

Onderwijshuisvesting *In Helder Perspectief*

REKENKAMER COMMISSIE
GEMEENTE VEENENDAAL

Publicatie: 20 februari 2020



Voorwoord



De huisvesting van scholen is een onderwerp dat op veel belangstelling van ouders en schoolbesturen kan rekenen. Immers vormt die huisvesting voor langere tijd de omgeving waarin onderwijs wordt gegeven en ontvangen. Die langere tijd en de grote aantallen leerlingen waar het om gaat bieden ook de mogelijkheid en vormen de noodzaak om een lange termijn huisvestingsplan te maken (het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs - IHP). Redelijk tot goed te voorspellen aantallen leerlingen en hun geografische (wijk) herkomst bieden een basis voor ramingen van de behoefte aan huisvesting over vele jaren. Een inventarisatie van de huidige huisvesting en hun kwaliteit (o.a. onderhoud) bieden daartegenover een beeld van beschikbaarheid van huisvesting over de komende jaren. Gezamenlijk vormt dat de basis voor een IHP. In het laatste IHP is bovendien aandacht geschonken aan de ontwikkeling van Integrale Kind Centra (IKC) binnen het kader van het IHP.

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de totstandkoming van het IHP en vooral het beleidsmatig omgaan met dat IHP in de afgelopen jaren bij de realisatie van een tweetal projecten. Daarin worden de rollen en het functioneren van alle stakeholders, van schoolbesturen tot ambtenaren en van portefeuillehouders tot raadsleden belicht. Daarmee geven we een beeld over het verleden, waarmee we hopen juist een bijdrage te leveren aan de toekomst in de vorm van aanbevelingen voor een nieuw bijgesteld IHP en de manier van omgaan daarmee.

Namens de Rekenkamercommissie Veenendaal,

A handwritten signature in black ink, which appears to be 'J. Telgen'.

Jan Telgen
Voorzitter

Samenvatting



Samenvatting

De Rekenkamercommissie Veenendaal heeft onderzoek gedaan naar het IHP en de realisatie van IKC's. Het doel van dit rekenkameronderzoek is: "inzicht in de beleidsvorming van het IHP 2015, het proces tot en de beheersing van de uitvoering daarvan en de momenten waarop de raad invulling kan geven aan zijn controlerende rol."

Belangrijkste bevindingen

Het bestaande IHP is gezien de context een goede aanzet tot integrale sturing op het scholenbestand. En is ook een goed startdocument als het in latere fasen zou zijn bijgewerkt en aangevuld. Bepaalde elementen kunnen scherper. Voorbeelden hiervan zijn een analyse van de toekomstwaarde van het huidige aanbod en een variantenstudie (nieuwbouw, renovatie, etc.). Ook de financiële uitgangspunten blijken niet houdbaar. De projecten zijn met kengetallen doorgerekend, waarvan het werkveld in 2015 wist dat die niet realistisch waren. Signalen daarover zijn niet verwerkt. Als we in ogenschouw nemen dat het IHP een project is van ruim € 30 miljoen, dan kun je stellen dat de voorbereiding diepgaander moet en de tussentijdse bewaking grondiger.

Als we naar de eerste twee projecten uit het IHP kijken dan blijkt het volgende:

- Het CLV is voor redelijke kosten uitgevoerd. De vraag blijft of de tegenvaller van de tijdelijke huisvesting niet voorzien had kunnen worden. De gemeente heeft weinig onderzoek gedaan om deze meerkosten te voorkomen;
- Het IKC-West had goedkoper gekund. Het moet mogelijk zijn om een goed en duurzaam onderwijsgebouw te realiseren voor circa 15% minder;
- Wat met name opvalt is dat er weinig expliciet gestuurd wordt op kosten. De sturingsdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer) heeft wat dat betreft matig gefunctioneerd, waardoor er geen aandacht is geweest voor de hoogte van kosten, de mogelijke alternatieven en de effecten op de haalbaarheid van het IHP.

Het gevolg is dat in de raadsvoorstellen onvoldoende inzichtelijk gemaakt wordt dat de hogere kosten in de huidige projecten, automatisch leiden tot minder beschikbare middelen in de volgende projecten. Voor de vervolgprojecten betekent

dit waarschijnlijk uitstel of afstel. In hoeverre gemeentelijke doelen daarmee in het gedrang komen is niet duidelijk.

Van een professionele organisatie mag worden verwacht dat effecten, gevolgen en keuzes expliciet gemaakt worden. En dat die ook intern en met de raad bespreekbaar gemaakt worden.

Aanbevelingen aan het college

1. Maak een nieuw IHP en richt de programmasturing op dit IHP beter in.
2. Versterk de ambtelijke organisatie en werk projectmatig.
3. Verbeter de informatie aan de raad door tijdiger, vollediger en explicieter te zijn.

Aanbeveling aan de raad

4. Raadsleden: vraag doortastender door.

Inleiding



Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor de (ver)nieuwbouw in het (speciaal) primair- en het voortgezet onderwijs. Deze verantwoordelijkheid wordt onder meer ingevuld met het IHP. De raad heeft op 28 mei 2015 het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015-2020 vastgesteld. Het IHP is tot stand gekomen samen met de schoolbesturen. In het IHP 2015-2020 is de keuze gemaakt om niet verder te investeren in oude scholen, maar om samen met de verschillende schoolbesturen te werken aan een fasegewijze vernieuwing. Hierbij worden in beginsel geen solitaire scholen meer gerealiseerd, maar voorzieningen die invulling geven aan het onderwijskundige streven om voorzieningen te realiseren die bruikbaar zijn voor een doorlopende leerlijn (0-12 jaar). Met deze vernieuwing wordt ook het kader gerealiseerd om leegstand in schoolgebouwen, met name in de oudere wijken van Veenendaal, te beperken. Het IHP geeft kaders voor het realiseren van IKC's.

De concentratie van schoollocaties geeft de mogelijkheid om in samenwerking met de scholen en eventueel andere (commerciële) partijen vorm en inhoud te geven aan de IKC's. Met het IHP is een weg ingeslagen waarin de komende 40 jaar wordt gewerkt aan een verjonging van het scholenbestand. In het IHP 2015-2020 zijn de middelen gereserveerd voor de aanpak van de eerste jaren tot 2019. Voor de jaren na 2020 (buiten de looptijd van dit IHP) worden de financiën vastgelegd in de komende programmabegrotingen.

De planvorming en de ontwerpen voor de eerste twee projecten uit het IHP (IKC-West en CLV) zijn inmiddels afgerond. De raad heeft daartoe in de vergadering van 22 november 2018 een aanvullend krediet voor de realisatie beschikbaar gesteld. In de raadskalender 2019 is door het College een heroverweging van de bij het IHP opgenomen Uitvoeringsagenda aangekondigd. De aanleiding daarvoor vormen onder meer de gestegen ontwikkelingskosten van het IKC-West.

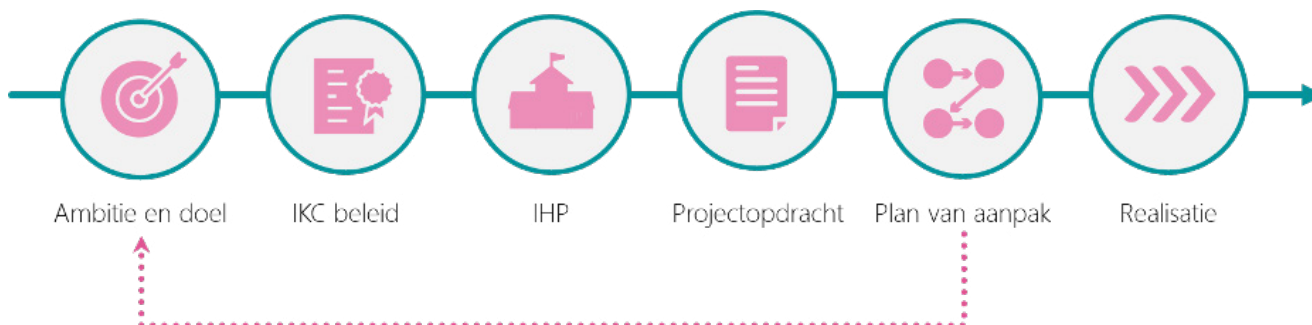
Doel en vraagstelling



Doel en vraagstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is: “inzicht in de beleidsvorming van het IHP 2015, het proces tot en de beheersing van de uitvoering daarvan en de momenten waarop de raad invulling kan geven aan zijn controlerende rol.”

In figuur 1 schetsen we het proces voor de ontwikkeling van onderwijshuisvesting. Deze procesbeschrijving gebruiken we als kapstok voor het onderzoek. De besluitvorming over de laatste projecten (IKC-West en CLV) zijn volgens dit proces verlopen.



Figuur 1 proces ontwikkeling onderwijshuisvesting

In alle fasen zijn keuzes gemaakt die doorslaggevend zijn in het project. Daarom zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is het IHP in Veenendaal tot stand gekomen?
2. Hoe groot is de impact van de eerste twee projecten, IKC-West en CLV, op de verdere uitvoering van het IHP? Zijn de projecten illustrerend voor de volgende projecten, of is er sprake geweest van incidentele omstandigheden?
3. Hoe wordt er in de fases “projectopdracht” en “plan van aanpak” gestuurd op de ambities en doelstellingen op gebied van onderwijs(huisvesting)?
4. Welke controle- en bijstellingsmechanismen zijn er tijdens de fases “projectopdracht” en “plan van aanpak” toegepast?
5. Is de raad voldoende geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om, met de instrumenten die ze heeft, bij te sturen in het proces?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen worden de eerste twee projecten uit het IHP (IKC-West en CLV) als voorbeelden aangehaald. Het IKC-West neemt daarbij een prominentere rol in. Argumenten daarvoor zijn dat de overschrijding hoger is en het gehele ontwikkelproces is gecoördineerd door de gemeente. Verder is CLV het enige project in het voortgezet onderwijs binnen het IHP, terwijl er meerdere IKC's op de planning staan.

In dit rapport presenteren we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en beantwoorden we de onderzoeksvragen. De volledige nota van bevindingen is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Het rapport wordt afgesloten met vier aanbevelingen.

Beantwoording onderzoeksvragen



Beantwoording onderzoeksvragen

1. Hoe is het IHP in Veenendaal tot stand gekomen?

Het IHP komt tot stand in een complexe setting. De gemeente is verantwoordelijk voor de nieuwbouw van schoolgebouwen. De schoolbesturen zijn onder meer verantwoordelijk voor de onderhouds- en energiekosten van de gebouwen gedurende de exploitatie van het schoolgebouw. Deze verantwoordelijkheidsverdeling leidt er toe dat schoolbesturen met elkaar concurreren om een goede plek te bemachtigen op de uitvoeringsagenda in het IHP. Het gemeentelijk budget is beperkt en de kwaliteit van schoolgebouwen laat te wensen over. Hoe sneller en hoe meer gemeentelijke investeringen naar de eigen scholen kunnen worden getrokken, hoe beter. Een nieuwer gebouw betekent minder onderhoudslast, minder energielast, een beter binnenklimaat en een aanwas van nieuwe leerlingen.

Veenendaal is geen uitzondering op deze regel. De effecten van het concurrentiemodel zijn hier zelfs groter vanwege de grote hoeveelheid aan actieve schoolbesturen met uiteenlopende denominaties. Schoolbesturen willen daarbij het liefst een school hebben op meerdere plekken in de gemeente. Hierdoor is de specifieke denominatie voor zoveel mogelijk mensen een reële optie bij de schoolkeuze. Deze achtergrond heeft in het verleden geleid tot een veelheid aan kleine basisscholen in de gemeente. In meerdere gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen schoolbesturen onderling te wensen overlaat. Schoolbesturen in Veenendaal hebben verschillende belangen, hebben gebouwen van verschillende kwaliteit en hebben niet allemaal gelijke kennis van zaken. Het is voor de gemeente balanceren om in die context tot concrete

afspraken te komen. Bepaalde zaken, zoals het sluiten van schoollocaties, zijn niet goed bespreekbaar. Behoud van locaties blijkt belangrijk in de concurrentie tussen scholen. Die context maakt de oplossingsruimte klein.

Tot slot is het IHP tot stand gekomen met beperkte middelen. In de organisatie van Veenendaal vinden op dat moment op de sleutelposities van de onderwijshuisvesting personeelswisselingen plaats. Medewerkers geven aan dat er sprake is van onderbezetting. In deze context moet de gemeente, samen met de schoolbesturen, tot een IHP komen. Dat is gelukt. De schoolbesturen zijn bij dit proces betrokken geweest en hebben formeel akkoord gegeven op het uiteindelijke IHP en de uitvoeringsagenda.

In dit rekenkameronderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader. Hierin is omschreven op welke onderdelen we een uitwerking verwachten per fase in het huisvestingsproces. Wanneer we het IHP van Veenendaal langs deze lat leggen, valt het volgende op:

De volgende onderdelen zijn op een adequate manier opgepakt in het IHP:

- Er is inzicht in groei en krimp van de leerlingaantallen binnen de verschillende gebieden in de gemeente. Ook is er een gedegen visie op ruimtegebruik, die volgt uit de groei- en krimpanalyse;
- Er is een financiële doorrekening gemaakt op basis van de plannen in de uitvoeringsagenda;
- Het IHP heeft een formeel besluitvormingstraject doorlopen.

Het is hierbij door de raad vastgesteld;

- Bij de totstandkoming van het IHP was er sprake van een goede samenwerking met de schoolbesturen. Zij zijn betrokken in de planvorming en de totstandkoming van het IHP.

De volgende onderdelen kunnen worden verbeterd:

- Een analyse van de toekomstwaarde van de schoolgebouwen ontbreekt.
 - Er mist een duidelijke probleemstelling. Er wordt gesteld dat het gebouwenbestand functioneel en technisch verouderd is. Het begrip functionele kwaliteit wordt niet meetbaar gemaakt en de gebouwen zijn hierop niet beoordeeld.
 - Een analyse van de toekomstwaarde van het aanbod van scholen ontbreekt.
- Veenendaal heeft relatief veel scholen. De kleine scholen verkeren niet letterlijk onder de opheffingsnorm doordat het juridisch gezien dislocaties zijn die onderdeel uitmaken van een (grotere) school. In de praktijk gaat het om vrijwel apart functionerende locaties. Dislocaties zijn ongunstig voor de exploitatie van de schoolbesturen en leiden tot een versnipperde voorraad met hogere kosten. Bij het opstellen van het IHP is geen analyse gemaakt van de kracht en zwakte van dit onderwijsaanbod. Bijvoorbeeld gemeten naar doelen als thuisnabij en keuzevrijheid. Er zijn geen alternatieven onderzocht om de normatieve leegstand op een andere manier op te lossen, bijvoorbeeld door het sluiten van scholen. Ook in de interviews horen we dat het bestaande scholenbestand als gegeven wordt beschouwd. Het wordt

duidelijk dat er in de Veenendaalse context, waar scholen volop met elkaar concurreren, weinig ruimte bestaat om dit soort moeilijke kwesties bespreekbaar te maken. Dat komt overigens ook in veel andere gemeenten voor.

- Een variantenstudie (renovatie, nieuwbouw, etc.) ontbreekt. Het IHP is doorgerekend op basis van kengetallen voor vervangende nieuwbouw. We zien geen rekensommen waarin de afweging tussen levensduurverlenging en vervanging door nieuwbouw transparant wordt gemaakt. De bedoeling van de opstellers was dat hiermee een veilige en voorzichtige doorrekening wordt gemaakt en dat er later nog ruimte is om varianten door te rekenen. In de praktijk blijkt het IHP geïnterpreteerd te worden als besluit voor vervangende nieuwbouw. Hierdoor zien we ook in de volgende fases geen variantenstudie.
- De doorrekening gaat uit van ontoereikende bouwkosten. In de investeringskostenraming wordt uitgegaan van de normgetallen van VNG. Het projectteam was op de hoogte dat de normgetallen van VNG ontoereikend waren. Het projectteam had vertrouwen dat het verschil (destijds geraamd op 15%) kon worden overbrugd door cofinanciering. De cofinanciering is niet concreet gemaakt en niet overeengekomen met de schoolbesturen. In hun reactie op de uitvoeringsagenda geeft één van de schoolbesturen ook aan zich grote zorgen te maken over de financiering van de nieuw scholen. De referentie van de 2e fase van het Ontmoetingshuis heeft duidelijk laten zien dat de normvergoeding niet toereikend is.
- Niet alle noodzakelijke kosten bij nieuwbouw zijn meegenomen. De kostenopstellingen zijn niet compleet. Locatiegebonden meerkosten zijn onderschat. De veronderstelling was dat deze kosten gedekt werden uit de opbrengsten van

vrijkomende locaties. Een iets meer uitgewerkt plan per locatie had inzicht kunnen geven in de kosten voor tijdelijke huisvesting, de ruimtelijke inpassing en de opbrengsten bij herontwikkeling.

- Een risicoanalyse en beheersmaatregelen kunnen worden verbeterd. In het IHP zijn geen scenario's geschetst waaruit de impact van wijzigingen van belangrijke financiële parameters duidelijk wordt. Wat zijn de gevolgen voor de uitvoeringsagenda wanneer de rente stijgt of daalt? En wat als de bouwkosten stijgen of dalen? Welke beheersmaatregelen kunnen we treffen? Op welk moment komt de uitvoeringsagenda in gevaar? Wanneer informeren we de raad hierover?

2. Hoe groot is de impact van de eerste twee projecten, IKC-West en CLV, op de verdere uitvoering van het IHP? Zijn de projecten illustrerend voor de volgende projecten, of is er sprake geweest van incidentele omstandigheden?

Het CLV is het enige project in het voortgezet onderwijs binnen het IHP. Het is de enige VO-school die is opgenomen in de uitvoeringsagenda. Dat de uiteindelijke kosten de ramingen in het IHP overschreden, is met name het gevolg van de kosten voor tijdelijke huisvesting. Hoewel dit mogelijk voorzien had kunnen worden in het IHP, is dit te beschouwen als een incident.

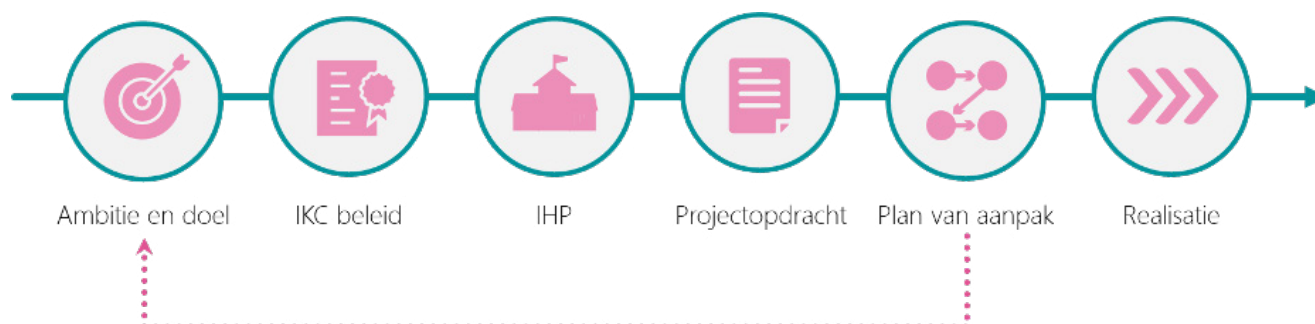
Het IKC-West is een project dat illustrerend is voor de verdere uitvoeringsagenda. De komende jaren staan veel vergelijkbare projecten gepland. Het IKC-West is uitgevoerd volgens de gebruikelijke gemeentelijke werkprocessen. In dit geval lag het bouwheerschap bij de gemeente. Dit is niet ongebruikelijk bij de ontwikkeling van IKC's. Er was geen sprake van bijzondere incidentele omstandigheden.

Het is aannemelijk dat bij de volgende projecten, zonder verandering in aanpak, het volgende wederom zal plaatsvinden:

- a. Schoolbesturen aan blijven sturen op nieuwbouw, wat het voor de gemeente moeilijk maakt om alternatieven te bewerkstelligen;
- b. Een variantenstudie wordt niet voorgelegd aan de raad waarbij de kosten, baten en effecten op de beleidsdoelen per variant inzichtelijk zijn gemaakt;
- c. Een kredietaanvraag die de kosten uit het IHP overstijgt. Dit komt doordat:
 - i. De normkosten waarmee is gerekend in het IHP achterhaald zijn;
 - ii. Niet alle kosten die onlosmakelijk zijn verbonden met het ontwikkelen van een school meegenomen zijn in de raming in de uitvoeringsagenda;
- d. Er gestuurd zal worden op het specifieke project, in plaats van op het IHP als geheel.

De impact van de hogere kosten van de eerste twee projecten op het IHP als geheel is niet inzichtelijk gemaakt. Het is gebruikelijk om in de raadsvoorstellen een dekingsvoorstel voor de komende drie jaar op te nemen. Daarmee is niet inzichtelijk gemaakt of de toename in de kapitaallasten door de hogere investeringen, voldoende financiële ruimte laat voor de resterende uitvoeringsagenda in het IHP. Er wordt nauwelijks expliciet gemaakt dat de hogere kosten in het huidige project, automatisch leiden tot minder beschikbare middelen in de volgende projecten. Voor de vervolgprojecten betekent dit waarschijnlijk uitstel of afstel.

3. Hoe wordt er in de fases “projectopdracht” en “plan van aanpak” gestuurd op de ambities en doelstellingen op gebied van onderwijs(huis)vesting?



Figuur 1 proces ontwikkeling onderwijshuisvesting

De fase “projectopdracht” wordt uitgevoerd door de afdeling Wijk- & Stadsbeheer (WSB). Deze afdeling is tevens verantwoordelijk voor het IHP. De achterliggende beleidsdoelen in het IHP zijn: thuisnabij onderwijs bieden, passend onderwijs bieden, doorlopende leerlijnen creëren en leegstand reduceren. Deze doelen laten ruimte voor de uitwerking van verschillende varianten. Bij het project IKC-West gaat het vizier echter vrijwel meteen op een nieuwbouwvariant in de vorm van een IKC op een specifieke locatie. Veel kaders worden als hard gegeven beschouwd, behalve het budget. Doordat er niet integraal op de uitvoeringsagenda van het IHP wordt gestuurd, wordt het effect van budgetoverschrijding op de projectoverstijgende ambities en doelstellingen niet expliciet.

In de fase “plan van aanpak” wordt de verantwoordelijkheid voor het project overgedragen. Soms naar een schoolbestuur, zoals bij het CLV het geval was. In het geval van IKC-West wordt de verantwoordelijkheid overgedragen naar Programma’s & Projecten (P&P). Bij een multifunctioneel gebouw als een IKC is dit niet ongebruikelijk.

P&P staat verder af van het onderwijs en het IHP. Hier wordt gestuurd op de realisatie van het bouwproject. Sturing op de projectoverstijgende ambities en doelstellingen zou plaats moeten vinden in de stuurgroep. De sturing op het project vanuit WSB, dat verantwoordelijk is voor het IHP, is geborgd door een vertegenwoordiging in deze stuurgroep. De stuurgroep komt gedurende deze fase niet bijeen, waardoor de officiële sturingsmogelijkheden zich alleen voordoen bij het vaststellen van het Definitief Ontwerp.

De schoolbesturen onderschrijven de doelen van het IHP en het IKC-beleid. In de praktijk is de invulling van het IKC-beleid nog behoorlijk ingewikkeld gebleken. Zeker met twee schoolbesturen die een andere kijk op onderwijs hebben. De schoolbesturen zijn bereid om praktische afspraken te maken, maar hebben ook hun eigen organisatie en onderwijsvisie die een verdere integratie in de weg staan. De gemeente ziet die integratie als belangrijke element van de IKC visie: “één aansturing die zorgt voor één visie, één plan en één uitstraling”. Schoolbesturen hebben in het project weinig ruimte ervaren om het IKC-beleid tussentijds te evalueren. Het standpunt van de gemeente was: afspraak is afspraak. Dit verhaal heeft twee kanten: de gemeente verwacht van haar partners dat zij zich aan afspraken houden, schoolbesturen verwachten van hun maatschappelijke partner oog voor hun argumenten.

4. Welke controle- en bijstellingsmechanismen zijn er tijdens de fases “projectopdracht” en “plan van aanpak” toegepast?

De projectorganisatie is telkens formeel ingericht. Daarbij is er sprake van project- en stuurgroepen. De stuurgroep heeft de mogelijkheid om te controleren en bij te stellen. We constateren dat de stuurgroep in de fase “plan van aanpak” niet naar behoren heeft gefunctioneerd. De stuurgroep is gedurende deze fase twee keer samen gekomen: aan het begin en aan het einde van het traject. Dit is onvoldoende voor een goede projectsturing.

De rol van de stuurgroep is onduidelijk. De meeste afstemming vindt plaats in het projectteam en in het overleg met de bestuurlijk opdrachtgever. De sturingsdriehoek bestaat uit de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer. Doordat zowel de ambtelijk opdrachtgever als de ambtelijk opdrachtnemer van de afdeling P&P kwamen, ontbreekt hier de sturing op de projectoverstijgende doelstellingen (programmasturing).

In de sturingsdriehoek werd bij aanvang van het “plan van aanpak” aangegeven dat het afgegeven krediet niet toereikend is. Dit risico is ook in het “plan van aanpak” verwoord. Dit plan van aanpak is door B&W goedgekeurd.

Uit de interviews blijkt dat P&P op basis van ervaringscijfers een raming van € 6,4 miljoen heeft opgesteld. De ervaringscijfers zijn gebaseerd op een extrapolatie van de investeringskosten bij de realisatie van het Ontmoetingshuis. Dit bedrag is niet opgenomen in de stukken.

De bestuurlijk opdrachtgever kent de raming van P&P en geeft aan dat het project vooralsnog uit blijft gaan van het taakstellend budget van € 4,9 miljoen en dat zij bereid is

naar de raad te gaan als blijkt dat er echt meer geld nodig is. Er worden geen aanwijzingen gegeven om het project anders in te richten. Er worden geen varianten gevraagd. Dit wordt door het projectteam opgevat als akkoord van de bestuurlijk opdrachtgever.

WSB ziet dat bedragen in deze fase oplopen. In interviews blijkt dat er informeel contact is tussen WSB en het projectteam. WSB vertrouwt er op dat bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager samen tot goede besluitvorming komen. WSB ziet de sturende kracht van de portefeuillehouder en de sterke wens van het bestuur om een prestatie neer te zetten. Dat is de koers en daar is het projectteam loyaal aan.

Tijdens de ontwerpfases staat participatie van de buurt, doorloopsnelheid en het vasthouden aan het uitgangspunt van het IHP (nieuwbouw in de vorm van IKC) centraal. Er is geen aantoonbare sturing op kosten en ook de omvang van het gebouw neemt toe (terwijl een van de doelen van het IHP was om het aantal m² terug te dringen). Gebruikers worden niet betrokken in de financiële consequenties van ontwerpkeuzes. De schoolbesturen hebben geen vraag van de gemeente gehad om te bezuinigen in het project.

In de fase “plan van aanpak” zijn geen alternatieven onderzocht. Het project is zo snel ontwikkeld dat daar ook weinig ruimte voor was. Ook gaf het initiatiedocument daarvoor geen aanleiding en hebben WSB, stuurgroep, ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever niet gevraagd om terugvalopties. In de eerste weken na benoeming van de nieuwe wethouder wordt duidelijk dat het project niet binnen het taakstellend budget kan worden opgelost. De wethouder kiest er voor om dit transparant in de raad te brengen bij het raadsvoorstel “beschikbaarstelling aanvullend krediet realisatie IKC-West, 11 september 2018”. Er wordt op dat moment niet gezocht naar kostenbesparingen in het project. Ook worden er geen varianten onderzocht.

Tot slot hebben de schoolbesturen en de kinderopvang zitting in de stuurgroep bij het IKC-West. Dit zijn partijen die niet budgetverantwoordelijk zijn, maar die er wel alles aan is gelegen om op korte termijn een kwalitatief hoogwaardig gebouw te realiseren. Deze belangen kunnen botsen.

5. Is de raad voldoende geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om, met de instrumenten die ze heeft, bij te sturen in het proces?

De raad is op diverse momenten geïnformeerd. Tijdens de projecten zien we dat op de momenten van de raadsvoorstellen, de keuzemogelijkheden voor de raad beperkt zijn. Belangrijke keuzes, zoals de variantkeuze, zijn al gemaakt. De keuzes voor de raad komen daardoor neer op het al dan niet akkoord gaan met de kredietaanvraag. En dat gebeurt in een fase van het project, waarbij het niet akkoord gaan met het voorgestelde krediet leidt tot een afbreukrisico voor de gemeente. Er wordt in de raadsvoorstellen geen inzicht gegeven in de effecten van de kostenoverschrijdingen op de haalbaarheid van het IHP. In de periode tussen vaststelling van het Definitief Ontwerp en de raadsvergadering zijn de effecten niet doorgerekend. Wel is er in de raadsvergadering toegezegd om het IHP te herijken.

Documenten aan de raad zijn niet altijd even expliciet. De vraag is bijvoorbeeld of de raad er voldoende van doordrongen was dat:

- a. bij de doorrekening van het IHP niet alle noodzakelijke kosten voor nieuwbouw zijn meegenomen,
- b. het IHP niet op voorhand een keuze is voor de ontwikkeling van nieuwe IKC's
- c. de kadernota leidt tot significant hogere kosten voor het IHP.

Het zit soms ook in kleine dingen: slim gekozen uitgangspunten of ambigue verwoordingen. Maar ook het moment is niet altijd even expliciet. Zo wordt de verhoging van 25% van de kosten van het IHP (circa € 8 miljoen) via de kadernota

aangemeld en met één zin onderbouwd. Het risico op serieuze overschrijdingen in IKC-West wordt in het projectenboek op pagina 82 gemeld. Hier staat dat het budget van € 4,9 miljoen waarschijnlijk niet toereikend is. Het projectteam wist op dat moment dat het project minimaal € 6,4 miljoen ging kosten.

De raad is daar ook niet kritisch op geweest. In de raadsvergadering waarin het raadsvoorstel “beschikbaarstelling aanvullend krediet realisatie IKC-West, 11 september 2018” wordt behandeld worden bijvoorbeeld geen vragen gesteld over alternatieven, kostenbesparingen en oorzaken. Ook vraagt de raad niet naar de gevolgen voor het IHP. Het debat gaat vooral over het wel of niet investeren in “VENG” (Volledig Energieneutraal Gebouw). De raad stemt unaniem in met het raadsvoorstel.

14 mei 2019 is de eerste herijking van het IHP als ingekomen stuk bij de raadscommissie binnengekomen. De herijking is nog niet door de raad geagendeerd. In deze herijking worden de financiële parameters bijgesteld en blijft de projectinhoud grotendeels overeind. De investeringskosten worden verhoogd naar € 2.128 per m2 bruto vloeroppervlak (een redelijk bedrag voor een VENG school met klimaatklasse C, maar 25% lager dan de kosten voor IKC-West) en de rente verlaagd naar 2%. Voor aspecten zoals prioritering, bijdrage van schoolbesturen, tijdelijke huisvesting, opbrengst uit vrijkomende locaties en de locatiegebonden kosten, worden gelijke uitgangspunten gekozen als in het IHP. Op basis van deze uitgangspunten blijft een jaarlijks tekort van € 360.000,- over.

Aanbevelingen



Aanbevelingen

De belangrijkste bevindingen zijn dat het IHP beter kan, dat het IHP als programma aangestuurd zou moeten worden en dat de sturing een impuls kan gebruiken. Die kern van bevindingen brengt ons tot de volgende vier aanbevelingen:

Aanbevelingen aan het college

1. Maak een nieuw IHP en richt de programmasturing op dit IHP beter in.

- a. Bedenk dat een IHP breder is dan een paar bouwprojecten. En richt de organisatie daarop in. Investeer in een goede relatie met de schoolbesturen. En bedenk een mechanisme om het concurrentiemodel tussen scholen te verminderen. Met een open vizier zijn er veel meer oplossingsrichtingen dan er nu in beeld komen. Maak het taboe van herschikking van aanbod van scholen bespreekbaar, zodat de investeringen gericht zijn op de kwaliteit van onderwijs in plaats van op behoud van gevestigde belangen. De gemeente kan daarin een sturende kracht zijn.
- b. Maak een nieuw IHP. Beschrijf in het IHP minimaal het volgende:
 - Benoem doelen van onderwijs en maak meetbaar hoe huisvesting daaraan kan bijdragen;
 - Baseer de probleemanalyse op feiten. Beoordeel de kwaliteit van schoolgebouwen op basis van objectieve criteria;
 - Maak expliciet hoe de uitvoeringsagenda moet worden geïnterpreteerd;
 - Maak expliciet welke kosten en opbrengsten zijn meegerekend, en welke er onvermijdelijk nog bij komen in een latere fase;

- Maak expliciet wat de impact is van het IKC-beleid op het IHP. En hoe hiermee dient te worden omgegaan in de volgende fases van het huisvestingsproces;
- Maak een doorrekening op basis van actuele bouwkosten. Maak een inschatting van onvermijdelijke bijkomende kosten en neem deze, waar nodig, op in het dekkingsvoorstel;
- Voeg een risicoanalyse toe. En benoem de beheersmaatregelen.
- c. Borg de integrale sturing op het IHP (programmasturing) in de projectorganisatie van de individuele projecten. Bepaal bij afwijkingen in het project, ten opzichte van de uitgangspunten in het IHP, wat het effect is op de andere projecten in de uitvoeringsagenda. Neem de uitkomsten hiervan op in de raadsvoorstellen.

2. Versterk de ambtelijke organisatie en werk projectmatig.

- a. Versterk de ambtelijke organisatie op het gebied van onderwijshuisvesting. Het IHP is een complex meerjarenplan dat een uitvoeringsagenda van enkele tientallen miljoenen omvat. Gemeenten met een vergelijkbaar aantal scholen en schoolbesturen beschikken over het algemeen over een grotere en zwaardere bezetting om tot een gedegen IHP te komen (en de uitvoering hiervan in goede banen te leiden).
- b. Maak een start met projectmatig werken in de fase “projectopdracht” en “plan van aanpak”:
 - Het inrichten van een gedegen projectorganisatie, waarin geborgd is dat er integraal gestuurd wordt op het IHP;
 - Zorg dat ambtelijk opdrachtnemer en ambtelijk opdrachtgever niet afkomstig zijn van dezelfde afdeling;

- Neem geen partijen op in de stuurgroep die niet of nauwelijks verantwoordelijk zijn voor het budget;
- Zorg dat de stuurgroep periodiek bij elkaar komt;
- Maak fasedocumenten en laat deze goedkeuren in de stuurgroep;
- Maak in elke projectfase kostenramingen en rapporteer daar expliciet over;
- Maak risico's en beheersmaatregelen transparant;
- Grijp periodiek terug naar project overstijgende doelstellingen en ambities;
- Bekijk opnieuw alternatieven wanneer er sprake is van kostenoverschrijdingen.
- c. Verbeter de financiële sturing in de individuele projecten en in de aansturing van het IHP. Bijvoorbeeld door te werken met projectcontrollers die een escalatiemogelijkheid hebben naar de concerncontroller.

3. Verbeter de informatie aan de raad door tijdiger, vollediger en explicieter te zijn.

Betrek de raad eerder in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld door de variantenkeuze voor te leggen. Daarnaast moet de raad eerder en explicieter op de hoogte worden gesteld als op ambtelijk niveau duidelijk is dat het afgegeven krediet ontoereikend is.



Aanbeveling aan de raad

4. Raadsleden: vraag doortastender door

De raad kan doortastender optreden en doorvragen naar verduidelijking wanneer begrippen, keuzes of uitgangspunten op meerdere manieren uitgelegd kunnen worden. Dat draagt bij aan een transparantere besluitvorming.

Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen de eerste twee projecten uit het IHP (IKC-West en CLV) als voorbeelden worden aangehaald. Het IKC-West zal daarbij een prominentere rol innemen. Argumenten daarvoor zijn dat de overschrijding hoger is en het gehele ontwikkelproces is gecoördineerd door de gemeente. Verder is CLV het enige project in het voortgezet onderwijs in de uitvoeringsagenda van het IHP, terwijl er meerdere IKC's op de planning staan.



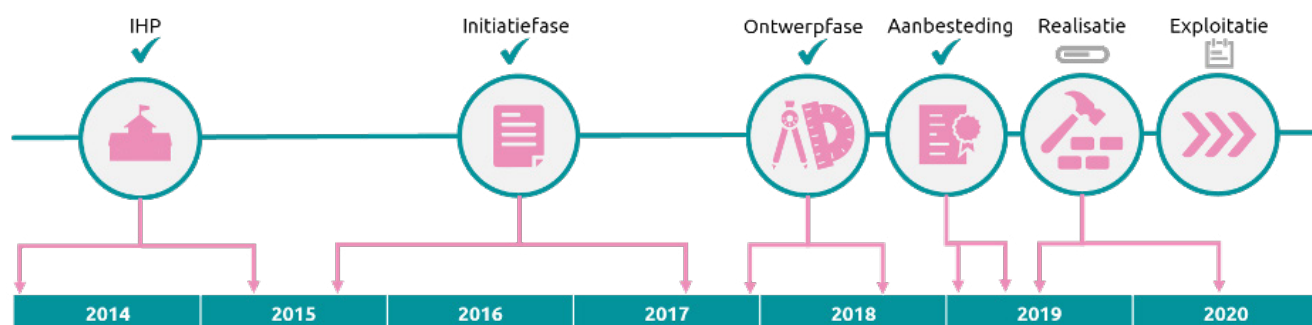
IKC-WEST

Beschrijving van het project

Het project IKC-West wordt door alle betrokkenen gezien als een project met een positief resultaat. Het is een duurzame school die goed is ingepast in zijn omgeving. De buurt heeft kunnen participeren bij de stedenbouwkundige invulling. De toekomstige gebruikers zijn erg tevreden over het ontwerp. De scholen werken op een positieve manier samen. Samen zorgen scholen en kinderopvang voor een doorgaande leerlijn. Hoewel die afspraken tussen scholen onderling volgens de gemeente nog wel wat scherper kunnen, hebben partijen er vertrouwen in dat de samenwerking de komende jaren verder zal groeien.

Planning van het project

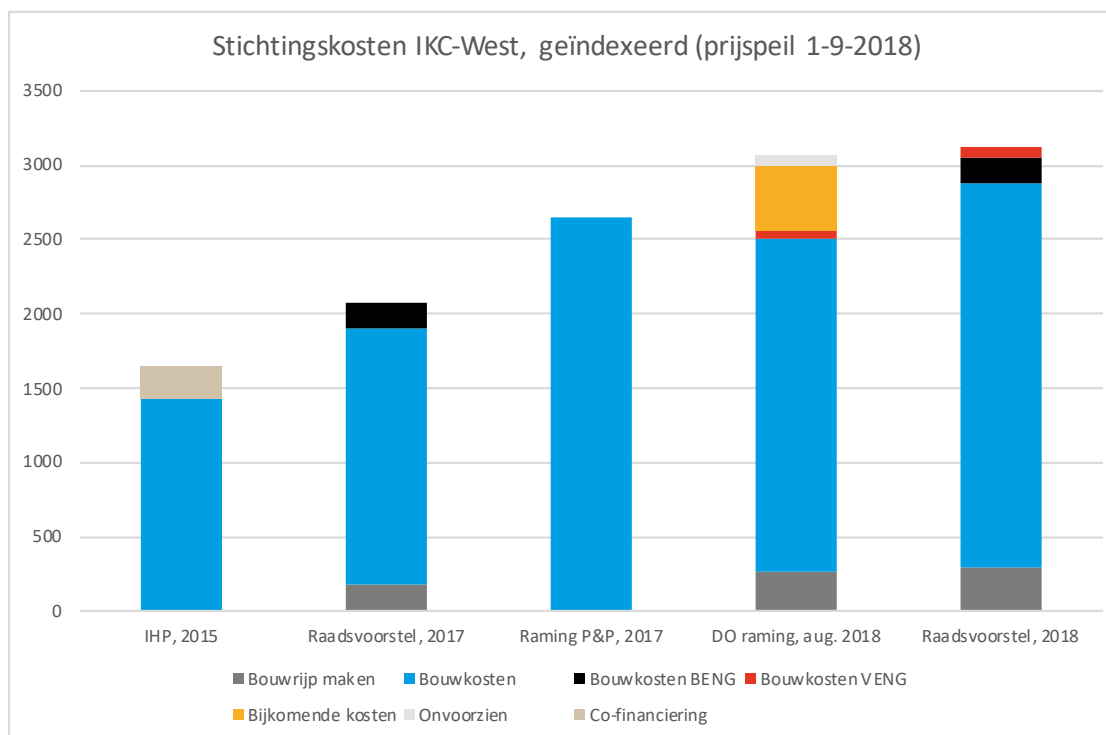
De planning van het project ziet er als volgt uit. Het proces van totstandkoming is door betrokkenen als stroef ervaren. Vooral in het uitdenken en uitwerken van de IKC-visie zijn de meningen nog wel eens verdeeld geweest. Toch is het plan in sneltreinvaart ontwikkeld en de verwachting is dat de bouw eind 2020 is opgeleverd.



Figuur 1: tijdlijn ontwikkeling IKC-West

Financiën

Het project IKC-West blijft binnen het uiteindelijke, door de raad beschikbaar gestelde, krediet. Dit krediet van € 7,9 miljoen is veel hoger dan in het IHP was voorzien. Per m2 bruto vloeroppervlak zijn de kosten ten opzichte van het IHP circa 90% hoger. Gedeeltelijk wordt dit veroorzaakt door investeringen die niet zijn meegenomen in het IHP, zoals de kosten voor BENG en VENG en de kosten voor bouw- en woonrijp maken. Wanneer er alleen naar bouwkosten en bijkomende kosten (o.a. ontwerp en projectmanagement) wordt gekeken zijn de kosten 26% hoger ten opzichte van het IHP.

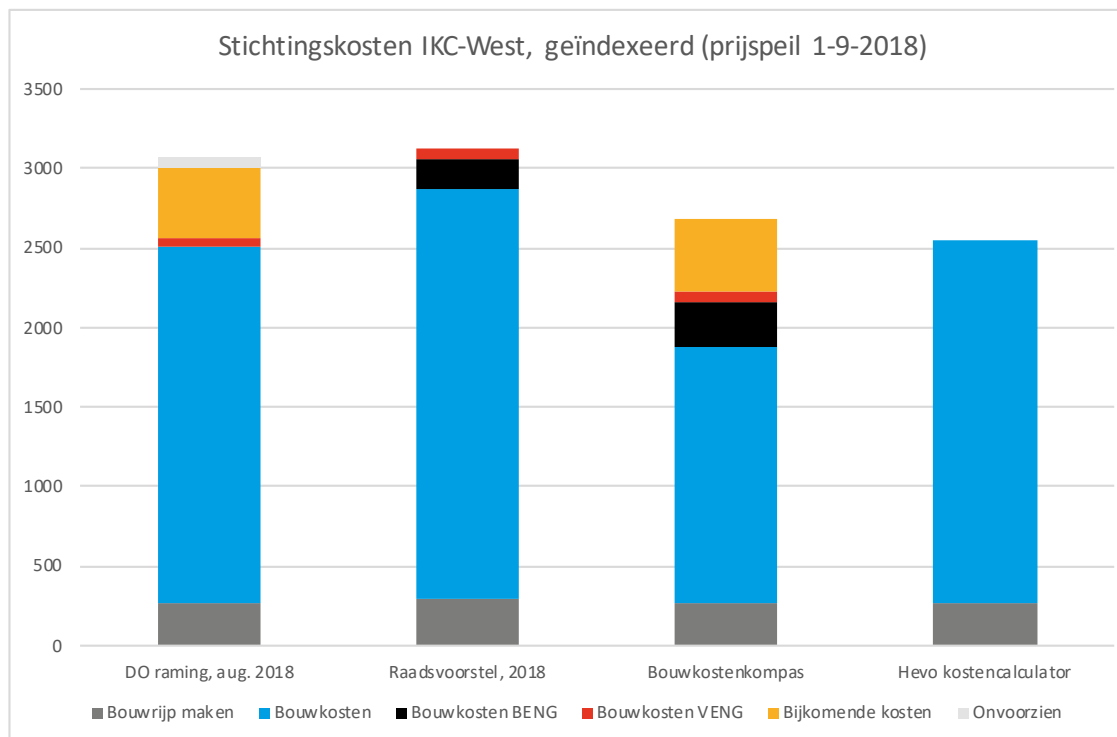


Figuur 2: ontwikkeling van het budget voor IKC-West per m² BVO

- * Van de raming "P&P 2017" is alleen een totaalbedrag bekend. Hierdoor kan er geen verdeling in subposten worden gemaakt, terwijl deze kosten waarschijnlijk wel onderdeel zijn geweest van de raming.
- ** De kolommen "Definitief Ontwerp raming, augustus 2018" en "Raadsvoorstel, 2018" hebben dezelfde grondslag. Er is gekozen om in het raadsvoorstel de opbouw van de kosten op een andere manier te presenteren. De bijkomende kosten maken in deze opbouw onderdeel uit van de bouwkosten.
- *** De tabellen met achterliggende waarden zijn opgenomen in bijlage 11.
- **** In het IHP zijn bepaalde kostenposten, om uiteenlopende redenen, niet meegenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten bouwrijp maken en de extra kosten voor (bijna) energieneutraal bouwen.

Om te beoordelen of het ontwerp van IKC-West voldoet aan het uitgangspunt van sober en doelmatig is een vergelijking gemaakt met marktconforme kostengetallen van het Bouw-kostenkompas en met de Hevo¹ bouwkostencalculator. Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat het marktconforme bedrag voor een volledig energieneutrale (VENG) school circa € 2.550 tot 2.700 per m² bruto vloeroppervlak bedraagt. Het vastgestelde projectbudget ligt daar 16% tot 22% boven. De meerkosten zitten voor een deel in ontwerpkeuzes, zoals afgeronde hoeken en het maken van de 1e verdieping op slechts een deel van het gebouw. Daarnaast zijn de bijkomende kosten hoger dan gemiddeld.

Voor deze vergelijkingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. De kosten zijn berekend per m² bruto vloeroppervlak. Een bedrag per m² maakt vergelijking makkelijker. Verder is er gecorrigeerd voor de hoge kostenstijgingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Om alle bedragen vergelijkbaar te maken zijn alle bedragen geïndexeerd naar het prijspeil van 1-9-2018 op basis van cijfers van de BDB bouwkostenindex (een in de bouw gangbare bron om ontwikkeling van bouwkosten te monitoren). Deze cijfers zijn opgenomen in bijlage 12. Verder zijn locatie gebonden kosten in de vergelijking gesteld op het bedrag dat in de raming bij het definitief ontwerp van het project is opgenomen. De locatie gebonden kosten zijn dus niet beoordeeld op marktconformiteit. In de grafiek is bij de Hevo kostencalculator geen onderscheid te zien naar bouwkosten, kosten BENG (Bijna Energieneutraal Gebouw) en kosten VENG (Volledig Energieneutraal Gebouw). Deze kosten zijn opgenomen in de post bouwkosten, omdat deze posten in de kostencalculator niet apart inzichtelijk zijn gemaakt.



Figuur 3: stichtingskosten IKC-West per m² BVO

*In de Hevo kostencalculator zijn de bijkomende kosten en de extra kosten voor energieneutraal bouwen meegenomen. Deze worden in de rekentool echter niet als aparte posten gepresenteerd. De kosten zijn daarom opgenomen in de totaalpost "bouwkosten".

¹ Hevo is een advies- en projectmanagementbureau, met een focus op het primair- en voortgezet onderwijs. De bouwkostencalculator is door Hevo in 2017/2018 ontwikkeld, mede op verzoek van de PO-raad. Het is een instrument dat in de sector door zowel schoolbesturen, gemeenten als adviseurs wordt gebruikt als referentie bij de berekening van de stichtingskosten bij nieuwbouw en renovatie. Gemeente Veenendaal gebruikt deze calculator ook in de onderbouwing van de kredietaanvragen voor IKC-West en CLV.

Renovatie en uitbreiding CLV

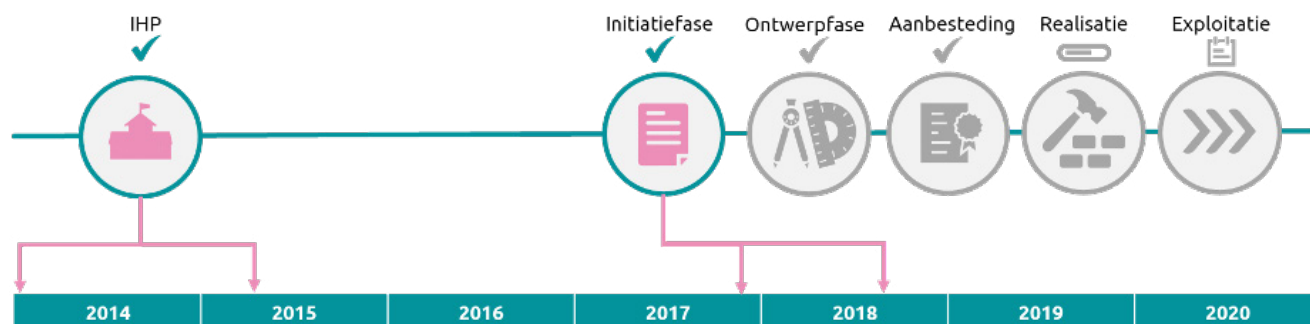
Beschrijving van het project

Het CLV bestaat uit meerdere bouwdelen. Het oudste deel van het complex dateert uit 1968. Dit deel is aan vervanging toe. Voor dit bouwdeel is gekozen voor vervangende nieuwbouw, waarbij een deel van het casco van de oudbouw in stand blijft. Daarmee wordt zoveel mogelijk ingezet op (gedeeltelijke) circulaire bouw. In totaal gaat het om 6.420 m² bruto vloeroppervlak aan onderwijsfuncties en 910 m² bruto vloeroppervlak voor twee gymzalen.

Het CLV is het enige (vervangende) nieuwbouwproject bij middelbare scholen dat is opgenomen in het IHP. Het CLV wordt ongeveer gelijktijdig met het IKC-West ontwikkeld. Het grote verschil met het IKC-West is dat het schoolbestuur bouwheer is. Dit betekent dat het schoolbestuur na de initiatiefase een budget meekrijgt van de gemeente. Het schoolbestuur is daarna zelf verantwoordelijk voor de volgende processtappen. Naast de gemeentelijke investering kiest het schoolbestuur om zelf € 1,3 miljoen te investeren bovenop de gemeentelijke investering. Het CLV besteedt deze middelen aan extra kwaliteit.

Planning van het project

In november 2018 heeft de raad krediet beschikbaar gesteld voor de vervangende nieuwbouw. Aan het begin van het jaar heeft de aanbesteding plaatsgevonden. Het project is aanbesteed binnen het beschikbaar gestelde krediet. Het strippen van het gebouw is in mei dit jaar aangevangen. Half september is de bouw begonnen. Eind 2020 wordt het nieuwe gebouw in gebruik genomen.



Figuur 4: tijdslijn ontwikkeling CLV

Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid	Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP		

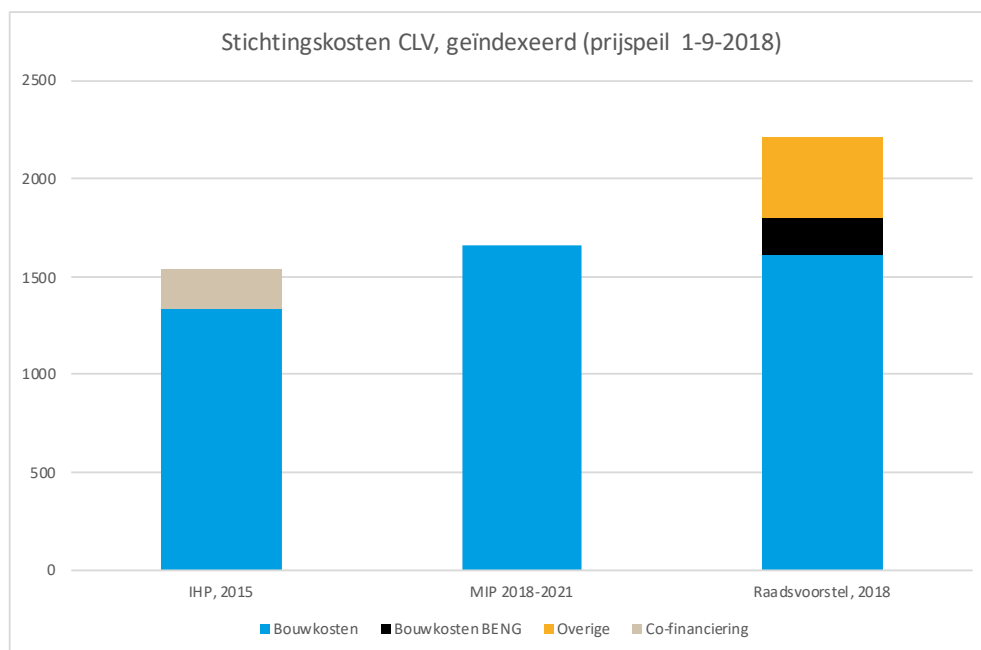
Financiën

- Ook dit project gaat binnen het beschikbaar gestelde krediet gerealiseerd worden. Het krediet is met € 16,1 miljoen hoger dan geraamd in het eerdere IHP. Met name de kosten voor tijdelijke huisvesting vormden een tegenvaller in het project.
- Per m2 bruto vloeroppervlak is de overschrijding ten opzichte van het IHP circa 44% (IHP: € 1.535,- per m² inclusief een bijdrage van de schoolbesturen, krediet: € 2.214 per m², beide bedragen geïndexeerd naar het prijspeil van 1-9-2018)

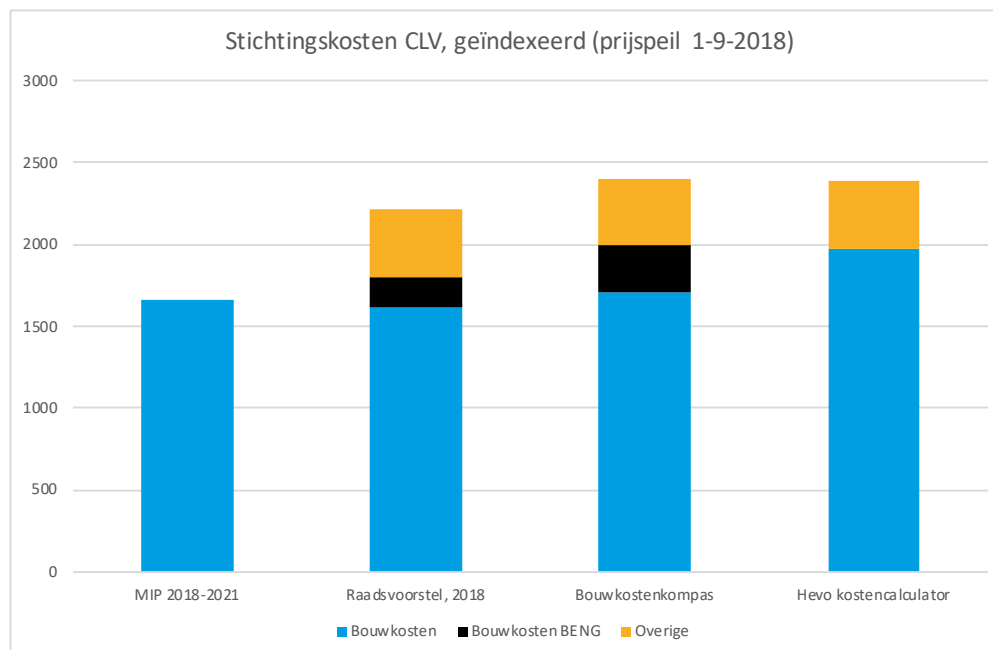
- In een vroege fase heeft CLV het risico op het bouwproject uitbesteed aan Hevo, die optreedt als risicodragend projectmanager.
- Om te beoordelen of het ontwerp van CLV voldoet aan het uitgangspunt van sober en doelmatig is een vergelijking gemaakt met marktconforme kostengetallen van het Bouwkostenkompas en met de Hevo bouwcostencalculator. Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat het marktconforme bedrag voor een bijna energieneutrale (BENG) VO-school

circa € 2.400 bedraagt. Het vastgestelde projectbudget ligt daar 8% onder.

- Als we de € 1,3 miljoen die het schoolbestuur investeert meenemen in de vergelijking, dan liggen de investeringskosten nagenoeg gelijk aan de kengetallen van bouwkostenkompas en Hevo.
- Ook in dit project zijn de locatie gebonden kosten (tijdelijke huisvesting) niet op marktconformiteit getoetst.



Figuur 5: ontwikkeling van het budget voor CLV per m² BVO



Figuur 6: stichtingskosten CLV per m² BVO

Feiten en bevindingen totstandkoming IHP en IKC-beleid

Integraal huisvestingsplan onderwijs 2015 – 2020

Het IHP is door de gemeente opgesteld om samen met de schoolbesturen vooruit te kijken. In de herijking van het integraal huisvestingsplan van 2009 wordt een investeringsprogramma voorgesteld waarmee de projecten voor de komende jaren worden vastgelegd. Het IHP komt tot stand met inzet van een extern adviseur (M3V).

Ambitie en doel van het onderwijs	?	Globaal beschreven
Visie op ruimtegebruik en groei en krimp	✓	Duidelijk
Toekomstwaarde huidige aanbod van scholen en schoolbesturen	✗	Niet aangetroffen
Nulmeting/toekomstwaarde huidig aanbod van schoolgebouwen	?	Globaal uitgevoerd, niet in IHP
Variantenstudie (renovatie, nieuwbouw, etc.)	✗	Niet aangetroffen
Investeringskostenraming (compleet) en raming van opbrengsten	✗	Incompleet, te laag kengetal
Doorrekening MJB	✓	Duidelijk
Risico's en beheersmaatregelen passend bij het detailniveau van de berekening	✗	Niet aangetroffen
Vaststelling IHP	✓	Duidelijk
Projectorganisatie (o.a. overleg met schoolbesturen)	✓	Schoolbesturen betrokken
Commitment schoolbesturen (op doelen en prioritering)	?	Formeel afgegeven
Overeenstemming bijdrage schoolbesturen	✗	Niet haalbaar gebleken

In het normenkader (bijlage figuur 8 en 9) hebben we op basis van een landelijk beeld elementen benoemd die we verwachten aan te treffen in een doortimmerd IHP. In documentenanalyse en interviews hebben we die elementen ook als leidraad gebruikt. In het kort hebben we de volgende bevindingen. De nadere uitwerking volgt in de alinea's daarna.

De gemeente hanteert in haar aanpak een eigen normenkader. In deze aanpak is ervoor gekozen om het IHP vooral te richten op de vraagzijde van het onderwijs. Een aantal aspecten uit het normenkader van de rekenkamer kunnen ook in een andere fase worden uitgevoerd.

- Het IHP komt tot stand in een complexe setting. In meerdere gesprekken komt naar voren dat de samenwerking tussen schoolbesturen onderling te wensen overlaat. Schoolbesturen in Veenendaal hebben verschillende belangen, hebben gebouwen van verschillende kwaliteit en hebben niet allemaal gelijke kennis van zaken. Het is voor de gemeente balanceren om in die context tot concrete afspraken te komen. Bepaalde zaken zijn niet goed bespreekbaar. Behoud van locaties blijkt belangrijk in de concurrentie tussen scholen. Die context maakt de oplossingsruimte klein.
- Met beperkte middelen wordt een IHP vastgesteld. In de organisatie van Veenendaal vinden op dat moment op de sleutelposities van de onderwijshuisvesting personeelsswisselingen plaats. Medewerkers geven aan dat

Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid		Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP	
er sprake is van onderbezetting. Een beleidsmedewerker is verantwoordelijk voor het IHP. Hij wordt hierbij ondersteund door een extern adviseur (M3V). Het IHP 2015-2020 focust vooral op de huisvestingscomponent. In het hoofdstuk “beleidsmatige context” blijft een scherpere omschrijving van de gemeentelijke doelstellingen uit. In plaats daarvan worden voornamelijk de landelijke trends en ontwikkelingen beschreven: <i>“Onderwijshuisvesting is belangrijk voor kwalitatief goed onderwijs. Het accommodeert diverse ontwikkelingen zoals passend onderwijs, IKC-vorming, de zorg voor een goed onderwijsrendement en draagt ook bij aan een gezondere exploitatie”</i>. In het hoofdstuk onderwijsambitie wordt wel dieper ingegaan op de ambities in de gemeente Veenendaal zelf. In dit hoofdstuk worden ambities benoemd, zoals “onderwijs thuisnabij” en “passend onderwijs”. Ook wordt een eerste uitwerking van deze ambities weergegeven: <i>“In het onderwijs- en huisvestingsbeleid wil de gemeente streven naar de totstand-koming van IKC’s voor kinderen voor 0 – 12 jaar, zodat een doorgaande (talent-)ontwikkeling van kinderen mogelijk is.”</i>. Een nadere uitwerking van de doelstellingen en ambities is niet opgenomen in het IHP. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende punten: Wat is passend onderwijs en wat zijn de effecten daarvan op huisvesting? Wat is een doorlopende leerlijn, waarom willen we dat graag, en op welke manieren kan huisvesting hierin een rol spelen? – Er ligt een goede demografische analyse aan het IHP 2015-2020 ten grondslag. De demografische analyse wordt doorgevoerd naar een analyse voor ruimtebehoefte. Uit beide analyses worden duidelijke conclusies getrokken, bijvoorbeeld: a. “In de oudere wijken is sprake van een geringe daling van het aantal leerlingen op veel scholen, in Veenendaal-Oost is sprake van groei van het aantal leerlingen” b. “Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een tijdelijke			geringe daling van het aantal leerlingen van 6.500 (2015) naar 6.400 leerlingen”. c. “In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de ruimte-behoefte in het basisonderwijs onder de beschikbare capaciteit blijft liggen” – Er mist een duidelijke probleemstelling. Er wordt gesteld dat het gebouwenbestand functioneel en technisch verouderd is, onder meer: <i>“Het verminderen van de leegstand in de oudere wijken van Veenendaal en het voorkomen van verdere technische en functionele veroudering van de scholen, vormen de belangrijkste opgaven in het huisvestingsbeleid de komende jaren.”</i> Het begrip functionele kwaliteit wordt niet meetbaar gemaakt en de gebouwen zijn hierop niet beoordeeld. Technisch worden de gebouwen wel beoordeeld (document “Presentatie schoolbesturen 140522”, pagina 15). De kwaliteitsverschillen zijn groot, sommige gebouwen krijgen een score “-” en andere krijgen “++”. Het wordt niet duidelijk wat wel voldoet en wat niet voldoet. De conclusie dat alles moet worden vernieuwd is daarmee niet herleidbaar. Er staan locaties op de huisvestingsagenda die vernieuwd moeten worden voor 2030 die met een 0 of zelfs + worden beoordeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Beatrixschool (2024), Vuurvlinder-Noord (2026), De Plantage (2026) en Aan de Basis (2030). In de gesprekken met de ambtenaren is aangegeven dat het geen doel op zich was om een zuivere beoordeling te maken van de technische en functionele veroudering. Het gaat om een context voor de veertien verschillende schoolbesturen te creëren, waarbij zij begrijpen waarom er keuzen gemaakt worden. Er is wel aangegeven op welke wijze de technische beoordeling tot stand is gekomen. – In het IHP worden feiten over de bestaande voorraad gegeven. De beoordeling daarvan mist een objectieve norm. Het gebouwenbestand is met gemiddeld 37 jaar bijvoorbeeld jonger dan het Nederlands gemiddelde (40 jaar). Ook is		de leegstand in Veenendaal beneden het landelijk gemiddelde. Daarnaast wordt niet expliciet gemaakt wat de kosten van deze problemen zijn en hoe deze zich verhouden tot de benodigde investeringen die worden voorgesteld om ze op te lossen. – Het IHP is doorgerekend op basis van kengetallen voor vervangende nieuwbouw. We zien geen rekensommen waarin de afweging tussen levensduurverlenging en vervanging door nieuwbouw transparant wordt gemaakt. De bedoeling van de opstellers was dat hiermee een veilige en voorzichtige doorrekening wordt gemaakt en dat er later nog ruimte is om varianten door te rekenen. In de praktijk blijkt het IHP in dit project geïnterpreteerd te worden als besluit voor vervangende nieuwbouw (het is natuurlijk mogelijk dat in volgende projecten wel een afweging gemaakt wordt tussen renovatie en nieuwbouw) Dit blijkt bijvoorbeeld uit het raadsvoorstel “beschikbaar stellen krediet IKC” van 11 juli 2017, waarin staat <i>“In het IHP heeft Veenendaal ervoor gekozen niet te investeren in oude scholen, maar samen met de verschillende schoolbesturen te werken aan een fasegewijze vernieuwing. Daarnaast is uitgesproken om bij vernieuwingen in de wijken in te zetten op IKC’s.”</i> en onder het kopje “alternatieven”: <i>“Tevens kunnen we ervoor kiezen geen IKC te bouwen, maar alleen nieuwe scholen te realiseren. Daarmee zou niet voldaan worden aan het door de raad vastgestelde IHP-beleid”</i>. Ook in het raadsvoorstel van 11 september 2018 vinden we deze interpretatie terug: <i>“Het ontwikkelen van een ander plan zoals renovatie van de bestaande gebouwen past niet binnen de afspraken van het IHP. Het IHP gaat uit van nieuwbouw vooral gericht op de ontwikkeling van integrale kindcentra. Met renovatie is deze beleidsdoelstelling niet te realiseren.”</i> – Veenendaal heeft relatief veel scholen. De kleine scholen verkeren niet letterlijk onder de opheffingsnorm doordat het juridisch gezien dislocaties zijn die onderdeel uitmaken van een (grotere) school. In de praktijk gaat het om vrijwel		



Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid	Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP		

apart functionerende locaties. Dislocaties zijn ongunstig voor de exploitatie van de schoolbesturen en leiden tot een versnipperde voorraad met hogere kosten. Bij het opstellen van het IHP is geen analyse gemaakt van de kracht en zwakte van dit onderwijsaanbod. Bijvoorbeeld gemeten naar doelen als thuisnabij en keuzevrijheid. Er zijn geen alternatieven onderzocht om de normatieve leegstand op een andere manier op te lossen, bijvoorbeeld door het sluiten van scholen. Ook in de interviews horen we dat het bestaande scholenbestand als gegeven wordt beschouwd. Het wordt duidelijk dat er in de Veenendaalse context, waar scholen volop met elkaar concurreren, weinig ruimte bestaat om dit soort moeilijke kwesties bespreekbaar te maken. Dat komt overigens ook in veel andere gemeenten voor.

- Er is bij vaststelling van het IHP geen achterstallig onderhoud (pagina 7 IHP). Vanwege leegstand wordt een jaarlijks tekort voorspeld van € 2 miljoen op het onderhoud om de urgentie van nieuwbouw te duiden. Bron van deze stelling in het IHP lijkt de toelichting op de presentatie van 14 mei 2014 aan de schoolbesturen. De bron gaat echter uit van een cumulatief tekort, en in het IHP wordt een jaarlijks tekort benoemd dat veel hoger ligt dan de jaarlijkse uitgaven aan onderhoud. Gemiddeld kost onderhoud van een schoolgebouw circa € 25,- per m² bruto vloeroppervlak per jaar. 5.000 m² normatieve leegstand zou dan een ongedekte rekening opleveren van circa € 125.000 per jaar. Als we rekenen met de totale kosten voor materiele instandhouding van circa € 68,- per m² (meubilair, gebouw- en tuinonderhoud, energie- en waterverbruik, schoonmaak, administratie en verwarming) dan zijn de kosten van 5.000 m² leegstand ongeveer € 340.000,- per jaar. In het raadsvoorstel IHP

2015-2020, 21 april 2015, staat hierover: *“Niet inzetten op verjonging betekent voor de schoolbesturen een onhoudbare exploitatie- en onderhoudsopgave, die de kwaliteit van het onderwijs onder druk zetten. Er kan, bij ongewijzigd beleid, ook een situatie ontstaan waarbij de besturen kiezen voor het onderwijs en daarmee de kwaliteit van de huisvesting zodanig terugloopt dat de gemeente in een korte periode voor grootschalige vervangingsinvesteringen komt te staan.”*

- In de investeringskostenraming wordt uitgegaan van de normgetallen van VNG. Het projectteam was op de hoogte dat de normgetallen van VNG ontoereikend waren. Het projectteam had vertrouwen dat het verschil (destijds geraamd op 15%) kon worden overbrugd door cofinanciering. De cofinanciering is niet concreet gemaakt en niet overeengekomen met de schoolbesturen. De raad wordt over bovenstaande op de volgende manier geïnformeerd in het raadsvoorstel IHP 2015-2020 van 21 april 2015: *“Op dit moment liggen deze investeringsbedragen nog ongeveer 15% hoger dan de normkosten. Voor bijzondere objecten, zoals het Ontmoetingshuis, ligt dit percentage zelfs fors hoger. In het nieuwe beleid worden alleen de normkosten toegerekend en zal de investering in extra kwaliteit, bijvoorbeeld voorzieningen die de exploitatie goedkoper maken, voor rekening van de schoolbesturen komen. Omdat in het IHP een meerjareninvesteringsplan voor de onderwijshuisvesting is opgenomen, hebben schoolbesturen ruimte om te sparen voor deze aanvullende investeringen.”*. In het IHP staan ook wettelijke bezwaren tegen het investeren door schoolbesturen *“In de investeringsagenda is geen rekening gehouden met cofinanciering door schoolbesturen. Voor het PO en SO geldt een investeringsverbod voor uitbreiding en/of vervangende nieuwbouw.*

- In hun reactie op de uitvoeringsagenda (10 november 2015) geeft één van de schoolbesturen het volgende aan: *“We maken ons grote zorgen over de financiering van alle nieuw scholen als er van de normbesteding wordt uitgegaan. Bij de 2e fase van het Ontmoetingshuis zien we al dat de normvergoeding niet toereikend is, en dat zal dan bij de andere locaties ook zo zijn.”*
- De kostenopstellingen zijn niet compleet. Locatiegebonden meerkosten zijn onderschat. De veronderstelling was dat deze kosten gedekt werden uit de opbrengsten van vrijkomende locaties. Een iets meer uitgewerkt plan per locatie had inzicht kunnen geven in de kosten voor tijdelijke huisvesting en de ruimtelijke inpassing en de opbrengsten bij herontwikkeling
- Er ligt een overzichtelijke meerjarenbegroting voor het onderwijs. Als referentie wordt gekeken naar de huidige kapitaallasten.
- De schoolbesturen kunnen zich in het IHP en de prioritering vinden, en zijn daarmee akkoord met het IHP. In het raadsvoorstel van 21 april 2015 staat hierover: *“Het IHP is in een aantal sessies besproken met de schoolbesturen. Zij onderkennen de noodzaak voor de te nemen maatregelen en kunnen zich vinden in de uitgangspunten en uitwerking van het IHP. In een consultatie met u hebben zij dit uitgesproken.”*. De reacties van de individuele schoolbesturen op de uitvoeringsagenda van het IHP van 10 november 2015 laten echter zien dat sommige schoolbesturen toch twijfels hebben bij prioritering of uitgangspunten. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews die met de schoolbesturen zijn gevoerd.



Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid	Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP		

Beleidsnotitie integrale kindcentra Veenendaal

Het rekenkameronderzoek heeft zich niet gericht op de effectiviteit en maatschappelijke waarde van het IKC-beleid. Wel hebben we onderzocht hoe het IKC-beleid de uitvoering van het IHP beïnvloedt en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

- In het IHP wordt al voorgesorteerd op het IKC-beleid. Het hoofdstuk “onderwijsambitie” gaat hoofdzakelijk over IKC’s. Een doorgaande leerlijn is wenselijk: *“In het onderwijs- en huisvestingsbeleid wil de gemeente streven naar de totstandkoming van IKC’s voor kinderen voor 0 – 12 jaar, zodat een doorgaande (talent-)ontwikkeling van kinderen mogelijk is”*. Hoe dit IKC-beleid geïnterpreteerd moet worden (als wens of als harde eis) is voor sommige partijen in het huisvestingsproces niet precies duidelijk, blijkt in de interviews. In het IHP staat het volgende omschreven: *“Er kunnen vanuit schoolbestuurlijk perspectief overwegingen zijn om te kiezen voor een andere of mindere relatie met voorschoolse functies. In het onderwijs- en huisvestingsbeleid wil de gemeente de IKC-vorming echter stimuleren vanuit overwegingen van doorgaande ontwikkelings- en leerlijnen voor kinderen.”*. In het later verschenen IKC-beleid wordt uitgegaan van IKC-vorming in iedere wijk: *“Uitgangspunt is om in iedere wijk van Veenendaal minimaal één IKC te realiseren”*. In het IKC-beleid wordt duidelijk dat een IKC voor Veenendaal niet per definitie een voorziening onder één dak is: *“Samenwerking*

in de vorm van een IKC hoeft niet perse op één locatie en onder één dak plaats te vinden. Wel ondersteunt gezamenlijke huisvesting de integraliteit van werken en vereenvoudigt dit de samenwerking.” In het beleid stuurt de gemeente op nieuwbouw in de vorm van IKC’s, maar geeft het aan dat dit geen harde eis is. Tevens geeft het aan dat een IKC meerdere fysieke verschijningsvormen kan hebben. Er is niet per definitie sprake van één gebouw. In interviews wordt duidelijk dat dit verschillend wordt geïnterpreteerd. Ook binnen de gemeente worden de keuzemogelijkheden die het beleid biedt, niet vertaald in de ontwikkeling van de individuele projecten. De keuze om een IKC onder één dak te ontwikkelen lijkt in beton gegoten.

- Er wordt geen budget uitgetrokken voor de realisatie van IKC’s. De kinderopvang moet kostendekkend worden gerealiseerd. Uit het raadsvoorstel IHP van 21 april 2015: *“De financiering van voorzieningen voor bijvoorbeeld kinderopvang of andere commerciële activiteiten is niet binnen dit IHP voorzien”*. Mogelijk dat de wens voor IKC’s de oplossingsruimte in het project wel verkleint. Renovatie op locatie wordt minder aannemelijk, nieuwbouw ligt dan meer voor de hand. Indirect leidt het IKC-beleid daarmee toch tot extra investeringen. In het IHP wordt dit de “noodzakelijke schaa sprong” (IHP pagina 16) genoemd. Het doorslaggevend argument is de doorgaande leer- en ontwikkelingslijn van de kinderen.

- De schoolbesturen onderschrijven de doelen van het IKC-beleid. In de praktijk is de invulling van het IKC-beleid nog behoorlijk ingewikkeld gebleken. Zeker met twee schoolbesturen die een andere kijk op onderwijs hebben. De schoolbesturen zijn bereid om praktische afspraken te maken, maar hebben ook hun eigen organisatie en onderwijsvisie die een verdere integratie in de weg staan. De gemeente heeft in de ontwikkeling van het project (IKC-West) vastgehouden aan de ambitie van de Veenendaalse IKC’s: één gedeelde visie, één plan, één uitstraling en één aansturing. Schoolbesturen hebben in het project weinig ruimte ervaren om het IKC-beleid tussentijds te evalueren. Het standpunt van de gemeente was: afspraak is afspraak. In het voorjaar 2017 is een stuurgroep afgezegd en is aan gemeentezijde overwogen om de stekker uit het project te trekken omdat de schoolbesturen de afgesproken visie op samenwerking onvoldoende hadden uitgewerkt. Dit verhaal heeft twee kanten: de gemeente verwacht van haar partners dat zij zich aan afspraken houden, schoolbesturen verwachten van hun maatschappelijke partner oog voor hun argumenten.
- Terugkijkend vragen de schoolbesturen zich af of ze een volgende keer opnieuw aan een IKC-ontwikkeling zouden deelnemen. Met name de complexiteit van een ontwikkeling met twee schoolbesturen wordt hierin benadrukt.



Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West

Van IHP naar projectopdracht

Na vaststelling van het IHP wordt per project de initiatiefase doorlopen. In de initiatiefase van het IKC-West worden de kaders voor het project door de projectleider verder uitgewerkt. De uitwerking vindt plaats binnen de afdeling Wijk- en Stadsbeheer. Resultaat van deze fase is een initiatiedocument, een bijgestelde kostenraming en een IKC-visie. Verder is er draagvlak voor de kaders en is er een partner gevonden voor de kinderopvang.

Terugkijkend en redenerend vanuit het normenkader hebben we de volgende bevindingen:

Definitie projectdoel	?	Vastomlijnd, maar mist nuance die wel in beleid bedoeld was
Resultaat (gerelateerd aan IHP)	?	Gedeeltelijk benoemd
Variantenstudie	✗	Niet aangetroffen
Sturing op taakstellend budget	?	Het taakstellend budget wordt bijgesteld
Dekkingsvoorstel	✗	Mist doorkijk naar IHP en periode na 2021
Kaderbesluit	✓	Vastgesteld middels raadsbesluit
Projectorganisatie (projectteam, AOG, stuurgroep)	✓	Projectorganisatie ingericht, komt ook bijeen
Commitment schoolbesturen op projectdoel	?	Eens met het doel, onenigheid over de vorm
Overtuigend PVA samenwerking in IKC	✓	Duidelijk, in de vorm van een IKC-visie en SOK

- Het projectdoel staat bij aanvang van de initiatiefase vast. Het wordt nieuwbouw voor de Achtbaan en de Vuurvlinder West. Met kinderopvang. Op de locatie Boerenwaluw. Met die interpretatie van het IKC-beleid en het IHP gaat nuance uit die beleidsdocumenten verloren. “Onder regie van de gemeente Veenendaal wordt samen met de kernpartners SKOVV en Wereldkidz gewerkt aan de ontwikkeling van IKC-West op de locatie Boerenwaluw in Veenendaal West.” En: “Basis voor deze ontwikkeling is het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2015-2020 door de gemeenteraad vastgesteld op 28 mei 2015 (IHP). Daarnaast is op 26 januari 2016 de beleidsnotitie Integraal Kindcentra in Veenendaal, 2015 vastgesteld door het college (IKC-beleid).” En “De vorming van het IKC-West komt voort uit het integraal huisvestingsplan 2015-2020 (IHP), dat uitgaat van een volledige vervanging van de bestaande schoolgebouwen.” In documenten en in interviews, is gebleken dat als doel is opgevat om een nieuw gebouw te realiseren om een IKC te huisvesten. Daarbij stonden zaken als gebouwomvang, participerende scholen, locatie en budget vast. Er is aangegeven dat in raadsvoorstellen geen variantenstudies worden ingebracht. Dit is niet gebruikelijk om te doen. Andere oplossingsrichtingen zijn wel verkend, maar niet verder uitgewerkt.

Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid		Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP	
- De achterliggende doelen waren: thuisnabij onderwijs te bieden, passend onderwijs te bieden, doorlopende leerlijnen te creëren en leegstand te reduceren. Deze doelen laten ruimte voor de uitwerking van verschillende varianten. Het hoofdstuk “ambities en scenario’s” in het initiatiedocument (juli 2017) gaat in op verschillende varianten. Dit zijn echter varianten binnen de keuze “nieuwbouw in de vorm van IKC op locatie x”. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mate van duurzaamheid en de keuze voor frisse scholen klasse. - In de initiatiefase wordt een nieuwe raming van investeringskosten gemaakt. De verwachte kosten bedragen € 4,9 miljoen ten opzichte van € 2,4 miljoen in het IHP. “Binnen de beschikbaar gestelde budgetten op basis van de in het IHP genoemde normkosten is geen ruimte de extra kosten, die inmiddels met circa 25% zijn gestegen en voortkomen uit de aanpassingen van het vigerende bouwbesluit (2017), op te vangen.” Verder worden in deze fase kosten toegevoegd voor locatiegebonden aspecten (bouwrijp maken € 425.000), voor de realisatie van duurzaamheidsdoelen (Bijna Energieneutraal Gebouw voor € 425.000) en voor de realisatie van de kinderopvang (€ 725.000). Ook wordt er gekozen om meer oppervlakte te realiseren dan is vastgesteld in het IHP. Deze keuze leidt tot een extra overschrijding van € 231.000,-. - In deze fase doet de wethouder in gesprek met de schoolbesturen de toezegging dat de gemeente in het IHP zal rekenen met 25% hogere bouwkosten en dat de co financiering van schoolbesturen vervalt. De raad wordt via de kadernota 2018-2021 geïnformeerd over aanpassing van de normkosten met 25%.		- In het raadsvoorstel van 11 juli 2017 is een dekkingsvoorstel opgenomen. In het dekkingsvoorstel wordt over de periode 2019-2021 gerapporteerd. Conclusie is dat het met aanvullingen uit de onderwijsreserve passend is in deze periode. En dat de investering past in het MIP. Welke impact de overschrijding heeft op de investeringsruimte voor de andere projecten wordt niet inzichtelijk gemaakt in het raadsvoorstel. - In de interviews is aangegeven dat er in deze fase sprake is geweest van een goede projectorganisatie met een projectgroep (maandelijks) en een stuurgroep (om de maand). De wethouder is bestuurlijk opdrachtgever, de manager Wijk- en Stadsbeheer fungeert als ambtelijk opdrachtgever. - Er is sprake van een stroef en tijdrovend proces om tot een gedeelde IKC-visie te komen, om overeenstemming te krijgen over het initiatiedocument en een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. In het raadsvoorstel van 11 juli 2017 staat hierover bijvoorbeeld: “Deze fase heeft meer tijd gekost dan verwacht. Vooral het ontwikkelen van een goede IKC-visie door de kernpartners bleek een lastige opgave.” In de interviews is aangegeven dat de samenwerking in deze fase zo moeizaam liep dat bijna de stekker uit het project is getrokken. - Schoolbesturen sturen niet mee in het projectdoel om het aantal m2 te reduceren. In het raadsvoorstel van 11 juli 2017 staat hierover onder meer: “SKOVV heeft ervoor gekozen vierkante meters van de locatie Vuurvlinder Noord over te dragen naar Vuurvlinder West. Dit betekent dat de locatie Vuurvlinder Noord in de toekomst minder vierkante meters		<i>krijgt (Dragonoder Noord staat voor 2026 op de uitvoeringsagenda). Het totale aantal vierkante meters uit het IHP blijft hetzelfde.”</i> Concreet betekent dit een toename van m² over een periode van minimaal 8 jaar en een toename in de investeringskosten. Opvallend is dat wordt gesteld dat SKOVV de keuze heeft gemaakt, maar de gemeente deze scopewijziging betaalt. - In een bijlage op het initiatiedocument van juli 2017 is een gezamenlijke IKC-visie opgenomen. Ook is er een samenwerkingsovereenkomst gesloten. - In de initiatiefase is besloten om het bouwheerschap voor het IKC-West bij de gemeente te beleggen (Samenwerkingsovereenkomst artikel 3.1). Het uitgangspunt uit het IHP hierover is als volgt: “<i>Het bouwheerschap voor onderwijs-huisvesting ligt wettelijk bij de schoolbesturen, tenzij tussen het schoolbestuur en de gemeente anders wordt overeengekomen. De gemeente volgt in beginsel de wetgeving in deze, maar zal in de verkenning in overleg met de schoolbesturen ook het bouwheerschap bespreken.</i>” Uit de interviews blijkt dat de schoolbesturen het bouwheerschap graag aan de gemeente wilden overdragen. Ondanks dat de schoolbesturen niet de verantwoordelijkheid van het bouwheerschap op zich willen nemen, krijgen ze wel een prominente rol in de stuurgroep. Ze krijgen hiermee invloed op (de goedkeuring) van ontwerpkeuzes, zonder dat ze hiervoor financieel verantwoordelijkheid dragen.			

Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid		Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP	

Van projectopdracht naar realisatie

Vanaf het initiatiedocument wordt samen met de toekomstige gebruikers gewerkt aan een definitief ontwerp van het IKC-West en een VVE voor het beheer en de aansturing van het IKC. Op 8 november 2018 neemt de raad het besluit voor het beschikbaar stellen van extra krediet voor de realisatie van het IKC-West.

Documentstudie en interviews zijn doorlopen op basis van het normenkader. In het kort zijn de bevindingen als volgt:

Definitie projectdoel	✓	Overgenomen uit initiatiedocument, haakt niet aan op IHP
Resultaat (gerelateerd aan IHP)	?	Gedeeltelijk benoemd
Sturing op taakstellend budget / kostenramingen	✗	Beperkte kostensturing, sturingsdriehoek vraagt er niet om
Dekkingsvoorstel	✗	Raadsvoorstel kijkt niet vooruit, mist doorkijk haalbaarheid IHP
Huurovereenkomst kinderopvang	?	Er ligt een intentieovereenkomst, financieel risico
Kostenramingen	?	Enkel raming bij het definitief ontwerp
Uitvoeringsbesluit	✓	Vastgesteld middels raadsbesluit
Projectorganisatie (projectteam, AOG, stuurgroep)	?	Stuurgroep weinig bij elkaar gekomen, geen tegengeluid
Commitment schoolbesturen op projectdoel	?	Gedeeltelijk
Samenwerkingsovereenkomst	✓	Deze lag er al in de initiatiefase
Contract bijdrage schoolbesturen	✗	Niet aangetroffen

- In het initiatiedocument van het IKC-West wordt uitgegaan van inhuur van externe projectmanagers: *“De gemeente wordt bouwheer die op basis van een gedragen opdracht een daartoe deskundige professional inhuurt met een duidelijke doel- en taakstelling (prestatiegericht, resultaat).”* De projectmanager wordt intern gevonden bij P&P. Ook het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt overgedragen aan P&P. Het projectteam ziet het IKC-West als een zelfstandig project, en niet als onderdeel van het grotere geheel (het IHP).

- Op 12 december 2017 is de projectopdracht aan het college gestuurd. Hierin zijn de projectdoelen en gewenste effecten gedefinieerd. Het projectdoel wordt beschreven op object-niveau. De bovenliggende doelstellingen in het IHP zijn geen onderdeel van het projectplan.
- De definitiefase en ontwerpfasen worden in zeer korte tijd doorlopen. De stuurgroep komt alleen bijeen bij het begin van deze fase en voor goedkeuring van het Definitief Ontwerp.

De stuurgroep heeft daarmee geen (formele) mogelijkheden gehad om bij te sturen. De stuurgroep geeft uiteindelijk akkoord op het Definitief Ontwerp. Daarbij wordt niet gevraagd naar kostenbesparingen, second opinions of varianten.

- De sturing op het project vanuit WSB, dat verantwoordelijk is voor het IHP, is geborgd door een vertegenwoordiging in de stuurgroep. De stuurgroep komt gedurende deze fase niet bijeen, waardoor de officiële sturingsmogelijkheden zich alleen voordoen bij het vaststellen van het Definitief Ontwerp.
- WSB ziet dat bedragen oplopen in de definitie- en ontwerpfasen. In interviews blijkt dat er informeel contact is tussen WSB en het projectteam. WSB vertrouwt er op dat bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager samen tot goede besluitvorming komen. WSB ziet de sturende kracht van de portefeuillehouder en de sterke wens van het bestuur om een prestatie neer te zetten.
- Op 21 september 2017 stelt de raad voor IKC-West een krediet van € 4,6 miljoen vast, bovenop het reeds afgegeven voorbereidingskrediet van € 300.000,-. Het taakstellend budget komt daarmee op € 4,9 miljoen. Op 12 december 2017 is het college middels het projectplan van P&P geïnformeerd over een budgettekort: “De verwachting is dan ook dat voor het momenteel geraamde bouwkostenbudget een schoolgebouw met een omvang van circa 2.550 m2 bruto vloeroppervlak en de gestelde kwaliteitseisen niet gerealiseerd kan worden.” Er is op dat moment geen investeringskostenraming beschikbaar. Uit de interviews blijkt dat P&P op basis van ervaringscijfers een raming van € 6,4 miljoen heeft opgesteld. De ervaringscijfers zijn gebaseerd op een extrapolatie van de investeringskosten bij de realisatie van het Ontmoetingshuis. Dit bedrag is niet opgenomen in de stukken. De bestuurlijk opdrachtgever kent de raming van P&P en geeft aan dat het project vooralsnog



Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid		Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP	
uit blijft gaan van het taakstellend budget en dat zij bereid is naar de raad te gaan als blijkt dat er echt meer geld nodig is. Er worden geen aanwijzingen gegeven om het project anders in te richten. Er worden geen varianten gevraagd. Dit wordt door het projectteam opgevat als akkoord van de bestuurlijk opdrachtgever. - De raad wordt in mei 2018 via het projectenboek geïnformeerd over de kostenrisico's in het project. Het projectenboek is op 28 juni 2018 door de raad vastgesteld, waarmee de gemeenteraad schriftelijk is geïnformeerd. - De architect is bij aanvang van het project gevraagd om zich te committeren aan het taakstellend budget. Er zijn geen documenten aangetroffen waarin dit met kostenramingen is onderbouwd. - De bouwkostenraming in het project wordt gemaakt na het opstellen van het Definitief Ontwerp. In augustus 2018. Deze raming vormt de basis voor de aanvullende kredietaanvraag van 11 september 2018. - In de interviews wordt aangegeven dat er in de initiatiefase keuzes gemaakt zijn die zorgen voor een verhoging van de investeringskosten. - In de ontwerpfase blijken stedenbouwkundige randvoorwaarden (fietspad) en wensen van de buurt (bijvoorbeeld afgeronde gevels, verspringende hoogte) kostenverhogend. Deze constatering zijn niet in een stuurgroep besproken en hebben niet geleid tot het overwegen van alternatieven.		- Tijdens de ontwerpfasen staat participatie van de buurt, doorloopsnelheid en het vasthouden aan het uitgangspunt van het IHP (nieuwbouw in de vorm van IKC) centraal. Er is geen aantoonbare sturing op kosten en ook de omvang van het gebouw neemt toe (terwijl een van de doelen van het IHP was om het aantal m² terug te dringen). Gebruikers worden niet betrokken in de financiële consequenties van ontwerpkeuzes. De schoolbesturen hebben geen vraag van de gemeente gehad om te bezuinigen in het project. - In het raadsvoorstel van 11 september 2018 is een dekkingsvoorstel opgenomen. Er wordt aangegeven dat de dekking is voorzien in de programmabegroting 2019-2022. Er wordt geen doorkijk gegeven naar de haalbaarheid van het IHP als geheel. Er is aangegeven dat een dekkingsvoorstel voor de scope van de programmabegroting gebruikelijk is. Meerjarige effecten horen volgens de ambtenaren thuis in de herijking. - Er is nog geen huurovereenkomst gesloten met de kinderopvang. Er ligt een afspraak voor een kostendekkende huur die gebaseerd is op de oude investeringskosten. Nu het IKC ongeveer 125% duurder geworden is, is het onduidelijk of de kinderopvangorganisatie in staat en bereid is om gelijkwaardige huurverhoging te accepteren. In de interviews blijft onduidelijk of de lijnorganisatie of de projectorganisatie verantwoordelijk is voor het afsluiten van dit contract. - Er is geen contract aangetroffen over de bijdrage die schoolbesturen betalen aan de gemeente gedurende de exploitatiefase (effectuering van artikel 5.3 uit de samenwerkingsovereenkomst).		- In de definitie- en ontwerpfasen zijn geen alternatieven onderzocht. Het project is zo snel ontwikkeld dat daar ook weinig ruimte voor was. Ook gaf het initiatiedocument daarvoor geen aanleiding en hebben WSB, stuurgroep, ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever niet gevraagd om terugvalopties. In de eerste weken na benoeming van de nieuwe wethouder wordt duidelijk dat het project niet binnen het taakstellend budget kan worden opgelost. De portefeuillehouder kiest er voor om dit transparant in de raad te brengen. Er wordt op dat moment niet gezocht naar kostenbesparingen in het project. Ook worden er geen varianten onderzocht. - In raadsvoorstellen wordt druk opgevoerd om de plannen goed te keuren omdat er anders een onhoudbare situatie zou ontstaan. Bijvoorbeeld in het raadsvoorstel beschikbaarstelling aanvullend krediet realisatie IKC-West, 11 september 2018: <i>“Een negatief besluit door de gemeenteraad doet in ernstige mate afbreuk aan het vertrouwen dat de samenwerkingspartners met de gemeente Veenendaal hebben opgebouwd. De voorbereidingen vanaf 2015 zijn lang en moeizaam geweest, maar hebben uiteindelijk geresulteerd in een definitief ontwerp van het IKC-gebouw in Veenendaal-west dat tot stand is gekomen op basis van intensieve samenwerking van alle betrokken partners, vastgelegd in de getekende samenwerkingsovereenkomst van juli 2017.”</i> en <i>“Een alternatief nieuwbouwplan, mede gelet op de afspraken die de gemeente met de partners heeft gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst, zijn op voorhand niet zomaar voorhanden. Er zijn misschien enkele beperkte kostenbesparingen mogelijk als enkele wensen vanuit</i>			

Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
IKC West	Renovatie en uitbreiding CLV	Feiten en bevindingen totstand- koming IHP en IKC-beleid		Feiten en bevindingen projectsturing IKC-West	Feiten en bevindingen projectsturing CLV	Herijking IHP	

de participatie niet worden overgenomen of het fietspad gehandhaafd blijft. Dit heeft echter direct tot gevolg dat er een nieuw plan moet worden gemaakt. De kosten hiervoor wegen niet op tegen de financiële voordelen. Ook wordt de planning niet gehaald met alle nadelige gevolgen van dien.”

- In de raadsvergadering waarin het raadsvoorstel “beschikbaarstelling aanvullend krediet realisatie IKC-West, 11 september 2018” wordt behandeld worden geen vragen gesteld over alternatieven, kostenbesparingen en oorzaken. Het debat gaat vooral over het wel of niet investeren in “VENG” (Volledig Energieneutraal Gebouw). De raad stemt unaniem in met het raadsvoorstel.
- Er wordt in het raadsvoorstel geen inzicht gegeven in de effecten van de kostenoverschrijdingen op de haalbaarheid van het IHP. In de periode tussen vaststelling van het Definitief Ontwerp en de raadsvergadering zijn de effecten niet doorgerekend. Wel is er in de raadsvergadering toegezegd om het IHP te herijken.



Feiten en bevindingen projectsturing CLV

- In tegenstelling tot het IKC-West, is voor het CLV alleen de initiatieffase binnen de gemeente doorlopen. De uitkomst van deze processtap is een raadsvoorstel, met daarin de kredietaanvraag, en een samenwerkingsovereenkomst met het CLV.
- In het raadsvoorstel “beschikbaarstelling krediet vervangende nieuwbouw CLV” van 11 september 2018 is de ambitie en doelstelling van het project gerelateerd aan het IHP omschreven: *“In het IHP van 2015 is, vanuit de ambitie voor thuisnabij én passend onderwijs, gekozen voor een fasegewijze vernieuwing van de scholen en een verdere terugdringing van de leegstand. Dit moet ertoe leiden dat de gemiddelde leeftijd van onze scholen circa 20 jaar is. Bovendien gaat het uit van een vermindering van het aantal onderwijslocaties van 33 naar 22. Behoud van keuzevrijheid en een goede spreiding en bereikbaarheid blijven belangrijk. De vernieuwing moet er vooral toe leiden dat er sprake is van een stevige en kwalitatief eigentijdse voorzieningenstructuur voor basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs in Veenendaal.”*
- Ook het projectdoel is in dit raadsvoorstel omschreven: “Een adequate uitvoering van het IHP en een sobere en doelmatige huisvesting van het CLV.”
- We hebben geen gemeentelijk onderzoek aangetroffen naar mogelijkheden om de dure tijdelijke huisvesting te voorkomen. In deze fase heeft het schoolbestuur wel een verkennend onderzoek laten doen naar alternatieve locaties. Het schoolbestuur heeft in de ontwerpfase modellen afgewogen en gekozen voor nieuwbouw met behoud van het casco van de oudbouw. Ook is er gekeken naar verschillende duurzaamheidsvarianten: *“Er zou ook gekozen kunnen worden voor een volledig energieneutraal gebouw. De gemeente zou hiermee een serieus voorbeeld neerzetten van de ambitie om al in 2035 energieneutraal te zijn. Volledig energieneutraal brengt bovenop de kosten voor BENG (Bijna Energie neutraal Gebouw) nog extra kosten met zich mee. Dit is een bedrag van € 750.000,-. Deze meerkosten kunnen echter niet geheel terugverdiend worden vanuit de MI-vergoeding van de school. Dat vraagt dus een extra investering door de gemeente van € 750.000,-. Een ander alternatief is het niet (bijna) energieneutraal bouwen van het CLV. Daarmee zou echter het bereiken van de doelstellingen uit het programma Energieneutraal Veenendaal 2035 in gevaar komen.”* Door de raad is een taakstellend budget van € 16,1 miljoen afgegeven. Het project wordt voor dit budget gerealiseerd.
- In het raadsvoorstel is een dekkingsvoorstel opgenomen. Net als voor het IKC-West, wordt er geen doorkijk gegeven naar de haalbaarheid van het IHP als geheel. Wel is er in de raadsvergadering toegezegd om een herijking van het IHP uit te voeren.
- Na het raadsbesluit in november 2018 is een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen schoolbestuur en de gemeente. Hierin heeft het schoolbestuur zich gecommitteerd aan de belangrijkste kaders/uitgangspunten die de gemeente heeft opgesteld in de initiatieffase.

Herijking IHP

- In het raadsvoorstel voor de nieuwbouw van CLV wordt voor het eerst het verband gelegd tussen de uitkomsten op projectniveau en de haalbaarheid van het IHP. In het raadsvoorstel “beschikbaarstelling krediet vervangende nieuwbouw CLV” van 11 september 2018 staat daarover het volgende: *“De vervangende nieuwbouw van het CLV en de realisatie van IKC-West zijn de eerste twee projecten die voortkomen uit het IHP. Oorspronkelijk was het de bedoeling het IHP te evalueren in 2020. Maar omdat de bouwkosten de afgelopen jaren sterk gestegen zijn, is inmiddels opdracht gegeven de evaluatie te vervroegen en te bekijken of een (beperkte) heroverweging van het IHP nodig is. Over de uitkomsten hiervan informeren wij de raad.”*
- 14 mei 2019 is de eerste herijking van het IHP als ingekomen stuk bij de raadscommissie binnengekomen. De herijking is nog niet door de raad geagendeerd. In deze herijking worden de financiële parameters bijgesteld en blijft de projectinhoud grotendeels overeind. De investeringskosten worden verhoogd naar € 2.128 per m² bruto vloeroppervlak en de rente verlaagd naar 1%. Voor aspecten zoals prioritering, bijdrage van schoolbesturen, tijdelijke huisvesting, opbrengst uit vrijkomende locaties, de locatiegebonden kosten worden gelijke uitgangspunten gekozen als in het IHP. Op basis van deze uitgangspunten blijft een jaarlijks tekort van € 360.000,- over. In de herijking wordt voorgesteld om dit te overbruggen door:
 - a. een vaste bijdrage van de schoolbesturen
 - b. een bijdrage van de schoolbesturen voor energieneutraliteit
 - c. de projecten later uit te voeren.

Bijlagen

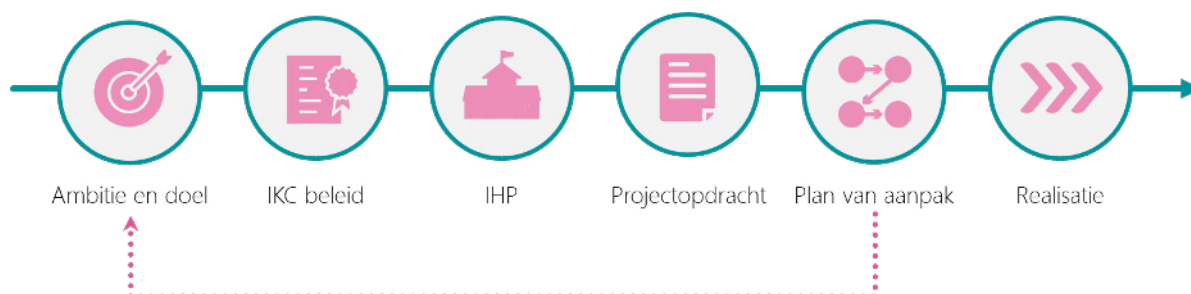


Normenkader

Proces onderwijshuisvesting

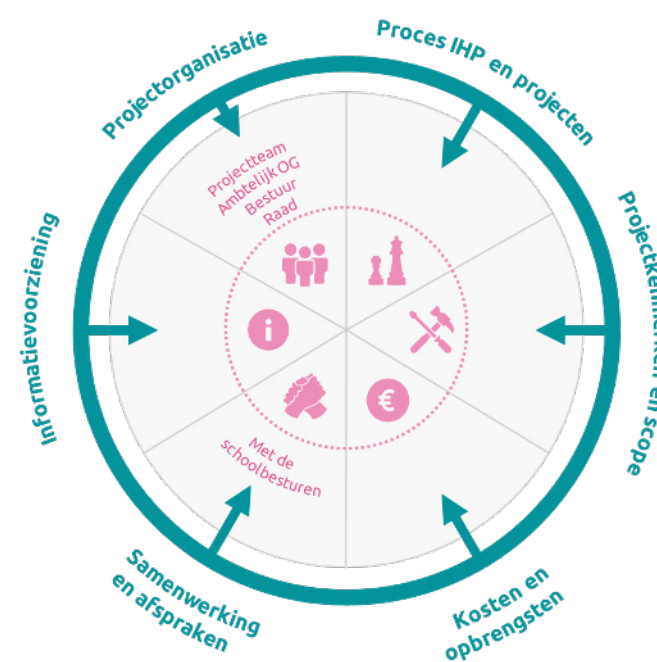
In figuur 7 schetsen we het proces voor de ontwikkeling van onderwijshuisvesting. De eerste stap in het proces is het formuleren en vaststellen van ambities en doelen op het gebied van onderwijs en onderwijshuisvesting. De volgende stap is het ontwikkelen van specifiekere beleidsstukken en het maken van concrete afspraken met partners binnen de gemeente. Na de beleidskaders worden specifieke projectopdrachten gedefinieerd.

De projectopdracht is de initiatiefase van een (ver)bouw opgave. Hierin worden de kaders voor het specifieke project meegegeven. Deze kaders vormen, samen met de bovenliggende beleid, het uitgangspunt voor de ontwikkeling van het plan van aanpak. In deze stap wordt een (ver)bouwproject verder uitgewerkt tot een definitief ontwerp. In dit traject worden tevens de keuzes gemaakt voor de samenwerkingsvorm en de aanbesteding. De laatste stap in het proces is de realisatie van het project.



Figuur 7 proces ontwikkeling onderwijshuisvesting

Invalshoeken onderzoek



Figuur 8: Normenkader

Voorwoord	Samenvatting	Inleiding	Doel en vraagstelling	Beantwoording onderzoeksvragen	Aanbevelingen	Bevindingen	Bijlagen
Normenkader	Kostenramingen	Indexering bouwkosten	Bronnen	Lijst van geïnterviewden	Bestuurlijke reactie		

Normenkader per fase

	IHP	Projectopdracht (IKC West)	PvA (IKC West)
Scope	- Ambitie en doel van het onderwijs - Groei en krimp (leerlingaantallen) - Visie op ruimtegebruik - Toekomstwaarde huidige aanbod - Nulmeting huidig aanbod	- Projectdoel - Projectresultaat	- Projectdoel - Projectresultaat
Kosten en opbrengsten	- Variantenstudie (renovatie, nieuwbouw, etc), eventueel op hoofdlijnen - Investeringskostenraming - Raming van opbrengsten - Doorrekening MJB - Risico's en beheersmaatregelen (bijvoorbeeld gevoeligheidsanalyse)	- Variantenstudie (renovatie, nieuwbouw, etc.) - Taakstellend budget - Dekkingsvoorstel	- Sturing op taakstellend budget - Dekkingsvoorstel - Huurcontract - Kostenramingen
Proces	- IHP vastgesteld	- Kaderbesluit	- Uitvoeringsbesluit
Projectorganisatie	- LEA + projectteam voorbereiding + aanstellen AOG of stuurgroep	- Projectteam voorbereiding + AOG/sg	- Projectteam ontwerp + AOG/sg
Informatie		- Rapportage GOTIK afwijkingen periodiek (sg, b&W en raad)	- Rapportage GOTIK afwijkingen periodiek (sg, b&W en raad)
Samenwerking en afspraken	- Commitment SB'en op doelen van IHP en prioritering van projecten - Overeenstemming over bijdrage uit exploitatie SB	- Commitment van SB op projectdoelen - Overtuigend pva samenwerking in IKC	- Commitment van SB op projectdoelen - SOK / beheerOVK IKC - Contract bijdrage uit exploitatie SB

Figuur 9: normenkader per fase

Kostenramingen - IKC-West

Kosten uit documenten, niet geïndexeerd							
	IHP, 2015	Raadsvoorstel, 2017	Raming P&P, 2017	DO raming, aug. 2018	Raadsvoorstel, 2018	Bouwkostenkompas	Hevo kostencalculator
Bouwrijp maken	-	425.000	-	213.565	751.815	759.176	714.996
Bouwkosten	2.416.579	4.050.000	6.400.000	5.719.065	6.654.872	4.533.386	6.068.400
Bouwkosten BENG	-	425.000	-	-	473.313	808.522	-
Bouwkosten VENG	-	-	-	166.375	167.000	182.798	-
Bijkomende kosten	-	-	-	1.112.885	-	1.305.590	-
Terreininrichting	-	-	-	480.000	-	-	-
Kunsttoepassing	-	-	-	42.000	-	-	-
Onvoorzien	-	-	-	181.500	-	-	-
Co-financiering	362.487	-	-	-	-	-	-
Totale stichtingskosten	2.779.066	4.900.000	6.400.000	7.915.390	8.047.000	7.589.472	6.783.396
Aantal m2 BVO	1952	2546	2.600	2.600	2.600	2600	2600
Kosten per m2, niet geïndexeerd							
	IHP, 2015	Raadsvoorstel, 2017	Raming P&P, 2017	DO raming, aug. 2018	Raadsvoorstel, 2018	Bouwkostenkompas	Hevo kostencalculator
Bouwrijp maken	-	167	-	267	289	292	275
Bouwkosten	1.238	1.591	2.462	2.216	2.560	1.744	2.334
Bouwkosten BENG	-	167	-	-	182	311	-
Bouwkosten VENG	-	-	-	64	64	70	-
Bijkomende kosten	-	-	-	428	-	502	-
Terreininrichting	-	-	-	-	-	-	-
Kunsttoepassing	-	-	-	-	-	-	-
Onvoorzien	-	-	-	70	-	-	-
Co-financiering	186	-	-	-	-	-	-
Totale stichtingskosten	1.424	1.925	2.462	3.044	3.095	2.919	2.609
indexmoment	01-01-14	01-07-17	01-07-17	01-09-18	01-09-18	01-09-19	01-01-19
prijspeil raming	87,25	93,47	93,47	100	100	109,46	103,09
prijspeil 1/9/2018	100,81	100,81	100,81	100,81	100,81	100,81	100,81
Index	86,5	92,7	92,7	99,2	99,2	108,6	102,3
Kosten per m2, geïndexeerd							
	IHP, 2015	Raadsvoorstel, 2017	Raming P&P, 2017	DO raming, aug. 2018	Raadsvoorstel, 2018	Bouwkostenkompas	Hevo kostencalculator
Bouwrijp maken	0	180	0	269	292	269	269
Bouwkosten	1430	1716	2655	2234	2580	1606	2282
Bouwkosten BENG	0	180	0	0	184	286	0
Bouwkosten VENG	0	0	0	65	65	65	0
Bijkomende kosten	0	0	0	431	0	462	0
Terreininrichting	0	0	0	0	0	0	0
Kunsttoepassing	0	0	0	0	0	0	0
Onvoorzien	0	0	0	70	0	0	0
Co-financiering	215	0	0	0	0	0	0
Totale stichtingskosten	1.645	2.076	2.655	3.069	3.120	2.688	2.551

Kostenramingen - CLV

Kosten uit documenten, niet geïndexeerd

	IHP, 2015	MIP 2018-2021	Raadsvoorstel, 2018	Bouwkostenkompas	Hevo kostencalculator
Bouwrijp maken	-	-	-	-	-
Bouwkosten	8.619.917	11.282.000	11.765.062	13.543.421	14.821.260
Bouwkosten BENG	-	-	1.350.000	2.279.410	-
Overige	-	-	3.000.000	2.769.938	2.928.466
Co-financiering	1.292.988	-	-	-	-
Totale stichtingskosten	9.912.905	11.282.000	16.115.062	18.592.770	17.749.726

Aantal m2 BVO onderwijs	6420	6420	6420	6420	6420
Aantal m2 BVO gymzalen	910	910	910	910	910
Totaal	7330	7330	7330	7330	7330

Kosten per m2, niet geïndexeerd

	IHP, 2015	MIP 2018-2021	Raadsvoorstel, 2018	Bouwkostenkompas	Hevo kostencalculator
Bouwrijp maken	-	-	-	-	-
Bouwkosten	1.176	1.539	1.605	1.848	2.022
Bouwkosten BENG	-	-	184	311	-
Overige	-	-	409	378	400
Co-financiering	176	-	-	-	-
Totale stichtingskosten	1.352	1.539	2.199	2.537	2.422

indexmoment	01-01-14	01-05-17	01-09-18	01-09-19	01-01-19
prijspeil raming	88,7	93,49	100	108,99	103,09
prijspeil 1/9/2018	100,7	100,7	100,7	100,7	100,7
index	88,08	92,84	99,30	108,23	102,37

Kosten per m2, geïndexeerd

	IHP, 2015	MIP 2018-2021	Raadsvoorstel, 2018	Bouwkostenkompas	Hevo kostencalculator
Bouwrijp maken	0	0	0	0	0
Bouwkosten	1335	1658	1616	1707	1975
Bouwkosten BENG	0	0	185	287	0
Overige	0	0	412	409	409
Co-financiering	200	0	0	0	0
Totale stichtingskosten	1.535	1.658	2.214	2.403	2.384



Indexering bouwkosten

Indexering Basisonderwijs (gebruikt voor IKC-West)

Bouwkostenindex

	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2014	87,25	87,54	87,84	88,13	88,27	88,40	88,54	88,72	88,91	89,09	89,52	89,95
2015	90,38	90,39	90,40	90,41	90,46	90,51	90,56	90,42	90,27	90,13	90,40	90,67
2016	90,94	91,12	91,30	91,48	91,46	91,43	91,41	91,43	91,45	91,47	91,58	91,70
2017	91,81	92,07	92,33	92,59	92,88	93,18	93,47	93,73	93,98	94,24	94,95	95,67
2018	96,38	97,08	97,78	98,48	98,99	99,49	100,00	100,40	100,81	101,21	101,84	102,45
2019	103,09	104,71	106,34	107,96	108,19	108,41	108,64	109,05	109,46	109,87	110,01	110,15

Bron: BDB bouwkostenindex 2019, selectie:
Utiliteitsbouw → Onderwijsfunctie → Nieuwbouw →
Vrijstaand → Basisschool

Indexering Voortgezet onderwijs (gebruikt voor CLV)

Bouwkostenindex

	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2014	88,70	88,89	89,07	89,26	89,39	89,53	89,66	89,83	89,99	90,16	90,57	90,97
2015	91,38	91,42	91,46	91,50	91,55	91,60	91,65	91,42	91,19	90,96	91,23	91,50
2016	91,77	91,95	92,12	92,30	92,26	92,22	92,18	92,18	92,18	92,18	92,26	92,35
2017	92,43	92,69	92,94	93,20	93,49	93,78	94,07	94,29	94,51	94,73	95,44	96,15
2018	96,86	97,38	97,90	98,42	98,95	99,47	100,00	100,35	100,70	101,05	101,73	102,41
2019	103,09	104,58	106,07	107,56	107,78	108,01	108,23	108,61	108,99	109,37	109,50	109,64

Bron: BDB bouwkostenindex 2019, selectie:
Utiliteitsbouw → Onderwijsfunctie → Nieuwbouw →
Vrijstaand → Voortgezet onderwijs tot 4 lagen²

² De tabellen laten een waarde van 100 zien in juli 2018. Dit heeft te maken met de weergave mogelijkheden van de bron. In de berekeningen gaan we uit van prijspeil september 2018. Hiervoor is in de berekeningen gecorrigeerd.



Bronnen

IHP

- Presentatie aan schoolbesturen, visie en probleemanalyse onderwijshuisvesting gemeente (14-05-2014)
- Toelichting op de presentatie aan schoolbesturen (28-05-2014)
- Presentatie sessie 3 in ontwikkeling IHP gemeente Veenendaal (10-09-2014)
- Stappenplan bij sessie 3 (10-09-2014)
- IHP 2015-2020 (04-2015)
- Raadsvoorstel IHP 2015-2020 (28-05-2015)
- Reacties (schoolbesturen) uitvoeringsagenda IHP (10-11-2015)
- Herijking IHP 2015-2020 (14-05-2019)

IKC-beleid

- Beleidsnotitie IKC (11-2015)

Kadernota

- Kadernota 2018-2021 (30-05-2017)

Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Veenendaal 2015

- Raadsvoorstel vaststelling verordening (28-05-2015)
- Raadsvoorstel vaststelling verordening – bijlage (28-05-2015)

Rekenkamercommissie

- Onderzoeksprotocol (02-02-2009)
- Onderzoeksplan 2019 (05-06-2019)
- Voorverkenning rekenkameronderzoek 2019 (31-05-2019)

IKC-West

- Initiatiedocument IKC-West (incl. visie schoolbesturen IKC West) (07-2017)
- Samenwerkingsovereenkomst IKC-West (11-07-2017)
- Raadsvoorstel beschikbaar stellen krediet IKC-West (21-09-2017)
- B&W voorstel: vaststelling projectplan en projectopdracht realisatiefase IKC-West (12-12-2017)
- B&W voorstel: projectplan (12-12-2017)
- B&W voorstel: projectopdracht (12-12-2017)
- Definitief ontwerp IKC-West (13-07-2018)
- Investeringskostenraming IKC-West (28-08-2018)
- Raadsvoorstel beschikbaarstelling aanvullend krediet realisatie IKC-West (08-11-2018)

CLV

- Artist Impression CLV
- Raadsvoorstel beschikbaarstelling krediet nieuwbouw CLV (08-11-2018)
- Samenwerkingsovereenkomst CLV (10-12-2018)

Lijst van geïnterviewden

Gemeente Veenendaal

- Marco Verloop, wethouder Vastgoed & accommodatiebeleid en Onderwijs
- Gerard van Leeuwen, beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting/Vastgoed
- Astrid Swart, projectleider ruimtelijk plannen
- Wouter van Beijnum, afdelingsmanager Wijk- en Stadsbeheer
- Eduard Brussen, projectmanager
- Jeroen Feskens, projectmanager
- Angela Binken, medewerker Regie en Beleid

Schoolbesturen

- Wereldkidz
- SKOVV
- Kinderopvang Kind&Co

Afdeling Afdeling Strategie
Behandeld door P.W. Bannink
Telefoonnummer (0318) 538 792

Documentnummer
Ons kenmerk Zaaknummer 1603970
Uw brief van 29 januari 2020
Uw kenmerk 2020\Rkc
Verzenddatum 20 februari 2020

De Voorzitter van de
Rekenkamercommissie Veenendaal
De heer prof. dr. J. Telgen
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Datum 18 februari 2020
Onderwerp bestuurlijke reactie rekenkamer rapport
Integraal Huisvestingsplan in relatie tot
Integrale Kindcentra

Geachte heer Telgen,

Op 30 januari jl. ontvingen wij het Rekenkameronderzoek "Integraal Huisvestingsplan onderwijshuisvesting in relatie tot de ontwikkeling van Integrale Kindcentra". U stelt ons in de gelegenheid te reageren op het rapport nu dit onderzoek is afgerond. Wij bedanken u hartelijk voor de mogelijkheid van hoor en wederhoor.

De bevindingen en aanbevelingen in het rapport zijn voor ons zeker van belang. De bevindingen kunnen wij voor een belangrijk deel volgen en uw aanbevelingen worden grotendeels door ons onderschreven. Hieronder gaan wij in op die bevindingen en aanbevelingen.

Het college heeft in de raadsvoorstellen voor zowel het IKC-West als het CLV aangegeven te starten met een herijking van het huidige Integraal Huisvestingsplan (hierna: IHP). De gemeenteraad heeft hiervoor al de eerste tussenstap gezien. Het rapport van de rekenkamercommissie komt dan ook op een goed moment in de ontwikkeling van de herijking van het IHP en het einde van de beleidsperiode van het beleid ten aanzien van Integrale Kindcentra (hierna: IKC). De resultaten van het rekenkamercommissie-onderzoek kunnen voor zover van toepassing worden meegenomen in deze herijkingen c.q. het nieuw op te stellen beleid. Alvorens specifiek in te gaan op de aanbevelingen, vinden wij het wenselijk een nadere toelichting te geven op het tot stand komen van het IHP-beleid en de eerste uitwerking van zowel het CLV als het IKC-West.

Het IHP 2015

Het IHP-onderwijs is opgesteld als langetermijnvisie voor de onderwijshuisvesting in Veenendaal. De achtergrond om dit beleid op te stellen is de situatie dat Veenendaal relatief veel leegstand kent en op diverse plekken de onderwijshuisvesting verouderd is. Hiervoor is medio 2014 ambtelijk een analyse gemaakt naar de toenmalige situatie gemaakt als basis voor het IHP 2015 – 2020. In het IHP is de samenvatting hiervan terug te vinden. Deze analyse heeft de basis gevormd voor de principes zoals opgenomen in het IHP. Een belangrijk principe is dat er gestreefd wordt naar minder locaties en de mogelijkheid een IKC te creëren. In het IHP is ook aangegeven, dat de mogelijkheden op de bestaande locaties hiervoor in veel gevallen ontoereikend zijn. Een andere reden om in het IHP fors in te spelen op nieuwbouw is de gemeentelijke ambitie om in 2035 energie neutraal te zijn. Deze langetermijnvisie is voor de kortere termijn vertaald in een uitvoeringsagenda voor een periode tot 2030.

Over de bevindingen van de rekenkamercommissie zijn wij daarom op een aantal onderdelen dan ook wel verbaasd. Er zijn in het IHP, op basis van achterliggende analyses en ambities, door zowel ons als de raad structurele keuzes gemaakt. Had een aantal aspecten misschien explicieter opgenomen kunnen worden? Ja, achteraf gezien zeker. Twee voorbeelden hiervan: het IHP ziet in financiële zin alleen toe op de investeringen benodigd voor de bouwkosten onderwijshuisvesting en niet op de aanvullende investeringen in het openbaar gebied en de stichtingskosten voor de ruimtes voor bijvoorbeeld de kinderopvang. Hiervoor zijn weliswaar andere dekkingsbronnen aanwezig, maar dit had duidelijker in het IHP opgenomen kunnen worden.

Ook wordt door de rekenkamercommissie geconstateerd, dat er geen concrete afspraken zijn gemaakt met de schoolbesturen over de cofinanciering voor duurzaamheidsmaatregelen. Dit is op zich correct, maar dit was ook niet de bedoeling van het IHP. Het IHP is een beleidsdocument op basis waarvan projecten tot stand komen. De besturen hebben overigens wel ingestemd met het IHP (en daarmee indirect ook deze cofinanciering op hoofdlijnen). Op projectniveau (lees het IKC-West) zijn wel degelijk contractuele afspraken gemaakt over deze cofinanciering. Overigens is deze cofinanciering opgenomen als aanvullende dekking op een hogere investeringslast ten opzichte van het IHP. Bij het IHP is dan ook (zonder dat aanvullende dekking van de gemeente nodig is) al rekening gehouden met hogere investeringsbedragen. In de verschillende vergelijkingen opgenomen in de rapportage van de rekenkamercommissie is hiermee geen rekening gehouden.

IKC-beleid

Het IKC-beleid is samen met alle schoolbesturen opgesteld. De schoolbesturen zijn akkoord gegaan met het IKC-beleid en ook met het IHP en daarmee ook de uitgangspunten. De gemeente heeft zelfs middelen beschikbaar gesteld voor een aanjager om schoolbesturen te helpen een visie te formuleren voor het eerste IKC-project. Het IKC-West is het eerste IKC-project en derhalve is een evaluatie nog niet aan de orde.

In haar rapportage geeft de rekenkamercommissie het volgende aan: *“De gemeente ziet de integratie als belangrijke element van de IKC-visie: Een aansturing die zorgt voor één visie, één plan, één uitstraling”*. Dit lijkt ons enigszins uit zijn verband getrokken en ligt naar ons idee genuanceerder. De voorwaarde voor dit IKC-West is niet dat er van tevoren één aansturing moet zijn. Maar om te komen tot IKC's in iedere wijk is samenwerking tussen basisscholen en kinderopvangorganisaties gewenst. Het is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om deze samenwerking vorm en inhoud te geven. Gemeentelijke investeringen in de onderwijshuisvesting vinden pas plaats als de samenwerking ten behoeve van IKC-vorming is vormgegeven en in een samenwerkingsovereenkomst is belegd. Het gaat hier om afspraken op inhoud, organisatie en huisvesting tussen de basisscholen onderling, tussen het basisonderwijs en de voorschoolse voorzieningen (kinderopvang), tussen het basisonderwijs en het vervolgonderwijs en de betekenis van de samenwerking voor de directe omgeving (de wijkfunctie). Er is sprake van afspraken op meerdere niveaus, waarbij de invulling per IKC kan variëren, bijvoorbeeld door de samenstelling en de omgeving van het IKC. Afspraken gaan dus over inhoudelijke en organisatorische kwesties, maar bijvoorbeeld ook over gezamenlijke huisvesting.

Wij delen niet de opvatting, dat wij geen oog zouden hebben gehad voor de argumenten van de schoolbesturen. In het rapport missen wij de opmerking, dat wij lang en vrij intensief overleg hebben gehad met de vertegenwoordigers van de twee scholen en er zeer ruim de tijd en kans is geweest om het gesprek over de inhoud te voeren. Daar is lang mee gewacht, deadlines zijn niet altijd gehaald en een kinderopvangpartner is pas later gekozen. Hierdoor is het gehele traject met betrekking tot het eerste IKC (West) complexer geworden (zie ook de passage over IKC-West).

CLV

Uw commissie is in haar bevindingen kort over het CLV. Ons college valt een tweetal aspecten op. Ten eerste geeft de rekenkamercommissie aan, dat het IHP automatisch wordt uitgelegd als keuze voor sloop en nieuwbouw. Voor het CLV zijn in het ambtelijk voortraject, derhalve voorafgaand aan de formele besluitvorming, diverse alternatieven in beeld gebracht. Dit heeft geresulteerd in het voorstel aan de raad om te kiezen voor nieuwbouw, waarbij er gedeeltelijk gebruik gemaakt wordt van het bestaande casco. Kortom, de stelling dat er geen ruimte is voor andere mogelijkheden dan nieuwbouw, is niet correct.

Tot slot geeft de rekenkamercommissie aan dat de tijdelijke huisvestingskosten niet op marktconformiteit zijn getoetst. Juist op dit punt is volop discussie geweest en zijn besluiten genomen,

ook door de raad. Ook is juist gemeentelijk vastgoed ingezet om de kosten zo laag mogelijk te houden.

IKC-West

De rekenkamercommissie geeft aan dat *“het krediet voor IKC-West 90% hoger is uitgevallen dan het oorspronkelijke IHP in 2015”*. Deze vergelijking gaat om meerdere redenen mank:

- Zoals hiervoor al aangegeven heeft het IHP in financiële zin alleen betrekking op de onderwijsvesting meters. In de projectfase zijn de kosten voor de huisvesting van de kinderopvang toegevoegd.
- Het IHP ziet niet toe op de bijkomende kosten voor bijvoorbeeld het bouw- en woonrijp maken. Hiervoor is overigens wel een andere dekkingsbron (te weten de verkoop van vertreklocaties).
- Ook heeft in de tussentijd een bijstelling plaatsgevonden van de kengetallen waarmee is gerekend.
- Cofinanciering van het project is wel degelijk in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd.
- De VENG-ambitie (VENG is een volledig energie neutraal gebouw) is later in het proces toegevoegd. Hiervoor is ook aanvullend budget beschikbaar gesteld.

In haar samenvatting geeft de commissie aan, dat het IKC-West circa 15% goedkoper uitgevoerd had kunnen worden. Hiervoor geeft de rekenkamercommissie in algemeen bewoordingen aan, dat dit wordt veroorzaakt door ontwerpkeuzes en hogere bijkomende kosten.

Het college ziet ook dat het IKC-West in de basis goedkoper kan worden uitgevoerd als er geen rekening was gehouden met bijvoorbeeld de bewonersparticipatie en de terreinsituatie/eisen anders waren geweest. Dit verklaart maar een beperkt deel en is nog los te zien van de ongunstige marktomstandigheden op de aanbestedingsmarkt. Daarnaast merken wij op dat IKC-vorming, zeker met twee schoolbesturen, in één gebouw meer tijd kost (en daarmee kosten) dan op voorhand bij het opstellen van het IHP ingeschat. Hierdoor lopen de bijkomende kosten op. In uw rapport wordt hiermee geen rekening gehouden.

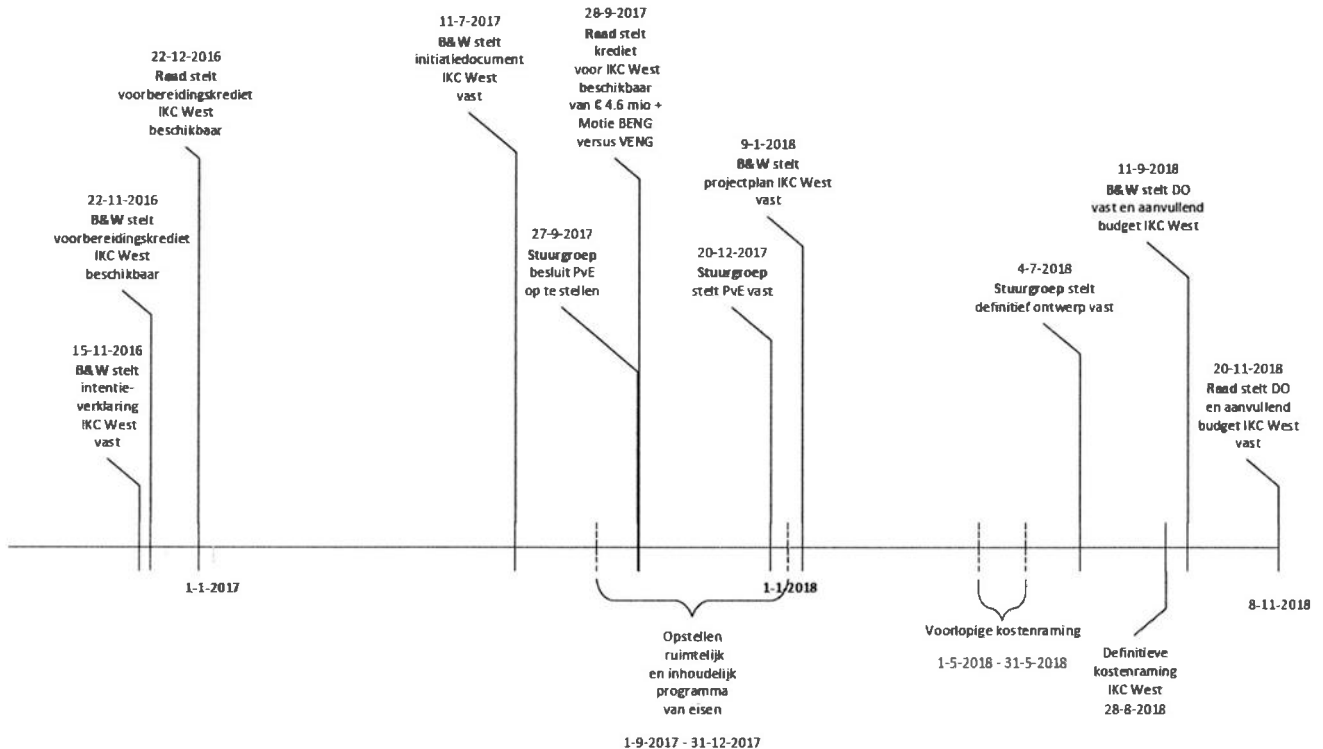
Tot slot vallen bij het IKC-West nog twee specifieke aspecten op.

In het rapport is te lezen: *“Er is geen aantoonbare sturing op kosten en ook de omvang van het gebouw neemt toe (terwijl één van de doelen van het IHP was om het aantal m² terug te dringen).”*

Ten eerste is in het ontwerpproces wel degelijk gestuurd op de kosten en in de werkgroepen gekeken naar bezuinigingsmaatregelen. Daarnaast is de opmerking over de omvang van het gebouw niet in perspectief geplaatst. Het IKC-West is bij de uitwerking van het ontwerp in omvang toegenomen van 2.546 m² naar 2.600 m². Een stijging van 2%. Ten opzichte van de huidige situatie blijft uiteraard sprake van een afname van het aantal vierkante meters voor onderwijshuisvesting.

Het tweede aspect betreft de opmerking: *“De stuurgroep is gedurende deze fase twee keer samen gekomen: aan het begin en aan het einde van het traject. Dit is onvoldoende voor een goede projectsturing. Ook de rol van de stuurgroep was onduidelijk. De meeste afstemming vindt plaats in het projectteam en in het overleg met de bestuurlijk opdrachtgever.”*

De constatering is onjuist dat er maar twee stuurgroep bijeenkomsten waren. Hieronder is het globale tijdsplan voor de realisatie van IKC-West opgenomen.



Sturing vindt inderdaad gedeeltelijk plaats in overleg met de bestuurlijk opdrachtgever buiten de stuurgroep. Dit heeft vooral betrekking op de financiële verantwoordelijkheid voor de gemeente.

Uw aanbevelingen

Wij danken u hartelijk voor de uitgebrachte aanbevelingen, maar constateren dat deze niet gelijkelijk onderbouwd zijn waardoor deze aan kracht verliezen. Alvorens daarop in te gaan, is het goed om te vermelden, dat er geen verplichting of eenduidige richtlijn bestaat over de opzet van een IHP en de verdere uitvoering. Een deel van de bevindingen van de rekenkamercommissie is gebaseerd op het theoretisch (normen-) kader dat het onderzoeksbureau heeft gehanteerd over wat de reikwijdte en detailniveau van een IHP zouden moeten zijn. Wij hebben op een aantal aspecten een andere invulling gegeven aan het IHP en de vervolgaanpak. Dit wil zeker niet zeggen dat daarmee de ene keuze beter is dan de andere, maar wel dat er geen eenduidige richtlijn is voor het vormgeven van een IHP. Toch zien wij zeker aanknopingspunten om een aantal aspecten te verbeteren.

De rekenkamercommissie heeft op basis van haar onderzoek een drietal aanbevelingen aan ons adres. In grote lijnen onderschrijven wij deze aanbevelingen, maar voor wat betreft de implementatie daarvan is wel een aantal nuancerende opmerkingen te maken. Wij reageren daarop per concreet onderdeel van de aanbevelingen.

Ten aanzien van 1: *"Maak een nieuw IHP en richt de programmasturing op dit IHP beter in."*

- a. *Bedenk dat een IHP breder is dan een paar bouwprojecten. En richt de organisatie daarop in. Investeer in een goede relatie met de schoolbesturen. En bedenk een mechanisme om het concurrentiemodel tussen scholen te verminderen. Met een open vizier zijn er veel meer oplossingsrichtingen dan er nu in beeld komen. Maak het taboe van herschikking van aanbod van scholen bespreekbaar, zodat de investeringen gericht zijn op de kwaliteit van onderwijs in plaats van op behoud van gevestigde belangen. De gemeente kan daarin een sturende kracht zijn."*

Wij menen dat dit een goede aanbeveling is. Ons college zet zich al jaren in om 'met open vizier' oplossingsrichtingen te bedenken en het taboe van herschikking bespreekbaar te maken. Gezien de landelijke wetgeving, de historisch gegroeide situatie en de beperkte bevoegdheden van de gemeente

is dit echter lang niet altijd haalbaar. Laat staan dat er in de Veense situatie een mechanisme te bedenken is wat het concurrentiemodel tussen scholen kan verminderen. Zoals in de rapportage van de rekenkamercommissie is te lezen, is onze situatie vrij uniek door de compactheid van de stad, de hoge stichtingsnorm en het grote aantal denominaties.

Dit neemt niet weg dat wij voorstander zijn van een sterkere sturende rol van de gemeente als het gaat om huisvesting en daarmee de essentie van deze aanbeveling overnemen. Het beter kunnen sturen op de totale huisvestingskosten is noodzakelijk en daarmee dus ook het inperken van vrijheid van de schoolbesturen op huisvesting. Dit vraagt wel een gezamenlijke aanpak met de gemeenteraad. Zonder rugdekking en goede beleidsuitgangspunten is deze sturing niet te organiseren. In de herijking van het IHP (zie hierna), komt het college hiervoor met suggesties.

b. Maak een nieuw IHP.

Zoals eerder aangegeven beschouwen wij het IHP als een beleidsdocument waarin over de uitgangspunten heldere afspraken worden gemaakt. De concrete uitwerking van deze uitgangspunten vindt in de projecten plaats, die voortvloeien uit het IHP. Deze opzet van het IHP vertoont naar ons oordeel overeenkomsten met plannen van andere gemeenten en wij handhaven dit. Wij zijn, gelijk onze toezeggingen in de raadsvoorstellen met betrekking tot het IKC-West en CLV, wel al gestart met de herijking van het IHP. Een versie van het vernieuwde IHP is onlangs besproken met de schoolbesturen. Daarbij hebben de schoolbesturen aangegeven meer tijd en nadere afweging nodig te hebben om te komen tot een definitieve versie van het vernieuwde IHP. Dit heeft met name te maken met de onder punt a. genoemde aanbeveling, waarbij het onderwijs meer complementair dan competitief wordt aangeboden. Dit betekent wel dat de uitgangspunten van het IHP worden heroverwogen.

Wij zijn al gestart met het formuleren van een vernieuwd IHP dat is gericht op de volgende uitvoeringsperiode (2020 tot en met 2025). De rekenkamercommissie heeft in haar aanbevelingen enkele punten benoemd die minimaal onderdeel zouden moeten uitmaken van het nieuwe IHP. Bij een aantal aspecten willen wij graag een toevoeging plaatsen. De overige aspecten nemen wij mee.

In het rapport staat: *"Benoem doelen van onderwijs en maak meetbaar hoe huisvesting daaraan kan bijdragen"*. Wij wijzen er op dat het vorige IHP opgesteld is voordat het IKC-beleid was opgesteld. Het IKC-beleid gaat juist over de doelstellingen van het onderwijs. Bij het nieuwe IHP zijn dus de verbindingen met huisvesting makkelijker op te nemen. Een evaluatie van het IKC-beleid wordt naar verwachting gelijktijdig met de herijking meegenomen.

Het college onderschrijft uw aanbeveling om explicieter te maken wat de impact van het IKC-beleid is op het IHP. Uit uw rapport blijkt dat er ruimte was voor een interpretatie van het IHP. Wij maken het IHP op dit onderdeel zo duidelijk en concreet mogelijk voor alle partijen. Het college is het eens met de opmerking van de schoolbesturen, dat het voor twee schoolbesturen complex is om tot één IKC te komen en zullen daar in de Huisvestingsagenda uitdrukkelijk bij stilstaan.

Te lezen is ook *"Baseer de probleemanalyse op feiten. Beoordeel de kwaliteit van schoolgebouwen op basis van objectieve criteria"*. Hierover merken wij op dat de genoemde probleemanalyse wel is uitgevoerd bij het opstellen van het huidige IHP. Deze maakte echter geen onderdeel uit van de documenten behorende bij het raadsvoorstel van de vaststelling van het huidige IHP. Wij zullen bij een volgende gelegenheid een dergelijke geactualiseerde analyse aan de stukken voor de raad toevoegen.

"Een variantenstudie ontbreekt", zo valt ook te lezen. Voor wat betreft het ontbreken van een variantenstudie merken wij op, dat de projecten van de Uitvoeringsagenda in de meeste gevallen ver weg in de toekomst liggen. Dit maakt het maken van variantenstudies per project complex. In de herijking worden wel de componenten van de extra kosten en de dekking die hier tegenover staan in beeld gebracht. De variantenstudie waaronder de locatiekeuze vindt plaats in de initiatiefase, die als basis dient voor de feitelijke realisatie. De variantenstudie zal per afzonderlijk te realiseren IKC worden uitgevoerd.

c. "Borg de integrale sturing op het IHP (programmasturing) in de projectorganisatie van de individuele projecten. Bepaal bij afwijkingen in het project, ten opzichte van de uitgangspunten

in het IHP, wat het effect is op de andere projecten in de uitvoeringsagenda. Neem de uitkomsten hiervan op in de raadsvoorstellen."

Deze aanbeveling nemen wij ook over.

Ten aanzien van 2: *"Versterk de ambtelijke organisatie en werk projectmatig."*

- a. *Versterk de ambtelijke organisatie op het gebied van onderwijshuisvesting. Het IHP is een complex meerjarenplan dat een uitvoeringsagenda van enkele tientallen miljoenen omvat. Gemeenten met een vergelijkbaar aantal scholen en schoolbesturen beschikken over het algemeen over een grotere en zwaardere bezetting om tot een gedegen IHP te komen (en de uitvoering hiervan in goede banen te leiden)."*

In het rapport wordt meer capaciteit aanbevolen waar het gaat om onderwijshuisvesting. In de kadernota zullen wij een integrale afweging maken van meerdere capaciteitsvraagstukken, waaronder het onderwerp waar u op duidt.

- b. *"Maak een start met projectmatig werken in de fases 'projectopdracht' en 'plan van aanpak'."*

Naar ons oordeel is deze aanbeveling in belangrijke mate al overgenomen. Wij zien dit met name als aanbeveling om vanaf de start van beleidsvorming tot en met oplevering van de verschillende scholen beter projectmatig en integraal te organiseren. Met het opstellen van het nieuwe IHP is hiermee al een start gemaakt en wordt beleid en uitvoering/praktijk projectmatig bij elkaar gebracht. Uiteraard vraagt dit ook in de ambtelijke aansturing van de verschillende bouwprojecten een wijziging.

In haar rapport geeft de rekenkamercommissie het volgende aan: *"Zorg dat ambtelijk opdrachtnemer en ambtelijk opdrachtgever niet afkomstig zijn van dezelfde afdeling"*.

In onze optiek is het belangrijker om er voor te kiezen dat de ambtelijk opdrachtgever niet alleen functioneert als opdrachtgever voor één IKC, maar juist voor de uitvoering van het totale IHP vanuit het team dat verantwoordelijk is voor deze huisvesting. Op deze manier wordt pas integrale sturing mogelijk.

Een tweede opmerking die wij maken bij deze aanbeveling gaat over het advies om geen partijen in de stuurgroep te zetten die niet of nauwelijks verantwoordelijk zijn voor het budget. Dit specifieke punt nemen wij niet over. Een stuurgroep stuurt niet alleen op budget, maar ook op andere aspecten zoals kwaliteit en tijd. Het realiseren van een IKC gaat, naast huisvesting, juist ook over de samenwerking tussen partijen en het ontwikkelen van bijvoorbeeld een doorlopende leerlijn. Dit vraagt inbreng van alle partijen. Daarnaast is een kinderopvangorganisatie wel degelijk financieel betrokken bij de realisatie van een IKC. Deze partij gaat dan weliswaar niet direct over het investeringsbudget, maar beslist wel degelijk geheel zelfstandig of zij bereid is de huurprijs te gaan betalen. Deze huurprijs is weer gekoppeld aan het investeringsbudget.

Teneinde recht te doen aan de verantwoordelijkheden van partijen, zal in een volgend project bepaald worden hoe besluitvorming over het budget, waar met name de gemeente voor verantwoordelijk is, op een adequate wijze kan worden georganiseerd.

Tenslotte merken wij op dat de overige opmerkingen bij dit onderdeel al overgenomen of in uitvoering zijn.

- c. *"Verbeter de financiële sturing in de individuele projecten en in de aansturing van het IHP. Bijvoorbeeld door te werken met projectcontrollers die een escalatiemogelijkheid hebben naar de concerncontroller."*

In onze optiek is deze aanbeveling overbodig. Daarvoor zijn meerdere redenen. Zo kent de gemeente Veenendaal deze structuur al en zijn de rollen hiervoor goed belegd. Alle grote projecten en grondexploitaties kennen deze werkwijze. Hierbij is opschalen naar de concerncontroller één van de mogelijkheden. Dit geldt dus ook voor de realisatie van IKC-West.

Ten aanzien van 3: *"Verbeter de informatie aan de raad door tijdiger, vollediger en explicieter te zijn. Betrek de raad eerder in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld door de variantenkeuze voor te leggen. Daarnaast moet de raad eerder en explicieter op de hoogte worden gesteld als op ambtelijk niveau duidelijk is dat het afgegeven krediet ontoereikend is."*

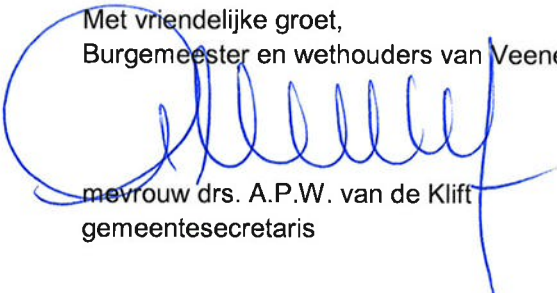
Wij herkennen ons gedeeltelijk in deze aanbevelingen en zullen deze waar passend dan ook overnemen. Juist bij het CLV is nadrukkelijk onderzoek gedaan naar alternatieven. Deze waren financieel onhaalbaar en zijn dan ook niet meegenomen in de besluitvorming. Uiteraard kan bij een volgend project deze afweging wel op hoofdlijnen worden toegevoegd in de besluitvorming, zodat inzichtelijk is dat deze afweging heeft plaatsgevonden. Bij het project IKC-West is vanaf de start het uitgangspunt geweest om meerdere locaties samen te voegen tot één locatie. Ook moest ruimte voor kinderopvang worden toegevoegd. Hierbij is dan ook geen alternatief naar grootschalige verbouw en uitbreiding onderzocht. Dit zal bij een volgend project wel inzichtelijk worden gemaakt. Door het uitgangspunt van het IHP om leegstand terug te dringen en locaties samen te voegen, in combinatie met het uitgangspunt van onderwijsvernieuwing, komen wij eerder tot de conclusie dat nieuwbouw nodig is.

Ook doet u de aanbeveling de raad eerder te informeren. Wij erkennen dat de informatie ter zake in de bestaande verantwoordingsdocumenten op een minder logische wijze is verwerkt (projectniveau in voortgangsrapportage projecten/projectenboek versus het IHP en de reguliere P&C-documenten), maar menen dat deze wel degelijk is opgenomen. In het afgelopen jaar zijn al stappen gezet om deze verbinding beter te leggen, voor het komende jaar wordt gekeken hoe dit nog verder verbeterd kan worden.

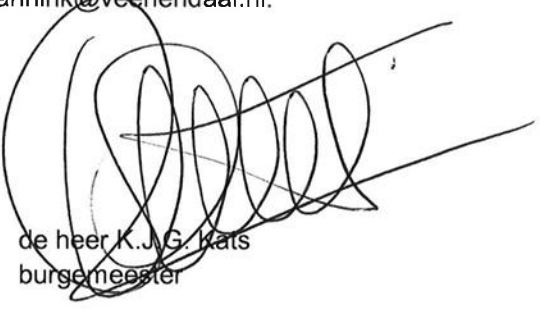
Vragen?

Hebt u nog vragen, neemt u dan contact op met P.W. Bannink, bereikbaar op telefoonnummer (0318) 538792. Ook kunt u een e-mail sturen naar pim.bannink@veenendaal.nl.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veenendaal,



mevrouw drs. A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris



de heer K.J.G. Kats
burgemeester

Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal bestaat uit twee interne leden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Voorzitter: prof. dr. J. (Jan) Telgen

Externe leden: drs. M.J.J. (Marjo) Gruisen
ir. A.J. (Arnoud) Janson

Interne leden: J. (Jeroen) van Esseveld
M.W.T. (Mark) Ruitenbeek

Secretaris: L. (Bertha) Achterberg

Postadres: Rekenkamercommissie Veenendaal
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Telefoon: (0318) 538256

E-mail: rekenkamercommissie@veenendaal.nl

Website: veenendaal.nl/rekenkamercommissie

Versie dd.: 20 februari 2020

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met Republiq, adviesbureau te 's Hertogenbosch