



## **Bestuurlijke nota**

### ***Onderwijshuisvesting***

---

september 2021

# Onderwijshuisvesting

## Inleiding

### Aanleiding en probleemschets

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

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

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

### Rolverdeling onderwijshuisvesting

De Onderwijsraad schrijft<sup>3</sup> dat er op onderwijsterrein sprake is van een bestuurlijke driehoek die bestaat uit het rijk, schoolbesturen en decentrale overheden (waaronder de gemeente). De formele rol van de gemeente in het onderwijs is relatief beperkt, terwijl haar rol in de praktijk door de decentralisaties op aanpalende gebieden in de praktijk is toegenomen. Bijvoorbeeld: jeugdhulp wordt meer lokaal of regionaal aangepakt en vereist dus een actievere relatie van de gemeente met de samenleving. Dat kan botsen met de dominante rol van het rijk in het onderwijsdomein.

In 1997 kregen gemeenten de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. In Zoetermeer trokken gemeente en schoolbesturen vóór die tijd al gezamenlijk op. Zoetermeer heeft sinds 1999 een Vervangingsfonds schoolgebouwen (*Reserve egalisatie investeringen schoolgebouwen*). De bestaande afspraken zijn herbevestigd bij de landelijke decentralisatie van buitenonderhoud (in 2005 voor het voortgezet en in 2015 voor het primair onderwijs), maar anders dan in andere gemeenten is er geen duidelijke scheidslijn tussen vóór en ná 2015. De visie op onderwijshuisvesting en de koppeling met plannen voor de vijf volgende jaren worden in Zoetermeer voor het primair onderwijs vastgelegd in een integraal huisvestingsplan (IHP).

In 2015 zijn de verantwoordelijkheden voor primair en voortgezet onderwijs op het gebied van huisvesting grotendeels gelijkgeschakeld. Alle schoolbesturen zijn dus sinds 2015 verantwoordelijk voor zowel het binnen- als het buitenonderhoud van de schoolgebouwen en ontvangen daarvoor middelen van het Rijk in de lumpsum. Gemeenten blijven echter

<sup>1</sup> [https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt/Rapport\\_Schoolgebouwen.pdf](https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt/Rapport_Schoolgebouwen.pdf)

<sup>2</sup> Bureau Louter (2019) "De staat van Zoetermeer"; [webpagina Zoetermeer 2040](#)

<sup>3</sup> [Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd | Advies | Onderwijsraad](#)

verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw en uitbreiding van scholen. Doordecentralisatie van gemeentemiddelen is ook een optie, maar daar is in de gemeente Zoetermeer geen sprake van.

### Aanpak

Doel van het voorliggend onderzoek is om de raad inzicht te geven in

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

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

Het onderzoek is uitgevoerd door Regioplan, in de eerste helft van 2021. Er is een documentenanalyse uitgevoerd en er zijn interviews gehouden met betrokkenen, zowel intern als extern. Ook is er een gesprek geweest met raadsleden. Het onderzoek heeft betrekking op het primair en voortgezet onderwijs, waarbij de nadruk ligt op het primair onderwijs.

### Conclusies

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

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

1. Vergeleken met andere gemeenten loopt Zoetermeer op onderdelen voorop. De PO-Raad benadrukt op haar website het belang van een integraal huisvestingsplan (IHP), geeft advies over het opstellen van een dergelijk plan, en noemt hierbij de werkwijze in Zoetermeer als voorbeeld.
2. De kracht van het Zoetermeerse stelsel voor onderwijshuisvesting schuilt in de samenhangende inzet van verschillende instrumenten: het vervangingsfonds (langjarig), het IHP (vijfjarig), de jaarlijkse schoolruimteverdeling en de kwaliteitskaart. Momenteel is er alleen voor het primair onderwijs een IHP, bekeken wordt of dit voor het voortgezet onderwijs ook mogelijk is.
3. De genoemde samenhangende instrumenten zorgen voor duidelijkheid, ook op lange termijn, en leggen daarmee de basis voor een constructieve samenwerking (in de vorm van regelmatig overleg en coproductie van de kadernotitie<sup>4</sup> voor het nieuwe IHP) tussen

---

<sup>4</sup> In het onderzoek wordt verwezen naar een kadernotitie. Dit betreft de door de gemeente Zoetermeer, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties gezamenlijk opgestelde 'Kadernotitie Onderwijshuisvesting gemeente Zoetermeer', waarbij ICS Adviseurs in opdracht van de gemeente Zoetermeer als penvoerder fungeerde. De notitie geeft de kaders voor het ontwikkelen en actualiseren van het Integraal Huisvestingsplan

gemeente en schoolbesturen. Dit geldt overigens voornamelijk voor het primair onderwijs en minder voor het voortgezet onderwijs.

4. Regelmatig overleg tussen schoolbesturen en gemeenten, binnen de wettelijke kaders en met oog voor elkaars belangen en rol, blijkt in Zoetermeer hele praktische resultaten op te leveren. Door onderlinge afspraken in het primair onderwijs over het bouwheerschap van de gemeente houdt de gemeente zicht op de staat van de gebouwen, zodat onderhoud en vervanging goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Door frequent overleg komen ook fluctuaties in leerlingenaantallen goed in beeld. Scholen passen hun aanname beleid aan zodat leegstand wordt beperkt.
5. Er zijn in de rolverdeling wel spanningsvelden aan te wijzen. Het dreigende faillissement van de koepel SSVOZ bijvoorbeeld, legde de spagaat bloot waarin de gemeente zich bevond. Enerzijds is het gemeentebestuur namelijk, op grond van artikel 23 lid 4 Grondwet, verplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Anderzijds is de gemeente niet direct verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de financiële positie van een school of voor het onderhoud aan schoolgebouwen, waar zich in het geval van SSVOZ problemen voordeden. Om toekomstige incidenten van deze aard beter het hoofd te kunnen bieden, is er met voortgezet openbaar onderwijs een convenant 'instandhouding Openbaar Voortgezet Onderwijs Zoetermeer' afgesloten dat 1 januari 2021 is ingegaan.
6. Zoetermeer heeft de ambitie om alle schoolgebouwen in 2040 energieneutraal te laten zijn. Bovendien vraagt, naar aanleiding van de corona-pandemie, het binnenklimaat extra aandacht. Een flink deel van het gebouwenbestand in het primair onderwijs is aan vervanging toe. Bij het opstellen van het IHP-2 zal daarom ook gekeken worden naar een herijking van het Vervangingsfonds.
7. Onderwijshuisvesting staat als beleidsterrein niet op zichzelf, maar is ook van belang voor zaken als stadsvernieuwing, een gezonde bevolking, revitalisering van minder sterke wijken et cetera. Daarmee kan onderwijshuisvesting (aantrekkelijk onderwijs draagt bij aan de aantrekkelijkheid van een wijk) een belangrijk middel zijn om de knelpunten zoals beschreven in Zoetermeer 2040 te helpen oplossen. Omgekeerd biedt een multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen perspectief voor nieuwbouw. Dit vraagt wel durf en een vooruitziende blik van de raad: er moet immers besloten worden over langdurige trajecten en over gebouwen die tientallen jaren mee moeten gaan, ruim over de horizon van een vierjarige bestuursperiode.
8. De kadernotitie die ter voorbereiding op het IHP-2 is opgesteld, is een coproductie van gemeente en schoolbesturen van het primair onderwijs. Er is een uitgebreide actiepuntenlijst opgesteld. Toch worden bepaalde wensen van de gemeente, zoals duurzaamheid en multifunctionaliteit van gebouwen, niet direct gedeeld door de schoolbesturen.
9. De aanbevelingen uit het 213a-onderzoek dat in 2016 werd uitgevoerd, zijn allemaal in zekere vorm opgevolgd. Punten die blijvende aandacht verdienen zijn de borging van kennis binnen het ambtelijk apparaat en vragen over mogelijke oneerlijke concurrentie rondom kinderopvang.

---

(2021-2025) (IHP-2) en tevens voor het 'Vervangingsfonds schoolgebouwen'. Daarnaast zijn er in deze notitie concrete acties benoemd om bijvoorbeeld bepaalde beleidsthema's verder uit te werken. De kadernotitie is bestuurlijk tijdens het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) van 18 september 2020 vastgesteld en wordt tegelijkertijd met het nieuwe IHP later dit jaar aan de raad aangeboden (Zie voor de planning het memo [Dynamische bestuursplanning](#), 24-06-2021)

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

## Aanbevelingen

### Aan de raad en het college

1. Het belang van het IHP-2 is groter dan enkel een herziening van het IHP-1. Onderwerpen als energieneutraliteit en verbetering van het binnenklimaat zijn actueel. Daarnaast kan hoogwaardige onderwijshuisvesting met multifunctionele gebruiksmogelijkheden een impuls geven aan het vestigingsklimaat van Zoetermeer. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om in het op te stellen IHP-2 ruim aandacht te besteden aan deze onderwerpen en tevens nadrukkelijk een verband te leggen met de bredere ambities voor de positionering van de stad in 2040.
2. Breng de ambities en de reële kosten goed in kaart en analyseer wat dat betekent voor benodigde middelen en de herijking van het Vervangingsfonds.
3. De kadernotitie geeft heel concreet op thema gerangschikte actiepunten voor verbetering aan. De rekenkamercommissie beveelt aan om periodiek de voortgang van de actiepunten uit deze notitie te bespreken en gezamenlijk te bepalen welke thema's prioriteit hebben.

### Aan het college

1. Bespreek met de schoolbesturen de wederzijdse verwachtingen wat betreft 'commitment' van zowel de gemeente als de schoolbesturen. Voer het gesprek met de schoolbesturen over de voorgenomen schaa sprong alsmede de visie Zoetermeer 2040 en hun zorgen, maar ook ideeën, daarover.
2. Breng de risico's rond huisvesting in het voortgezet onderwijs scherp in kaart en ga ook daar werken met een IHP.