

Tussentijdse evaluatie
Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 2020-2024
1^e tranche IHP



1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave	2
2	Inleiding	3
2.1	<i>Aanleiding</i>	3
2.2	<i>Doel en opzet evaluatie</i>	3
2.3	<i>Uitvoeringsplan en DGW in het kort</i>	4
3	Inhoud	6
3.1	<i>Hoofdvragen</i>	6
3.2	<i>Evaluatie</i>	6
3.2.1	Ervaring met het hebben van een IHP	6
3.2.2	Ervaring in de keuze van scholen en type projecten	6
3.2.3	Ervaring met de kaders, beleidslijnen en uitvoerbaarheid ervan	7
3.3	<i>Conclusies</i>	10
4	Proces	11
4.1	<i>Hoofdvragen</i>	11
4.2	<i>Evaluatie</i>	11
4.2.1	Totstandkoming Uitvoeringsplan	11
4.2.2	Proces aanloop naar start projecten	11
4.2.3	Totstandkoming project vanaf Initiatief tot Oplevering	12
4.2.4	Bouwheerschap	15
4.2.5	Programmamanagement	16
4.2.6	Planning	16
4.3	<i>Conclusies</i>	18
5	Financiën	20
5.1	<i>Hoofdvragen</i>	20
5.2	<i>Evaluatie</i>	20
5.2.1	Hoogte kredieten	20
5.2.2	Financiële voortgang projecten	21
5.2.3	Verhogingsrisico's binnen projecten	21
5.2.4	Finance en control	22
5.2.5	Eigen bijdrage schoolbesturen	24
5.2.6	Alternatief financieren	25
5.3	<i>Conclusies</i>	26
6	Vooruitblik	27
7	Bijlage 1: Besluiten	28

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Adequate onderwijshuisvesting is een belangrijke voorwaarde voor goed onderwijs. Het doel van het Goudse onderwijshuisvestingsbeleid is geschikte onderwijsgebouwen op het juiste moment op de juiste plek in de stad beschikbaar te hebben. Geschikt wil zeggen dat er voor ieder schoolgaand kind in Gouda en voor de onderwijsprofessionals een gezonde, prettige, duurzame en toekomstbestendige leeromgeving is.

Samen met de schoolbesturen voor primair en secundair onderwijs in Gouda is de afgelopen jaren voortvarend gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van verschillende schoolgebouwen in de gemeente. De komende jaren wordt dit werk steeds meer zichtbaar in de stad. De schoolgebouwen van De Startbaan Gouda aan de Clematislaan en van De Goudse Waarden (verder: DGW) aan de Heemskerkstraat zijn inmiddels opgeleverd. KC De Ontdekkingsreizigers in de wijk Westergouwe is volop in voorbereiding. En daarnaast is het Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 2020 – 2024 IHP 1^e tranche (verder: Uitvoeringsplan) in uitvoering. Het betreft het eerste van drie uitvoeringsplannen voor het gehele IHP (Integraal Huisvestingsplan) Gouda.

Sinds 2020 ontvangt de Raad jaarlijks een voortgangsrapportage over alle lopende projecten binnen onderwijshuisvesting, met als doel de huidige stand van zaken van de projecten weer te geven (14 juli 2020, 15 december 2020, 12 juli 2021, 5 juli 2022 en 10 oktober 2023). In juni 2023 is er daarnaast een informatieve raadssessie geweest over de werkwijze en processen in de uitvoering van de projecten binnen het Uitvoeringsplan. In deze sessie is aan de Raad toegezegd om in het najaar van 2023 ook een tussentijdse evaluatie aan de raad te sturen. In de laatste voortgangsrapportage (dossier 7567) is dit nogmaals aangekondigd. De tussentijdse evaluatie ligt nu voor.

2.2 Doel en opzet evaluatie

Het doel van deze tussentijdse evaluatie is om inzicht te geven in de inhoud, proces en de financiën van dit uitvoeringsplan tot nu toe ('lessons learned'), inclusief aanbevelingen voor de - door de Raad nog vast te stellen kaders - voor het Uitvoeringsplan IHP 2^e tranche. Het woord 'tussentijds' is genoemd, aangezien de uitvoering van het Uitvoeringsplan nog volop in gang is. Deze evaluatie probeert meer de achtergronden weer te geven van inhoud en proces, terwijl de voortgangsrapportage meer een stand van zaken van de projecten weergeeft.

Deze tussentijdse evaluatie geeft antwoord op de volgende hoofdvragen:

- Wat ging er goed in de totstandkoming en uitvoering van het Uitvoeringsplan? Wat kan er beter?
- Wat zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de totstandkoming en uitvoering van een Uitvoeringsplan 2e tranche?

De scope van deze tussentijdse evaluatie betreft alle projecten uit het Uitvoeringsplan én het project van De Goudse Waarden aan de Heemskerkstraat. Het laatste project maakt geen onderdeel uit van het Uitvoeringsplan, maar tijdens het projecten werden dezelfde kaders, werkwijze en processen gehanteerd als in het Uitvoeringsplan.

Wat niet binnen de scope van deze evaluatie valt zijn:

- Renovatie van De Startbaan Gouda (voorheen Ark/Gemiva). Het plan is in 2020 vastgesteld door de Raad en het schoolgebouw is in 2022 opgeleverd. Hier zijn niet de kaders en werkwijze uit het Uitvoeringsplan op van toepassing.

- Nieuwbouw van IKC De Ontdekkingsreizigers. In mei 2021 heeft de Raad akkoord gegeven op de Nota Maatschappelijke Voorzieningen Westergouwe met daarin budget voor de realisatie van het IKC De Ontdekkingsreizigers in Westergouwe. In dit project worden weliswaar dezelfde documenten gebruikt, met als voorbeeld de zogenoemde afsprakenbrieven, echter het project kent een andere organisatie en maakt onderdeel uit van de grotere ontwikkeling van Westergouwe (onder andere met voorzieningen als woningen en sport).
- De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Gouda 2020 (verder: 'de Verordening'). Deze is gelijktijdig met het Uitvoeringsplan door de Raad vastgesteld. Hierin staan onder andere de normbudgetten opgenomen en verdere uitwerkingen van alle wet- en regelgeving voor onderwijshuisvesting. In voorbereiding op het Uitvoeringsplan 2^e tranche wordt de Verordening gecontroleerd en geactualiseerd naar prijspeil 2024.

Deze tussentijdse evaluatie is mede tot stand gekomen met behulp van informatie uit gesprekken met de betrokken schoolbesturen uit het Uitvoeringsplan en betrokken medewerkers binnen de gemeente Gouda (beleidsmedewerkers en projectleiders onderwijshuisvesting, financiën en inkoop). De evaluatie vindt plaats aan de hand van drie hoofdonderwerpen: Inhoud (hoofdstuk 3), Proces (hoofdstuk 4) en Financiën (hoofdstuk 5). Ieder hoofdstuk bestaat uit enkele hoofdvragen, een evaluatie en conclusies. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies samengevat en worden er aanbevelingen gedaan voor het Uitvoeringsplan 2^e tranche.

2.3 Uitvoeringsplan en DGW in het kort

Al tijdens de voorbereidingen van dit eerste IHP bleek dat de nood bij verschillende scholen hoog is. Gouda heeft een sterk verouderd scholenbestand, waarmee er een grote huisvestingsopgave is. In 2017 bleek uit dat 44% van de in totaal 52 schoolgebouwen op dat moment in slechte tot zeer slechte staat verkeerde.

In 2019 is het Integraal Huisvestingsplan Gouda 2017 – 2023 in de Raad behandeld. Het plan is toentertijd niet vastgesteld. Op 3 april heeft de gemeenteraad wel ingestemd met de strategische (inhoudelijke) uitvoeringskaders van het IHP. De raad heeft het college verzocht om op basis van deze strategische uitvoeringskaders vijfjarige uitvoeringskaders op te stellen, te beginnen het met eerste uitvoeringsplan 2019 – 2023, met als richtinggevend kader het Integraal Huisvestingsplan 2017-2032. Daarmee zijn de hoofdlijnen vastgesteld voor de onderwijshuisvesting voor de jaren 2019-2034. Deze kaders vormen de basis voor de uitvoeringsplannen van het IHP.

Op 18 april 2019 hebben de schoolbesturen van het Goudse basis-, speciaal basis- en voortgezet onderwijs een intentieverklaring ondertekend met de gemeente Gouda. Met het ondertekenen van deze intentieverklaring geven de schoolbesturen en de gemeente Gouda uiting aan hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het IHP en de bijbehorende uitvoeringsplannen.

Op 19 februari 2020 heeft de raad het Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 2020 – 2024 IHP 1^e tranche vastgesteld. Het Uitvoeringsplan was het eindresultaat van een zorgvuldig samenwerkingsproces met de (direct) betrokken schoolbesturen. Ook lagen er diverse onderzoeken en analyses aan ten grondslag. Tegelijkertijd heeft de raad akkoord gegeven op het plan Renovatie De Goudse Waarden – locatie Heemskerkstraat (DGW) met bijbehorend budget.

In de Annex Financiën behorende bij het vaststellen van het Uitvoeringsplan, werd een financiële doorkijk gegeven naar het hele IHP (dus inclusief de 2^e en 3^e tranche). De inschatting was dat er een investering van € 203 miljoen nodig was om de onderwijshuisvestingsopgave te realiseren. Toen werd aangegeven dat door onder andere indexaties, (bouw)

marktontwikkelingen en veranderende omstandigheden of keuzes in de precieze onderwijshuisvestingsprojecten dit bedrag nog substantieel zou kunnen veranderen.

Dat laatste is inmiddels ook gebeurd. Het afgelopen jaar heeft de Raad de benodigde financiële budgetten voor uitvoering van de plannen van DGW en het Uitvoeringsplan opgehoogd vanwege onvoorziene omstandigheden. Het ging hierbij onder meer om de gevolgen van de COVID-19 pandemie en de oorlog in Oekraïne (Zie Bijlage 1 voor alle raadsbesluiten, moties en amendementen).

Het totale budget dat Raad beschikbaar heeft gesteld voor onderwijshuisvestingsprojecten is ruim € 115,8 miljoen. Dit bedrag is onder te verdelen in de volgende projecten:

- Uitvoeringsplan: € 42,2 miljoen;
- DGW: circa € 21,8 miljoen;
- De Startbaan Gouda: € 5,8 miljoen;
- Nieuwbouw KC De Ontdekkingsreizigers (Westergouwe): € 46 miljoen.

Met de uitvoering van het Uitvoeringsplan en DGW krijgen ruim 2500 leerlingen en tientallen leerkrachten een schoolgebouw ter beschikking dat aan de eisen van deze tijd voldoet.

In het Uitvoeringsplan zijn zeven projecten benoemd: zes scholen en één afzonderlijke gymzaal. Daarbij gaat het om de volgende projecten:

- Twee nieuwbouwprojecten: Auris Taalplein – De Triangel en de Livingstoneschool.
- Eén combinatie van renovatie en uitbreiding: Kesper College.
- Twee uitbreidingen van scholen: Al Qalam en Calvijschool.
- Eén renovatie: de Casimirschool, locatie Herpstraat.
- Eén sloop: gymzaal De Hoogenburg.

De projecten uit het Uitvoeringsplan zijn hieronder in beeld gebracht.



Overzicht projecten Uitvoeringsplan

3 Inhoud

3.1 Hoofdvragen

In dit hoofdstuk worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

- Wat is de ervaring met de inhoud van de projecten?
- Wat is de ervaring met het werken met de uitvoeringskaders? In hoeverre waren deze kaders haalbaar?

3.2 Evaluatie

3.2.1 Ervaring met het hebben van een IHP

De gemeente Gouda is een van de eerste gemeenten in Nederland geweest die is gaan werken met een IHP. Een landelijke wetswijziging ligt momenteel voor om iedere gemeente vanaf 2025 te verplichten om een IHP te hebben.

Het Uitvoeringsplan geeft sturing en duidelijkheid voor een periode van vijf jaar. Die duidelijkheid is prettig, niet alleen voor gemeente, maar ook voor schoolbesturen. Zo heeft er voor de gemeente ertoe geleid dat er slechts één afzonderlijke aanvraag is geweest voor renovatie of nieuwbouw van onderwijshuisvesting. Dit betreft de aanvraag voor huisvesting van de Internationale Schakelklas (ISK). Het Uitvoeringsplan heeft voor een zekere rust gezorgd. De ondertekening van de intentieverklaring in 2019 heeft gezorgd voor een gezamenlijk draagvlak voor het IHP en de bijbehorende uitvoeringsplannen.

Schoolbesturen hebben de behoefte om ook op langere termijn duidelijkheid te krijgen ten aanzien van hun pand. Projecten voor de 2^e en 3^e tranche liggen niet vast. Zeker het afgelopen jaar is de behoefte aan duidelijkheid toegenomen, gezien de toenemende achterstand in onderwijshuisvesting.

3.2.2 Ervaring in de keuze van scholen en type projecten

Voordat het Uitvoeringsplan aan de Raad is voorgelegd hebben alle Goudse schoolbesturen in het Breed Bestuurlijk Overleg akkoord gegeven op dit plan. Dit had een positieve impact op het raadsproces en versterkte het draagvlak.

De selectie van projecten in de eerste tranche is gebaseerd op de urgentie qua bouwkundige staat, de afhankelijkheid van tijdelijke huisvesting en de kaders die de Raad heeft meegegeven. Deze manier van selecteren zorgde voor een grote diversiteit aan type projecten: een clustering nieuwbouw, een solitaire nieuwbouw, twee uitbreidingen, een renovatie en een combinatie van uitbreiding en renovatie.

Voor twee schoolgebouwen is gekozen voor uitbreiding zonder het bestaande gebouw te renoveren. Op het moment van besluitvorming waren deze gebouwen nog in adequate conditie waardoor renovatie nog niet opportuun was. Bij de uitbreiding en nieuwbouw van het Kesper College is wel gekozen voor het renoveren van het bestaande gebouw, aangezien het gebouw aan de binnenzijde (ventilatie, bouwkundig, toegankelijkheid) aanpassing nodig had. Nadeel van de uitbreidingen zonder renovatie is dat er afwijkende levensduur binnen schoolgebouwen ontstaat.

De diversiteit van het type projecten is een complicerende factor in het wegwerken van onderwijshuisvestingsachterstanden. Na uitvoering van dit Uitvoeringsplan is nog steeds een groot deel van de scholen in slechte staat. Er zit in het Uitvoeringsplan slechts één clustering nieuwbouw in. Zowel schoolbesturen als gemeente willen een versnelling aanbrengen in het wegwerken van deze achterstanden. Dit kan door in een volgende tranche nog actiever in te zetten op clustering van scholen onder één dak, waardoor er een kleiner aantal individuele

schoolgebouwen hoeven te worden opgeknapt of nieuwbouw nodig hebben. Daarnaast is er een versnelling in het proces aan te brengen (zie hoofdstuk 4).

3.2.3 Ervaring met de kaders, beleidslijnen en uitvoerbaarheid ervan

De raad heeft in april 2019 zeventien strategische kaders vastgesteld voor toekomstige uitvoeringsplannen. Deze vormen het uitgangspunt voor het ontwikkelde toetsingskader in het Uitvoeringsplan waarop alle projecten in dit uitvoeringsplan zijn getoetst. Enkele daarvan worden hier toegelicht.

Algemeen

De toetsingskaders zijn per project specifiek uitgewerkt in zogenoemde projectkaarten (bijlage Uitvoeringsplan), aan de hand van vooronderzoeken van de locaties. Deze projectkaarten zijn goed bevallen: ze gaven de bouwheer (schoolbestuur of gemeente) meer duidelijkheid over de mogelijkheden op deze locaties voor renovatie of nieuwbouw, bijvoorbeeld:

- Een nadere planologische studie heeft geholpen om de locatie van de nieuwbouw Auris Taalplein – De Triangel goed te positioneren op het perceel.
- Een massastudie heeft duidelijkheid gegeven of de nieuwbouw van de Livingstoneschool op het perceel past.
- De quickscans uitgevoerd door de ODMH gaven een beeld welke vervolgonderzoeken nodig zijn (ecologie, archeologie).

De gehanteerde kaders zijn functioneel gebleken, maar behoeven op een aantal punten wel verduidelijking. Daarnaast bleek er behoefte aan een onderscheid tussen toetsingscriteria en uitgangspunten. Toetsingscriteria richten zich op de urgentie van de onderwijshuisvestingsopgave (“Welke schoolgebouwen hebben hoogste prioriteit en waarom”). Uitgangspunten gelden voor allen onderwijshuisvestingsprojecten uit het uitvoeringsplan. Beide liepen in de kaderstelling door elkaar.

Wat gemist werd is een vroegtijdige afweging van uitvoeringskaders op moment dat deze moeilijk met elkaar te verenigen zijn. De Intake-/Omgevingstafel, toen net opgericht, was op dat moment nog onvoldoende bij machte om door te pakken, waardoor bij sommige projecten er tijdrovende discussies zijn ontstaan. Inmiddels is de ervaring dat de Intake-/Omgevingstafel hierin daadkrachtiger opereert.

Leerlingprognoses

Uitgangspunt voor het onderwijshuisvestingsbeleid zijn de leerlingenprognoses die tweejaarlijks worden geactualiseerd door een onafhankelijk extern bureau en vastgesteld in overleg met de schoolbesturen. Op basis van deze prognose worden de benodigde vierkante meters per leerling en de vaste voet bepaald voor de benodigde huisvestingscapaciteit.

Het aantal leerlingen en daarmee het aantal te bouwen aantal vierkante meters heeft grote invloed op de uiteindelijke kosten van het project. Gedurende het traject is tweemaal de leerlingenprognose aangepast. Dit betekende voor één school concreet meer leerlingen en dus meer benodigde vierkante meters, waardoor de druk op de financiën van het project werd vergroot.

Combinatiegebruik/clustering

Combinatiegebruik/inzet op clustering is het belangrijkste kader van het Uitvoeringsplan. Bij het project Auris Taalplein - De Triangel is dit succesvol uitgevoerd: hier worden twee scholen, een gymzaal en een kinderopvang gehuisvest. De clustering heeft in de uitwerking een aantal uitdagingen met zich meegebracht.

Voordelen Clustering

Clustering biedt op verschillende vlakken voordelen. Door scholen te combineren op één perceel kunnen met minder projecten meer scholen bediend worden. Dit voordeel werkt ook op langere termijn door, omdat de gemeente verantwoordelijk wordt voor minder gebouwen. Voor de scholen ontstaat er een exploitatievoordeel vanwege het delen van de onderhoudskosten van installaties, dagelijks onderhoud en beheerkosten (schoonmaak, alarm, conciërge, e.d.). Een ander voordeel van clustering is dat er door gezamenlijk gebruik van ruimtes, uiteindelijk meer fysieke ruimte beschikbaar is voor onderwijs, zonder dat daar extra investeringen voor nodig zijn. De combinatie met kinderopvang is voor ouders prettig, omdat hun kind in hetzelfde gebouw kan blijven bij de kinderopvang en op school. Voor het onderwijs kan de samenwerking zorgen voor een betere onderwijskundige aansluiting tussen de voorschoolse educatie en het onderwijs. Bij Auris Taalplein – De Triangel gaat het om een clustering van regulier basisonderwijs en speciaal onderwijs (Cluster 2), wat zorgt voor meer inclusief onderwijs.

Voorwaarden

Voorwaarde voor een succesvolle clustering is dat er goede afspraken gemaakt worden en er tijdig afstemming is over de wensen voor het gebouw, het gebruik en het facilitair beheer van gebouw en buitenruimte. Hierbij is het belangrijk dat partners in een schoolgebouw elkaars onderwijskundige visie kennen en bereid zijn deze te respecteren en de verbinding te zoeken. Bij grote groei, grote krimp of faillissement moet het bouwkundig zo georganiseerd zijn, dat delen van het gebouw apart verhuurd kunnen worden of dat er een andere partner in kan komen. Om die reden heeft de kinderopvang bij Auris Taalplein – De Triangel een eigen ingang gekregen. De ervaring heeft geleerd dat het gesprek over afstemming al in een heel vroeg stadium moet worden gevoerd om te voorkomen dat het in de vervolgfasen het proces vertraagd.

Kinderopvang

De kinderopvang speelt bij clustering een bijzondere rol, omdat het om een commerciële functie gaat, waarbij de gemeente wel een wettelijke taak heeft om ze ruimte te geven, maar niet om dit te financieren. De vorming van IKC's (IKC = Integraal Kindcentrum) en de juridische en financiële uitwerking ervan is landelijk gezien nog een grijs gebied qua wet – en regelgeving. Tegelijk zien we de wensen van het kabinet om kinderopvang bijna gratis te maken (96% vergoeding), het is onduidelijk wat voor impact dit gaat hebben op de financiële situatie van kinderopvangorganisaties, hun mogelijkheden tot investeren in gebouwen en de taak van gemeentes daarbij. In de kaders voor dit IHP is al wel ingezet op clustering, waartoe nadrukkelijk ook de combinatie met kinderopvang behoort. Inmiddels ligt er een beleidslijn kinderopvang (oktober 2023) waarin duidelijk de visie wordt neergelegd om IKC-vorming te stimuleren. In het Uitvoeringsplan zijn geen kosten opgenomen voor de financiering van de kinderopvang.

Voor Auris Taalplein – De Triangel is onderzocht of de kinderopvangorganisatie de bouw van de kinderopvang kan financieren. Dit bleek volgens de organisatie niet haalbaar. Aangezien dit deel wel gelijk met de scholen opgeleverd wordt, heeft de Raad op 21 december besloten (dossier 5743) om de bouw van de kinderopvang voor te financieren (overigens ook voor de voorfinanciering van de KC De Ontdekkingsreizigers). Tegelijkertijd zijn er afspraken gemaakt met de kinderopvangorganisatie over een langdurig huurcontact tegen kostprijsdekkende huur.

De ervaring leert dat er minimaal drie groepen kinderopvang nodig zijn voor een gezonde bedrijfsvoering van de kinderopvangorganisatie. Met name de peutergroepen (peuterspeelzalen) gelden over het algemeen als verlieslijdend in tegenstelling tot de naschoolse opvang. Bij het project Auris Taalplein – De Triangel is de rand opgezocht van het haalbare.

Een ander knelpunt is de ervaring vanuit het Didam-arrest. De gemeente kan – al dan niet via het schoolbestuur – niet zomaar kinderopvangruimte verhuren aan eerste voorkeurspartner van

de school. Echter de schoolbesturen hebben vaak wel een voorkeur op basis van ervaringen, denominatie of aanbesteding. Een goede, vroegtijdige afstemming is ook hierbij essentieel. Voor Auris Taalplein – De Triangel is ervoor gekozen om het voornemen tot verhuur te publiceren. Hierop is geen reactie gekomen. Ook is ervoor gekozen om direct de kinderopvangruimte te verhuren aan de kinderopvangorganisatie en niet dit via de school te doen. Reden hiervoor is om de grens tussen onderwijshuisvesting en kinderopvang zuiver te houden.

Gymzalen

De voordelen van het meenemen van een gymvoorziening bij clustering zijn evident: geen tijdverlies bij het verplaatsen tussen school en gymvoorziening, alle noodzakelijke voorzieningen zijn onder één dak en er zijn minder buitenmuren nodig, wat besparend werkt op zowel de bouw als de exploitatie. Conform het sportaccommodatiebeleid van de gemeente, waarin de ambitie is uitgesproken om bij nieuwbouw of renovatie van gymzalen niet automatisch voor een 'standaard' zaal te kiezen, is bij Auris Taalplein – De Triangel gekozen voor een vierkante gymzaal. Het draagt bij aan een grotere variatie in het Goudse aanbod van gymzalen. De keuze is gemaakt in samenspraak met het lokale bewegingsonderwijs en met uitvoerder van het gemeentelijke sportbeleid Sport.Gouda. Belangrijk daarbij is dat de gymvoorziening een eigen ingang heeft, zodat ze ook buiten schooltijden gebruikt kan worden.

Aandachtspunt hierbij is dat er in Gouda veel losstaande gymzalen zijn. Deze zijn in het IHP niet opgenomen. Hiervoor wordt een apart plan gemaakt, maar dit is niet los te zien van schoolontwikkelingen, omdat het onderwijs de grootste gebruiker is.

Duurzaamheid

In het Uitvoeringsplan 1^e tranche zijn normen vastgesteld op het gebied van duurzaamheid. De norm in het plan is BENG/gasloos voor bestaande gebouwen en ENG/NoM (Nul-op-de-Meter) voor nieuwbouw en Frisse Scholen Klasse B. Hiermee ligt de ambitie van de gemeente hoger dan wettelijk in het bouwbesluit is vastgelegd. De ervaringen in het realiseren van deze uitgangspunten is als volgt.

- In de praktijk blijkt tot nu toe dat de norm van Frisse scholen klasse B op onderdelen soms moeilijk te halen is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het onderdeel daglichttoetreding.
- NoM is voor Auris Taalplein – De Triangel niet haalbaar gebleken, vanwege de huidige salderingsregeling bij grootgebruik en de onzekerheid van wet- en regelgeving hierbij. Tegelijkertijd wordt met de huidige toetsingskaders, sober, doelmatig en compact gebouwd. Dit betekent dat er niet voldoende dakoppervlak aanwezig is om alle installaties en zonnepanelen daarop kwijt te kunnen en NoM te behalen.
- Bij de renovatie is gasloos en BENG een uitdaging gebleken voor bestaande gebouwen, maar wel te realiseren.
- Binnen het project Auris Taalplein – De Triangel is gekozen om tegen meerprijs sedumdaken toe te passen. Deze daken hebben meerwaarde op het gebied van onderhoud (dakbedekking), verkoeling (aantal graden), waterretentie en meeropbrengst van zonnepanelen. Diversiteit in de beplanting van daken verhoogt daarbij de biodiversiteit. Het schoolbestuur heeft middels de eigen bijdrage hieraan meebetaald.
- Binnen het project DGW is gebruik gemaakt van 6000 spijkerbroeken om de muren te isoleren. Dit is daarmee een goed voorbeeld van circulariteit. Bij Auris Taalplein – De Triangel is gekozen voor een stapelbaar systeem in plaats van cement, wat in de toekomst mogelijk maakt om de buitenmuren eenvoudig te demonteren. De ontwikkeling en ervaring van circulair gebruik van grondstoffen en de kosten ervan groeit sterk. Bij een tweede tranche is het aan te bevelen te blijven zoeken naar mogelijkheden van circulair gebruik.
- In het geamendeerd besluit (zie bijlage 1) van het Uitvoeringsplan 1e tranche heeft de raad besloten om in de uitwerking van de businesscases voor schoolgebouwen de baten op het gebied van kostenbesparing, CO2-emissie en energie zo veel mogelijk inzichtelijk te maken. En deze baten daarbij af te zetten tegen de financieringskosten. Dit is alleen mogelijk voor

nieuwbouw en volledige renovatie. In de voortgangsrapportage 2024 kan hierover meer informatie worden gegeven, aangezien de projecten nog niet gereed zijn.

15% groennorm

De gemeentelijke groennorm van 15% is bij alle projecten haalbaar (Structuurvisie Groen, 2019) op de uitbreiding van de Johannes Calvijnsschool na. Het gaat hier om een uitbreiding van een bestaande school. In het bestuursakkoord 2022 – 2026 is de ambitie van het college voor het vergroenen van schoolpleinen in Gouda uitgesproken. Hiervoor is een apart subsidietraject opgestart die in het voorjaar van 2024 aan de raad ter besluitvorming wordt voorgelegd. Overigens wordt bij de nieuwbouw van Auris Taalplein – De Triangel het schoolplein vergroend.

3.3 Conclusies

1. Het hebben van een Uitvoeringsplan geeft de gemeente en schoolbesturen duidelijkheid en houvast voor een periode van vijf jaar. De behoefte om duidelijkheid te krijgen op langere termijn (5 – 10 jaar) is toegenomen door de grote achterstand in onderwijshuisvesting.
2. Het verouderde scholenbestand van de gemeente Gouda vraagt eigenlijk om een versnelling van de aanpak. Dit kan onder meer door in een volgende tranche nog actiever in te zetten op clustering van scholen onder één dak, waardoor er een kleiner aantal individuele schoolgebouwen hoeven te worden opgeknapt of nieuwbouw nodig hebben.
3. De kaders voor projecten uit het Uitvoeringsplan zijn uitvoerbaar, echter een onderscheid tussen toetsingskaders en uitgangspunten is wenselijk.
4. Voor het volgende Uitvoeringsplan is het in een vroegtijdig stadium nodig om per project keuzes te maken in eventuele tegenstrijdige uitgangspunten, zodat deze geen vertraging oproepen in het vervolg van die projecten.
5. De uitgangspunten voor duurzaamheid, IKC-vorming en groennorm zijn toepasbaar en uitvoerbaar.
6. Clustering van scholen en kinderopvang is om meerdere redenen een wenselijke ontwikkeling. Er zijn goede ervaringen opgedaan in de praktische uitwerking ervan, die meegenomen worden bij volgende clusteringsprojecten. Een heldere beleidslijn is nodig ten behoeve van de voorfinanciering van de kinderopvang in nieuwbouw van scholen.
7. In de planvorming van het volgende Uitvoeringsplan moet rekening gehouden worden met het parallel te ontwikkelen plan voor de binnensportlocaties (gymzalen). Onderwijshuisvesting en binnensportlocaties zijn niet los van elkaar te zien.



Auris Taalplein – De Triangel (Definitief Ontwerp)

4 Proces

4.1 Hoofdvragen

- Wat is de ervaring met de totstandkoming van het Uitvoeringsplan?
- Wat was er nodig om de projecten na vaststelling te kunnen starten?
- Wat is de ervaring in de totstandkoming van de projecten?
- Wat is de ervaring ten aanzien van het bouwheerschap?
- Wat is de ervaring met het programmamanagement?
- In hoeverre was de oorspronkelijke planning realistisch?

4.2 Evaluatie

4.2.1 Totstandkoming Uitvoeringsplan

Tijdens de ontwikkeling van het IHP is er door de schoolbesturen een intentieverklaring afgelegd, waarbij afgesproken is het Uitvoeringsplan IHP in tranches verder te ontwikkelen, waarbij het onderzoek uitgevoerd door bureau HEVO ten behoeve van het IHP uitgangspunt is.

Bij het maken van Uitvoeringsplan is er met schoolbesturen gesproken en zijn er gezamenlijke sessies geweest over hoe dit plan verder met elkaar op te pakken. Schoolbesturen als partner zien in planontwikkeling over onderhuisvesting is essentieel gebleken, omdat de gemeente anders keuzes maakt die in de praktijk niet werken of niet wenselijk zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om het samenbrengen van verschillende scholen onder een dak.

Het hebben van een Uitvoeringsplan heeft ervoor gezorgd dat er gedurende de afgelopen jaren geen aparte aanvragen zijn gedaan omtrent renovatie of vernieuwbouw van onderwĳshuisvesting, met uitzondering van de Internationale Schakelklas. Het hebben van een Uitvoeringsplan geeft dus rust en duidelijkheid voor de periode. Schoolbesturen zijn tevreden op moment dat plan ligt met een duidelijkheid voor de vijf jaar. Wel is er vanuit schoolbesturen behoefte om de horizon van na de 5-jaarstranche te vergroten. Schoolbesturen geven aan duidelijkheid te willen ook op middellange termijn (periode van 5-10 jaar) in verband met de eigen onderwĳshuisvestingsinvesteringen.

4.2.2 Proces aanloop naar start projecten

Na vaststelling van het Uitvoeringsplan door de raad is er ambtelijk veel tijd gestoken in het opzetten van het proces- en projectmanagement. Er is meer personele inzet georganiseerd om het Uitvoeringsplan in uitvoering te brengen. Ook is er gewerkt aan een format afsprakenbrief en een format business case eigen bijdrage. De formats zijn bedoeld om met alle schoolbesturen vergelijkbare afspraken te maken. Beide formats zijn met werkgroepen van schoolbesturen tot stand gekomen en voorgelegd ter goedkeuring aan alle schoolbesturen tijdens een Breed Bestuurlijk Overleg. Diverse afdelingen van gemeente Gouda hebben input geleverd op de afsprakenbrief, concern control, financiën, juridische zaken en inkoop. Voor het opstellen voor het format van business case eigen bijdrage is een extern onafhankelijk bureau ingeschakeld om met de werkgroep een werkbaar format te ontwikkelen. Deze werkwijze met een werkgroep van een afvaardiging van de schoolbesturen heeft ertoe geleid dat er tot goede basisproducten is gekomen. De producten hebben ook geholpen om te bepalen hoe ermee om te gaan in het vervolg van het IHP (2^e tranche).

In de periode na vaststelling Uitvoeringsplan is ook vormgegeven aan de motie van de raad om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden van alternatief financieren. Dit is eveneens in samenwerking met een aantal schoolbesturen opgepakt. De werkwijze en de uitkomsten van het onderzoek zijn met de raad gedeeld in de raadsmemo van 15 december 2020 over alternatief financieren (dossier 3648). De uitkomsten van de uitgebreide marktconsultatie zijn, zoals aangekondigd in de eerdere memo, gedeeld in de voortgangsrapportages aan raad in 2021 en 2022 (beide dossier 5345) en kort benoemd in de raadswerksessie in 2022. Dit

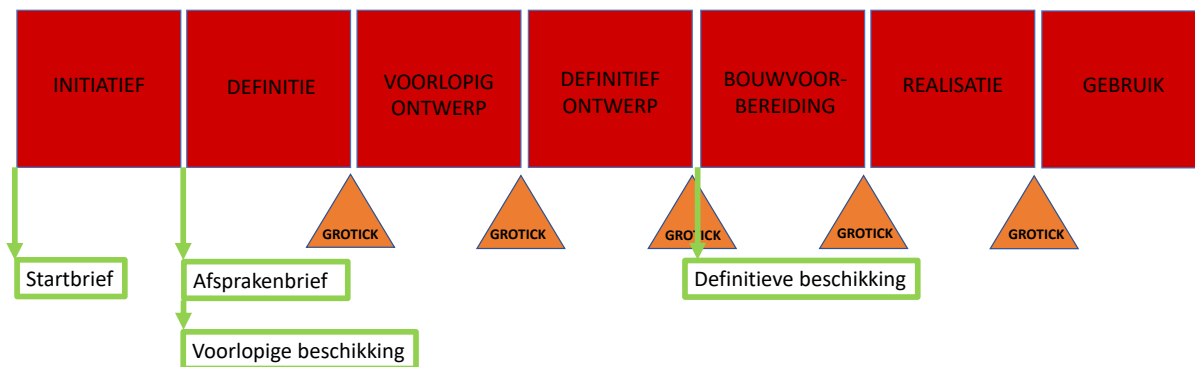
onderzoek heeft ruim een anderhalf jaar tijd in beslag genomen, waarbij de uiteindelijke conclusie was om dit in de huidige situatie voor deze eerste tranche niet toe te passen.

4.2.3 Totstandkoming project vanaf Initiatief tot Oplevering

Algemeen

In de afsprakenbrief zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de partners en de bouwheer vastgelegd. Ook de wijze en de momenten waarop de bouwheer verantwoording aflegt over de ontwerpen en besteding van de beschikbare middelen zijn hierin beschreven. In de afsprakenbrieven is afgesproken dat ieder project dezelfde projectfasen doorloopt. Ook wordt hierin de werkwijze en samenstelling van projectgroepen en stuurgroepen vastgelegd. Iedere projectfase wordt formeel afgesloten met een unanieme goedkeuring van vooraf bepaalde stukken in de stuurgroep.

PROJECTFASES



Iedere projectfase wordt afgesloten met een fasedocument, waarin zijn opgenomen een raming van de stichtingskosten, een risicobeheersingsplan en een beschrijving van de GROTICK-aspecten, te weten: Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit. Daarnaast zijn per ontwerpfase specifieke documenten benoemd die de bouwheer moet aanleveren ter goedkeuring in de stuurgroep.

Overige onderwerpen in de afsprakenbrief zijn afspraken over projectmanagement, risicobeheersing en de rol van de extern onafhankelijk bouwkundig adviseur (verder benoemd onder Finance and Control).

Initiatiefase

In de initiatiefase is de belangrijkste opgave om het format afsprakenbrief gezamenlijk in te vullen. Om schoolbesturen in de gelegenheid te stellen om projectbegeleiding op te starten is er bij verschillende projecten voor gekozen om - voorafgaand aan een afsprakenbrief - een startbrief te introduceren. Met een startbrief wordt het mogelijk om een startkapitaal beschikbaar te stellen aan het schoolbestuur, met een maximum van € 30.000.

Het vastleggen van de afsprakenbrieven heeft meer tijd gekost dan van tevoren werd verwacht (minimaal 3 maanden tot maximaal 1 jaar). Hiervoor is een aantal redenen te noemen:

- Discussie over de invulling van de format businesscase eigen bijdrage voor het project.
- Aanvullende wensen van schoolbesturen, bijvoorbeeld ten aanzien van kinderopvang.
- Risico's en de vraag wie deze risico's moet afdekken.
- Afstemming met de achterban (bijvoorbeeld Raad van Toezicht) van sommige schoolbesturen voordat een handtekening kon worden gezet.

Het advies voor de 2^e tranche is om kleine wijzigingen in het format Afsprakenbrief door te voeren op basis van de ervaringen uit de 1^e tranche.

Definitiefase, Voorlopige Ontwerpfase (VO) en Definitief Ontwerpfase (DO)

Programma van eisen

In een Programma van Eisen (PvE) staan alle inhoudelijke wensen/eisen die de opdrachtgever en andere partijen (gebruikers en andere betrokkenen) aan het resultaat stellen. De ervaring is dat het maken van een goed PvE tijd kost én op termijn tijd kan opleveren. Het voorkomt onduidelijkheid en frustratie gedurende de ontwerpfase en erna, zeker bij een clustering van meerdere partijen. Zo is in deze fase van belang om:

- Een vertaling te maken van het onderwijsconcept (of concepten) naar de fysieke inpassing in een schoolgebouw.
- Afspraken te maken over gebruik (het delen van ruimtes, schoolplein, voorzieningen), beheer (faciliteiten, toegang) en onderhoud.
- Met elkaar het gebruik van het beperkte aantal vierkante meters te optimaliseren en daarmee ook zaken ter discussie te stellen. Bijvoorbeeld het gebruik van berg ruimten, pantry's en de aula.
- Zowel schoolbestuur als onderwijspersoneel op één lijn te krijgen.

Om dit proces goed te begeleiden werd steeds een extern bureau ingeschakeld. Er zijn tot nu toe wisselende ervaringen opgedaan ten aanzien van de kwaliteit van de invulling van het PvE. Bij enkele projecten heeft dit ertoe geleid dat na vaststelling het PvE herhaaldelijk toch ter discussie werd gesteld. Een optie voor de volgende tranche is om een vast bureau te vragen PvE's te maken voor verschillende projecten.

Kwaliteit fasedocumenten

Tijdens iedere bouwfase wordt gewerkt met fasedocumenten. De fasedocumenten worden door de bouwheer gemaakt, namelijk of het schoolbestuur of de gemeentelijke projectleider. Het feit dat er helder per fase is aangegeven welke documenten er worden verwacht, maakte het sturen op het volgen van de juiste processtappen en afwegingen goed mogelijk. De ervaring met de kwaliteit en proces van deze documenten is wisselend:

- Fasedocumenten waren regelmatig onvolledig, ondanks het feit dat duidelijk in de afsprakenbrief was omschreven wat er verwacht werd.
- Fasedocumenten werden regelmatig te laat ingeleverd, ondanks het feit dat in de afsprakenbrief een periode van twee weken werd aangehouden. Dit om stukken goed te kunnen beoordelen en van een advies van de onafhankelijke bouwadviseur te voorzien.

Dit leidde ertoe dat er regelmatig vertraging optrad in het proces. Het tijdig aanleveren van kwalitatief goede documenten is erg afhankelijk gebleken van de kwaliteit van de projectleider, in veel gevallen werkzaam in opdracht van het schoolbestuur (bouwheer). Wat in het proces geholpen heeft is dat er wekelijks contact is tussen het aanspreekpunt van de gemeente en de projectmanager van het schoolbestuur (als deze bouwheer is) of tussen gemeentelijke projectleider (als gemeente bouwheer is) en aanspreekpunt van het schoolbestuur. Aanbeveling is om intensief contact te houden (wekelijks) en gezamenlijk stukken voor te bereiden voor de stuurgroep.

Werking projectgroep - stuurgroep

Binnen de projecten wordt gewerkt met een projectgroep en een stuurgroep. Hoewel de rollen van beide groepen duidelijk in de afsprakenbrief zijn onderscheiden, liepen die in de praktijk soms door elkaar. Bij een aantal projecten zaten de bestuurder en lid van de projectgroep niet altijd op één lijn. Het nadeel hiervan is dat hierdoor vertraging in het proces en onduidelijkheid werd opgeroepen. Voor een vervolgfase is het van belang om:

- Projectgroep helder te laten adviseren aan de stuurgroep, waardoor de stuurgroep een besluit kan nemen. Daar waar de projectgroep er onderling niet uitkomt, dan eveneens opschalen naar de stuurgroep (en dus niet met onverenigbaarheid blijven zitten).
- In de beginfase van een project stuur- en projectgroep een aantal keren samen te laten komen om met elkaar hetzelfde toekomstbeeld van het gebouw te ontwikkelen.

Proces om sober en doelmatig te blijven

Binnen de projecten is afgesproken om sober en doelmatig te werken en dat daar toetsing op plaatsvindt gedurende het proces.

Tijdens het ontwerp zijn er keuzes gemaakt om het gebouw sober te houden zonder in te boeten op de toetsingskaders vanuit het Uitvoeringsplan. Voorbeelden zijn: toepassen van goedkopere materialen, gezamenlijk en multifunctioneel gebruik van ruimten (en daarmee beperking van het aantal vierkante meters), gebruik van goedkopere systeemplafonds, beperking van bouwhoogte van een aula, toepassen van plateaulift in plaats van een vaste lift.

In een tweetal projecten is er ook gekozen voor een hogere investering omdat deze leidt tot lagere exploitatielasten. In dat geval wordt het financiële verschil als deel van de eigen bijdrage door het schoolbestuur gefinancierd. Voorbeelden van hogere investeringen zijn:

- Toepassing van een meer onderhoudsarme vloer.
- Toepassing van aluminium kozijnen in plaats van houten kozijnen. Overigens, uitgebreid is onderzocht wat de verschillen in ecologisch footprint zijn van beide materialen. Daarin bleek geen verschil te zitten.
- Toepassing van een sedumdak, waarbij het rendement van zonnepanelen hoger wordt en de temperatuur in de lokalen enkele graden lager.

Proces met de omgevingstafel en de AOK

Tijdens de VO- en DO-fases van de projecten zijn ontwerpen meermalen voorgelegd aan de Omgevingstafel en de Adviescommissie Omgevingskwaliteit (AOK). De ervaring is dat de processen aanvankelijk moeizaam verliepen. Dit heeft te maken met twee zaken:

- De Omgevingstafel was net opgericht ten tijde van de start van het Uitvoeringsplan en daardoor nog zelf zoekend naar hun eigen rol en taak. Soms miste het advies integraliteit, waardoor er geen afwegingen of keuzes gemaakt konden worden op moment dat er tegenstrijdige inhoudelijke belangen waren. Dit werkte vertragend in de ontwikkeling van de projecten.
- De onduidelijkheid van de agendering bij de AOK leidde tot vertraging doordat het project meerdere keren besproken werd. Een voorbeeld is dat een discussiestuk wat als brainstorm werd ingebracht, werd beoordeeld als een voorlopig ontwerp. Een ander voorbeeld is dat een voorlopig ontwerp werd ingebracht, waarbij de discussie binnen de AOK ging over de uitgangspunten ervan.

De ervaring met de Omgevingstafel is inmiddels dat deze vlotter, integraler en taakgerichter adviseert. De ervaring is ook dat de adviezen van de AOK tot een kwalitatieve verbetering van het ontwerp hebben geleid.

Participatie en communicatie

In deze fase is de communicatie en participatie van verschillende stakeholders erg belangrijk. Als dit niet goed loopt, ligt er een groot risico voor de uitvoering. De bouwheer heeft hier een belangrijke rol. Deze rol kan nog duidelijker worden omschreven in de afsprakenbrief. Er zijn projecten waar een soepel proces is doorlopen, doordat er veel en regelmatig contact was met omwonenden. Stakeholders werden tijdig meegenomen in het proces, was duidelijk waar ze wel en geen inspraak in hadden en op verschillende manieren geïnformeerd (brieven, avonden, 1:1 gesprekken, directe kanalen (telefoonnummer en mailadres project)). Bij de projecten waar de communicatie en participatie moeizamer verloopt, zien we dat het proces voor omwonenden niet helder is, wat veel vragen en onrust oplevert. Een voorbeeld van waar de participatie over langere periode moeizaam verliep, is het proces van het Kesper College. De ervaring leert, dat als het proces niet goed loopt, de gemeente hierop door bewoners wordt aangesproken.

Afspraken over beheer en eigendom

In de ontwerpfase is het cruciaal dat er afspraken gemaakt worden over de exploitatie en het beheer van het gebouw, juist als er meer partijen bij betrokken zijn. Bij de ontwikkeling van de clustering nieuwbouw van Auris Taalplein – De Triangel is hiermee vroegtijdig gestart. Niet alleen met twee schoolbesturen, maar ook met de kinderopvangorganisatie en met Sport.Gouda als toekomstig beheerder van de gymzaal. Ontwerpkeuzes hebben onmiddellijk effect op het latere beheer en gebruik. Er is bewust een aantal beheerkeuzes gemaakt:

- Er is gekozen voor een VvE-constructie (Vereniging van Eigenaren), waar gemeente en schoolbesturen als eigenaren in zitten.
- De gemeente verhuurt direct aan de kinderopvangorganisatie en niet het schoolbestuur. Dit heeft te maken met de scheiding tussen uitgifte van onderwijsruimte (aan de schoolbesturen) en commerciële ruimte (kinderopvang).
- Er is gekozen om het kinderopvanggedeelte zelfstandig te kunnen laten functioneren in het gebouw. Hierdoor kan er in de toekomst ook een andere partij/functie in worden gehuisvest.
- Er is gekozen om de gymzaal te laten exploiteren door Sport.Gouda. De gemeente blijft juridisch en economisch eigenaar van de gymzaal.
- Tijdens de ontwerpfase zijn door de toekomstige eigenaren afspraken gemaakt over praktische zaken als toegang, ICT, beveiliging, schoonmaak, onderhoud, gebruik schoolplein, etcetera.

Het advies voor vervolg is om bij clustering bovenstaande keuzes opnieuw toe te passen.

Bouwvoorbereidingsfase – Realisatiefase

Momenteel wordt er ervaring opgedaan in de realisatie van onderwijshuisvesting. De renovatie van De Goudse Waarden (DGW) is inmiddels afgerond; de Calvijnschool en Auris Taalplein – De Triangel zijn in uitvoering (december 2023). Tijdens de uitvoering van DGW zijn er diverse problemen ontstaan. Als gevolg van de COVID-19 pandemie en de beperkte uitlevering van bepaalde materialen ontstond er een groot leveringsprobleem van onder meer kozijnen en daarmee vertraging. De bouwheer heeft deze vertraging zoveel mogelijk proberen te beperken door de gehele planning afstemming met alle partijen aan te passen. Dit heeft veel inzet van het schoolbestuur gevraagd, naast de benodigde bezuinigingsrondes op dat moment. Gebleken is dat tijdens deze fase ook een toezichthouder op de bouw noodzakelijk is. En dat het verstandig is om deze in opdracht van het schoolbestuur te laten werken. Het advies is om in het vervolg hierover afspraken te maken in de afsprakenbrief. Dat geldt ook voor de wijze waarop er tijdens de uitvoering met elkaar wordt samengewerkt. Aanvankelijk werd hierover in de afsprakenbrieven niets genoemd. Gedurende het proces werd tijdens de projecten besloten om stuurgroepen te blijven organiseren tijdens de realisatiefase. Het advies is om in het vervolg in de afsprakenbrief vast leggen dat er formele stuurgroepen zijn waarin wordt besproken de stand van zaken met betrekking tot budget, de post onvoorzien en meer-/minderwerk.

4.2.4 Bouwheerschap

Het uitgangspunt op grond van de onderwijswetgeving is dat in de basis het schoolbestuur de bouwheer is, tenzij een schoolbestuur een verzoek indient bij de gemeente om het bouwheerschap over te nemen. Deze keuze moet volgens de wet tussen het schoolbestuur en het college schriftelijk worden overeengekomen. Het bouwheerschap is in de afsprakenbrieven vastgelegd. De gemeente heeft na schriftelijk verzoek van de schoolbesturen, het bouwheerschap op zich genomen voor twee projecten binnen het Uitvoeringsplan, namelijk de Casimirschool en Auris Taalplein – De Triangel. Redenen hiervoor zijn:

- De gemeente is juridisch en economisch eigenaar van de Casimirschool aan de Herpstraat. Na oplevering van het te renoveren schoolgebouw, wordt het schoolbestuur juridisch eigenaar.
- Beide schoolbesturen van Auris Taalplein – de Triangel wilden een onafhankelijke bouwheer, vanwege de complexiteit. Tijdens het proces moesten er onderling nog veel keuzes worden gemaakt en vond er een clustering plaats met kinderopvang en een gymzaal.

De ervaring is dat de meeste schoolbesturen weinig tot geen ervaring hebben met het realiseren van nieuwe onderwijshuisvesting. Slechts een enkel schoolbestuur heeft hier recente ervaring mee. Het is voor de bouwheer belangrijk om zich te laten ondersteunen door een projectmanager, dit geldt voor zowel het schoolbestuur als voor de gemeente. Overigens, ook voor de gemeente Gouda gold dat er weinig recente ervaring was in het realiseren van onderwijshuisvesting.

Bouwheerschap voor een schoolbestuur is een serieuze belasting voor de organisatie. Het vraagt specifieke deskundigheid, opdrachtgeverschap en tijd, die niet vanzelfsprekend aanwezig is. Schoolbesturen zijn verdeeld over de vraag of het bouwheerschap wel of niet bij het schoolbestuur zou moeten liggen. Bij clustering is het advies van zowel schoolbesturen als gemeente om het bouwheerschap bij de gemeente te beleggen.

Op moment dat het schoolbestuur bouwheer is, blijft het noodzakelijk om een vast aanspreekpunt bij de gemeente te hebben, die ervaring heeft met renovatie en nieuwbouw van scholen. Het aanspreekpunt is in staat om snel binnen de gemeentelijke organisatie te schakelen.

4.2.5 Programmamanagement

Het Uitvoeringsplan is een complex en omvangrijk programma met veel ambities, verschillende type projecten, partners en financiële uitdagingen. Het is belangrijk om goed programmamanagement te voeren op het IHP. Gedurende het proces hebben we ondervonden dat het scheiden van programma (Uitvoeringsplan) en projectmanagement, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, belangrijk is om in control te zijn en blijven. Dat geldt ook voor de instrumenten om dat te doen.

De ervaring is dat er nog een duidelijker afbakening kan plaatsvinden in de taken en verantwoordelijkheden tussen programmamanager (van het Uitvoeringsplan), de gemeentelijk projectleider van de individuele projecten (op moment dat gemeente bouwheer is) en het gemeentelijk aanspreekpunt van de projecten (op moment dat schoolbestuur bouwheer is). Door personeelwisselingen en onderbezetting werden de rollen tijdelijk door een en dezelfde persoon bekleed. De ervaring is dat er voldoende hoeveelheid ambtelijke capaciteit nodig is om projecten uit te voeren, te begeleiden (als aanspreekpunt) en te managen (programmamanager). Dit is niet mogelijk gebleken zonder inhuur van externen. Hiervoor is ruimte binnen het uitvoeringsplan. De ervaring is dat goede projectleiders schaars zijn, maar dat deze met inhuur goed in te vullen is. Dat is minder eenvoudig voor de rol van programmamanager (onder meer in overallsturing als deelname in de stuurgroepen) en voor het onderwijsbeleidsmatige werk dat tijdens het Uitvoeringsplan moest worden uitgevoerd. Deze functies worden idealiter ingevuld door vaste mensen in de organisatie. De organisatie is inmiddels met twee vaste krachten aan die kant versterkt.

4.2.6 Planning

In de voortgangsrapportage naar de Raad van oktober is de stand van zaken ten aanzien van de afzonderlijke projecten in beeld gebracht. In onderstaande tabel is de originele planning uit het Uitvoeringsplan weergegeven en de huidige planning van de projecten. Hierin is te zien dat volledige realisatie van het Uitvoeringsplan 2020 – 2024 is voorzien eind 2025. Het overallbeeld is dat de voorbereidingstijd van de projecten langer is geweest dan oorspronkelijk gepland. Dit heeft te maken met de volgende zaken:

- Het in de steigers zetten van programma- en projectmanagement IHP, waarvoor meer tijd nodig was dan geraamd: het maken van een format afsprakenbrief, een format businesscase eigen bijdrage, het doen van vervolgonderzoek (alternatieve financiering) en het optuigen van de projectorganisaties. Hierover is eerder in deze evaluatie geschreven.

- Externe prijsstijgingen, waardoor budgetoverschrijdingen moesten worden beperkt en verantwoord en er een ophoging van het programmabudget nodig was. Hierover wordt in hoofdstuk 5 verder uitgeweid.
- Een langere voorbereidingstijd per project, voor het invullen en ondertekenen van afsprakenbrieven met de schoolbesturen (zie vorig hoofdstuk), maar ook in participatie (in geval van Kesper College) en voor het uitvoeren van aanbestedingen van ontwerpteam en (in latere fase) uitvoeringsteam. Toen gestart werd met het Uitvoeringsplan was er nog geen eenduidige selectieleidraad voor inkoop van projectmanagement, architect en aannemer. Deze is in samenwerking met de afdeling inkoop en schoolbesturen opgezet in het eerste jaar.
- De afhankelijkheid in de planning van projecten: als een oplevering van een nieuw schoolgebouw wordt uitgesteld, en het huidige schoolgebouw is voorzien als tijdelijke huisvesting voor een andere school uit het IHP, dan loopt de ander school vertraging op. Dit is het geval bij de Casimirschool-dependance Herpstraat.

De verwachting is dat met de opgedane ervaring en stukken, de voorbereidingstijd van de 2^e tranche ingekort kan worden. Overlappend aan de uitvoering van de 1^e tranche IHP is, indien de raad besluit voor het na besluitvorming door de raad, de voorbereiding mogelijk van projecten uit de 2^e tranche. De uitvoering van de 2^e tranche kan dan uitsluitend plaatsvinden aan de 1^e tranche.

Tijdelijke huisvesting: cruciaal voor de voortgang

Voldoende tijdelijke huisvesting van leerlingen tijdens renovatie en nieuwbouw is cruciaal voor de voortgang van projecten. Zonder die schuifruimte is een dergelijke grootte aanpak van schoolgebouwen niet mogelijk. Er ontstaat daardoor een domino-effect waarbij de start van het ene project afhankelijk is van de voortgang van het andere project. Deze onderlinge afhankelijkheid brengt het risico met zich mee op vertraging bij meerdere projecten.

Tot nu toe is er meer tijdelijke huisvesting nodig geweest dan vooraf gedacht. Oorspronkelijk was de afspraak bij Auris Taalplein – De Triangel dat alle kinderen gehuisvest zouden blijven tijdens de sloop en nieuwbouw in het huidige gebouw. De bouwlogistiek was daarop afgestemd. Door de noodzaak om de noodlokalen te verwijderen, moesten er toch vijf groepen tijdelijk elders gehuisvest worden. Uiteindelijk kon er ruimte gevonden worden in de PWA-kazerne. Ook voor het Kesper College geldt dat de keuze ligt om alle kinderen elders onder te brengen. Oorspronkelijk was de bedoeling om eerst de nieuwbouw uitbreiding te realiseren en te renoveren in etappes tijdens twee zomervakanties. Uiteindelijk is er ruimte gevonden in de locatie Kanaalstraat van scholengemeenschap De Goudse Waarden, alwaar de kinderen tijdelijk kunnen worden gehuisvest. Dit maakt dat de realisatie uiteindelijk in kortere tijd kan plaatsvinden. Het advies voor de volgende tranche is om meer mogelijkheden voor alternatieve huisvesting te overwegen. Een mogelijkheid zou zijn het kopen van tijdelijke units en deze te plaatsen op een centrale plek in Gouda, waardoor er meerdere projecten parallel in uitvoer gebracht kunnen worden.

Tabel 1: Planning		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Uitvoeringsplan	Auris Taalplein – De Triangel						
Huidige planning			A			O 1	O2
Uitvoeringsplan	Kesper College						
Huidige planning		A					
Uitvoeringsplan	Johannes Calvijnschool						
Huidige planning			A				
Uitvoeringsplan	Casimirschoo I - Herpstraat						
Huidige planning				A			
Uitvoeringsplan	Al Qalam						
Huidige planning				A			
Uitvoeringsplan	Livingstone- school						
Huidige planning					A G		
Uitvoeringsplan	Gymzaal Hoogenburg						
Huidige planning							

Legenda
Vorbereiding conform planning bij vaststelling IHP 1e tranche in 2020
Vorbereiding conform huidige planning
Bouwfase conform planning bij vaststelling IHP 1e tranche in 2020
Bouwfase conform huidige planning
O1 = oplevering nieuwbouw. O2 = oplevering schoolplein.
A = moment ondertekenen afsprakenbrief
AG = moment gepland ondertekenen afsprakenbrief

4.3 Conclusies

1. Het hebben van een Uitvoeringsplan heeft ervoor gezorgd dat er gedurende de afgelopen jaren geen aparte aanvragen zijn gedaan omtrent renovatie of vernieuwbouw van onderwijshuisvesting, met uitzondering van de Internationale Schakelklas. Schoolbesturen geven aan duidelijkheid te willen ook op middellange termijn (periode van 5-10 jaar) in verband met de eigen onderwijshuisvestingsinvesteringen.
2. Er is meer tijd gestoken in de voorbereidingsfase dan vooraf gedacht, voordat de afzonderlijke projecten konden worden gestart. Ditzelfde geldt voor het opstellen van de afsprakenbrieven. Resultaat hiervan zijn producten die ook voor de volgende tranche

kunnen worden gebruikt. Het vastleggen van afsprakenbrieven geeft een goede basis voor ontwikkeling en realisatie.

3. De ervaring is dat het maken van een goed Programma van Eisen tijd kost én op termijn tijd kan opleveren. Het voortkomt onduidelijkheid en frustratie gedurende de ontwerpfase en erna, zeker bij een clustering van meerdere partijen.
4. Het bouwheerschap ligt in principe bij het schoolbestuur. Als er onvoldoende ervaring bij het schoolbestuur is, of de complexiteit is groot (bijvoorbeeld bij clustering), is het te overwegen om het bouwheerschap bij de gemeente te beleggen.
5. In de ontwerpfase is het cruciaal dat er afspraken gemaakt worden over de exploitatie en het beheer van het gebouw, juist als er meer partijen bij betrokken zijn.
6. Het werken in project- en stuurgroepen is goed bevallen. Wel kan er op een aantal punten de werking verbeterd worden: fasedocumenten volledig en op tijd, heldere advisering en besluitvorming, beleggen van stuurgroepen tijdens de realisatiefase.
7. Gedurende het proces is ondervonden dat het scheiden van programma (Uitvoeringsplan) en projectmanagement, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, belangrijk is om in control te zijn en blijven. Dat geldt ook voor de instrumenten om dat te doen. Deze kunnen nog verder worden geprofessionaliseerd.
8. Het overallbeeld is dat de voorbereidingstijd van de projecten langer is geweest dan oorspronkelijk gepland. De planhorizon 2020-2024 is met een jaar verlengd. De verwachting is dat met de opgedane ervaring en stukken, de voorbereidingstijd van de 2^e tranche ingekort kan worden.
9. Voldoende tijdelijke huisvesting van leerlingen tijdens renovatie en nieuwbouw is cruciaal voor de voortgang van projecten.



Johannes Calvijnschool (Definitief Ontwerp)

5 Financiën

5.1 Hoofdvragen

- Wat is de ervaring met de budgetten binnen het Uitvoeringsplan?
- Hoe is de financiële controle georganiseerd?
- Wat is de ervaring met het verkrijgen van de eigen bijdragen van schoolbesturen?

5.2 Evaluatie

5.2.1 Hoogte kredieten

Projectbudgetten

De investeringskredieten zijn vastgesteld aan de hand van de VNG-normen van 2019. Daarbovenop is er een aantal toeslagen toegevoegd:

- Indexaties.
- Normen voor BENG (Bijna Energieneutraal Gebouw) en ENG/NoM (Energie neutraal gebouw/Nul-op-de-Meter gebouw).
- Locatiekosten.

Reden voor de indexaties was dat de VNG-norm jarenlang daarvoor niet was geïndexeerd. De BENG-opslag is toegevoegd vanwege het toen aankomende nieuwe bouwbesluit, waar BENG de verplichte norm zou gaan worden. Er is voor de toeslag ENG/NoM gekozen vanwege de duurzaamheidsambitie van het college. In de praktijk blijkt ook deze toeslag nodig te zijn aangezien een hoger ambitieniveau om meer investeringen vraagt. Per project zijn locatiekosten toegevoegd bedoeld om investeringen op te vangen die niet in de VNG-norm zijn opgenomen, zoals bijzondere terreinkosten (brug, aanpassing parkeervoorziening). Die is in de praktijk ook daadwerkelijk hiervoor ingezet.

Programmabudget

Naast het vaststellen van investerings- en sloopbudgetten heeft de raad ook jaarlijks in de exploitatiebegroting van onderwijshuisvesting een programmabudget beschikbaar gesteld (raadsbesluit 2020). Dit programmabudget is ook daadwerkelijk gebruikt, namelijk voor:

- onderzoeken in het kader van IHP;
- inhuur van gemeentelijke projectleiders (bouwheerschap gemeente) of inhuur gemeentelijk aanspreekpunt (bouwheerschap schoolbestuur);
- inhuur van een onafhankelijk bouwkundig adviseur;
- juridische ondersteuning in maken overeenkomsten.

Sinds de vaststelling door de Raad van het Uitvoeringsplan zijn alle prijzen sterk gestegen (gemiddeld 24,9% VNG ten opzichte van 2020) van onder andere bouwmaterialen, advieskosten en arbeidsloon als gevolg van de COVID-19 pandemie en de huidige oorlog in Oekraïne.

De eerste prijsstijgingen konden worden opgevangen binnen het uitvoeringsbudget zelf. Echter, toen de prijsstijgingen bleven doorgaan, was het nodig om de raad te vragen extra budget beschikbaar te stellen (zie raadsbesluit DGW 2022 en raadsbesluit Uitvoeringsplan 1^e tranche 2023 in bijlage 1). De Raad heeft hiertoe besloten in juni 2023. De verhoging van 24,7% werd gebaseerd deels op de volgens de VNG gestegen bouwkosten van 24,9% en de stichtingskosten die inmiddels voor twee projecten definitief waren.

5.2.2 Financiële voortgang projecten

Een financieel overzicht voor alle zes projecten is als vertrouwelijke bijlage bijgevoegd bij de voortgangsrapportage van oktober. Inmiddels zijn twee projecten aanbesteed van de zeven projecten. De stichtingskosten na aanbesteding bedragen:

- Nieuwbouw Auris Taalplein – De Triangel: € 15.250.000 (inclusief kinderopvang). Investerings in de kinderopvang zijn niet in het Uitvoeringsplan opgenomen. De oorspronkelijke kostenraming (zonder kinderopvang) is € 10.745.628. De raad heeft apart besloten (december 2022) om voor de kinderopvang een investeringsbudget te reserveren van € 1.300.000 (daar staat een kostendekkende huur tegenover). De overschrijding van het oorspronkelijke budget bedraagt daarmee: 26,6% ten opzichte van het oorspronkelijke budget.
- Uitbreiding Johannes Calvijnsschool: € 1.680.000. Het oorspronkelijke investeringsbudget is € 1.525.666. De overschrijding bedraagt 10,1% ten opzichte van het oorspronkelijke budget.
- De overige projecten zijn nog niet aanbesteed.

Met de ervaring van de bovengenoemde overschrijdingen en de stichtingskostenraming van de projecten in de VO- en DO-fase is de verwachting nu dat de projecten in het Uitvoeringsplan binnen het opgehoogde investeringsbudget uitgevoerd kunnen worden. Door verschuiving in tijd van projecten (zie planning) worden kapitaallasten doorgeschoven worden naar een andere jaarschijf. Dit heeft echter geen invloed op de inhoud en de uiteindelijke uitvoering van de projecten van het Uitvoeringsplan.

5.2.3 Verhogingsrisico's binnen projecten

Binnen de projecten is er een aantal risico's naar voren gekomen die kostenverhogend hebben gewerkt, buiten het risico van de eerdergenoemde prijsstijgingen.

Wijzigende aantal leerlingen

Het aantal leerlingen en daarmee het aantal te bouwen vierkante meters heeft grote invloed op de uiteindelijke kosten van het project. Iedere extra vierkante meter nieuwbouw PO kost tussen € 2.700 (VNG, bouwbesluit) – € 3.400 (rekenmodel Deltaplan scholen, referentie duurzaam/ENG). Voor één school (Auris Taalplein – De Triangel) betekende een nieuwe prognose een extra lokaal, dus een verhoging van de bouwkosten.

Aansluitingskosten bij uitbreiding

In het totaalbudget is geen rekening gehouden met de extra kosten die gemoeid zijn bij uitbreiding van een bestaand pand. In de Annex Financiën is gerekend met een budget, gebaseerd op het aantal uit te breiden vierkante meters maal een normbedrag. In de praktijk blijkt dit niet voldoende te zijn, om twee redenen:

- De uitbreiding wordt met een bestaand gebouw verbonden, waarvoor een verbouwing nodig is om een goede aansluiting te maken.
- Bij een uitbreiding gaat het meestal om een relatief klein aantal vierkante meters uitbreiding. Voor de realisatie ervan zijn echter wel hoge kosten gemoeid, zoals kosten voor een architect, installateurs en adviseurs. Daardoor blijft er relatief gezien veel minder budget over voor het bouwproject zelf.

Een realistische begroting bij toekomstige uitbreidingen is een begroting wat rekening houdt met aansluitkosten in het bestaande gebouw.

Kosten voor tijdelijke huisvesting

Tot nu toe is er meer tijdelijke huisvesting nodig geweest dan vooraf gedacht (zie vorig hoofdstuk). De kosten ervan zijn beperkt beleven, aangezien daarover afspraken gemaakt zijn in de afsprakenbrieven, namelijk dat de scholen zouden in het bestaande gebouw tijdens de renovatie of nieuwbouw onderwijs blijven verzorgen. Wanneer er in de toekomst huisvesting

elders geschikt moet worden gemaakt voor tijdelijke huisvesting, dan zal hiervoor een extra post in het budget moeten worden opgenomen.

Wanneer tijdelijke huisvesting nodig is voor een school, dan kan het schoolbestuur conform de Verordening een aanvraag indienen voor de bekostiging van de gemaakte verhuiskosten. Deze worden gedekt uit de exploitatieposten van onderwijshuisvesting.

Voorfinanciering kinderopvang

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat er geen beleidslijn is ten aanzien van voorfinanciering van kinderopvang bij het oprichten van geclusterde nieuwbouw. Voor Auris Taalplein – De Triangel heeft de Raad op 21 december besloten (dossier 5743) om de bouw van de kinderopvang voor te financieren, op basis van een langdurig huurcontract tegen kostprijsdekkende huur. De voorfinanciering was niet opgenomen in het budget van het Uitvoeringsplan. Het Uitvoeringsplan betreft immers onderwijshuisvesting waar de gemeente een wettelijke taak in heeft, dit geldt niet voor kinderopvang. Mocht de keuze in het vervolg zijn om vaker kinderopvang voor te financieren, en daar zijn redenen voor, dan moeten hierover afspraken worden gemaakt en voorinvesteringen worden gereserveerd. Beleid verdient aanscherping op het punt wanneer kinderopvang voorgefinancierd wordt en wanneer het wenselijk is deze te realiseren.

Begroten op basis van VNG-normen

De projectbudgetten zijn gebaseerd op VNG-normen waarover toeslagen zijn berekend. Deze normen zijn vastgelegd in de Verordening Voorzieningen Huisvesting onderwijs en worden jaarlijks geactualiseerd. In de praktijk zien we, zeker bij renovaties en uitbreiding (zie hiervoor), dat bedragen in de praktijk kunnen afwijken. Zo is voor het benodigde budget bepalend wat de mogelijkheden zijn van het bestaande gebouw (Wat is er specifiek nodig om energieniveau (B)ENG te realiseren?) en de aanpassingen of voorzieningen die nodig op de kavel (bijvoorbeeld parkeervoorziening, een brug over het water, e.d.). In het budget van het Uitvoeringsplan zijn opgenomen opslagen voor duurzaamheid en locatiekosten, aangezien de specifieke kosten voor het project niet altijd inzichtelijk zijn in de fase van de totstandkoming van het Uitvoeringsplan. Indien het wel mogelijk is, verdient het de voorkeur om een realistische projectbegroting aan te maken. Zodoende is er duidelijkheid of er met de normberekening realistisch begroot is.

Lobby naar het Rijk

Gouda kampt met een grote achterstand in haar onderwijshuisvesting. De middelen die hiervoor door het rijk via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld, zijn hiervoor ontoereikend. De gemeente Gouda heeft zich meerdere malen ingezet voor de lobby naar het Rijk om meer middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar te stellen. Een voorbeeld is de lobby vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De gemeente zal dit blijven doen.

5.2.4 Finance en control

Om als gemeente financieel in control te zijn, zijn er afspraken gemaakt over de finance en control rondom de projectbudgetten.

Beschikkingen en afsprakenbrieven juridische basis

De kaders voor de afzonderlijke projecten zijn juridisch vastgelegd in een voorlopige beschikking (inclusief afsprakenbrief als bijlage) en een definitieve beschikking aan het schoolbestuur. Deze methodiek is vastgelegd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Gouda 2020. In de beschikking staat het budget dat voor de bouw of renovatie van het schoolgebouw beschikbaar is.

Het investeringskrediet wordt in termijnen beschikbaar gesteld. Deze termijnen zijn vastgelegd in de afsprakenbrief. Na afronding van iedere projectfase in de stuurgroep op basis van

volledige fasedocument en stukken en vastgelegd in de notulen, vindt er – in het geval het schoolbestuur bouwheer is - uitbetaling plaats aan het schoolbestuur. Partijen spreken nader af wat het betalingsregime is tijdens de realisatiefase, aansluitend op de werkzaamheden van de aannemer. Betalingen aan de aannemer (in geval dat gemeente bouwheer is) vinden plaats eveneens volgens een vooraf besproken regime op basis van prestatieverklaringen. Het project wordt afgerond, niet alleen met een proces verbaal van oplevering, maar ook met een accountantsverklaring van het schoolbestuur (in geval school bouwheer is). Vanwege de grote bedragen werden de uitbetalingen bij projecten bij onderwijshuisvesting de afgelopen jaren regelmatig als steekproef door de verschillende accountants eruit gepakt. Tot op heden is de verantwoording snel en soepel gegaan.

Financieel dashboard

Binnen elk project wordt een projectadministratie bijgehouden. Daarnaast zijn er dashboards waarin per project en in totaliteit te zien zijn de uitgaven zijn op dat moment, de planning van investeringen en kapitaallasten over meerdere jaren. Deze laatste wordt per kwartaal geactualiseerd en vormt input voor treasury. Inzichtelijk is ook per project wat het taakstellend budget is, wat de actuele stichtingskosten zijn (op basis van VO of DO-ontwerp), en welke bedragen er voorlopig en definitief beschikt zijn. De dashboards worden nog verder geprofessionaliseerd. Via de P&C-cyclus en de voortgangsrapportages (welke onlangs is aangepast) wordt de raad over de financiële voortgang geïnformeerd.

Werkwijze bij budgetoverschrijding

Het college heeft een werkwijze vastgesteld op moment dat realisatie van een project niet mogelijk is binnen het taakstellend budget, ondanks maatregelen die genomen zijn voor versoering of optimalisatie. Hierover is de raad in juli 2022 (dossier 5345) over geïnformeerd. De werkwijze is dat in de Voorlopig Ontwerpfase de portefeuillehouder besluit of een project doorgaat naar de Definitief Ontwerpfase (DO-fase). In de DO-fase en/of het aanbestedingsfase besluit het college van burgemeester en wethouders of een project doorgaat naar de volgende fase. Na het besluit van portefeuillehouder of college is het stuurgroep lid gemachtigd om akkoord te gaan naar de volgende projectfase te gaan.

De werkwijze is ook dat een overschrijding van het taakstellend budget van het project in eerste instantie wordt opgevangen binnen het totale investeringsvolume van het Uitvoeringsplan. Op moment dat duidelijk is wat de overschrijding is op meerdere projecten, en deze het totale investeringsvolume van de 1^e tranche evident zullen overschrijden, zal de raad een budgetaanvraag worden voorgelegd in de reguliere planning & control cyclus. Dit heeft inmiddels plaatsgevonden. De Raad heeft in juni 2023 besloten het budget voor het Uitvoeringsplan met € 8,3 miljoen te verhogen.

Onafhankelijk bouwkundig adviseur

Als gevolg van evaluatie van eerdere projecten van onderwijshuisvesting, is er binnen het Uitvoeringsplan ervoor gekozen om een onafhankelijk bouwkundig adviseur te betrekken bij de afronding van de projectfases. Vastgelegd is dat deze adviseur zowel door de gemeente als door het schoolbestuur kan worden ingeschakeld ten behoeve van het project, onafhankelijk van wie er bouwheer is. In de praktijk handelt de extern bouwkundig adviseur vooral op verzoek van de gemeente en incidenteel van het schoolbestuur.

De second opinion van de extern bouwkundig adviseur op ontwerpstukken en fasedocumenten (risicobeheersing, stichtingskosten) waren van toegevoegde waarde. De adviseur brengt de gemeente en ook het schoolbestuur beter in positie. Zo heeft het schoolbestuur van de Goudse Waarden de onafhankelijk bouwkundig adviseur meerdere keren in het proces actief betrokken om gezamenlijk te zoeken naar extra bezuinigingsmaatregelen. De adviseur maakt gemeente en schoolbestuur bewust van de investeringskeuzes en de consequenties voor de exploitatie van het gebouw. Zijn onafhankelijke rol draagt bij aan de samenwerking en de besluitvorming in de stuurgroep, ondanks dat deze door de gemeente werd betaald.

Rol van de gemeentelijk inkoopadviseur

De gemeentelijk inkoopadviseur heeft een belangrijke rol gespeeld in met name rondom de aanbestedingsstrategieën en de uitvoer van de aanbestedingen. Het uitgangspunt is (ook beschreven in de afsprakenbrief) dat het aanbestedingsbeleid van de bouwheer leidend is en aansluiting wordt gezocht bij het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. In de praktijk is discussie geweest of het advies van inkoopadviseur bindend was of alleen adviserend. Op moment dat de gemeente zelf geen bouwheer is, dan zijn de adviezen niet bindend. De inkoopadviseur heeft schoolbesturen als bouwheer geholpen om een goede strategie te volgen ten aanzien van de aanbesteding. Het is van belang om inkoopadviseurs vroegtijdig (bij start definitiefase) in het proces te betrekken om vertraging en onduidelijkheid in het proces te voorkomen.

5.2.5 Eigen bijdrage schoolbesturen

Werkwijze

De gemeente voert haar wettelijke zorgplicht ten aanzien van onderwijshuisvesting uit en conform de strategische uitvoeringskaders is het uitgangspunt dat de schoolbesturen binnen de wet- en regelgeving een eigen bijdrage van 10% van de stichtingskosten bijdragen. Daarbij wordt rekening gehouden met het terugverdieneffect op de exploitatie conform de TCO-methodiek (Total Cost of Ownership). Kanttekening was dat voor het primair onderwijs (nog steeds) geldt een investeringsverbod conform de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), dat wil zeggen dat scholen geen gelden beschikbaar mogen stellen voor scholenbouw. Wel is een investering rechtmatig als het investeringen in duurzaamheidsmaatregelen betreft of in onderhoudsbesparende maatregelen, mits er een aantoonbaar terugverdieneffect in zit.

In het Uitvoeringsplan is vastgesteld dat per project een businesscase gemaakt wordt om een reële eigen bijdrage vast te stellen. Hiervoor is een format businesscase ontwikkeld, in samenwerking met schoolbesturen en een externe adviseur. De essentie van het format is als volgt. Op gebouwniveau zijn inkomsten en uitgaven naast elkaar gezet in de nieuwe situatie, het verschil is de eigen bijdrage. Het verschil ontstaat door:

1. De vergoeding die schoolbesturen ontvangen voor onderhoud en exploitatie in 40 jaar (+).
2. De kosten die schoolbesturen maken voor exploitatie en onderhoud in 40 jaar (-).
3. De besparing op onderhoud voor de oude school in de laatste 5 jaar (+).

Format in de praktijk

Per project is een businesscase gemaakt op basis van dit format. Na het model meerdere malen te hebben toegepast, bleek het format moeilijk toepasbaar te zijn. Dit heeft verschillende redenen.

1. Het format is erg gevoelig. Dit komt door de afhankelijkheid van indexatie-parameters. De parameters voor lumpsumvergoeding van scholen, energiekosten en onderhoudskosten zijn sterk veranderd en onvoorspelbaar. Deze parameters hebben een grote invloed op de uitkomst van het model en daarmee voor de eigen bijdrage. De uitkomsten van het format waren daardoor zeer onzeker en onbetrouwbaar.
2. Het format gaat uit dat een nieuw schoolgebouw lagere onderhoudskosten met zich meebrengt. Bouwkundig is daar veel voor te zeggen, echter nieuwe installaties (verwarming, koeling, ventilatie) brengen meer onderhoudslasten met zich mee dan de installaties die een schoolgebouw op dat moment heeft ('een simpele CV-ketel'). Uiteraard wordt daarvoor de energie opgewekt door zonnepanelen, echter de onderhoudslasten worden eerder meer dan minder.
4. Het format is niet toepasbaar voor uitbreiding van een bestaande school.
5. Het format is moeilijk te verenigen met de beperkingen door het investeringsverbod van PO-scholen. Wel is te zien dat accountants van schoolbesturen hier verschillend mee omgaan. De een is ruimhartiger hierin dan de ander. In de toekomst wordt de wet- en regelgeving

aangepast maar naar verwachting is deze nog steeds beperkt. Voor het Voortgezet Onderwijs is er meer mogelijk qua financiering.

Uitkomsten eigen bijdrage

Het format businesscase is per project met de schoolbesturen ingevuld. Vanwege bovenstaande beperkingen, en de conclusie dat daarmee het format niet werkbaar bleek te zijn, zijn er andere afspraken met de schoolbesturen gemaakt.

- Met DGW (Voorgezet) is voorafgaand aan de start van het project de afspraak gemaakt dat het schoolbestuur 10% eigen bijdrage levert over de totale stichtingskosten van het gebouw, zonder hiervoor een business case te maken.
- Met schoolbesturen van de twee uitbreidingsprojecten (Al Qalam en Johannes Calvijnsschool), waarbij de uitbreiding slechts wordt aangesloten op bestaande installaties, zijn de afspraken gemaakt dat de schoolbesturen zelf de zonnepanelen op het hele pand (verduurzaming) financieren. Het schoolbestuur van de Johannes Calvijnsschool heeft daarmee een eigen bijdrage geleverd van € 30.000 (1,8% van de investering).
- Met het schoolbestuur van de renovatie/uitbreiding van het Kesper College is de afspraak gemaakt dat het schoolbestuur bijdraagt aan het gasloos maken van het hele pand (niet alleen de nieuwbouw) en de meerkosten die hiermee gemoeid zijn bekostigt (bodeminstallatie met warmtepompen (WKO)). Het exacte bedrag moet nog door het college worden vastgelegd.
- Met de schoolbesturen van Auris Taalplein – De Triangel is de afspraak gemaakt dat schoolbesturen investeren in verduurzaming: investeringen in een sedumdak en in zonnepanelen (om van energieniveau BENG naar ENG te gaan). Deze investeringen vallen binnen de kaders van het PO-investeringsverbod. Daarnaast investeren de schoolbesturen in de inrichting van het schoolterrein, waarbij veel (openbaar) groen ontstaat, en in maatregelen die de exploitatie van de schoolbesturen ten goede komen (aluminiumkozijnen en vloerafwerking). Ook nemen ze het dagelijks toezicht tijdens de bouw voor hun rekening. De eigen bijdrage van de twee schoolbesturen tezamen is: € 549.966 (3,6% van de investering).

Conclusie is dat het uitgangspunt 10% eigen bijdrage voor PO-scholen niet gehaald wordt, maar dat schoolbesturen wel bereid zijn om een aandeel in de investeringen binnen kaders te leveren.

In het investeringsbedrag van het Uitvoeringsplan is de eigen bijdrage niet op voorhand meegecalculeerd. Het investeringsbedrag is daarmee conservatief ingestoken conform het uitgangspunt van zorgvuldig begroten. Deze werkwijze is ook uitgewisseld met de raad bij de eerdere besluitvorming. De eigen bijdrage resulteert in een lager te activeren bedrag en daarmee lagere kapitaalslasten, wat resulteert in lagere exploitatielasten voor de gemeente.

5.2.6 Alternatief financieren

De mogelijkheden van alternatief financieren zijn naar aanleiding van de motie hierover onderzocht (zie raadsbesluit 2020). Er is een marktconsultatie gehouden onder diverse partijen van alternatief financierders. Vraag was om aan de hand van twee concrete voorstellen (Auris Taalplein – De Triangel en IKC Westergouwe) met een plan en een financieel voorstel te komen. Geen enkele partij had een concrete aanbieding, wel presenteerden ze allen de werkwijze. Verschillen tussen de partijen waren er op het gebied van de eigendomssituatie, governance, risico's voor gemeente, zeggenschap en ervaring. Alle opties zijn uitgewerkt met voor- en nadelen en ter informatie gestuurd aan de raad in de raadsmemo van december 2020.

Conclusie ten aanzien van alternatief financieren was om het onderzoek af te ronden en deze niet in te zetten voor een nieuwbouwproject in de eerste tranche. Redenen hiervoor zijn:

- Met de huidige markt kan de gemeente goedkoper geld aantrekken dan externen. Wanneer dit anders is bij de tweede tranche of het schuldenplafond komt in het geding dan is

heroverweging bij planvorming raadzaam. Echter gelden dan nog steeds onderstaande negatieve aspecten:

- Geen van de aanbieders heeft ervaring met de afronding van projecten alternatieve financiering van onderwijsgebouwen.
- Bij meerdere aanbieders uit de marktconsultatie is grondaankoop de basis van alternatieve financieringsconstructies. Het college is conform haar beleid terughoudend in grondverkoop omdat dit de grip op gebouwen en projecten vermindert. Daarnaast maakt grondverkoop en doorrekening met meerdere partijen het aanbestedingstechnisch zeer complex om te begeleiden en juridisch zeer ingewikkeld. Die expertise heeft de gemeente niet in huis.
- Extra investeringen zijn nodig om per aanbieder een doorrekening van hun aanbod te onderzoeken.
- Uit de marktconsultatie is ten slotte gebleken dat de medewerking van het schoolbestuur een randvoorwaarde is voor alternatieve financiering. Uitgangspunt voor alternatieve financiering is dat het schoolbestuur zijn lumpsumvergoeding, die zij van het rijk ontvangt voor exploitatie en energieverbruik, inzet ten behoeve van de financiering. Medewerking van het schoolbestuur is hiervoor noodzakelijk. Schoolbesturen geven om meerdere redenen aan deze vergoeding niet te willen of kunnen afstaan: verlies van zeggenschap over beheer en onderhoud, verlies van juridisch eigendom en extra tijdsbelasting van onderwijsteams gedurende een dergelijk traject.

De enige vorm van alternatief financieren waarvan nu gebruik wordt gemaakt, is subsidie:

- Specifieke Uitkering Ventilatie Scholen (SUVIS) is een uitkering om het binnenklimaat van bestaande schoolgebouwen te verbeteren. Voor DGW en het Kesper College is een aanvraag ingediend en goedgekeurd.
- Impulsregeling klimaatadaptatie: voor Auris Taalplein – de Triangel is een aanvraag ingediend voor een bijdrage in de bekostiging van het vergroenen van schoolpleinen. Binnenkort wordt duidelijk of deze aanvraag is toegekend.

5.3 Conclusies

1. Het oorspronkelijke budget voor het Uitvoeringsplan is niet voldoende gebleken door de marktomstandigheden van afgelopen jaren, vandaar dat er in juni 2023 een verhoging van het budget is aangevraagd en door de Raad is goedgekeurd.
2. Een realistische Annex financiën als basis voor een volgend Uitvoeringsplan, houdt rekening met aansluitingskosten bij uitbreiding van bestaande bouw, locatiekosten, maatregelen voor tijdelijke huisvesting, toeslagen voor duurzaamheid (ENG/NoM) en IHP-programmakosten. Daarnaast is een actualisering conform de VNG-normen noodzakelijk.
3. Beleidsaanscherping is nodig ten aanzien de kinderopvang (wanneer wel/niet) en voorfinanciering ervan.
4. Behoud de afspraken en instrumenten voor finance and control (werkwijze met afsprakenbrieven, stuur- en projectgroep, dashboards, opschaling bij budgetoverschrijding) en professionaliseer deze verder door.
5. Behoud de rol onafhankelijk bouwadviseur in de uitvoering van projecten.
6. Het uitgangspunt 10% eigen bijdrage voor PO-scholen is niet gehaald. Schoolbesturen zijn wel bereid zijn om een aandeel in de investeringen binnen de wettelijke kaders te leveren.
7. Het format businesscase eigen bijdrage is niet werkbaar. Gezocht moet worden naar een vorm waarin de eigen bijdrage realistisch en haalbaar is, zoals in duurzaamheid (boven bouwbesluit), investeringen die exploitatiekosten verminderen en inrichting schoolplein.

6 Vooruitblik

De uitdagingen waar de gemeente samen met de schoolbesturen voor staan is groot. Het HEVO-rapport uit 2018 gaf al een grote urgentie aan om een flink aantal onderwijsgebouwen aan te pakken en inmiddels zijn er vijf jaar verstreken. Een aantal gebouwen wordt aangepakt dankzij het Uitvoeringsplan eerste fase, maar dit is nog niet voldoende. In de tweede fase en de derde fase zal er flink doorgepakkt moeten worden om alle achterstanden weg te werken. De basis hiervoor is met de eerste fase gelegd.

Een tweede tranche zal niet alle tekorten in een keer kunnen oplossen. Het is daarom belangrijk dat schoolbesturen perspectief krijgen in de aanpak op langere termijn. Niet alleen omdat dit duidelijkheid geeft over de eigen situatie, maar het schept ook vertrouwen in de overheid, dat de problematiek daadwerkelijk wordt aangepakt. Dat perspectief kan niet in beton gegoten zijn, immers er zijn allerlei oorzaken dat het perspectief van schoolbesturen en schoolgebouwen nog zal veranderen. Belangrijk is om het perspectief met schoolbesturen als partners te maken.

Versnellen is hierbij belangrijk. Deze evaluatie geeft hiervoor verschillende mogelijkheden te zien. Zo is een versnelling denkbaar in het maken van programma's van eisen voor schoolgebouwen. Dit geldt ook voor de versnelling in de aanbesteding van ontwerpteams en realisatie van projecten. De combinatie van aanbestedingen (vorming van een zogenaamd 'mandje') zou mogelijk een rol kunnen spelen bij de noodzakelijke versnelling van de procedures. Daarbij zal gekeken moeten worden welke aspecten van een project zinvol gezamenlijk aanbesteed zouden kunnen worden. Om hierin te adviseren is nader onderzoek bij gemeenten met ervaring hierin een vereiste. Dit onderzoek loopt inmiddels.

Essentieel is het hebben van voldoende tijdelijke huisvesting. Deze is nu te weinig voorhanden. Een onderzoek naar tijdelijke huisvesting is op zijn plaats. Er zijn echter ook beperkende factoren, de organisatiekracht bij schoolbesturen en bij gemeente is gelimiteerd. Belangrijk is om een vast team te blijven houden op onderwijshuisvesting, met name in de planvorming en aansturing op het programma binnen de kaders. Met daaromheen een vaste pool met interne en/of externe projectleiders (en bouwprojectmanagers) die binnen de kaders werkzaam zijn en van elkaar blijven leren.

Vanzelfsprekend ligt er ook een grote financiële uitdaging. Goede onderwijsgebouwen kosten veel geld, ondanks dat er sober en doelmatig gebouwd wordt, en de bijdrage van de rijksoverheid zijn niet toereikend. Datzelfde geldt voor de financiële mogelijkheden van Gouda. De gemeente heeft de scholen echt nodig om mee te investeren in gebouwen. Clustering van scholen kan een deel van de oplossing zijn en verschillende schoolbesturen geven aan hierin mee te willen denken.

De komende periode wordt de kwaliteitsslag in onderwijshuisvesting van de gemeente Gouda fysiek zichtbaar. In de vernieuwing van onderwijshuisvesting in Gouda zijn met elkaar leerzame stappen gezet. Deze evaluatie is een basis om daarop door te gaan.



Kesper College (Definitief Ontwerp)

7 Bijlage 1: Besluiten

Geamendeerd Raadsbesluit Uitvoeringsplan Onderwijshuisvesting 1e tranche IHP 2020-2024, 19-02-2020

De raad van de gemeente Gouda besluit:

1. Het Uitvoeringsplan 1 e tranche IHP 2020 - 2024 vast te stellen, inclusief de extra benodigde investerings- en exploitatiebudgetten en de financiële consequenties te verwerken in het eerste ijkmoment 2020.
2. De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Gouda 2020 vast te stellen, deze van kracht te verklaren per 1 maart 2020 en de vorige Verordening uit 2015 in te trekken.
3. Kennis te nemen van de memo alternatieve financiering.
4. Het geheim verklaren van de Annex Financiën met bijlage te bekrachtigen in de eerstvolgende besluitvormende raadsvergadering, gelet op het financieel economisch belang van de gemeente en de betreffende schoolbesturen met het oog op de voorgenomen aanbesteding.
5. In de uitwerking van de businesscases voor schoolgebouwen die voortvloeien uit het Uitvoeringsplan 1e tranche IHP 2020 - 2024 de baten op het gebied van kostenbesparing, CO2-emissie en energie zo veel mogelijk inzichtelijk te maken. Deze baten daarbij afzetten tegen de financieringskosten. De voortgangsrapportages en/of de stukken van de P&C-cyclus te benutten hieromtrent aan de raad te rapporteren en de opgedane ervaringen en leerpunten meenemen als onderdeel in de evaluatie van de 1e tranche van het UVP.

Aangenomen motie:

Verzoekt het college:

- Zich ook komende periode, in overleg met schoolbesturen, te blijven inspannen om het gebruik van alternatieve financieringsmogelijkheden voor IHP-projecten als reële optie af te wegen en de raad hierover tijdig te informeren.

Raadsbesluit Renovatie De Goudse Waarden – Locatie Heemskerkstraat, 19-02-2020

De raad van de gemeente Gouda besluit:

1. In te stemmen met het voorstel tot (40-jaars) renovatie van het pand van De Goudse Waarden aan de Heemskerkstraat en het daarvoor benodigde investeringskrediet van € 20.684.488 beschikbaar te stellen.
2. Het laten vrijvallen van het investeringskrediet ad. € 8.072.000, dat op 9 november 2016 door de raad ter beschikking werd gesteld voor het oude plan, inhoudende (20-jaars) renovatie van een deel van het gebouw van De Goudse Waarden aan de Heemskerkstraat.
3. De financiële consequenties te verwerken bij het eerste ijkmoment 2020.
4. Het geheim verklaren van de bijlagen 1 en 2 te bekrachtigen in de eerstvolgende besluitvormende raadsvergadering, gelet op het financieel economisch belang van de gemeente en het schoolbestuur van De Goudse Waarden met het oog op de voorgenomen aanbesteding.

Aangenomen motie:

Draagt het college op:

- In de afsprakenbrief met De Goudse Waarden (in haar rol als bouwheer) aan te sturen om in de aanbestedingsvoorwaarden op te nemen dat ruimte wordt geboden om tot de meest kostenefficiënte en duurzaamheidstechnisch logische warmtekeuze voor het vernieuwde schoolgebouw te komen, in het licht van de ambitie van Gouda om in 2040 een CO₂-neutrale en aardgasvrije stad te zijn.

Raadsbesluit Nota Maatschappelijke voorzieningen Westergouwe 2021, 26-05-2021

De raad van de gemeente Gouda besluit:

1. In te stemmen met het voorzieningenprogramma voor de wijk Westergouwe, zoals beschreven in de geactualiseerde Nota Maatschappelijke voorzieningen Westergouwe 2021;
 - a. In Westergouwe III een voorzieningencluster te realiseren bestaande uit een kindcentrum met basisonderwijs en kinderopvang, een sportzaal met daaraan gekoppeld een kleine multifunctionele welzijnsruimte, een buitenvoorziening voor sport en bewegen en sociale huurwoningen;
 - b. In Westergouwe IV uit te gaan van realisatie van een buurtontmoetingscentrum, een gezondheidscentrum, kinderopvang en een religieuze voorziening;
 - c. Continuering en uitbreiding van de tijdelijke huisvesting KC De Ontdekkingsreizigers tot oplevering nieuwbouw (2025).
2. Het vaststellen van de geactualiseerde Nota Maatschappelijke voorzieningen Westergouwe 2021 en het benodigde investeringsbedrag in het CIP te actualiseren naar € 49 mio (was € 40 mio).

Collegebesluit proces bij budgetoverschrijding, 5-07-2022

Het college van burgemeester en wethouders van Gouda besluit tot:

1. Het vaststellen van het raadsmemo stand van zaken onderwijshuisvesting en deze ter kennisgeving door te zenden naar de raad.
2. Akkoord te gaan met het toepassen van de onderstaande werkwijze binnen het Uitvoeringsplan onderwijshuisvesting 1e tranche IHP 2020-2024, op moment dat de gemaakte afspraken in de afsprakenbrief (op vlak van risicobeheersing en budgetoverschrijding) zijn nagekomen maar niet leiden tot een stichtingskostenraming die past binnen het taakstellend budget voor dat project als gevolg van de huidige marktomstandigheden:
 - a. In de Voorlopig Ontwerpfase besluit de portefeuillehouder of een project doorgaat naar de Definitief Ontwerpfase (DO-fase).
 - b. In de DO-fase en/of het aanbestedingsfase besluit het college van burgemeester en wethouders of een project doorgaat naar de volgende fase.
 - c. De overschrijding van het taakstellend budget van het project wordt in eerste instantie opgevangen binnen het totale investeringsvolume van het Uitvoeringsplan. Op moment dat duidelijk is wat de overschrijding is op meerdere projecten, en deze het totale investeringsvolume van de 1e tranche evident zullen overschrijden, zal de raad een budgetaanvraag worden voorgelegd in de reguliere planning & control cyclus.
3. Akkoord te gaan met het toepassen van de werkwijze onder besluitpunt twee, waarbij een eventuele overschrijding van taakstellend budget voor het project nieuwbouw KC De Ontdekkingsreizigers vanuit de Nota Maatschappelijke Voorzieningen Westergouwe wordt opgevangen.

Aanvullend besluit m.b.t kinderopvang en ophogen DGW budget, 21-12-2022

De raad van de gemeente Gouda besluit:

1. Het beschikbaar stellen van een investeringskrediet van € 1.300.000,- ter voorfinanciering van de realisatie van kinderopvang bij de nieuwbouw Auris Taalplein – de Triangel (project van het Uitvoeringsplan 1e tranche IHP 2020-2024), de kapitaallasten ervan te dekken via een langdurig huurcontract tegen minimaal kostprijsdekkende huur en de financiële gevolgen van dit investeringskrediet te verwerken in de programmabegroting 2023-2026.
2. Het verhogen van het investeringskrediet voor het project Renovatie De Goudse Waarden - locatie Heemskerkstraat met een bedrag van maximaal € 1.176.385,- (5,7% van gemeentelijk investeringskrediet) en de financiële gevolgen van dit (aanvullende)

investeringskrediet te verwerken als begrotingswijziging in de Programmabegroting 2022.

3. Het toekennen van een budget voor het project Renovatie De Goudse Waarden – locatie Heemskerkstraat ter dekking van de extra tijdelijke huisvestingskosten van € 120.000,- en de financiële gevolgen te verwerken als begrotingswijzigingen voor de Programmabegroting 2022 (€ 100.000,-) en 2023 (€ 20.000,-)

Raadsbesluit Uitvoeringsplan onderwijshuisvesting 2020 – 2024 1^e tranche IHP, 07-06-2023

De raad van de gemeente Gouda besluit:

1. Het verhogen van het investeringsbudget van het Uitvoeringsplan onderwijshuisvesting 2020 – 2024 1^e tranche IHP met een bedrag van € 8,3 miljoen (24,7% van gemeentelijke investeringsbudget in 2020) en de financiële gevolgen van dit (aanvullende) investeringsbudget (inclusief de hogere kapitaalslasten) te verwerken in het meerjarenperspectief 2024-2027 en dit te dekken uit het begrotingsresultaat.
2. Het verhogen van de sloopkosten (exploitatiebudget) met een bedrag van € 166.000 en dit bedrag te dekken door een extra onttrekking aan de reserve onderwijshuisvesting.