Raadsvoorstel

Onderwerp	raadsvoorstel Rekenkameronderzoek Onderwijshuisvesting
Zaakid	0637751212
Auteur	A.E.M. de Vries-Asselbergs 06 – 4699 8624 a.e.de.vries@zoetermeer.nl
Gemeentesecretaris	Huykman, B.J.D.
Directeur	drs R. Blokland MCM
Portefeuillehouder	Wethouder Iedema
Medeverantwoordelijke(n)	

Uiterste behandeldatum (+ reden)	
Programma(s)	Alle
Eerdere besluitvorming	
Samenvatting	De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar onderwijshuisvesting met als doel de raad inzicht te geven in de beheers- en sturingsinstrumenten en de rolverdeling tussen rijk, scholen en gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting. Onderwijshuisvestingbeleid is namelijk niet alleen voor scholen belangrijk, maar kan ook ingezet worden ter verbetering van buurten en wijken. Dat biedt mogelijkheden met het oog op Zoetermeer 2040. Daarnaast is gekeken naar de informatievoorziening over onderwijshuisvesting aan de raad. Door de bank genomen constateert de rekenkamercommissie een overwegend positief beeld. Hoewel er incidenteel signalen en zorgen rondom onderwijshuisvesting waren (bijvoorbeeld het leerlingen-overschot bij De Tjalk en de sluiting van MAVO Zoetermeer), komt uit het onderzoek niet naar voren dat er structureel sprake is van een problematische situatie. Bij incidenten zoeken raad en gemeente –zoals dat ook zou moeten– naar passende oplossingen binnen de bestaande kaders. De bestaande sturings- en beheersinstrumenten werken naar behoren. Zoetermeer werkt bijvoorbeeld met een Integraal Huisvestingsplan (IHP) en wordt door de PO-raad als goed voorbeeld gezien. Momenteel wordt het IHP in samenwerking met de schoolbesturen herzien. De rekenkamercommissie vraagt er aandacht voor om duurzaamheid in de brede zin van het woord in het nieuwe IHP op te nemen en nadrukkelijk het verband te leggen met de ambities voor Zoetermeer 2040. De rekenkamercommissie heeft diverse aanbevelingen geformuleerd aan zowel raad als college. Het college heeft in de bestuurlijke reactie aangegeven met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Voorgesteld wordt in te stemmen met deze uitwerking en de overige aanbevelingen over te nemen.
Bijlagen	1. Aanbiedingsbrief raad onderzoek Onderwijshuisvesting 2. Onderzoeksrapport ‘Onderhoud en vernieuwing – sturing op

	onderwijshuisvesting in Zoetermeer’ 3. Bestuurlijke nota Onderwijshuisvesting 4. Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Onderwijshuisvesting

Raadsbesluit 0637751212

raadsvoorstel Rekenkameronderzoek Onderwijshuisvesting

De raad van de gemeente Zoetermeer;
Gelezen het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie over Onderwijshuisvesting en de bestuurlijke reactie hierop van het college van B&W

besluit

1. a. in te stemmen met de door het college voorgenomen uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie met betrekking tot het IHP2 inzake energieneutraliteit, verbetering van het binnenklimaat en de impuls van onderwijshuisvesting aan het vestigingsklimaat;
   b. in te stemmen met de door het college voorgenomen uitwerking van de aanbeveling van de rekenkamercommissie met betrekking tot het leggen van een nadrukkelijk verband met de bredere ambities voor de positionering van de stad in 2040;
   c. in te stemmen met de door het college voorgenomen uitwerking van de aanbeveling van de rekenkamercommissie met betrekking tot het in kaart brengen van de ambities en de reële kosten en te analyseren wat dat betekent voor benodigde middelen en de herijking van het Vervangingsfonds en;
   d. het college te verzoeken de onder 1a, 1b en 1c genoemde besluitpunten concreet en voorzien van keuzemogelijkheden, kansen en risico's in het na het kerstreces verwachte raadsvoorstel IHP 2 PO tot uitdrukking te laten komen.

2. de aanbeveling van de rekenkamercommissie om periodiek de voortgang van de actiepunten uit de kadernotitie te bespreken en gezamenlijk te bepalen welke thema's prioriteit hebben, over te nemen.

3. a. in te stemmen met de uitwerking van het college van de aanbeveling van de rekenkamercommissie aan het college om met schoolbesturen te spreken over hun zorgen en ideeën over de voorgenomen schaalsprong alsmede de visie Zoetermeer 2040, alsmede over de wederzijdse verwachtingen wat betreft 'commitment' van zowel de gemeente als de schoolbesturen, en
   b. het college te verzoeken de raad tijdig te informeren in geval er signalen of zorgen zijn, om geschilpunten zoveel mogelijk te voorkomen.

4. a. in te stemmen met de uitwerking van het college van de aanbeveling van de rekenkamercommissie aan het college om de risico's rond huisvesting in het voortgezet onderwijs scherp in kaart te brengen en ook in het voortgezet onderwijs met een IHP te gaan werken en
   b. het college te verzoeken de praktische uitwerking van het IHP-traject VO zo spoedig mogelijk ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

Over dit besluit geen referendum mogelijk te maken omdat het een organisatorische aangelegenheid van de raad betreft.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 20 december 2021

de griffier,	de voorzitter,
drs R. Blokland MCM	drs. M.J. Bezuijen

Toelichting

Probleemstelling en kader
Vanuit de raad heeft de rekenkamercommissie signalen ontvangen dat er onvoldoende grip wordt ervaren op het thema onderwijshuisvesting. Er zijn zorgen om kapitaalvernietiging door leegstaande schoolgebouwen en een faillissement van een schoolbestuur, twee kwesties waar de raad direct in wordt benaderd. De huisvesting wordt niet voldoende flexibel geacht, er zijn vragen over hoe een duurzaam huisvestingsbeleid te voeren en hoe doelmatig de rolverdeling tussen gemeente en schoolbesturen is.

Onderwijshuisvesting is niet alleen voor scholen van belang. Onderwijshuisvestingsbeleid vormt één van de instrumenten, zo stelt de Algemene Rekenkamer[1], die de politiek kan inzetten voor verbetering van de positie van wijken en buurten waar bewoners een lagere sociaaleconomische positie hebben. Voor Zoetermeer is de vraag aan de orde of onderwijshuisvesting een rol kan spelen in het keren van de dalende trend op het gebied van woonaantrekkelijkheid en sociaal-economische positie[2].

Voor beide functies van het onderwijshuisvestingsbeleid – de smallere en de bredere – is het van belang te weten welke sturings- en beheersinstrumenten er binnen onderwijshuisvesting zijn en wat de rolverdeling is tussen de betrokken partijen. Om scherper zicht te krijgen op de beïnvloedingsmogelijkheden van gemeente en raad heeft de rekenkamercommissie besloten een onderzoek naar onderwijs en onderwijshuisvesting te laten uitvoeren. Het 213a-onderzoek dat in 2016 in opdracht van het college is uitgevoerd wordt kort in de beschouwing meegenomen.

Doel van het voorliggend onderzoek is om de raad inzicht te geven in
1. de bestaande sturings- en beheersinstrumenten;
2. wat per instrument de rolverdeling is tussen gemeente-schoolbesturen-rijk én raad-college;
3. in hoeverre die instrumenten doeltreffend en doelmatig ingezet worden, geïllustreerd met een aantal casussen.

Hiermee beoogt de rekenkamercommissie de raad handvatten te geven om onderwijshuisvesting te gebruiken als middel om gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

Conclusies
In dit onderzoek is gekeken naar instrumenten en de bijbehorende rolverdeling, de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze instrumenten, de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen en tot slot naar de informatievoorziening aan de en de sturing door de raad. Door de bank genomen constateert de rekenkamercommissie op al deze onderdelen een overwegend positief beeld.

Vanuit de volksvertegenwoordigende rol van de raad is het begrijpelijk dat inwoners zich bij zorgen wenden tot de raad, in de hoop dat de raad iets voor hen kan betekenen. Hoewel er dus incidenteel signalen en zorgen rondom onderwijshuisvesting waren, komt uit het onderzoek niet naar voren dat er structureel sprake is van een problematische situatie. Bij incidenten zoeken raad en gemeente – terecht – naar passende oplossingen binnen de bestaande kaders. De bestaande sturings- en beheersinstrumenten werken naar behoren.

[1] https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt/Rapport_Schoolgebouwen.pdf
[2] Bureau Louter (2019) “De staat van Zoetermeer”; webpagina Zoetermeer 2040

1. Vergeleken met andere gemeenten loopt Zoetermeer op onderdelen voorop. De PO-Raad benadrukt op haar website het belang van een integraal huisvestingsplan (IHP), geeft advies over het opstellen van een dergelijk plan, en noemt hierbij de werkwijze in Zoetermeer als voorbeeld.

2. De kracht van het Zoetermeerse stelsel voor onderwijshuisvesting schuilt in de samenhangende inzet van verschillende instrumenten: het vervangingsfonds (langjarig), het IHP (vijfjarig), de jaarlijkse schoolruimteverdeling en de kwaliteitskaart. Momenteel is er alleen voor het primair onderwijs een IHP, bekeken wordt of dit voor het voortgezet onderwijs ook mogelijk is.

3. De genoemde samenhangende instrumenten zorgen voor duidelijkheid, ook op lange termijn, en leggen daarmee de basis voor een constructieve samenwerking (in de vorm van regelmatig overleg en coproductie van de kadernotitie[3] voor het nieuwe IHP) tussen gemeente en schoolbesturen. Dit geldt overigens voornamelijk voor het primair onderwijs en minder voor het voortgezet onderwijs.

4. Regelmatig overleg tussen schoolbesturen en gemeenten, binnen de wettelijke kaders en met oog voor elkaars belangen en rol, blijkt in Zoetermeer hele praktische resultaten op te leveren. Door onderlinge afspraken in het primair onderwijs over het bouwheerschap van de gemeente houdt de gemeente zicht op de staat van de gebouwen, zodat onderhoud en vervanging goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Door frequent overleg komen ook fluctuaties in leerlingenaantallen goed in beeld. Scholen passen hun aannamebeleid aan zodat leegstand wordt beperkt.

5. Er zijn in de rolverdeling wel spanningsvelden aan te wijzen. Het dreigende faillissement van de koepel SSVOZ bijvoorbeeld, legde de spagaat bloot waarin de gemeente zich bevond. Enerzijds is het gemeentebestuur namelijk, op grond van artikel 23 lid 4 Grondwet, verplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Anderzijds is de gemeente niet direct verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de financiële positie van een school of voor het onderhoud aan schoolgebouwen, waar zich in het geval van SSVOZ problemen voordeden. Om toekomstige incidenten van deze aard beter het hoofd te kunnen bieden, is er met voortgezet openbaar onderwijs een convenant ‘instandhouding Openbaar Voortgezet Onderwijs Zoetermeer’ afgesloten dat 1 januari 2021 is ingegaan.

6. Zoetermeer heeft de ambitie om alle schoolgebouwen in 2040 energieneutraal te laten zijn. Bovendien vraagt, naar aanleiding van de corona-pandemie, het binnenklimaat extra aandacht. Een flink deel van het gebouwenbestand in het primair onderwijs is aan vervanging toe. Bij het opstellen van het IHP-2 zal daarom ook gekeken worden naar een herijking van het Vervangingsfonds.

7. Onderwijshuisvesting staat als beleidsterrein niet op zichzelf, maar is ook van belang voor zaken als stadsvernieuwing, een gezonde bevolking, revitalisering van minder sterke wijken et cetera. Daarmee kan onderwijshuisvesting (aantrekkelijk onderwijs draagt bij aan de aantrekkelijkheid van een wijk) een belangrijk middel zijn om de knelpunten zoals beschreven in Zoetermeer 2040 te helpen oplossen. Omgekeerd biedt een multifunctioneel

[3] In het onderzoek wordt verwezen naar een kadernotitie. Dit betreft de door de gemeente Zoetermeer, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties gezamenlijk opgestelde ‘Kadernotitie Onderwijshuisvesting gemeente Zoetermeer’, waarbij ICS Adviseurs in opdracht van de gemeente Zoetermeer als penvoerder fungeerde. De notitie geeft de kaders voor het ontwikkelen en actualiseren van het Integraal Huisvestingsplan (2021-2025) (IHP-2) en tevens voor het ‘Vervangingsfonds schoolgebouwen’. Daarnaast zijn er in deze notitie concrete acties benoemd om bijvoorbeeld bepaalde beleidsthema’s verder uit te werken. De kadernotitie is bestuurlijk tijdens het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) van 18 september 2020 vastgesteld en wordt tegelijkertijd met het nieuwe IHP later dit jaar aan de raad aangeboden (Zie voor de planning het memo Dynamische bestuursplanning, 24-06-2021)

gebruik van schoolgebouwen perspectief voor nieuwbouw. Dit vraagt wel durf en een vooruitziende blik van de raad: er moet immers besloten worden over langdurige trajecten en over gebouwen die tientallen jaren mee moeten gaan, ruim over de horizon van een vierjarige bestuursperiode.

8. De kadernotitie die ter voorbereiding op het IHP-2 is opgesteld, is een coproductie van gemeente en schoolbesturen van het primair onderwijs. Er is een uitgebreide actiepuntenlijst opgesteld. Toch worden bepaalde wensen van de gemeente, zoals duurzaamheid en multifunctionaliteit van gebouwen, niet direct gedeeld door de schoolbesturen.

9. De aanbevelingen uit het 213a-onderzoek dat in 2016 werd uitgevoerd, zijn allemaal in zekere vorm opgevolgd. Punten die blijvende aandacht verdienen zijn de borging van kennis binnen het ambtelijk apparaat en vragen over mogelijke oneerlijke concurrentie rondom kinderopvang.

10. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is in de regel in orde, vooral waarbij het gaat om lopende zaken. Aandachtspunt is het tijdig informeren van de raad bij (signalen van) incidenten. Op die manier kan worden voorkomen dat bij de raad het gevoel ontstaat dat de enige mogelijkheid nog is te ‘tekenen bij het kruisje’.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies heeft de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen voor de raad en het college geformuleerd:

Aan de raad en het college

1. Het belang van het IHP-2 is groter dan enkel een herziening van het IHP-1. Onderwerpen als energieneutraliteit en verbetering van het binnenklimaat zijn actueel. Daarnaast kan hoogwaardige onderwijshuisvesting met multifunctionele gebruiksmogelijkheden een impuls geven aan het vestigingsklimaat van Zoetermeer. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om in het op te stellen IHP-2 ruim aandacht te besteden aan deze onderwerpen en tevens nadrukkelijk een verband te leggen met de bredere ambities voor de positionering van de stad in 2040.

2. Breng de ambities en de reële kosten goed in kaart en analyseer wat dat betekent voor benodigde middelen en de herijking van het Vervangingsfonds.

3. De kadernotitie geeft heel concreet op thema gerangschikte actiepunten voor verbetering aan. De rekenkamercommissie beveelt aan om periodiek de voortgang van de actiepunten uit deze notitie te bespreken en gezamenlijk te bepalen welke thema’s prioriteit hebben.

Aan het college

1. Bespreek met de schoolbesturen de wederzijdse verwachtingen wat betreft ‘commitment’ van zowel de gemeente als de schoolbesturen. Voer het gesprek met de schoolbesturen over de voorgenomen schaalsprong alsmede de visie Zoetermeer 2040 en hun zorgen, maar ook ideeën, daarover.

2. Breng de risico’s rond huisvesting in het voortgezet onderwijs scherp in kaart en ga ook daar werken met een IHP.

Voorstel/keuzemogelijkheden/risico’s

In de bestuurlijke reactie heeft het college niet alleen aangegeven alle aanbevelingen te onderschrijven, maar ook vermeld op welke wijze de aanbevelingen worden uitgewerkt. Besluitpunt 1 heeft dan ook als doel om de voorgestelde uitwerking over te nemen.

Onderwijshuisvestingsbeleid biedt kansen in het realiseren van de ambities en het oplossen van knelpunten met het oog op Zoetermeer 2040, daarom benadrukt de rekenkamercommissie het leggen van verbinding. Aangezien het IHP een meerjarenplan is, hebben raad en college juist nu de kans om het onderwijshuisvestingsbeleid enerzijds te gebruiken om de schoolgebouwen toekomstbestendig te maken en anderzijds de verbinding te leggen met Zoetermeer 2040. Om het onderwijshuisvestingsbeleid goed te kunnen benutten, moeten ambities en middelen met elkaar in evenwicht zijn. Het is dan ook van belang om heldere kostenplaatjes te hangen aan de verschillende wensen en ambities, zodat de raad hier keuzes in kan maken.

Met besluitpunt 2 wil de rekenkamercommissie de raad en het college aansporen om werk te maken van de actiepunten, die gezamenlijk met de schoolbesturen zijn opgesteld. Het gaat om een behoorlijke lijst. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden, daarom is het belangrijk om in gezamenlijkheid de prioriteiten te bepalen. De wijze waarop het gezamenlijk prioriteren gebeurt, kan onderwerp van gesprek zijn in de behandeling van het nieuwe IHP. De raad kan bijvoorbeeld aangeven welke thema's prioriteit hebben en het college verzoeken om in bestaande (thema)bijeenkomsten of rapportages over de voortgang te rapporteren. Een andere optie is dat het college in de perspectiefnota de keuzemogelijkheden met de daarbij behorende (financiële) gevolgen aan de raad voorlegt.

Besluitpunt 3 ziet toe op het benutten van de bestaande samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen, zowel om actuele praktische zaken te organiseren als gebruik te maken van elkaars input in het nadenken over de toekomst. Zeker als de raad ervoor kiest om het onderwijshuisvestingsbeleid breder te trekken dan alleen de schoolgebouwen, is het zaak om een goede relatie te onderhouden met de schoolbesturen en gezamenlijk op te trekken.

Aangezien het IHP voor het primair onderwijs een goed werkend instrument is, wil de rekenkamercommissie het college graag stimuleren om ook voor het voorgezet onderwijs een soortgelijke werkwijze te hanteren. Het college heeft aangegeven hier reeds een start mee gemaakt te hebben, besluitpunt 4 dient dan ook ter instemming van de uitwerking van deze aanbeveling.

Financiën
Dit raadsbesluit heeft geen financiële gevolgen. De eventuele uitwerking van de aanbevelingen kan wel financiële gevolgen met zich meebrengen.

Controleprotocol
n.v.t.

Participatie en Communicatie
n.v.t.

Duurzaamheid
n.v.t.

Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten
n.v.t.

Rapportage en evaluatie
Planning
Het college heeft aangegeven om het IHP 2 PO na het kerstreces ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Besluitpunt 4b ziet erop toe dat het college de praktische uitwerking van het traject IHP VO zo spoedig mogelijk ter besluitvorming aan de raad voorlegt.