Opzet onderzoek naar de onderwijshuisvesting van de gemeente Landsmeer

Rekenkamer gemeente Landsmeer, 13-11-2023

1. *Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag*

In de gemeente Landsmeer gaan circa 1.000 leerlingen naar de 6 basisscholen die Landsmeer zijn gelegen. Deze scholen zijn organisatorisch ondergebracht bij 4 schoolbesturen[1].

De bouw en het onderhoud van scholen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de scholen (schoolbesturen). In 1997 kregen de gemeenten de wettelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs over van het Rijk. De gedachte was hierbij dat de gemeente deze zorgplicht doelmatiger kan uitvoeren dan het Rijk, omdat de gemeente ook besluit over de ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, scholenplanning, etc. De taakverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen wat betreft de onderwijshuisvesting van basisscholen is geregeld in de Wet op het Primair Onderwijs. Hierbij is de gemeente verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding van de onderwijshuisvesting en zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor beheer, onderhoud en exploitatie.
Voor de bekostiging van hun taken ontvangen gemeenten financiële middelen in hun algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Gemeenten zijn – daardoor - vrij deze middelen naar eigen inzichten aan onderwijshuisvesting of aan andere doelen te besteden. Schoolbesturen kunnen jaarlijks een aanvraag tot nieuwbouw of uitbreiding doen. Keurt de gemeente de aanvraag goed dan wordt deze als voorziening opgenomen in het (jaarlijkse) huisvestingsprogramma. De gemeente kan deze taak ook 'doordecentraliseren' naar de schoolbesturen, maar blijft wel verantwoordelijk voor de zorgplicht. De schoolbesturen ontvangen middelen om het gebouw te gebruiken en te onderhouden als onderdeel van de lumpsum die het van het Ministerie van OCW ontvangt; een vast bedrag waaruit personele en materiële uitgaven dienen te worden bekostigd.

In 2016 deed de Algemene Rekenkamer uitgebreid onderzoek naar de onderwijshuisvesting[2]. Daarbij werd geconcludeerd dat gemeenten en schoolbesturen onvoldoende worden geprikkeld om middelen voor onderwijshuisvesting doelmatig in te zetten, dat er vaak een langetermijnperspectief ontbreekt, dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn en dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en schoolbesturen onduidelijk is bij renovatie versus nieuwbouw. Recentelijk pleitten de VNG, de PO- en de VO-Raad voor (structureel) meer middelen om de verouderde schoolgebouwen aan te pakken (gezond en duurzaam).

De gemeente Landsmeer heeft recentelijk een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor de onderwijshuisvesting voor een periode van 12 jaar (2024-2035) aangenomen[3]. Met dit plan dat in samenwerking met de schoolbesturen tot stand is gekomen wil de gemeente regie voeren op toekomstige investeringen in de onderwijshuisvesting. Voor elk van de 6 basisscholen is in een voorkeursscenario aangegeven welke investeringen de komende 12 jaar noodzakelijk zijn. Dit betreft onder andere (ver)nieuwbouw/nieuwbouw, beperkte renovatie en verbetering van het binnenklimaat. Hiervoor is een bedrag geraamd van circa € 9 mln. tot € 10 mln. in de periode 2024-2035. Daarnaast is een alternatief scenario onderscheiden, waarbij de bestaande schoolgebouwen

[1] De volgende 6 basisscholen in Landsmeer vallen onder de volgende 4 schoolbesturen:
- Openbare scholen: Stichting OPSPOOR: OBS De Stap, OBS Ds. J.L. Wagemaker, OBS De Fuik.
- Algemeen Bijzonder Onderwijs: Montessorischool Landsmeer
- Protestant Christelijk Onderwijs: CBS De Hoeksteen
- Rooms-Katholiek Onderwijs: RKBS St. Augustinus

[2] Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, Algemene Rekenkamer (2016)

[3] Integraal Huisvestingsplan gemeente Landsmeer 2024-2035, Raadsvergadering 19 oktober 2023.

worden getransformeerd naar een zogenaamd BENG (Bijna Energie Neutraal Gebouw). De totale investeringskosten bedragen in dit 'BENG-scenario' circa € 12 mln. tot 13 mln.

Ten behoeve van dit IHP heeft de gemeenteraad van Landsmeer in 2021 een aantal uitgangspunten opgesteld. Daarbij heeft de raad bewust keuzes gemaakt om op het gebied van onder andere binnenklimaat, het verduurzamen van de schoolgebouwen en de mogelijkheid van vernieuwbouw in plaats van nieuwbouw een hoger ambitieniveau na te streven dan het wettelijk vereiste niveau.

2. *Doel van het onderzoek*

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente Landsmeer in de afgelopen periode van 12 jaar[4] uitvoering heeft gegeven aan het beleid voor de onderwijshuisvesting. Het onderzoek heeft de volgende belangrijke doelstellingen:

- zicht te krijgen op de middelen die de gemeente Landsmeer voor de onderwijshuisvesting heeft ontvangen uit het Gemeentefonds en de wijze waarop middelen voor onderwijshuisvesting zijn ingezet;
- duidelijk te maken welke sturings- en beheersingsinstrumenten de gemeente heeft om te sturen op een goede huisvesting en stabiliteit van onderwijsinstellingen;
- in kaart te brengen hoe de kaderstellende en controlerende functie van de raad wordt ingevuld en op welke wijze de raad over de onderwijshuisvesting wordt geïnformeerd.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer de raad informeren over mogelijke kansen en knelpunten aan de hand van de lessen die getrokken kunnen worden uit de wijze waarop in de afgelopen periode uitvoering is gegeven aan het beleid voor onderwijshuisvesting. Deze informatie kan de raad gebruiken bij het beoordelen van de verdere uitwerking van het IHP 2024-2035 en bij het beoordelen van de voortgang van de uitvoering ervan (beide: controlerende taak). Tevens kan de gemeenteraad deze informatie gebruiken voor een eventuele (tussentijdse) bijstelling van de in 2021 geformuleerde uitgangspunten en de ambities die in het recente IHP 2024-2035 zijn opgenomen (kaderstellende taak).

3. *Centrale vraagstelling en deelvragen*

De centrale vraagstelling voor het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

> *In hoeverre heeft de gemeente Landsmeer op doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering gegeven aan het beleid voor de onderwijshuisvesting, welke mogelijkheden zijn er voor verbetering en in hoeverre worden deze met het Integraal Huisvestingsplan ondervangen?*

Deelvragen zijn:

- *Welke beleid heeft de gemeente Landsmeer de afgelopen 12 jaar gevoerd met betrekking tot de onderwijshuisvesting?*
- *Welke inkomsten (uit het Gemeentefonds of anderszins) en uitgaven heeft de gemeente gedaan voor de onderwijshuisvesting?*
- *Op welke wijze heeft de gemeente ingespeeld op de behoeften voor onderwijshuisvesting bij de schoolbesturen en welke investeringsbesluiten zijn genomen?*

[4] Voor zover bekend is het IHP 2024-2035 van de gemeente Landsmeer het eerste beleidsdocument met een dergelijk karakter. Het 'principe' van een gezamenlijk meerjarig huisvestingsplan is gebaseerd op een initiatief van de VNG en de PO- en VO-raad uit 2018. Beoogd is om het IHP wettelijk te verplichten voor gemeenten.

- *Zijn de afspraken over de verantwoordelijkheden voor renovatie tussen schoolbesturen en de gemeente helder?*
- *Op welke wijze is de gemeenteraad geïnformeerd over de onderwijshuisvesting en de behoeften van scholen en op welke wijze heeft de raad vervolgens zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld?*

4. Omschrijving normenkader

Normenkaders voor dit onderzoek bestaan ten eerste uit de wettelijke voorschriften, waarbij met name de Wet op het Primair Onderwijs van belang is. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van normbedragen voor onderwijshuisvesting zoals deze jaarlijks door de VNG worden gepubliceerd. Deze kunnen gebruikt worden voor een vergelijking met de normbedragen zoals deze in de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Landsmeer* (2017) worden gehanteerd. Daarnaast kan een vergelijking worden gemaakt tussen de gemeente Landsmeer en enkele andere gemeenten waar rekenkameronderzoeken naar Onderwijshuisvesting zijn uitgevoerd[5].

5. G*lobale onderzoeksopzet: vooronderzoek, waarna keuze voor vervolgonderzoek*

Het onderzoek zal, gelet op de recentelijk vastgestelde uitgangspunten door de raad (2021) en het IHP 2024-2035, starten met een zogeheten vooronderzoek. Met dit vooronderzoek, aan de hand van voornamelijk een deskstudie, willen we in kaart brengen of en zo ja welke specifieke kansen en knelpunten zich de afgelopen 12 jaar in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid hebben voorgedaan, op welke wijze de raad hierbij is betrokken en in welke mate ervaringen met het onderwijshuisvestingsbeleid zijn 'meegenomen' in het recent vastgestelde IHP 2024-2035.
Het vooronderzoek zal starten met een schets van de ontwikkelingen in het onderwijshuisvestingsbeleid en de uitvoering ervan in de afgelopen 12 jaar. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van gemeentelijke documenten, zoals begrotingen en jaarrekeningen, de genoemde Verordening voor de onderwijshuisvesting en de gemeentelijke besluiten die in het kader van deze verordening zijn genomen en raadsstukken die hierop betrekking hebben. Daarnaast zal een analyse worden gemaakt van de specifieke inkomsten (Gemeentefonds) voor onderwijshuisvesting en uitgaven (aan de hand van de begroting en rekening) die hiervoor gedaan zijn. Tevens wordt in kaart gebracht hoe het recent vastgestelde IHP 2024-2035 ambtelijk en bestuurlijk is voorbereid en op welke wijze ervaringen vanuit het verleden bij het opstellen ervan zijn betrokken. Hiertoe wordt de deskstudie aangevuld met gesprekken met ambtelijke betrokkenen.
De uitkomsten van het vooronderzoek zullen worden gedeeld in een groepsgesprek met de leden van de gemeenteraad. Aan de hand van de uitkomsten van het vooronderzoek en die van het groepsgesprek met de leden van de gemeenteraad zal de Rekenkamer besluiten of een diepergaand vervolgonderzoek zinvol is.

6. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten

Het project zal worden opgestart in het najaar 2023, zal een doorlooptijd van enkele maanden hebben en zal uiterlijk in het voorjaar 2024 worden afgerond. Voor dit project zal gebruik gemaakt worden van de binnen de rekenkamer aanwezige kennis en expertise. Er zal dus in principe geen inhuur van externe expertise plaatsvinden.

[5] O.a. Rekenkamercommissie Zoetermeer (2021), Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (2021), Rekenkamer Rotterdam (2020), Rekenkamercommissie Veenendaal (2020), Rekenkamer Arnhem (2020).

Het onderzoek zal in onderlinge taakverdeling worden uitgevoerd door V.L. (Victor) Eiff en R. (Roeland) Rengelink, beiden lid van de rekenkamer van de gemeente Landsmeer.

Het tijdsbeslag voor het vooronderzoek wordt als volgt ingeschat:

- Voorbereidingen onderzoek:	10 uur
- opstarten onderzoek:	5 uur
- doornemen literatuur, wetgeving, verordening, IHP	10 uur
- in kaart brengen inkomsten en uitgaven	10 uur
- in kaart brengen investeringsbeslissingen: college en raad	15 uur
- interviews met medewerkers inzake voorbereiding IHP	5 uur
- samenstellen (concept)rapport en wederhoor	10 uur
- bespreken resultaten met raad:	5 uur
	70 uur

De kosten van het onderzoek zullen op basis van deze urenbegroting circa € 5250,- bedragen (incl. reiskostenvergoeding, excl. BTW). Deze kosten komen ten laste van het budget 2023/2024 van de Rekenkamer Landsmeer.

7. Presentatie en communicatie

Het onderzoek zal gepresenteerd worden in de vorm van een rapport, waarin verslag wordt gedaan van het uitgevoerde vooronderzoek en waarin de bevindingen, met zo mogelijk conclusies en aanbevelingen worden opgenomen. Dit zal na ambtelijke toetsing besproken worden met een vertegenwoordiging van de raad. Op grond van de uitkomsten hiervan zal de Rekenkamer besluiten of een vervolgonderzoek wordt uitgevoerd.

Het rapport naar aanleiding van het vooronderzoek zal, inclusief de uitkomsten van het gesprek met de raad, gepubliceerd worden op de website van de rekenkamer.