

# De Rekenkamercommissie

## Onderzoek Onderwijshuisvesting Zoetermeer

2021

De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar onderwijshuisvesting met als doel de raad inzicht te geven in de beheers- en sturingsinstrumenten en de rolverdeling tussen rijk, scholen en gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting.

Onderwijshuisvestingbeleid is namelijk niet alleen voor scholen belangrijk, maar kan ook ingezet worden ter verbetering van buurten en wijken. Dat biedt mogelijkheden met het oog op Zoetermeer 2040. Daarnaast is gekeken naar de informatievoorziening over onderwijshuisvesting aan de raad.

Door de bank genomen constateert de rekenkamercommissie een overwegend positief beeld. Hoewel er incidenteel signalen en zorgen rondom onderwijshuisvesting waren (bijvoorbeeld het leerlingen-overschot bij De Tjalk en de sluiting van MAVO Zoetermeer), komt uit het onderzoek niet naar voren dat er structureel sprake is van een problematische situatie. Bij incidenten zoeken raad en gemeente –zoals dat ook zou moeten– naar passende oplossingen binnen de bestaande kaders. De bestaande sturings- en beheersinstrumenten werken naar behoren. Zoetermeer werkt bijvoorbeeld met een Integraal Huisvestingsplan (IHP) en wordt door de PO-raad als goed voorbeeld gezien. Momenteel wordt het IHP in samenwerking met de schoolbesturen herzien. De rekenkamercommissie vraagt er aandacht voor om duurzaamheid in de brede zin van het woord in het nieuwe IHP op te nemen en nadrukkelijk het verband te leggen met de ambities voor Zoetermeer 2040.

# Bladwijzeroverzicht

---

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen\_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

# Aanbiedingsbrief

**Aan**  
Gemeenteraad en College van B&W

**Datum**  
30 september 2021

**Van**  
De rekenkamercommissie

**Bijlagen**  
2

**Onderwerp**  
Onderzoeksrapport 'Onderwijshuisvesting'

Geachte raads-, commissie- en collegeleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapport 'Onderwijshuisvesting' aan.

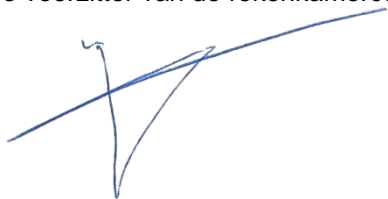
Dit rapport is ambtelijk geverifieerd. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie in een bestuurlijke nota conclusies en aanbevelingen opgesteld, die u als bijlage treft.

De rekenkamercommissie heeft besloten dit rapport gelijktijdig aan de raad en het college voor te leggen. Dit conform de mogelijkheid die Artikel 10 lid 12 van de verordening op de rekenkamercommissie hiertoe biedt.

Het college wordt verzocht om binnen de gebruikelijke termijn van 4 weken een bestuurlijke reactie op het rapport te geven via [rekenkamercommissie@zoetermeer.nl](mailto:rekenkamercommissie@zoetermeer.nl).

Het advies aan de raad is om dit onderzoek niet te behandelen voordat de bestuurlijke reactie ontvangen is.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

# Nota van bevindingen / Rapport



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Onderhoud en vernieuwing

Sturing op onderwijshuisvesting in Zoetermeer

### - EINDRAPPORT -

#### **Auteurs**

Bjørn Dekker  
Kees van Bergen

Amsterdam, 6 september 2021  
Publicatienr. 20178

© 2021 Regioplan, in opdracht van Rekenkamercommissie Zoetermeer

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel van het onderzoek	1
1.3 Werkwijze	1
1.4 Leeswijzer	2
<b>2 Bevindingen</b>	<b>4</b>
2.1 Situatieschets Zoetermeer	4
2.2 Rollen en verantwoordelijkheden: landelijk beeld	6
2.3 Zoetermeer: rollen en instrumenten	9
2.4 Doelstellingen onderwijs(huisvesting) Zoetermeer	11
2.5 Samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen	14
2.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten	16
2.7 Informatievoorziening en sturing gemeenteraad	17
<b>3 Slotbeschouwing</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Beantwoording onderzoeksvragen	21
3.3 Conclusie	23
<b>Bijlagen</b>	<b>26</b>
A. Geïnterviewden	26
B. Overzichtskaart wijken en scholen	26
C. Onderwijsaccommodaties	27





# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Zoetermeer heeft in de loop van 2020 signalen ontvangen dat er onvoldoende grip wordt ervaren op het thema onderwijshuisvesting. Zo leven er zorgen en vragen over leegstand, het (afgewende) faillissement van een schoolbestuur, de flexibiliteit van de onderwijshuisvesting, de duurzaamheid van het huisvestingsbeleid en de doelmatigheid van de rolverdeling tussen gemeente en schoolbesturen. Om meer zicht te krijgen op sturingsmogelijkheden en de rolverdeling tussen de betrokken partijen heeft de Rekenkamercommissie Zoetermeer besloten een onderzoek uit te voeren.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de raad inzicht te geven in de *bestaande sturings- en beheersinstrumenten, de rolverdeling tussen betrokken partijen en in hoeverre de (mogelijke) instrumenten doeltreffend en doelmatig worden ingezet*. Deze overkoepelende vraag is voorafgaand aan het onderzoek uitgewerkt in de volgende set van thema's en onderzoeksvragen:

<b>Gemeentebestuur onderwijs(huisvesting) en relevante ontwikkelingen</b>
Welke doelstellingen hanteert de gemeente op het beleidsveld van onderwijs en onderwijshuisvesting?
Zijn er in de afgelopen vijf tot tien jaar grote wijzigingen geweest in de uitgangspunten van het beleid?
Welke voor onderwijshuisvesting relevante zaken spelen er? Geef een beknopt overzicht van de ontwikkeling van leerlingaantallen en -stromen, onderwijsgebouwen, leegstand en het aantal en soort besturen.
<b>Beschrijving sturings- en beheersinstrumenten en rolverdeling</b>
Over welke (in)formele sturings- en beheersinstrumenten beschikt de gemeente om te sturen op een goede huisvesting en de stabiliteit van onderwijsinstellingen?
Wat is, per sturings- en beheersinstrument, de rolverdeling tussen Rijk, schoolbestuur en gemeente en gemeenteraad?
<b>Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten</b>
In hoeverre worden de instrumenten door de gemeente doeltreffend en doelmatig ingezet?
<b>Belangenafweging en afspraken tussen gemeentebestuur en schoolbesturen</b>
Hoe gaat men in Zoetermeer om met de bestaande spanning in de prikkels voor gemeentebestuur en schoolbesturen als het gaat om een goede huisvesting van scholen?
Werkt de systeemwijziging in 2015 (overheveling van het buitenonderhoud naar schoolbesturen po en uitname uit gemeentefonds) nog door en wat betekent het voor de verhoudingen in Zoetermeer?
Is er sprake van spanning tussen de inzet op onderhoud (schoolbesturen) en de behoefte aan nieuwbouw (gemeente)?
<b>Opvolging eerder advies</b>
In hoeverre zijn aanbevelingen n.a.v. het in 2016 uitgevoerde 213a-onderzoek opgevolgd?
<b>Onderwijshuisvesting en de gemeenteraad</b>
Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?
Hoe vult de gemeenteraad zijn toezichhoudende en controlerende taak in als het gaat om de onderwijshuisvesting?

In het voorliggende onderzoek is een antwoord op deze onderzoeksvragen gezocht en waar mogelijk in een breder perspectief geplaatst. Het onderzoek heeft betrekking op het primair en voortgezet onderwijs, waarbij de nadruk ligt op het primair onderwijs. De besproken regelgeving en instrumenten hebben betrekking op beide onderwijssectoren, de verdieping gaat vooral over het primair onderwijs.

## 1.3 Werkwijze

### Onderzoekopzet in het kort

Het onderzoek is opgedeeld in de volgende drie fases:

- A. Voorbereiding en deskresearch;
- B. Interviews met betrokkenen;
- C. Rapportage en wederhoor.

### A. Voorbereiding en deskresearch

In de voorbereiding en deskresearch is relevante informatie over de onderwijshuisvesting in Zoetermeer samengebracht. Het gaat daarbij onder meer om het integrale huisvestingsplan (IHP) en de verordening onderwijshuisvesting. Ook andere relevante stukken zoals nota's, vergaderstukken, begrotingsinformatie, onderzoeksrapporten en nieuwsartikelen zijn meegenomen in de deskresearch. Een deel is verkregen via een eigen websearch en het doorzoeken van het raadsinformatiesysteem van de gemeente Zoetermeer. Een deel is op aanvraag geleverd vanuit de gemeentelijke organisatie. In de documentstudie richtten we ons vooral op relevante informatie uit het recente verleden, vanaf ongeveer 2015. De analyse van de stukken leverde de aanzet voor de eerste beantwoording van de onderzoeksvragen.

### B. Interviews met betrokkenen

Via gerichte online interviews is het onderzoek verder verdiept. Gesprekspartners waren sleutelinformanten vanuit de gemeente, het onderwijsveld en de gemeenteraad. Het gaat dan om vertegenwoordigers vanuit het bestuur en de ambtelijke organisatie, verantwoordelijk voor onderwijs, gebouwenbeheer en financiën, waaronder de verantwoordelijk wethouder, betrokken ambtenaren en onderwijsbestuurders en raadsleden. Vragen die hierbij aan de orde kwamen waren: hoe worden sturingsinstrumenten ingezet, wat zijn daarvan de achtergronden, hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling, zijn risico's goed in beeld gebracht, is de raad voldoende geïnformeerd, en heeft de raad voldoende gedaan om geïnformeerd te zijn? De interviews hadden een halfopen karakter, er werd gewerkt met een gespreksleidraad. Gesprekken zijn online via Teams gevoerd. De interviewverslagen zijn, met uitzondering van het groepsgesprek, aan de geïnterviewden ter autorisatie teruggestuurd. Voor het gesprek met de raadsleden is een algemene uitnodiging verstuurd waarop belangstellenden konden reageren. Met de vier deelnemers die zich hebben aangemeld, is vervolgens een groepsgesprek gehouden. In totaal zijn er met tien personen gesprekken gevoerd (zie bijlage 1 voor de deelnemers).

### C. Analyse en rapportage

De uitkomsten uit de onderdelen zijn vervolgens samengebracht en beschreven in het voorliggende rapport.

## 1.4 Leeswijzer

De bevindingen voor Zoetermeer komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. In dat hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- een situatieschets en het gemeentelijk beleid onderwijshuisvesting;
- de instrumenten en rollen van de betrokken organisaties;
- de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van instrumenten;
- de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen;
- en de informatievoorziening aan en de sturing door de gemeenteraad.

In hoofdstuk drie worden de belangrijkste bevindingen en conclusies besproken. In de bijlage is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen, een kaart met scholen en een recent overzicht van de schoolgebouwen. Verwijzingen naar besproken, relevante documenten en bronnen zijn opgenomen in de noten onderaan de pagina's.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bevindingen



## 2 Bevindingen

### 2.1 Situatieschets Zoetermeer

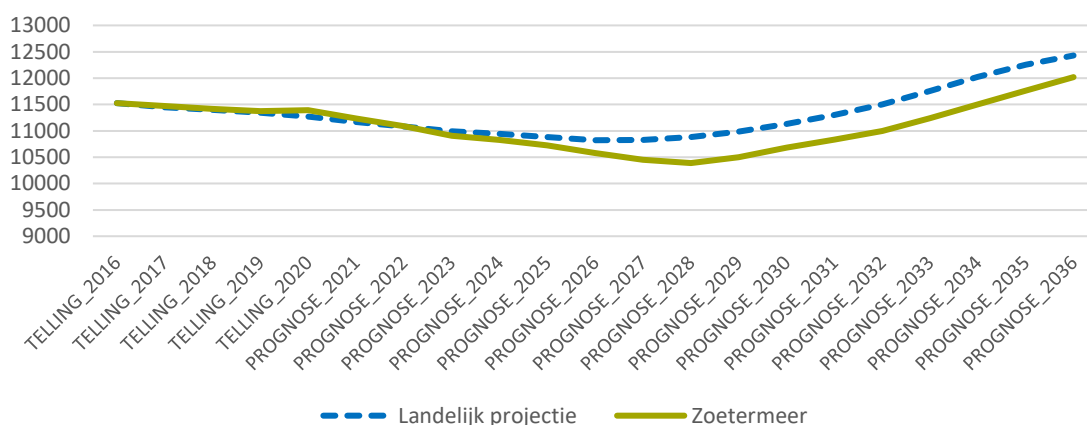
#### Leerlingen, scholen en besturen in Zoetermeer

In 1962 werd Zoetermeer aangewezen als groeikern. Daarmee veranderde Zoetermeer van een kleine gemeente met minder dan 10.000 inwoners tot een stad met nu meer dan 125.000 inwoners. Dat is uiteraard ook van invloed op de scholen in de gemeente. In het schooljaar 2020-2021 telde Zoetermeer bijna 12.000 leerlingen verdeeld over 49 schoolvestigingen in het primair onderwijs en ruim 7600 leerlingen verdeeld over zeven vestigingen in het voortgezet onderwijs.<sup>1</sup> Het stedelijke karakter van Zoetermeer zien we ook terug in de diversiteit aan schooltypen.

Het aantal schoolbesturen in Zoetermeer is relatief overzichtelijk. In het primair onderwijs is er sprake van twee grote schoolbesturen en enkele kleinere. Meer dan 95 procent van de scholen voor primair onderwijs in Zoetermeer valt onder de twee grote besturen: de Stichting Openbaar Primair Onderwijs Zoetermeer (OPOZ) en de scholengroep voor christelijk, katholiek en interconfessioneel onderwijs (Unicoz Onderwijsgroep). Unicoz is als bestuur ook actief in het voortgezet onderwijs (Oranje Nassau College, twee vestigingen). In het voortgezet onderwijs is sprake van vier schoolbesturen. Sinds het begin van 2021 is de Stichting Stedelijk Voortgezet Onderwijs Zoetermeer (SSVOZ) als gevolg van financiële problemen onderdeel geworden van het regionaal opererende onderwijsbestuur Lucas Onderwijs.<sup>2</sup>

Tot nu toe was er in Zoetermeer minder sprake van krimp dan het landelijk gemiddelde. De meest recente DUO-prognose, uit 2020, laat een daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs zien van bijna 11.400 in 2020 tot ongeveer 10.400 leerlingen in 2028. Deze daling is iets sterker dan het landelijke gemiddelde en loopt langer door. Vanaf 2028 nemen de leerlingaantallen in Zoetermeer volgens de DUO-prognose weer toe tot ongeveer 12.000 leerlingen in 2036 (figuur 2.1).<sup>3</sup>

**Figuur 2.1 Telling en prognose leerlingen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs voor de scholen in de gemeente Zoetermeer en het landelijk beeld\* 2016-2036**



\*De landelijke projectie is verkregen door de verhouding in leerlingaantallen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs voor Zoetermeer en landelijk in 2016 (0,008 : 1) toe te passen op de landelijke prognose voor de latere jaren.

Bron: bewerking Regioplan op basis van prognosegegevens van DUO (2020).

<sup>1</sup> De gegevens zijn afkomstig van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en hebben betrekking op de leerlingen die op 1 oktober 2020 ingeschreven stonden bij een school in Zoetermeer. Onder het primair onderwijs vallen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Het voortgezet onderwijs heeft betrekking op leerlingen in het vmbo, havo, vwo en het praktijkonderwijs. Al deze schooltypen zijn in Zoetermeer te vinden. De aantallen scholen hebben betrekking op het aantal unieke 'brin-vestigingen' in de gemeente Zoetermeer. Vestiging is een administratief begrip en heeft niet altijd betrekking op één schoolgebouw. Het komt voor dat schoolvestigingen verdeeld zijn over meerdere gebouwen.

<sup>2</sup> Het voormalige SSVOZ bestond uit het Picasso Lyceum, Mavo Zoetermeer, Beroepscollege Zoetermeer vmbo en het Beroepscollege Zoetermeer praktijk.

<sup>3</sup> Meer informatie over de data en totstandkoming van de prognoses is te vinden via [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/database-standen/po/leerlingen-po/bo-sbo/prog-7.jsp](https://duo.nl/open_onderwijsdata/database-standen/po/leerlingen-po/bo-sbo/prog-7.jsp). De meest recente prognose (2020) wijkt enigszins af van de voorgaande prognose (2019) in de zin dat de verwachte daling in leerlingaantal sterker is en langer duurt.

Bij de DUO-prognose is geen rekening gehouden met de eventuele bouw van nieuwe woningen in Zoetermeer. In een recente notitie over onderwijshuisvesting, gezamenlijk opgesteld door gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisatie, wordt in het kader van ‘Zoetermeer 2040’ extra groei aangekondigd:

*‘In de gemeente Zoetermeer worden de komende jaren naar verwachting minimaal 10.000 nieuwe woningen gebouwd. Naast het fysiek realiseren van extra woningen kan ook de vergrijzing zorgen voor een verschuiving in de woningvoorraad en daarmee een leerlingtoename tot gevolg hebben. Inzicht in deze zogenaamde schaa sprong is noodzakelijk om zowel ruimtelijk als gebouwelijk te kunnen anticiperen op groei.’*

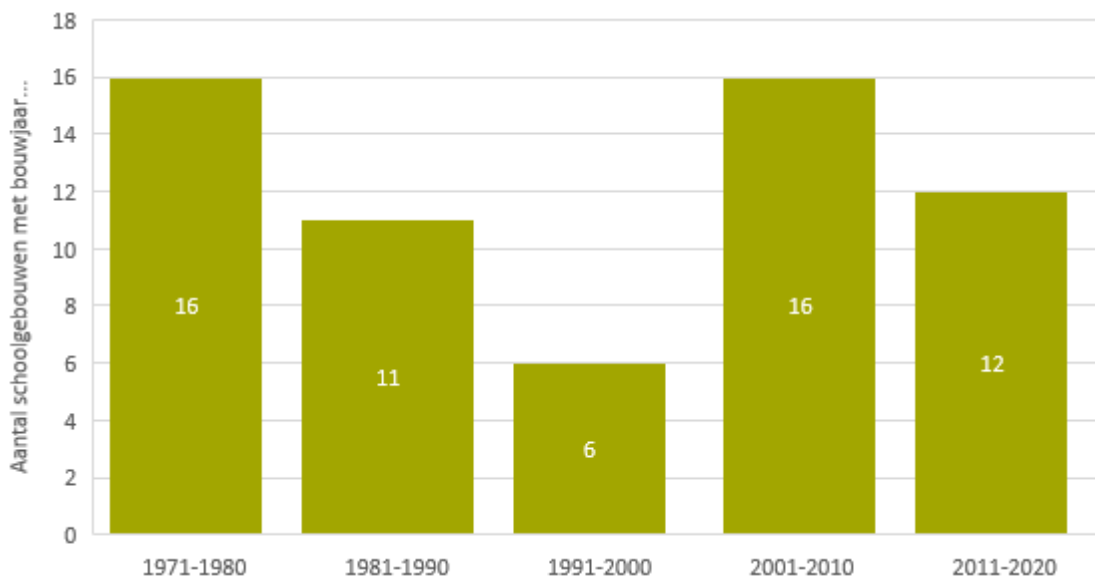
Bron: Kadernotitie Onderwijshuisvesting gemeente Zoetermeer primair en speciaal onderwijs (2021)

De DUO-prognoses zijn ook op schoolniveau beschikbaar. Daarvoor geldt echter nog sterker dat onvoorzien omstandigheden kunnen zorgen voor fluctuaties en dynamiek in de leerlingaantallen en -stromen. Deze soms moeilijk te voorspellen dynamiek, die bijvoorbeeld het gevolg kan zijn van verschuivingen in populariteit van scholen en/of de ingebruikname van nieuwe schoolgebouwen, heeft ook gevolgen voor de schoolruimteverdeling. In Zoetermeer speelde dat bijvoorbeeld bij het onvoorzien ruimtetekort bij IKC Piramide.<sup>4</sup> Op de ruimtebehoefte en leegstand komen we later nog terug.

### Schoolgebouwen in Zoetermeer

De manier waarop Zoetermeer zich heeft ontwikkeld, is ook van invloed geweest op de schoolgebouwen in Zoetermeer. Het gebouwenbestand als geheel is in vergelijking met andere gemeenten relatief jong; alle schoolgebouwen zijn gebouwd na 1970 (zie figuur 2.2). De oudste schoolgebouwen zijn, uitgaande van een afschrijvingsduur van 50 jaar, de komende jaren aan de beurt voor vervanging. Verder zien we dat in de periode 1991 tot 2000 verhoudingsgewijs weinig nieuwbouw heeft plaatsgevonden en dat er in de periode vanaf 2000 weer een toename is geweest in de (vervangende) nieuwbouw.

**Figuur 2.2** Het aantal schoolgebouwen po en vo naar bouwperiode in de gemeente Zoetermeer



Bron: Bewerking Regioplan op basis van gemeentelijk overzicht onderwijsaccommodaties masterplan 2020-2040 (afslag februari 2021)

Door de gemeente wordt een onderscheid gemaakt in gebouwen van voor 2002 (generatie 1) en gebouwen vanaf 2002 (generatie 2). De eerste generatie gebouwen wordt gefaseerd vervangen door nieuwbouw. Een overzicht van alle gebouwen met bouwjaar, onderwijssoort en brutovloeroppervlak is opge-

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ‘Raadsvoorstel noodbouw ter plaatse IKC de Piramide t.b.v. schoolruimteverdeling’ (juni 2018, Zaak-id 0637233904)

nomen in de bijlage. Hieruit is onder meer af te leiden dat in het kader van het eerste integrale huisvestingsplan (IHP-1, periode 2016-2020) vijf nieuwe onderwijsgebouwen zijn opgeleverd. De gemeente hanteert het overzicht ook voor de ruwe planning van de tussentijdse verbetering en nieuwbouw en de verduurzaming van de schoolgebouwen. Alleen de meest recente gebouwen (sinds 2018) voldoen daarbij al aan de nieuwe duurzaamheidseisen van de gemeente. Het plan is dat de andere gebouwen in de komende 20 jaar zo worden gebouwd en/of aangepast dat alle schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs in 2040 energieneutraal zijn.

Over de huidige schaalgrootte en spreiding in het primair onderwijs wordt in de eerder genoemde kernnotitie (2020) geschreven dat *'een deel van de Zoetermeerse schoolgebouwen relatief klein is (8 klassen), waardoor er relatief veel (dis)locaties zijn en scholen bij groei snel moeten uitwijken naar andere locaties of tijdelijke oplossingen.'*<sup>5</sup> Met die constatering is het plan om, rekening houdend met andere factoren, toe te werken naar een situatie met minder, maar grotere scholen. Hiermee komen we op het terrein van planvorming en verantwoordelijkheden. Om de zaken goed in perspectief te zetten, beschrijven we eerst de landelijke situatie en richten ons daarna weer op Zoetermeer.

## 2.2 Rollen en verantwoordelijkheden: landelijk beeld

### Bestuurlijke driehoek in het onderwijsbeleid

De Onderwijsraad heeft in haar advies *'Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd'* aandacht besteed aan de rol van gemeenten bij onderwijs.<sup>6</sup> Zij stelt dat er op onderwijsterrein sprake is van een bestuurlijke driehoek die bestaat uit het rijk, schoolbesturen en decentrale overheden (waaronder de gemeenten).

**Figuur 2.3** De bestuurlijke driehoek onderwijs volgens de Onderwijsraad



Bron: Advies Decentraal onderwijsbeleid (Onderwijsraad, 2017)

De Onderwijsraad adviseerde onder meer om de bestuurlijke verhoudingen opnieuw tegen het licht te houden omwille van betere samenwerking bij decentraal onderwijs- en jongerenbeleid. In haar advies schreef de Onderwijsraad over de rol van de gemeenten onder meer:

*'Formeel heeft de gemeente een beperkte rol op onderwijsterrein en haar rol wordt traditioneel vooral vanuit wettelijke taken gedacht. Zowel gemeenten als onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren echter een sterkere rol gekregen bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren. Door decentralisaties in het sociale domein krijgen gemeenten ook het onderwijsdomein meer in beeld. Gemeenten ontwikkelen vanuit lokale maatschappelijke opgaven eigen onderwijsbeleid. In de praktijk leidt deze dis-*

<sup>5</sup> Cijfers bevestigen deze constatering. Een berekening op basis van het bestand 'open data schoolgebouwen PO en VO', dat de Algemene Rekenkamer in 2016 openbaar maakte, laat zien dat het gemiddelde vloeroppervlak van de basisscholen in Zoetermeer (1.221 m<sup>2</sup>) toen lager lag dan het landelijk gemiddelde (1.474 m<sup>2</sup>). Op basis van het recente accommodatieoverzicht Zoetermeer (zie bijlage) komen we voor de basisscholen in Zoetermeer uit op een gemiddeld vloeroppervlak van 1.398 m<sup>2</sup>, wat nog altijd lager is dan het toenmalige landelijke gemiddelde. Recente landelijke cijfers zijn niet beschikbaar.

<sup>6</sup> Advies Decentraal onderwijsbeleid (Onderwijsraad, 2017)

*crepantie tussen enerzijds toegenomen verantwoordelijkheid en activiteit en anderzijds de beperkte formele rol van de gemeente tot spanningen op gebieden waar onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt elkaar raken.'*

*'Het onderwijsbeleid vormt een uitzondering op de algemene decentralisatietendens. Terwijl op tal van terreinen taken en bevoegdheden aan gemeenten zijn overgedragen, wordt het overheidsbeleid betreffende het onderwijs nog altijd overwegend centraal bepaald. En wanneer gedecentraliseerd wordt, valt de keuze doorgaans op grotere bestuurlijke, organisatorische en financiële autonomie voor schoolbesturen (functionele decentralisatie) in plaats van op gemeentebesturen (territoriaal). Deze keuze is ingegeven vanuit de vrijheid van onderwijs en de grote mate van autonomie voor schoolbesturen die daaruit voortvloeit.'*

Bron: Advies Decentraal onderwijsbeleid (Onderwijsraad, 2017)

De formele rol van de gemeente in het onderwijs is dus relatief beperkt, terwijl haar rol in de praktijk door de decentralisaties op aanpalende gebieden in de praktijk is toegenomen. De rollen van de gemeenten veranderen over de jaren heen. Dat gold bijvoorbeeld voor de rol van de gemeente als bestuur van het openbaar onderwijs (nu op afstand gezet), maar zeker ook op het terrein van onderwijshuisvesting. Vanwege de relevantie voor dit onderzoek, gaan we daar nader op in.

### Taakverdeling gemeenten en schoolbesturen op het terrein van onderwijshuisvesting

In 1997 kregen gemeenten de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Voor die tijd lag die verantwoordelijkheid bij het rijk. Het idee was dat gemeentebesturen beter dan het rijk in staat zouden zijn om de doelmatigheid te bevorderen, omdat ze ook al verantwoordelijk waren voor ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, voorbereiding van scholenplanning en voor andere sociaal-culturele voorzieningen.<sup>7</sup> De huidige taakverdeling en financiering van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs zijn door de Algemene Rekenkamer in 2016 helder omschreven en in het onderstaande kader samengevat.

#### Taakverdeling en financiering onderwijshuisvesting primair en voortgezet onderwijs

**'De gemeente** heeft de wettelijke plicht te zorgen voor een voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van een redelijk niveau. Gemeenten ontvangen hiervoor financiële middelen in hun algemene uitkering uit het gemeentefonds, maar ze zijn vrij die naar eigen inzicht te besteden. Ze wegen onderwijshuisvesting daarbij af tegen hun andere taken en verantwoordelijkheden. In de onderwijswetten is bepaald dat schoolbesturen jaarlijks een aanvraag tot nieuwbouw kunnen doen bij hun gemeente. Honoreert deze de aanvraag, dan neemt ze de voorziening op in haar jaarlijkse huisvestingsprogramma en betaalt ze voor de bouw ervan. De gemeente kan er ook voor kiezen haar middelen voor nieuwbouw en uitbreiding door te decentraliseren aan één of meer schoolbesturen, indien zij deze taak op zich willen nemen. Zij voeren de taak dan uit, maar de gemeente raakt haar wettelijke plicht niet kwijt. Partijen maken in geval van doordecentralisatie afspraken die ze doorgaans contractueel vastleggen.

**Het schoolbestuur** betaalt de exploitatiekosten van zijn gebouw en heeft de wettelijke plicht het gebouw behoorlijk te gebruiken en onderhouden. Het bestuur ontvangt daarvoor financiële middelen van het ministerie van OCW, als onderdeel van de lumpsum: het vaste bedrag dat het ontvangt en waaruit het zijn personele en materiële kosten betaalt. Het onderhoud omvat binnen- en buitenonderhoud. Binnenonderhoud behoort al sinds 1997 tot de taken van de schoolbesturen. Buitenonderhoud kwam er voor het voortgezet onderwijs in 2005 bij en voor het primair onderwijs onlangs, samen met aanpassingen aan huisvesting, in januari 2015. In de afgelopen tien jaar is de tendens dat schoolbesturen meer verantwoordelijkheid voor hun gebouwen krijgen: in de vorm van het buitenonderhoud en, in enkele tientallen gemeenten, ook in de vorm van doordecentralisatie van de gemeentemiddelen voor huisvesting.'

Bron: Rapport Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, Algemene Rekenkamer (2016)

<sup>7</sup> Bron: [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)



In 2015 zijn de verantwoordelijkheden voor primair en voortgezet onderwijs op het gebied van huisvesting grotendeels gelijkgeschakeld.<sup>8</sup> 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 verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw en uitbreiding van scholen.<sup>9</sup> Doordecentralisatie van gemeentemiddelen is ook een optie, maar daar is in de gemeente Zoetermeer geen sprake van.

Formeel is het zo dat schoolbesturen individueel aanvragen indienen, op basis waarvan het college van burgemeester en wethouders het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen vaststelt. Over dat programma wordt jaarlijks een verplicht op overeenstemming gericht overleg (oogo) gevoerd met de schoolbesturen. Sommige gemeenten maken gebruik van een integraal huisvestingsplan (IHP). Het gebruik van een dergelijk plan is (nog) niet verplicht, maar het is wel een instrument dat behulpzaam kan zijn in het onderwijshuisvestingsbeleid en het gesprek daarover.

### **Landelijk beeld: variatie in praktijk en tekortkomingen en ontwikkelingen in het stelsel**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 uitgebreid onderzoek gedaan naar de onderwijshuisvesting in Nederland en wees daarbij op de grote variatie in kwaliteit, inzet van middelen en samenwerking. Zij vatte de situatie als volgt samen:

*‘De praktijk van de onderwijshuisvesting is, net als het onderwijs zelf, in verschillende opzichten rijk aan variatie. Ouderdom en functionele en technische kwaliteit van schoolgebouwen lopen uiteen en de financiële middelen die aan onderwijshuisvesting worden besteed vertonen substantiële regionale en lokale verschillen. Dat geldt ook voor de mate waarin schoolbesturen en gemeenten elkaar weten te vinden in de gezamenlijke opgave voor het in stand houden van onderwijshuisvesting van redelijke kwaliteit zoals de wet voorschrijft.’*

Bron: Rapport Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, Algemene Rekenkamer (2016)

De Algemene Rekenkamer was in haar conclusies kritisch over het stelsel en constateerde onder meer dat gemeenten en schoolbesturen onvoldoende geprikkeld worden om publiek geld doelmatig in te zetten voor onderwijshuisvesting, dat te vaak een langetermijnperspectief ontbreekt, dat er onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar zijn en dat er onduidelijkheid is over de verdeling van de verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen bij renovatie versus nieuwbouw. Een recent onderzoek naar onderwijsvastgoed (EIB, 2020) onderstreepte een aantal van deze conclusies nog eens.<sup>10</sup>

Tot voor kort was er sinds de wijziging in 2015 inhoudelijk weinig beweging in het landelijke beleid ten aanzien van de onderwijshuisvesting. Op landelijk niveau waren vertegenwoordigers van gemeenten en schoolbesturen wel in gesprek over de wijze waarop betere onderwijshuisvesting gerealiseerd kan worden. Zo heeft het Expertiseteam Onderwijshuisvesting, een samenwerking tussen de VNG, de PO-Raad en de VO-raad, in het voorjaar van 2020 een advies geschreven waarbij binnenklimaat en duurzaamheid een belangrijke rol spelen.<sup>11</sup> In dat advies is de wens uitgesproken om de kwaliteit van de schoolgebou-

<sup>8</sup> De uitzondering is dat besturen in het voortgezet onderwijs onder voorwaarden mogen investeren in nieuwbouw. Schoolbesturen in het primair onderwijs mogen dat niet.

<sup>9</sup> Daarnaast is de gemeente ook verantwoordelijk voor gymfaciliteiten en de vergoeding van de zaken die te maken hebben met de eerste inrichting van nieuwe scholen. Deze zaken laten we hier verder buiten beschouwing.

<sup>10</sup> Verkenning Onderwijsvastgoed (Economisch Instituut voor de Bouw, 2020). <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/04/30/eib-eindrapport-verkenning-onderwijsvastgoed-praktijkvoorbeelden-en-kansen-voor-de-kwaliteitsopgave/eib-eindrapport-verkenning-onderwijsvastgoed-praktijkvoorbeelden-en-kansen-voor-de-kwaliteitsopgave.pdf>

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/nieuws/vng-vraagt-steun-rijk-voor-kwaliteit-en-duurzaamheid-scholen>

wen te verhogen, maar is ook gewezen op een tekort aan middelen. Wat betreft de wettelijke aanpassingen lijkt er nu beweging te komen. Vorig jaar heeft minister Slob in een brief aan de Tweede Kamer een wetswijziging aangekondigd waarin een aantal gewenste wijzigingen wordt opgenomen.<sup>12</sup> Ook is er met het oog op COVID-19 meer nadruk gelegd op het thema binnenklimaat. Dat heeft onder meer geleid tot een landelijke inventarisatie en het vrijmaken van meer middelen voor het verbeteren van het binnenklimaat van scholen.<sup>13</sup>

### 2.3 Zoetermeer: rollen en instrumenten

Als we het landelijk beeld en de geconstateerde variatie tussen gemeenten bezien is de ontwikkeling in Zoetermeer interessant. Opvallend is dat in Zoetermeer in het verleden keuzes zijn gemaakt waardoor een aantal door de Algemene Rekenkamer geschetste knelpunten niet of minder optreden. In Zoetermeer gaat de samenwerking tussen scholen en de gemeente ver terug. Al voor de decentralisatie in 1997 trokken de gemeente en schoolbesturen samen op. Kenmerkend voor de wijze waarop de gemeente haar rol invult, is dat de gemeente bouwheer is en dat de financiering van investeringen in onderwijshuisvesting sinds 1999 zijn gedekt via een Vervangingsfonds schoolgebouwen. Vanuit de exploitatiebegroting stort de gemeente jaarlijks een vast bedrag in het fonds. Bij de landelijke decentralisatie van het buitenonderhoud (2005 voor het voorgezet onderwijs en 2015 voor het primair onderwijs) zijn de lokale afspraken over samenwerking nogmaals door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bekrachtigd. In tegenstelling tot sommige andere gemeenten is er in Zoetermeer dus geen sprake van een grote scheidslijn in de situatie vóór en na 2015. Waar in sommige gemeente de belangen tussen gemeenten en schoolbesturen uit elkaar gingen lopen en het moeilijk bleek om afstemming te vinden tussen bijvoorbeeld onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbestuur) en vervangende nieuwbouw (verantwoordelijkheid gemeente) lijkt daar in Zoetermeer in ieder geval in het primair onderwijs minder sprake van.

Ook is afgesproken dat schoolgebouwen in Zoetermeer halverwege de afschrijvingstermijn een technische en functionele update krijgen. Dit wordt een 'levensduurverlengende investering' genoemd omdat het begrip 'renovatie' (nog) geen juridische basis heeft. Er zijn dan ook gemeenten die niet voorzien in deze vorm van een grondige tussentijdse opknapbeurt.

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). Het IHP-1 voor de periode 2016-2020 is afgelopen en IHP-2 voor de komende periode (2021-2025) is in ontwikkeling. Het gebruik van een IHP is overigens niet vanzelfsprekend, niet elke gemeente maakt er gebruik van. De PO-Raad benadrukt op haar website het belang van een integraal huisvestingsplan, geeft advies over het opstellen van een dergelijk plan, en noemt hierbij de werkwijze in Zoetermeer als voorbeeld.<sup>14</sup>

In voorbereiding op het nieuwe IHP is nu een kadernotitie opgesteld waarin de belangrijkste ontwikkelingen en uitgangspunten voor het nieuwe huisvestingsbeleid voor Zoetermeer worden beschreven. We zullen op verschillende plaatsen nog terugkomen op onderdelen uit die notitie.

#### Lokaal stelsel onderwijshuisvesting

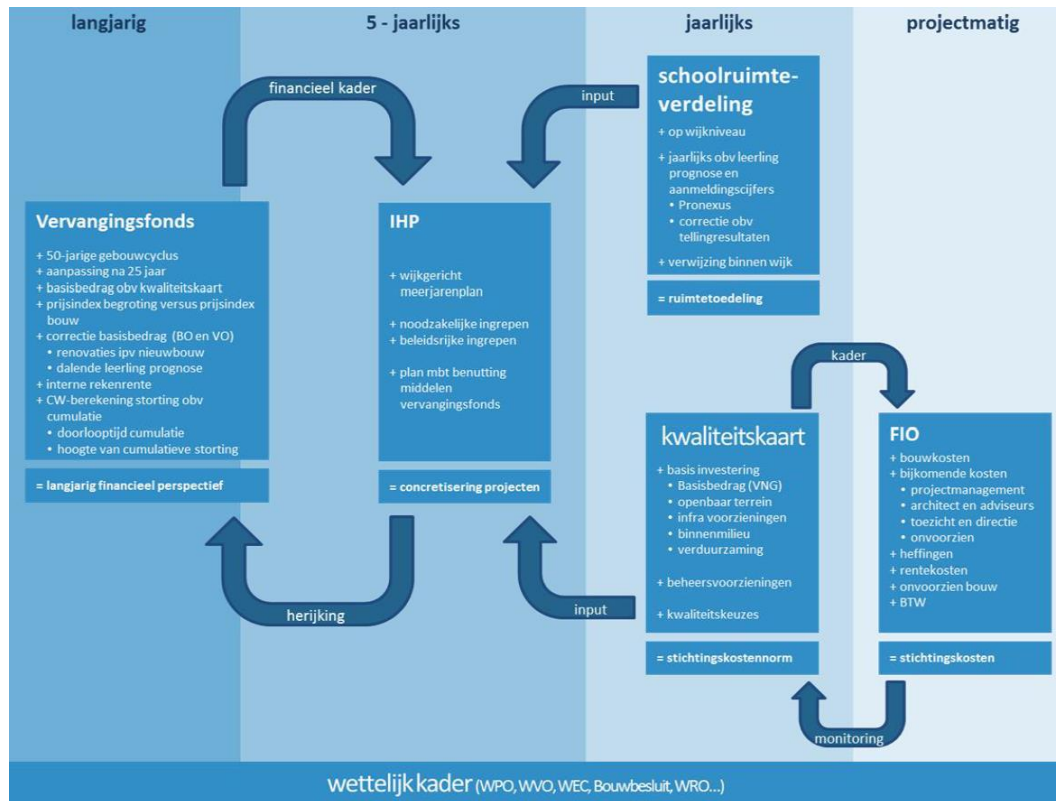
Het Vervangingsfonds schoolgebouwen en het IHP vormen onderdelen van een lokaal stelsel waarin de visie, financiën en de praktische uitvoering samenkomen. In 2016 heeft ICS in opdracht van de gemeente het onderwijshuisvestingsbeleid in Zoetermeer nader onderzocht en daarbij ook de instrumenten in kaart gebracht (figuur 2.3).

<sup>12</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 9 juli 2020 (referentie: 2 4 082598) <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/07/09/beleidsreactie-onderzoeksrapport-onderwijshuisvesting-en-het-verhuistraject-voor-de-europese-school-bergen/beleidsreactie-onderzoeksrapport-onderwijshuisvesting-en-het-verhuistraject-voor-de-europese-school-bergen.pdf>

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/01/360-miljoen-voor-verbetering-ventilatie-in-scholen>

<sup>14</sup>. <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/het-geheim-van-een-goed-huisvestingsplan>

**Figuur 2.3 ICS-model samenschap instrumenten onderwĳshuisvesting Zoetermeer**



Bron: Art. 213a Onderzoek, Onderzoek onderwĳshuisvestingsbeleid en Vervangingsfonds schoolgebouwen (ICS, 2016 in opdracht van de gemeente Zoetermeer)

ICS concludeerde in 2016 dat de gehanteerde instrumenten in Zoetermeer op zichzelf niet uniek zijn, maar dat de combinatie van die verschillende onderdelen wel bijzonder is. Afgaande op onze ervaring in andere gemeenten geldt dat in 2021 nog steeds.

#### Vervangingsfonds schoolgebouwen Zoetermeer

In de programmabegroting 2021 wordt het Vervangingsfonds als volgt omschreven:

*“Het Vervangingsfonds schoolgebouwen (formeel: Reserve egalisatie investeringen schoolgebouwen) is in 2000 ingesteld en zorgt voor dekking van de investeringslasten van vervangings- of renovatie investeringen van de bestaande voorraad schoolgebouwen. De voeding van het fonds vindt plaats door een jaarlijks met € 245.000,- oplopende storting. Die oploop vindt plaats tot en met 2028 en de dekking daarvan wordt gevormd door vrijval van de eerste investeringen in schoolgebouwen. Het Vervangingsfonds voorkomt dat voor de dekking van nieuwe investeringen een beroep moet worden gedaan op het begrotingsaldo en egaliseert pieken en dalen. De onderbouwing ligt vast in een beheerplan dat om de vijf jaar wordt herijkt.”*

Bron: Programmabegroting 2021, p. 123

In de programmabegroting wordt ook een samenvatting gegeven van de (verwachte) financiële cijfers wat betreft het Vervangingsfonds. De laatste herijking heeft plaatsgevonden in 2016 en de nieuwe herijking is voorzien voor 2021.

De instrumenten en de afspraken zorgen onder andere voor duidelijkheid op de langere termijn en daarmee ook voor een basis voor een constructieve samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeente. Die samenwerking is belangrijk want ieder heeft een eigen verantwoordelijkheid. Er is in het algemeen sprake van een sterke wederzijdse afhankelijkheid. De gemeente bepaalt bijvoorbeeld hoeveel zij uitgeeft aan onderwĳshuisvesting en welk kwaliteitsniveau daarbij wordt beoogd (de gemeenteraad heeft daarbij het budgetrecht) en schoolbesturen hebben vrijheid van onderwijs en bepalen onderwĳsinhoud,

vorm en mate van samenwerking met andere onderwijsbesturen. Over de samenwerking en het Vervangingsfonds zegt een geïnterviewde vanuit de gemeente: *“Ons Vervangingsfonds is de basis en de invulling van het IHP, het is een cocreatie. [...] samen met de schoolbesturen, we zijn het niet altijd met elkaar eens, maar we komen er altijd uit.”* Op de samenwerking komen we nog terug in paragraaf 2.5.

De wettelijke basis onder de onderwijshuisvesting vormen onder meer de wetten voor het primair onderwijs, het voorgezet onderwijs, de expertisecentra, het bouwbesluit en lokaal de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Zoetermeer.<sup>15</sup> In deze verordening is bijvoorbeeld de aanvraagprocedure van een voorziening zoals een nieuw gebouw of uitbreiding beschreven en wordt ingegaan op begrippen zoals medegebruik en leegstand. Hiermee zijn de wettelijke kaders beschreven. In de praktijk is er ruimte voor een nadere invulling en het maken van afspraken. Het opstellen van een IHP of het instellen van een Vervangingsfonds schoolgebouwen, zoals toegepast in Zoetermeer, is bijvoorbeeld niet wettelijk opgelegd. Een ander voorbeeld van de eigen invulling in de gemeente Zoetermeer zijn de onderlinge afspraken in het po over het bouwheerschap van de gemeente en de structuur met bestuurs-, project- en gebruikersgroep. Ook bij het onderhoud is de gemeente nog betrokken. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de schoolgebouwen (onderhoud) ligt weliswaar bij de schoolbesturen, maar de gemeente voert op basis van een contract het onderhoud voor Unicoz en OPOZ uit.<sup>16</sup> Het gaat dan om circa 60 scholen in het primair onderwijs. Het voordeel hiervan is dat de gemeente goed zicht houdt op de staat van de gebouwen. Vanuit de besturen wordt hierover gezegd: *“Door deze afspraak heeft gemeente grip en zicht op gebouwen. [...] Hierdoor kun je beter afstemmen: omdat we allebei de gebouwen goed kennen, weet je ook beide waar je over praat”*. Voor de vo-scholen wordt overigens niet op deze wijze gewerkt. Het voortgezet onderwijs doet de uitvoering in principe zelf. Beschreven is dat de gemeente vooraf inzicht in de planvorming en de kosten verlangt en na oplevering een accountantsverklaring. Of en hoe daar in de praktijk naar gekeken wordt is niet duidelijk.

Figuur 2.3 geeft inzicht in de onderlinge relaties en laat zien hoe processen op de verschillende termijnen met elkaar samenhangen en op elkaar van invloed zijn. Inzet van middelen, kwaliteitskeuzes en spreiding van voorzieningen spelen daarbij een rol, maar ook de stichtingskosten (denk daarbij bijvoorbeeld ook aan de manier van aanbesteden et cetera). Belangrijk voor de (middel)lange termijn is het integraal huisvestingsplan. In dat plan worden de inhoudelijke lijnen uitgezet voor vijf jaar en daarmee, als er sprake is van consistent beleid, ook de contouren voor de langere termijn. We gaan daarom nader in op het IHP van Zoetermeer.

## 2.4 Doelstellingen onderwijs(huisvesting) Zoetermeer

### Integraal huisvestingsplan: naar integrale kindcentra

Rond 2008 stagneerde de leerlinggroei in de oudere wijken van Zoetermeer en was er behoefte aan een langetermijnbeleid.<sup>17</sup> Over de ontwikkeling in de omgang met onderwijshuisvesting zegt een geïnterviewde:

*“Het wettelijke kader was het uitgangspunt, de verordeningen en de bouwbesluiten. Tussen 2005 en 2010 is er verandering in gekomen. Een ontwikkeling waarmee er meer afstemming over behoeften van de schoolbesturen is gekomen”*.

Uit die ontwikkeling is onder meer het integrale huisvestingsplan 2016-2020 ontstaan. In dat plan zijn de uitgangspunten voor het beleid geschetst en de concrete uitwerking daarvan. Belangrijke uitgangspunten zijn bijvoorbeeld het beter aansluiten bij prognoses per wijk en het streven naar de vorming van integrale kindcentra (IKC's). Met de uitvoering van het IHP werd de bouw van nieuwe IKC's mogelijk gemaakt. Het integraal huisvestingsplan 2016-2020 is nu formeel afgerond. Daarom is het opstellen van

<sup>15</sup> [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zoetermeer/359418/CVDR359418\\_1.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zoetermeer/359418/CVDR359418_1.html)

<sup>16</sup> Hierover wordt wel eens gezegd dat er in Zoetermeer sprake is van “recentralisatie van het onderhoud”. In gesprekken werd erop gewezen dat dit formeel onjuist is omdat de besturen eindverantwoordelijk blijven en als ze daartoe besluiten ook een andere contractpartner kunnen kiezen.

<sup>17</sup> Uit ‘Je moet elkaar iets gunnen en betrokken houden’ een interview met Roel van Leerdam in Schoolfacilites november 2016.

een nieuw IHP voor het primair en voortgezet onderwijs als ‘speerpunt’ voor 2021 aangekondigd in de programmabegroting 2021-2024.

Gaandeweg bleek dat de omvang van het Vervangingsfonds schoolgebouwen niet toereikend was voor de financieringsbehoefte van het IHP, waardoor het saldo tijdelijk negatief werd. Voor het herstel daarvan is in het IHP voorgesteld in de periode 2020 tot en met 2024 eenmalige toevoegingen te doen aan het Vervangingsfonds van in totaal 6,5 miljoen euro. In 2016 bleek uit onderzoek dat het Vervangingsfonds voor de lange termijn voldoende dekkend is (bij instandhouding van de bestaande systematiek van een jaarlijkse storting en cumulatie), maar dat het fonds op korte termijn onvoldoende toereikend was om beleidsrijke ingrepen uit het Huisvestingsplan in de portefeuille te kunnen dekken. Ook de gewenste energietransitie zet de vervangingskosten onder druk. Zoetermeer streeft ernaar om in 2040 een CO<sub>2</sub>-neutrale stad te zijn, dus moesten het investeringsbeleid en de bijbehorende budgetten worden aangepast. In de kadernotitie 2020 worden aanpassingen in het Vervangingsfonds en de omgang met de gestegen bouwkosten als thema’s benoemd.

*Kadernota 2020: doortrekken lijn IKC’s, wijkaanpak en flexibiliteit*

Belangrijke input voor het nieuwe IHP in het primair onderwijs is de Kadernotitie Onderwijshuisvesting gemeente Zoetermeer. Over dit kader schrijven de samenstellers: *‘Dit kader borduurt enerzijds voort op bestaand beleid als ‘Lokaal Educatieve Agenda 2017-2020’, ‘Onderwijs in Zoetermeer, huisvesting en prognose 2015-2020’ en de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Zoetermeer’. Anderzijds is tijdens bijeenkomsten met schoolbesturen, gemeente en kinderopvang gezamenlijk gewerkt aan het formuleren van nieuwe kaders en uitgangspunten. Tevens is de koppeling gemaakt met andere relevante beleidsterreinen en met ontwikkelingen als de beoogde schaa sprong en ‘Zoetermeer 2040’. De kadernotitie geeft de kaders voor het ontwikkelen en actualiseren van het Integraal Huisvestingsplan (2021-2025) en tevens voor het ‘Vervangingsfonds schoolgebouwen’.*

De kadernotitie is een belangrijk stuk vanwege de inhoud én de betrokkenheid van zowel schoolbesturen en gemeente als kinderopvang. In de kadernotitie zijn voor een groot aantal thema’s uitgangspunten en actiepunten beschreven. De samenvattende actiepuntenlijst in het kader bevat bijna 50 actiepunten verdeeld over de volgende thema’s.

• Aardgasvrij	• Groei (gemeente)	• Realisatie projecten
• Bewegingsonderwijs	• Inspelen op groei	• Schoolgebouwen: 1 <sup>e</sup> generatie
• Bijdrage gemeente	• Integrale wijkbenadering	• Schoolgebouwen: 2 <sup>e</sup> generatie
• Bijdrage schoolbesturen	• Investeren en exploiteren IKC’s	• Subsidie en additionele financiering
• Circulariteit	• Klimaatadaptief	• Tijdelijke huisvesting tijdens de bouw
• Duurzame energie	• Modulair bouwen	• Vervangingsfonds
• Gezond binnenklimaat	• Passend onderwijs	• Visie op onderwijs

Deze kadernotitie heeft betrekking op het primair onderwijs. Een van de genoemde vervolgacties is het toevoegen en integreren van een visie op het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. In tegenstelling tot het primair onderwijs is er in het voortgezet onderwijs in Zoetermeer nog niet gewerkt met een IHP. De mogelijkheden hiervoor worden door de gemeente en de vo-besturen verkend. In het bestuurlijk overleg van januari 2021 is een processchema besproken waarbij er in de zomer van 2021 een kaderdocument wordt opgesteld en na de zomervakantie een eerste IHP-vo wordt vormgegeven.

De kadernotitie en het nieuwe IHP-po (en eventueel vo) dat daaruit voortkomt, zal bepalend zijn voor de onderwijsvesting in Zoetermeer in de komende jaren. Op de achtergrond spelen ook de uitbreidingsplannen in het kader van ‘Zoetermeer 2040’. Uit de interviews met schoolbesturen kwam naar voren dat er op dat punt behoefte is aan meer duidelijkheid, onder meer over wat de plannen betekenen voor het onderwijs, de schoolgebouwen en de financiering. Na de interviews, in mei 2021, heeft het college de ontwerpvisie Zoetermeer 2040 en de strategische agenda 2040 aan de raad aangeboden ter besluitvorming.<sup>18</sup> In de strategische agenda wordt volgens het college ingegaan op de wijze waarop de participatie

<sup>18</sup> De aankondiging en genoemde stukken zijn te vinden via [https://www.zoetermeer.nl/inwoners/zoetermeer-2040\\_48546/](https://www.zoetermeer.nl/inwoners/zoetermeer-2040_48546/)

bij de uitvoering opgezet gaat worden. Het ligt wat ons betreft voor de hand dat schoolbesturen in de participatie betrokken worden en dat de vragen die bij hen leven daarbij ook aan de orde komen.

### Recente en actuele thema's onderwijshuisvesting Zoetermeer

#### *Doorlopend: vernieuwing gebouwenbestand*

Een thema dat altijd speelt, is de vernieuwing en het onderhoud van schoolgebouwen. In 2021 zijn er ongeveer 60 schoolgebouwen voor primair en voorgezet onderwijs in gebruik. Vanaf 2015 zijn er vijf nieuwe schoolgebouwen opgeleverd. In de plannen is sprake van een gefaseerde nieuwbouw en het streven naar het duurzaam maken van schoolgebouwen. Het verbeteren van de duurzaamheid vraagt ook een extra investering van de relatief nieuwe gebouwen.

Uit de interviews komt naar voren dat er in de uitvoering stappen gezet moeten worden en dat mede door de personele wisselingen bij zowel gemeente als schoolbesturen zaken stil hebben gelegen. Dat geldt voor vernieuwing van gebouwen, en mede ingegeven door COVID-19 ook voor de verbetering van de ventilatie in de schoolgebouwen. Een geïnterviewde zegt daarover: *“We hebben voortgang geboekt, maar het staat nu wel stil. Heel veel oude gebouwen, en nu maar één nieuwbouwproject. De oorzaken zijn breed, maar ik zou wel tempo willen krijgen, daar schort het aan.”*

De lopende zaken, met betrekking tot vervanging spelen vaak op de achtergrond. Anders is dat voor urgente knelpunten, zaken die ophef veroorzaken en daardoor ruimer aandacht in het nieuws krijgen. Twee zaken waarvoor dat gold en die (deels) te maken hebben met onderwijshuisvesting zijn de schoolruimteverdeling en de overname van SSVVOZ als gevolg van het dreigende faillissement.

#### *Schoolruimteverdeling en leegstand*

In het primair onderwijs zorgde de schoolruimteverdeling primair onderwijs 2019-2020 van de gemeente voor ophef bij een deel van de Zoetermeerse ouders.<sup>19</sup> Voor een aantal klassen moest worden uitgeweken naar leegstaande klassen in andere schoolgebouwen, omdat er in de eigen school te weinig plaats was. Het college wilde echter geen, duurdere, noodlokale plaatsen omdat er voldoende geschikte alternatieven te vinden waren binnen de leegstaande lokalen in de stad. Bij de nieuw opgeleverde schoolgebouwen speelden de grootste problemen vanwege de relatief snelle groei in leerlingaantallen. De raad is in de lijn van het college meegegaan. Om het probleem voor de langere termijn op te lossen is er overleg gevoerd met de schoolbesturen over aanpassing in het aannamebeleid van de scholen. Dit betekent dat scholen op termijn niet meer leerlingen aannemen dan waarvoor plaats is in het gebouw. In tegenstelling tot veel krimpgebieden is de leegstand in Zoetermeer relatief beperkt en deze maatregel draagt daaraan bij.<sup>20</sup> Volgens opgave van de gemeente bedraagt de leegstand nu rond de zeven procent en dat is een flinke reductie ten opzichte van een aantal jaar geleden. Het leegstandspercentage lag in Zoetermeer in 2015 voor het primair onderwijs nog rond de veertien procent zo leiden we af uit de capaciteitscijfers zoals die toen gepresenteerd zijn.<sup>21</sup>

#### *SSVOZ*

Vier scholen van de Stichting Stedelijk Voortgezet Onderwijs Zoetermeer (SSVOZ) zijn onder de dreiging van een faillissement onderdeel geworden van de Haagse scholenstichting Lucas Onderwijs. De gemeenteraad van Zoetermeer ging medio oktober 2020 akkoord. Afgesproken is dat er nieuwbouw komt voor het vmbo, dat het praktijkonderwijs terugverhuist naar de J.W. Paltelaan en dat de juist opgerichte Mavo Zoetermeer sluit als zelfstandige school en opgaat in het Picasso Lyceum. Wethouder Onderwijs en Economie Iedema zei in daarover in lokale media: *“Het is in ieders belang dat er een kwalitatief goed aanbod van openbaar onderwijs blijft voor onze Zoetermeerse leerlingen. Vanuit onze maatschappelijke*

<sup>19</sup> Dit speelde vooral op IKC De Tjalk, waar in 2019 een petitie werd gehouden (zie o.a. <https://www.facebook.com/pg/Petitie-DeTjalk/posts/>)

<sup>20</sup> Er zijn geen landelijke cijfers bekend, maar via een snelle websearch naar beschikbare leegstandpercentages kwamen we bijna uitsluitend hogere leegstandspercentages tegen.

<sup>21</sup> In paragraaf 3.3a (capaciteit) van het IHP 2016-2020 is in het primair onderwijs sprake van een leegstand van 86 lokalen op een totaal van 636. Lokalen moet hier overigens niet letterlijk worden genomen. Leegstand kan ook betrekking hebben op 'inefficiënt' gebruik van lokalen, dat wil zeggen minder leerlingen dan waar het voor bedoeld is.

*verantwoordelijkheid, maakten we afspraken over een eenmalige financiële bijdrage van de gemeente en over het investeren in nieuwbouw voor het vmbo.”*

Zoals we eerder al hebben besproken, is de rol van de gemeente in het onderwijs formeel beperkt. Bij SSVUZ was onder meer sprake van een financieel zwakke positie en achterstallig onderhoud. Voor beide geldt, zoals eerder beschreven in paragraaf 2.2, dat de gemeente niet direct verantwoordelijk is. Wel hebben gemeenten een plicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. In buurgemeente Den Haag is over die verplichting en de rol van de gemeente bij opheffing recent nog het volgende geschreven:

*“Op grond van artikel 23, vierde lid, Grondwet is het gemeentebestuur verplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de gemeente. Artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) bepaalt dat de gemeenteraad kan besluiten een of meer openbare scholen in de gemeente in stand te houden door een stichting. Hetzelfde geldt voor het voortgezet onderwijs. De wetgever heeft in een toelichting aangegeven dat, indien voor de stichtingsvorm gekozen wordt, de stichting dan ook alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent; de gemeenteraad kan hierbij geen voorbehoud maken. De enige wettelijke uitzondering is de besluitvorming over de opheffing van een openbare school. De bevoegdheid om een school (met een eigen brinnummer) te sluiten is te allen tijde voorbehouden aan de gemeenteraad.”*

Bron: <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3320519/1/RIS254083%20Toezicht%20gemeenteraad%20op%20openbaar%20onderwijs>

De afspraak over de inzet van aanvullende gemeentelijke middelen voor het redden van het voortgezet openbaar onderwijs in Zoetermeer komt deels voort uit de gemeentelijke plicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Het voorbeeld van SSVUZ laat zien dat er een spanningsveld bestaat tussen de beperkte formele rol van de gemeente en de gevolgen als het misgaat bij een (openbaar) schoolbestuur.

Om de nieuwe afspraken met het openbaar onderwijs goed vast te leggen, is er met voortgezet openbaar onderwijs een convenant ‘instandhouding Openbaar Voortgezet Onderwijs Zoetermeer’ afgesloten dat 1 januari 2021 is ingegaan. In dat convenant zijn afspraken vastgelegd over de ‘invulling van bevoegdheden, alsmede de daartoe benodigde informatievoorziening’. Informatievoorziening op het gebied van de benutting en exploitatie van de schoolgebouwen is daarin ook als thema opgenomen. Voor het primair onderwijs is een conceptconvenant Instandhouding Openbaar Primair Onderwijs Zoetermeer opgesteld.

## 2.5 Samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen

Zowel de Algemene Rekenkamer als de Onderwijsraad hebben gewezen op het grote belang van constructieve samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen op het gebied van onderwijshuisvesting. De Onderwijsraad (2017) beschrijft in haar adviesrapport het belang, de positie en de mogelijkheden van gemeenten. In het onderstaande kader hebben we drie voor dit onderzoek relevante passages opgenomen.

*‘Gemeenten kunnen hun verantwoordelijkheden voor maatschappelijke opgaven en bredere publieke belangen doorgaans niet waarmaken zonder medewerking van het onderwijs. Daarbij kan gedacht worden aan vitale kernen, een gezonde bevolking en een bloeiende lokale economie. [...] Onderwijshuisvesting kan een manier zijn om een zwakke wijk te revitaliseren. Bij gebiedsontwikkeling, nieuwbouwwijken of herstructurering van bestaande wijken is ook de spreiding van onderwijsvoorzieningen relevant. [...] Gemeenten zijn daarbij nu grotendeels afhankelijk van vrijwillige medewerking van schoolbestuur of school. Hun verwachtingen en ambities vallen vaak niet samen met de bevoegdheden en middelen die ze tot hun beschikking hebben. Willen en kunnen lopen regelmatig uit de pas. Veel gemeenten zoeken nog naar nieuwe ingangen en samenwerkingsvormen. Afhankelijkheid zonder hiërarchische band vergt nieuwe vormen van sturing.’*

*'Gemeenten gaan over de nieuwbouw van scholen, de schoolbesturen zorgen voor het onderhoud. Wie over de renovatie van scholen gaat, is vaak onduidelijk. De strikte scheiding van verantwoordelijkheid voor bouw en voor beheer leidt tot suboptimale beslissingen. Bij dit agendapunt staat de vraag centraal hoe gemeenten en schoolbesturen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van huisvesting beter kunnen oppakken. Het is zoeken naar modellen en vormen waarmee gemeenten en schoolbesturen vanuit een duidelijke eigen rol gezamenlijk kunnen handelen. Daarbij komt het aan op een meerjarenperspectief, prikkels tot doelmatige keuzes en mogelijkheden om huisvestingsbeleid meer ondersteunend aan onderwijskundig beleid te maken. Diverse praktijkvoorbeelden kunnen wat dat betreft inspirerend zijn. Er zijn gemeenten waar het oog is uitgegroeid tot een platform waar gemeente en schoolbesturen gezamenlijk beslissen en waar schoolbesturen ook over elkaars plannen spreken.'*

*'Gemeentebesturen kunnen lokaal of regionaal samenwerking tussen uiteenlopende partijen stimuleren en op gang brengen. Zij kunnen scholen en andere partijen ertoe aanzetten om hun blik te verbreden en meer relaties met hun omgeving aan te gaan. Zij kunnen bovendien een waardevolle rol vervullen door als vertegenwoordiger van de regio of de lokale samenleving over en weer verwachtingen en vragen te kanaliseren. Gemeentebesturen bevinden zich in een goede positie om het integrale karakter van voorzieningen voor jongeren te bewaken en te bevorderen. Ook verstrekken zij subsidies of opdrachten aan tal van organisaties. Wel hangt veel af van omvang en bestuurskracht van de gemeente.'*

De citaten zijn onder meer relevant omdat ze wijzen op het belang van onderwijshuisvesting in breder verband (stadsvernieuwing, revitalisering), het zoeken naar een 'vorm van sturing zonder hiërarchische band' en de positie van gemeentebesturen om voorzieningen voor jongeren te bevorderen. Ook wordt een aantal aspecten genoemd waaraan een constructief model zou moeten voldoen, waaronder een meerjarenperspectief, prikkels voor doelmatige keuzes en huisvestingsbeleid meer ondersteunend maken aan het onderwijskundig beleid. Een deel hiervan vinden we terug in Zoetermeer. Het Vervangingsfonds en de IHP's vormen bijvoorbeeld elementen voor het meerjarige perspectief en er is regelmatig overleg tussen de betrokken partijen. De kadernotitie voor het nieuwe IHP is, onder begeleiding van een externe partij, bijvoorbeeld samengesteld door gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties samen.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit interviews en de stukken is dat in Zoetermeer de grondhouding over de samenwerking van gemeente en besturen positief is. Er is regelmatig overleg en de gesprekken verlopen over het algemeen constructief. De personele wisselingen aan beide zijden in de afgelopen jaren hebben daaraan bijgedragen. De keerzijde van die wisselingen was, volgens sommige geïnterviewden, dat er de laatste jaren te weinig is gebeurd op het gebied van onderwijshuisvesting.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente kwam naar voren dat er binnen de gemeente meer samengewerkt wordt op het gebied van onderwijshuisvesting, en dat er meer gemeentelijke afdelingen betrokken worden (onder meer in de werkgroep Bouwen). Vanuit het perspectief van buiten is dat niet altijd duidelijk. Zo wordt in de interviews genoemd dat niet altijd duidelijk is 'bij wie men zijn moet', heeft men het idee dat de taken erg versnipperd zijn en lijkt de kennisbasis over onderwijshuisvesting binnen de gemeente smal.

Andere verbeterpunten die geïnterviewde besturen naar voren brengen zijn dat de gemeente de langetermijnvisie meer kan uitwerken, een proactievare rol kan spelen, en zoals een geïnterviewde het formuleerde meer 'commitment' kan tonen. Dat gaat dan bijvoorbeeld over dat de gemeente zich meer uitspreekt en vastlegt over toekomstige ontwikkelingen op het terrein van de onderwijshuisvesting. Als voorbeeld voor de afwachtende houding van de gemeente werd door een van de betrokken schoolbesturen genoemd dat de gemeente nog weinig heeft gedaan heeft met de actiepunten uit de kadernotitie.

Uiteraard spelen de schoolbesturen zelf ook een belangrijke rol bij de verdere ontwikkeling en uitwerking van een langetermijnvisie over de schoolgebouwen. Hun opstelling is bijvoorbeeld van belang voor de wijze waarop schoolgebouwen vervangen gaan worden. Uit de interviews kwam naar voren dat sommige onderwerpen die de gemeente belangrijk vindt soms minder lijken te leven bij de schoolbesturen.



Zo werd over de thema's 'duurzaamheid van de gebouwen' en 'de multifunctionaliteit van gebouwen die verdergaat dan onderwijs en kinderopvang' opgemerkt dat dat vooral wensen van de gemeente zijn.

Kort samengevat komt het er op neer dat de wil en de mogelijkheden om samen te werken er zijn, maar dat er in de uitwerking en het toewerken naar concrete uitkomsten verbetering mogelijk is.

## 2.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten

### Doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van de inzet van instrumenten op het gebied van onderwijs-huisvesting zijn eerder in 2016 aan de orde geweest in een '213a-onderzoek'.<sup>22</sup> De uitvoerder van dat onderzoek kwam in haar onderzoek naar onderwijshuisvestingsbeleid en het Vervangingsfonds van de gemeente Zoetermeer tot de volgende conclusie: *'de gemeente Zoetermeer hanteert een samenhangend systeem om op doeltreffende en doelmatige wijze invulling te geven aan de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting.'* Sinds 2016 zijn er geen ingrijpende wijzigingen gedaan in het systeem en zijn er geen grote ontwikkelingen geweest wat betreft het gebouwenbestand in Zoetermeer. Op basis van de stukken en de interviews komen we nu, in 2021, tot dezelfde algemene conclusie. Dat lijkt ook door te werken in de uitvoering. Een geïnterviewde concludeert ondanks zorgen over de beschikbare middelen dat *"als we sec kijken naar de uitvoering van onderhoud en bouwprojecten dan loopt dat redelijk tot goed"*.

### Opvolging aanbevelingen 2016

In het al genoemde 213a-onderzoek zijn zes aanbevelingen gedaan, vier algemene en twee specifieke. In een beleidsreactie van de gemeente Zoetermeer staat wat de gemeente met de aanbeveling heeft gedaan of plan was te gaan doen.<sup>23</sup> Op basis van die informatie, de interviews en de recente kadernotitie is in het onderstaande overzicht beschreven of de aanbevelingen een vervolg hebben gekregen en of het onderwerp weer of nog speelt.

Aanbevelingen in 2016	Opvolging
1. 'Zorg voor een adequate vastlegging van de gemeentelijke systematiek en een voldoende brede kennis van deze systematiek binnen de organisatie, zodat bij eventuele vervanging van de huidige beleidsmedewerkers er geen kennis verloren gaat.'	Ja, er is en wordt aan gewerkt. Het vraagt nog steeds aandacht. Bijvoorbeeld wat betreft de technische inrichting van het Vervangingsfonds schoolgebouwen
2. 'Zorg er daarbij ook voor dat kwaliteitskeuzes in relatie tot budget helder zijn, zonder de maatwerkakaanpak daarin te verliezen.'	Er is in 2016 opdracht gegeven een kwaliteitskaart scholenbouw op te stellen die als leidraad kan dienen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om het 'Kwaliteitskader huisvesting Primair Onderwijs' van Ruimte OK te hanteren, alsmede het 'Programma van Eisen frisse scholen' <sup>24</sup>
3. 'De herijking elke 5 jaar baseren op actuele ontwikkelingen van de belangrijkste parameters en een toekomstgericht Huisvestingsplan, met een focus voor de volgende 5 jaar.'	Er is besloten dat herijkingen van het Vervangingsfonds worden onderbouwd met een huisvestingsplan, dat dezelfde periode bestrijkt als voor een herijking geldt. Er wordt nu gewerkt aan vervolg IHP voor de periode 2021-2024.

<sup>22</sup> Hier wordt verwezen naar de Verordening onderzoek en doelmatigheid artikel 213a Gemeentewet. Het gaat hierbij om een onderzoek in opdracht van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

<sup>23</sup> De collegereactie op rapport 213a-onderzoek (d.d. 3 maart 2016) is te vinden via: <https://openarchivaris.nl/blob/f8/61/6bb8ccdc052ee589f2c4c200e13.pdf>

<sup>24</sup> Deze informatie is afkomstig uit de collegereactie concept accountantsverslag jaarrekening 2016 d.d. 10 mei 2017 (blz. 61)

Aanbevelingen in 2016	Opvolging
4. 'Geen tussentijdse (in)grepen doen in de opbouw van het Vervangingsfonds, tenzij daar vanuit de ontwikkeling van de parameters (rente, prijsindex, leerlingontwikkeling, etc.) of specifiek vanuit ontwikkelingen in onderwijshuisvesting aanleiding toe wordt gegeven.'	Er zijn geen grote ingrepen in de systematiek geweest. Wel is om het IHP te kunnen uitvoeren tussentijds een bedrag toegevoegd. Er wordt nagedacht over aanpassing van het Vervangingsfonds.
5. 'Onderzoeken of de toeslagen voor openbaarheid terrein en parkeervoorzieningen in het rekenmodel van het Vervangingsfonds bij een volgende ingreep noodzakelijk zijn.'	Het college vond de toeslag niet meer nodig. Deze aanbeveling is meegenomen in het Integraal huisvestingsplan primair onderwijs 2016-2020.
6. 'Onderzoeken of de huidige afspraken ten aanzien van het van gebruik onderwijsruimte door buitenschoolse opvang geen oneerlijke concurrentie bevorderen.'	Dit is door de gemeente intern onderzocht in 2016. Die kwam tot de conclusie dat er geen sprake was van oneerlijke concurrentie. In de Kadernotitie uit 2020 lijkt dit onderwerp wel weer terug te komen bij het actiepunt 'inzicht krijgen in verhuurafspraken'.

De aanbevelingen uit 2016 zijn door het toenmalige college overgenomen en hebben allemaal een vorm van opvolging gekregen. Een deel van de onderwerpen is overigens nog steeds of weer actueel.

## 2.7 Informatievoorziening en sturing gemeenteraad

### Verantwoordelijkheidsverdeling gemeenteraad en college

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is bij de onderwijshuisvesting. We kijken hierbij eerst naar de formele rol en vervolgens naar de praktijk in Zoetermeer. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college op het terrein van onderwijshuisvesting is door de VNG als volgt samengevat:

*'De raad stelt het onderwijshuisvestingsbudget beschikbaar en is verantwoordelijk voor het vaststellen van een verordening die de verdeling van de onderwijshuisvestingsmiddelen regelt. Het college is belast met de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid en stelt, na op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen voor de niet door de gemeente in stand gehouden scholen, het jaarlijkse onderwijshuisvestingsprogramma en -overzicht vast.'*

Bron: <https://vng.nl/artikelen/dualisering-onderwijshuisvesting>

Wanneer we breder kijken dan heeft de gemeenteraad verschillende rollen: een kaderstellende, een controlerende en een vertegenwoordigende rol.<sup>25</sup> Om goed invulling te kunnen geven aan deze rollen moet de gemeenteraad adequaat geïnformeerd worden. Uiteraard kan de raad ook zelf aanvullende informatie vragen wanneer zij dat nodig acht.<sup>26</sup>

### Informatievoorziening aan de raad

De raad in Zoetermeer krijgt op verschillende manieren inzicht in de onderwijshuisvesting. Een belangrijk document in dit verband is het IHP. Maar ook op andere manieren wordt de raad geïnformeerd. Een ruwe indruk ontstaat door in het openbaar toegankelijke raadsinformatiesysteem van Zoetermeer (<https://ris2.ibabs.eu/Zoetermeer>) de term 'onderwijshuisvesting' als zoekterm in te voeren.

<sup>25</sup> Deze drie rollen worden door de VNG uitgebreider beschreven in: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid#:~:text=De%20kaderstellende%20rol&text=Zo%20bepaalt%20de%20raad%20de,verschillende%20beleidsterreinen%20in%20het%20bijzonder.>

<sup>26</sup> De raad heeft het recht om meer achtergrondinformatie over een onderwerp op te vragen bij het college. Dat moet niet alleen inlichtingen verstrekken op verzoek van een raadslid (passieve informatieplicht), maar ook uit zichzelf moet het college alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht). Raad en college geven samen concreet invulling aan de inlichtingenplicht en besluiten op welke manier zij de informatievoorziening vorm en inhoud geven.

Voor de periode 2015 t/m 2020 worden dan 183 resultaten gevonden. Het gaat hierbij onder meer om:

- programmabegroting(en);
- jaarlijkse beheerbegrotingen;
- jaarstukken;
- overzichten 'producten, kosten en prestaties';
- raadsvoorstellen (o.a. over voortgang vo, energietransitie, aanvullende kredieten nieuwbouw, noodgebouwen, technische aanpassing Vervangingsfonds etc.);
- rapportage relevante onderzoeken (213a-onderzoek).

Onderwijshuisvesting staat op verschillende manieren op de agenda. Bijvoorbeeld bij de bespreking van de genoemde stukken. Als onderdeel van het nieuwe projectmatige werken wordt er nu gewerkt met voortgangsverslagen en zijn er per jaar twee momenten waarop de raad vragen kan stellen over specifieke projecten aan de verantwoordelijke projectmanagers. Hierbij kunnen ook vragen gesteld worden over projecten in het kader van onderwijshuisvesting.

Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat men verschillend denkt over de informatievoorziening en dat het daarbij van belang is om een onderscheid te maken tussen de continue, lopende zaken en calamiteiten. Wat betreft de rapportage over lopende zaken zijn de raadsleden over het algemeen tevreden. Een van de geïnterviewden stelt dat de mate waarin men tevreden is ook afhangt van het detailniveau waarop men informatie wil weten, of dat vooral kaderstellend is (de grote lijnen) of dat men ook op een meer gedetailleerd, operationeel niveau betrokken wil worden. Over de ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat zegt een raadslid: *"...als ik iets wil weten, dan heb ik het gevoel dat ik alle informatie krijg die ik graag wil hebben. Het ambtelijke apparaat werkt volgens mij fantastisch. Ik heb daar niets te klagen."* Een ander zegt dat de kritiek vooral gaat over *"op tijd geïnformeerd worden zonder dat je daar zelf om vraagt. Zodra er situaties spelen, zou ik daar soms wel wat eerder over geïnformeerd willen worden."* Alle deelnemende raadsleden zijn het erover eens dat bij de recente kwestie over SSVOZ de raad te laat is geïnformeerd. Een van de geïnterviewden verwoordde dat als volgt:

*"Pas heel erg laat, op het moment dat het echt een issue is, dan worden we op de hoogte gesteld. Je zou eigenlijk toch wat eerder [willen weten], als de signalen er al zijn, dat je wat meer meegenomen wordt in het proces, ook al is de uitkomst misschien niet anders, maar dat je toch meer het gevoel hebt dat je meegenomen bent in de ontwikkeling en daar waar mogelijk eerder al sturing had kunnen geven."*

Hierbij wordt opgemerkt dat het tijdig informeren belangrijk is en van invloed kan zijn of middelen wel of niet worden goedgekeurd door de raad. *"Ik ben wel geschrokken van de sturing die er niet was bij SSVOZ. Daar is volgens mij echt te laat op gestuurd en te weinig de vinger aan de pols gehouden. Maar ik denk dat de wethouder daar hopelijk toch ook wel van geleerd heeft. Ik hoop dat deze situatie nooit meer een tweede keer voorkomt. Maar laat het een les zijn voor iedereen dat daar meer gestuurd had moeten zijn. Deze situatie had niet zo moeten ontstaan dat we alleen maar konden tekenen bij het kruisje."*

### De rol van de raad

De raad geeft invulling aan haar kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rollen, zo kwam naar voren in het groepsgesprek met de raadsleden. In veel gevallen maakt de onderwijshuisvesting deel uit van het lopende proces en vraagt het om weinig aandacht vanuit de raad. Stukken worden zorgvuldig voorbereid. Het vorige IHP was bijvoorbeeld een hamerstuk. Een van de raadsleden merkte over de onderwijshuisvesting op: *"Van mijn portefeuilles is dit het onderwerp dat de minste aandacht krijgt, omdat het ogenschijnlijk de minste aandacht nodig heeft."* Bij sommige onderwerpen is de rol van de raad opeens groter. In het recente verleden gold dat bijvoorbeeld voor de omgang met noodlokalen. Bij de meer kaderstellende rol is ook de vraag welke rol de raad wil en kan spelen. Een van de betrokken raadsleden ziet die rol als volgt:

*"Ik denk dat je als raad bijna overal over gaat, als je het maar wil. Of er echt heel harde officiële regels of instrumenten voor zijn weet ik niet, maar je kan als wethouder met wat omdenken zorgen dat het wel op je bordje terecht komt en dat het ergens over gaat. Dat geldt voor raadsleden ook. Wij zijn verantwoordelijk voor de kinderen in de gemeente, dus over wáár er les in wordt gegeven, de inhoud van de lessen, daar gaan we niet over. Maar over het feit dat het pand niet moet instorten en op welke locatie zo'n*

*pand staat, daar gaan we bijvoorbeeld wel over. Of er wel of niet lekkage is, of er wel of niet tochtige ramen zijn, of er wel of niet airco nodig is, daar gaan we allemaal wel over. Of er wel of niet groene speelpleinen zijn, daar gaan we over, over de veiligheid in de buurt, dat heeft ook met scholen te maken. Je kunt het op zo veel verschillende manieren insteken waardoor je er wel mee te maken hebt, waardoor je dingen kunt beïnvloeden. En onder welk instrument dat hoort, dat maakt me dan op zich niet zo uit. Als die kinderen daarmee geholpen worden en het wetmatig is, of rechtmatig is, vind ik het goed.”*

Uit gesprekken, ook met andere betrokkenen, kwam naar voren dat de verdere uitwerking van ‘Zoetermeer 2040’ een belangrijk thema is dat ook relevant is voor de onderwijshuisvesting. De impact van de veranderingen is zodanig dat de raad hier ook een belangrijke taak in heeft. Dat men hierbij voor lastige dilemma’s komt te staan, wordt geïllustreerd door het volgende citaat uit het groepsgesprek met de raadsleden:

*“Dus via de attractiviteit van het onderwijs kunnen wij een behoorlijke invloed uitoefenen op de structuur van de stad. Als voor onderwijs niet gezorgd wordt, dan zeggen ouders ook: we komen niet naar Zoetermeer. [...] Dan moeten we ook gedurfd investeren om richting te geven waar we eigenlijk naartoe willen. Of het goed uitpakt weet je natuurlijk niet. Dat is ons dilemma, als we over gebouwen praten die 50 jaar meegaan, maar wij een coalitie zijn die vier jaar meegaat. We moeten langdurige trajecten op gang brengen, hoewel wij daar misschien helemaal niet over mogen beslissen. Dat is een groot dilemma waar wij mee zitten.”*



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Slotbeschouwing

# 3

## 3 Slotbeschouwing

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten nog eens samen. We doen dat aan de hand van een beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor de leesbaarheid en duiding beperken we ons hierbij tot de hoofdlijnen. Waar de onderzoeksvraag een overzicht of beschrijving vraagt, bijvoorbeeld het eerste thema (beleid en ontwikkelingen) verwijzen we naar het vorige hoofdstuk.

### 3.2 Beantwoording onderzoeksvragen

#### Gemeentebestuur onderwijs(huisvesting) en relevante ontwikkelingen

*Welke doelstellingen hanteert de gemeente op het beleidsveld van onderwijs en onderwijshuisvesting? Zijn er in de afgelopen vijf tot tien jaar grote wijzigingen geweest in de uitgangspunten van het beleid? Welke voor onderwijshuisvesting relevante zaken spelen er? Geef een beknopt overzicht van de ontwikkeling van leerlingaantallen en -stromen, onderwijsgebouwen, leegstand en het aantal en soort besturen.*

Sinds ongeveer 2012 streeft de gemeente in het primair onderwijs naar de vorming van Integrale Kindcentra en werkt daar in samenspraak met de onderwijsbesturen aan. In de afgelopen tien jaar is in dat streven geen verandering gekomen. De aanscherping van de duurzaamheidseisen voor schoolgebouwen, waarbij ernaar gestreefd wordt dat alle schoolgebouwen in Zoetermeer in 2040 energieneutraal zijn, is wel een belangrijke wijziging in de afgelopen jaren.

De leerlingaantallen zijn in de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven in Zoetermeer. De verwachting, op basis van de DUO-prognoses, is dat er in Zoetermeer tot ongeveer 2028, een daling zal optreden in het aantal leerlingen in het primair onderwijs van ongeveer 1.000 leerlingen. Vervolgens zullen de leerlingaantallen weer toenemen, waarna die rond 2034 weer terug zijn op het niveau van 2020. Bij deze prognoses is geen rekening gehouden met de plannen rond de schaa sprong.

In de afgelopen jaren was er in het primair onderwijs veel dynamiek in leerlingstromen, waardoor er een onevenwichtige verdeling van leerlingen over gebouwen ontstond en er gevraagd werd om de bouw van noodlokalen. Om aan deze onwenselijke verdelingsproblemen een einde te maken zijn er met de schoolbesturen afspraken gemaakt. Hiermee is belangrijke stap gezet in de bestrijding van de leegstand in Zoetermeer.

Uit de gesprekken en stukken komt naar voren dat een belangrijk deel van het gebouwenbestand in het primair onderwijs in de komende jaren aan vervanging toe is. In de kadernota wordt over de scholen in het primair onderwijs die gebouwd zijn voor 2002 bijvoorbeeld gezegd: *“De 1e generatie schoolgebouwen zijn over het algemeen technisch van matige kwaliteit, sluiten qua indeling en opzet onderwijskundig niet goed aan bij het hedendaagse onderwijs en hebben meestal een slecht energielabel en zeer matig binnenklimaat. Het gasvrij en energieneutraal maken van de 1e generatie schoolgebouwen kan alleen worden gerealiseerd door volledige nieuwbouw”*. Bij die vervanging moeten echter ook keuzes gemaakt worden over onder meer schaalgrootte en plaatsing. In de kadernotitie, die door de betrokken partijen gezamenlijk is opgesteld, zijn daarvoor de aanzetten beschreven.

#### Beschrijving sturings- en beheersinstrumenten en rolverdeling

*Over welke (in)formele sturings- en beheersinstrumenten beschikt de gemeente om te sturen op een goede huisvesting en de stabiliteit van onderwijsinstellingen? Wat is, per sturings- en beheersinstrument, de rolverdeling tussen Rijk, schoolbestuur en gemeente en gemeenteraad?*

Het onderwijs is op veel terreinen zelf verantwoordelijk en ontvangt ook zelf de middelen om uitvoering te geven aan hun taken. Gemeenten hebben formeel bijvoorbeeld weinig invloed op de stabiliteit van onderwijsinstellingen. Wat betreft de onderwijsgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs heeft zich een ontwikkeling voorgedaan waarbij de onderwijshuisvestingstaak in 1997 werd overgeheveld van

het Rijk naar de gemeenten en waarbij vervolgens een deel van die taken (binnen- en buitenonderhoud) in stappen weer is overgeheveld naar de schoolbesturen.

In hoofdstuk 2 zijn de instrumenten van de gemeente beschreven. In Zoetermeer wordt sinds 1997 gewerkt met een 'Vervangingsfonds schoolgebouwen' dat moet voorzien in de middelen voor nieuwe schoolgebouwen. In samenhang met andere instrumenten zoals het integraal huisvestingsplan en het spreidingsplan is er sprake van een systeem waarmee, binnen grenzen, op verschillende termijnen en niveaus sturing en beheersing mogelijk is.

Uit rapporten en gesprekken komt naar voren dat het belangrijkste instrument op het terrein van onderwijshuisvesting een goede samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen is. De samenwerking verloopt steeds beter en heeft in de loop van de jaren een steeds inhoudelijker karakter gekregen. Met name in het primair onderwijs is door middel van het IHP en de afspraken over het onderhoud, uitgevoerd door de gemeente, een situatie ontstaan waarbij zowel gemeente als schoolbesturen zicht hebben op de staat van de gebouwen. In het vo is geen IHP en voeren de schoolbesturen het onderhoud zelf uit, daar staat de gemeente op meer afstand. In de kadernotitie wordt beschreven dat er gekeken gaat worden of en hoe aansluiting van het vo bij het IHP mogelijk is.

#### **Doeltreffendheid en doelmatigheid instrumenten**

*In hoeverre worden de instrumenten door de gemeente doeltreffend en doelmatig ingezet?*

In eerder onderzoek uit 2016 is geconcludeerd dat de gemeente Zoetermeer 'een samenhangend systeem hanteert om op doeltreffende en doelmatige wijze invulling te geven aan de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting.' Aangezien er geen ingrijpende wijzigingen in het systeem zijn gedaan en er geen grote ontwikkelingen in het gebouwenbestand in Zoetermeer hebben plaatsgevonden komen we nu in 2021, op basis van de stukken en de interviews, tot dezelfde algemene conclusie. Wel liggen er vragen, vooral vanuit de schoolbesturen, over de wijze van invulling en de financiële toereikendheid van het Vervangingsfonds op de langere termijn.

#### **Belangenafweging en afspraken tussen gemeentebestuur en schoolbesturen**

*Hoe gaat men in Zoetermeer om met de bestaande spanning in de prikkels voor gemeentebestuur en schoolbesturen als het gaat om een goede huisvesting van scholen? Werkt de systeemwijziging in 2015 (overheveling van het buitenonderhoud naar schoolbesturen po en uitname uit gemeentefonds) nog door en wat betekent het voor de verhoudingen in Zoetermeer? Is er sprake van spanning tussen de inzet op onderhoud (schoolbesturen) en de behoefte aan nieuwbouw (gemeente).*

De meeste van deze vragen hadden betrekking op de systeemwijziging dat het buitenonderhoud en de gelden die daarbij horen werden overgeheveld van de gemeenten naar het onderwijs. In het primair onderwijs zijn bij de overheveling in 2015 afspraken over onderhoud gemaakt, waarbij de feitelijke uitvoering (via een contract vanuit de schoolbesturen, die als opdrachtgever fungeren) bij de gemeente is gebleven. Hiermee is er in praktijk geen breuk ontstaan in de situatie voor 2015 en erna heeft het ook niet geleid tot spanningen die er in sommige andere gemeenten wel zijn. Door deze afspraak hebben gemeente en schoolbesturen goed zicht op de staat van de gebouwen en kunnen onderhoud en vernieuwing goed op elkaar afgestemd worden.

In het voortgezet onderwijs heeft de overheveling al langer geleden plaatsgevonden en hebben we geen volledig beeld. Duidelijk is wel geworden dat achterstallig onderhoud een rol speelde bij SSVVOZ. In de nieuwe situatie zijn met het openbaar onderwijs in het vo afspraken gemaakt over informatievoorziening. Die afspraken zijn vastgelegd in een convenant.

#### **Opvolging eerder advies**

*In hoeverre zijn aanbevelingen n.a.v. het in 2016 uitgevoerde 213a-onderzoek opgevolgd?*

De aanbevelingen uit het 213a advies zijn overgenomen door het college en hebben een vervolg gekregen. Wel is een aantal onderdelen nog steeds of weer actueel. Het gaat dan om de borging van kennis (technische uitwerking van het Vervangingsfonds) en vragen over verhuurafspraken met kinderopvang.

### Onderwijshuisvesting en de gemeenteraad

*Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?*

*Hoe vult de gemeenteraad zijn toezichthoudende en controlerende taak in als het gaat om de onderwijshuisvesting?*

Uit de stukken en gesprekken komt naar voren dat de raadsleden op verschillende manieren geïnformeerd worden over de onderwijshuisvesting. Het gaat dan om de kaders (o.a. via IHP), financiën en projecten. Informatievoorziening over projecten vindt sinds enkele jaren ook plaats via halfjaarlijkse voortgangsbijeenkomsten in de raad. Overigens verschillen raadsleden in het detailniveau waarop ze informatie over onderwijshuisvesting willen. Sommigen hebben een voorkeur voor de hoofdlijnen, anderen willen ook meer zicht op detailinformatie. Wat betreft de lopende zaken over onderwijshuisvesting zijn geïnterviewde raadsleden tevreden over de informatievoorziening. Wel was men ontstemd over het late informeren van de raad bij de ontwikkelingen bij het SSVOZ.

Het beeld vanuit de raad is dat onderwijshuisvesting in Zoetermeer over het algemeen goed loopt en dat het een onderwerp is waar de raad niet veel bemoeienis mee hoeft te hebben. Dat betekent uiteraard niet dat dat ook voor de toekomst geldt. Zeker waar het ontwikkelingen betreft die gaan over onderwijs in relatie tot stadsontwikkeling heeft de raad ruimte om daar iets van te vinden. Uit de gesprekken met de raadsleden kwam naar voren dat zij die ruimte ook zien, maar daarbij wel tegen dilemma's aanlopen die te maken hebben met de keuzes die nu gemaakt (moeten) worden en de consequenties daarvan op de langere termijn.

### 3.3 Conclusie

De beantwoording van de specifieke onderzoeksvragen is in de bovenstaande paragraaf aan de orde geweest. Tot slot bespreken we nog kort de uitkomsten in meer algemene zin. Het hoofddoel van het onderzoek was om zicht te krijgen op de bestaande sturings- en beheersinstrumenten, de rolverdeling tussen betrokken partijen en de vraag in hoeverre de (mogelijke) instrumenten doeltreffend en doelmatig worden ingezet. De aanleiding voor dit onderzoek waren signalen dat er onvoldoende grip werd ervaren op het thema onderwijshuisvesting. In dit rekenkameronderzoek hebben we laten zien dat de 'grip' voor een belangrijk deel wordt afgebakend door de formele kaders. Er is ruim aandacht besteed aan de formele rollen van de verschillende partijen. In de afgelopen decennia is de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting en de middelen die daarbij horen een aantal keren verschoven: van de centrale overheid, naar gemeenten, en vervolgens deels naar de schoolbesturen. De Algemene rekenkamer heeft geconstateerd dat de huidige situatie landelijk leidt tot een inefficiënte inzet van middelen, dat te vaak een langetermijnperspectief ontbreekt, dat er onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar zijn en dat er onduidelijkheid is over de verdeling van de verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen bij renovatie versus nieuwbouw. Landelijk gezien zijn er dus verschillende problemen op het terrein van de onderwijshuisvesting.

Uit dit rekenkameronderzoek komt naar voren dat met het stelsel zoals dat in Zoetermeer is ingericht een aantal van genoemde problemen worden vermeden. Door het samenstel van instrumenten, zoals beschreven in figuur 2.3, is er in theorie zowel op de kortere als de langere termijn duidelijkheid over de (gewenste) kwaliteit van de gebouwen en de inzet van middelen. Voor de financiën op de langere termijn is het Vervangingsfonds ingericht, voor de praktische inzet op de middellange termijn speelt het Integraal Huisvestingsplan een sleutelrol. Ook de omgang met spreiding, kwaliteit en de uitvoering van projecten is vastgelegd.

In Zoetermeer is in een aantal gevallen gekozen voor een route die niet in alle gemeenten gevolgd wordt. In Zoetermeer zijn afspraken gemaakt over een langere afschrijvingstermijn in combinatie met een tussentijdse 'renovatie' van schoolgebouwen. Die tussentijdse grootschalige opknabbeurt is landelijk een discussiepunt, niet wettelijk verankerd en gebeurt dus ook niet in alle gemeenten. Een ander punt is dat de gemeente Zoetermeer ook na de stelselwijziging in 2015 nog steeds, en nu in opdracht van de schoolbesturen, het onderhoud van de scholen in het primair onderwijs verzorgt. Dat is



niet gebruikelijk en heeft als voordeel dat onderhoud en vervanging goed op elkaar afgestemd kunnen worden.

De afspraken over onderhoud zijn ook illustratief voor de samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen in het primair onderwijs. Zowel de Algemene Rekenkamer als de Onderwijsraad wezen in de afgelopen jaren op het belang van die samenwerking en hoe moeilijk dat in praktijk soms kan zijn. De samenwerking in Zoetermeer gaat lang terug en kent nu een meer inhoudelijke verdieping. Dat zien we bijvoorbeeld terug in het gezamenlijk opstellen van de kadernotitie onderwijshuisvesting in het primair onderwijs als voorbereiding op het nieuwe IHP. De samenwerking wordt door alle partijen als constructief ervaren, kenmerkend in dit verband is de uitspraak: *'we zijn het niet altijd met elkaar eens, maar we komen er altijd uit'*. Door de samenwerking was het bijvoorbeeld mogelijk om afspraken te maken over het maximaliseren van het aantal leerlingen per school, waarmee leegstand en de behoefte aan noodlokalen worden verminderd.

Op basis van het instrumentarium en de samenwerking concluderen we dat de gemeente wel degelijk grip heeft op de onderwijshuisvesting. Dat geldt in grotere mate voor het primair onderwijs dan voor het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs staat wat betreft de huisvesting op grotere afstand en regelt, in lijn met de formele verantwoordelijkheden, meer haar eigen zaken. In tegenstelling tot het primair onderwijs is er in het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld geen IHP en voert de gemeente het onderhoud van de scholen niet uit. Wel zien we dat de gemeente, waarschijnlijk mede onder invloed van de gebeurtenissen bij het SSVOZ, zoekt naar meer grip in het vo. Zo is de gemeente in gesprek met de vo-besturen om te komen tot een IHP voor het voortgezet onderwijs en is er een convenant afgesloten met het openbaar vo-onderwijs waarin expliciete afspraken zijn gemaakt over het onderhoud.

De Algemene Rekenkamer signaleerde ook dat er onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar zijn en dat de normbedragen voor de bouw van nieuwe scholen niet in lijn zijn met de werkelijke bouwkosten. Dit is een landelijk probleem dat ook in Zoetermeer speelt en dat, zo bleek uit de stukken en gesprekken, ook van invloed is op het Vervangingsfonds schoolgebouwen. Daarom zal er samen met het opstellen van het nieuwe IHP ook weer gekeken worden naar de herijking van het Vervangingsfonds. De herijking komt ook terug in de verschillende actiepunten uit de kadernotitie 'Onderwijshuisvesting gemeente Zoetermeer primair en speciaal onderwijs'.

De in 2020 gepubliceerde kadernotitie laat zien dat er ook in Zoetermeer ruimte voor verbetering is en geeft daarbij heel concreet aan op welke punten actie is vereist. We gaan de actiepunten, ook vanwege de omvang, hier niet herhalen maar benadrukken wel het belang om die tot uitvoering te brengen. Verschillende thema's uit de notitie zijn ook in dit rekenkameronderzoek aan de orde geweest. Het gaat dan bijvoorbeeld om de visie en financiën op de langere termijn en wat de groeiambitie gaat betekenen voor de onderwijshuisvesting. Dat is een complexe puzzel waarbij het onder meer draait om de inrichting van het onderwijs, het aantal kinderen en jongeren, de schaalgrootte van de gebouwen, de scholen en eventuele andere voorzieningen die daarin gehuisvest worden, en de financiën die daarvoor beschikbaar zijn. Om die puzzel op te lossen zijn gemeente, onderwijsbesturen en eventuele andere partijen wederzijds afhankelijk van elkaar.

Volgens de betrokken schoolbesturen in het po kan de gemeente zich in het gesprek over de onderwijshuisvesting actiever opstellen en meer betrokkenheid tonen. Deze besturen zijn van mening dat de gemeente, die naar hun oordeel een faciliterende rol kan spelen wat betreft leerlingprognoses, informatie over bouwkosten, het betrekken van andere functies en dergelijke meer kan doen. Een van de besturen wijst erop dat de gemeente naar hun mening nog te weinig met de actiepunten uit de kadernota heeft gedaan. Of dat werkelijk zo is of dat dat te maken heeft met de communicatie over wat er gedaan is, is niet duidelijk. Wel werd duidelijk dat niet bij iedereen helder is hoe onderwijshuisvesting nu binnen de gemeente georganiseerd is (wie gaat waarover). Na alle personele wisselingen van de afgelopen jaren en met het oog op de toekomstige ontwikkeling is het van belang om daar helderheid in te scheppen.

Wat betreft de uitvoering van vervanging en onderhoud is men over het algemeen tevreden, wel is opgemerkt dat er nu sprake is van enige stilstand (*'heel veel oude gebouwen en nu maar één nieuwbouw-project'*) en dat er weer stappen gezet moeten worden op het terrein van de vervanging.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

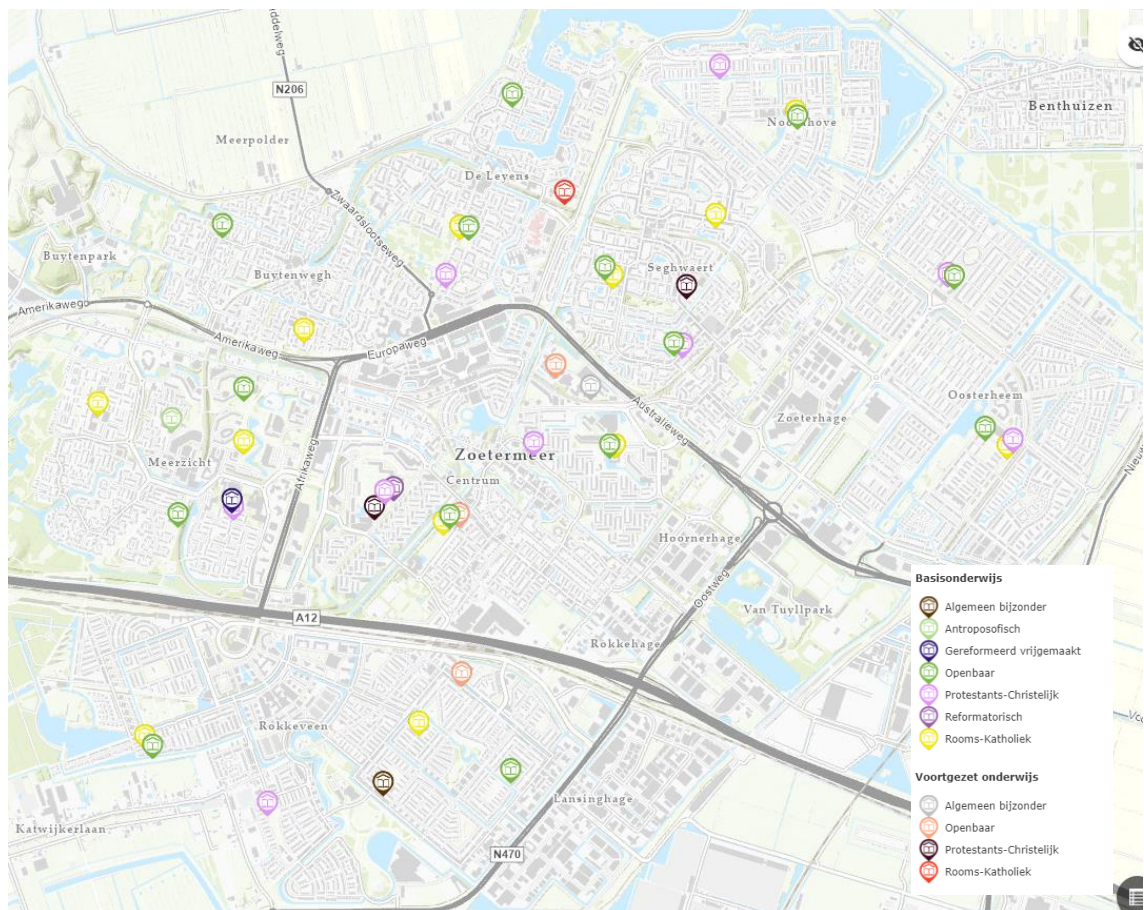
# Bijlagen

## A. Geïnterviewden

- B. Moor, gemeente Zoetermeer
- I. van der Meer, gemeente Zoetermeer
- M. Geerts, Unicoz
- M. Schoon, OPOZ
- M. Krul, OPOZ
- J. Iedema, wethouder
- S. Bout, raadslid
- E. van Oudheusden, raadslid
- R. van Rumpt, raadslid
- R. Zinck, raadslid

## B. Overzichtskaart wijken en scholen

Hieronder is, ter illustratie, de overzichtskaart van scholen voor basisonderwijs en voorgezet onderwijs in de gemeente Zoetermeer weergegeven. Deze kaart is beschikbaar op de website van de gemeente en geeft de stand van zaken in 2017 weer.



Bron: <https://zoetermeer.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=35175f4ff3c748149567b0506d235ab5>

## C. Onderwijsaccommodaties

Het onderstaande overzicht is gebaseerd op het gemeentelijk overzicht onderwijsaccommodaties masterplan 2020-2040 (afslag februari 2021). In het overzicht is een onderscheid gemaakt in vo (voortgezet onderwijs), bao (basisonderwijs), sbao (speciaal basisonderwijs) en so (speciaal onderwijs). Het overzicht telt 61 adressen/gebouwen die in volgorde van bouwjaar zijn weergegeven.

Nr.	Adres	Onderwijssoort	Bouwjaar	Brutovloeroppervlak (m2)
1	Oostergo 31	vo	1971	510
2	Kerkenbos 12-14	bao	1974	1841
3	Kerkenbos 24-26 (bao)	bao	1974	1085
4	Kerkenbos 24-26 (sbao)	sbao	1974	775
5	Cesar Franckrode 66-68	bao	1975	1354
6	Kerkenbos 28	bao	1975	1026
7	Schansbos 1-2	so	1975	1300
8	Doornenplantsoen, van 1	vo	1976	12872
9	Doornenplantsoen, van 31	vo	1976	13436
10	Antigoneschouw 12-14	bao	1977	1227
11	Forelsloot 1-4	bao	1977	1815
12	Mendelssohnrode 2-4	sbao	1977	1586
13	Broekwegzijde 192-194	bao	1978	1288
14	Wedekindzijde 1-3	bao	1978	1257
15	Irisvaart 2-4	bao	1980	1624
16	Irisvaart 6-8	bao	1980	1316
17	Vlasakker 33-35	bao	1981	1282
18	Bokkenweide 1-3	so	1982	1310
19	Parkdreef 282	vo	1984	10873
20	Bijvoetplan 43-45	bao	1986	1170
21	Werflaan 45	vo	1986	10981
22	Lijnbaan 317	bao	1987	1793
23	Lijnbaan 319	bao	1987	1294
24	Clauslaan 4	vo	1987	12891
25	Electrablauw 1-5	bao	1988	1470
26	Marsgeel 14-18	bao	1988	2289
27	Saturnusgeel 64	bao	1989	1094
28	Goudenregenzoom 73	bao	1991	1035
29	Florasingsel 17	bao	1991	1035
30	Straspad 1	bao	1992	1871
31	Sieraadlaan 100-102	bao	1993	1035
32	Florasingsel 17a	bao	1994	310
33	Paltelaan 1	vo	1994	2230
34	Busken Huethove 6	bao	2001	1187
35	Hazerswoudestraat 250	bao	2002	987
36	Nieuwlandstraat 241	bao	2002	1238
37	Nieuwlandstraat 243	bao	2002	1071
38	Sumatra 11	bao	2006	1259
39	Sumatra 15	bao	2006	1407
40	Zanzibarplein 90	bao	2006	1641
41	Paletsingsel 38C	vo	2009	6975
42	Paltelaan 3	bao	2010	1130
43	Paltelaan 5	bao	2010	1380
44	Rakkersveld 137	bao	2010	1360
45	Rakkersveld 257	bao	2010	1216

*Vervolg overzicht onderwijsaccommodaties*

Nr.	Adres	Onderwijssoort	Bouwjaar	Brutovloeroppervlak (m2)
46	Schansbos 5-6	bao	2010	1260
47	Spitsbergen 5-7	bao	2010	2124
48	Spitsbergen 17-23	bao	2010	2485
49	Spitsbergen 15	sbao	2010	1766
50	W. Alexanderplantsoen 1	bao	2012	1360
51	Schoutenhoek 160	bao	2013	1245
52	Fivelingo 84	bao	2014	1964
53	Meerzichtlaan 300	so	2014	5377
54	W. Alexanderplantsoen 2	bao	2015	1430
55	Kadelaan 208	bao	2017	1810
56	Toverberg 3-4	bao	2017	1700
57	Nesciohove 105	bao	2018	1380
58	Moerbeigaarde 58	bao	2019	1407
59	Overwater 1	bao	2019	1382
60	Chaplinstrook 2-4	so	2019	2170
61	Velddreef 322	bao	2020	1382

Bron: Gemeentelijk overzicht onderwijsaccommodaties masterplan 2020-2040 (afslag februari 2021)





**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)

# Bestuurlijke nota





## **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.

Bestuurlijke reactie



> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer  
T.a.v. de heer M. Bos  
Postbus 15  
2700 AA Zoetermeer

**Bezoekadressen**  
Engelandlaan 502  
2711 EB Zoetermeer  
Stadhuisplein 1  
2711 EC Zoetermeer

**Postadres**  
Postbus 15  
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079  
www.zoetermeer.nl

**Datum**  
25 oktober 2021

**Uw kenmerk**

**Ons kenmerk**

**Bijlagen**

Onderwerp:

Bestuurlijke reactie van het college op de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Onderwijshuisvesting'.

Geachte heer Bos,

Hierbij ontvangt u de reactie van het college op de aanbevelingen en conclusie van het rekenkameronderzoek 'Onderwijshuisvesting'.

Het college heeft met waardering kennisgenomen van het rapport en spreekt ook haar waardering uit voor de gedegenheid en integrale benadering van het onderzoek 'Onderwijshuisvesting'. Wij begrijpen de wil van de raad over het grip hebben het thema onderwijshuisvesting en zijn dan ook verheugd te constateren dat er dit na dit onderzoek toch een overwegend positief beeld is.

Voor de goede orde:

U leest in het rapport dat er sprake is van een kadernotitie PO. Deze wordt samen met het IHP PO 2021 – 2025 na de kerstvakantie ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Onderstaand treft u een korte reactie aan op de 5 aanbevelingen.

#### Aanbevelingen

##### *Aan de raad en het college*

1. Het belang van het IHP-2 is groter dan enkel de 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 te opstellen 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.



gemeente

**Zoetermeer**

Reactie van het college

Het college onderschrijft deze aanbeveling om het in IHP-2 (2021-2025) uitgebreid aandacht te besteden aan de genoemde thema's het verband hierbij te leggen met de positionering van de stad in 2040.

Het IHP-2 (2021-2025) zal goed aansluiten op wat oa. de kadernotitie hierin aangeeft. De gesprekken met de schoolbesturen hierover vinden regelmatig plaats. Met de betreffende interne afdelingen is de afstemming inmiddels ook geborgd. Het streven naar een wijkgerichte integrale benadering is hierbij leidend.

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

Reactie van het college

Het college onderschrijft uw aanbeveling wat betreft het in kaart brengen van de ambities, de reële kosten en welke middelen hiervoor nodig zijn.

Met het IHP-2 PO (2021-2025) worden de ambities, reële kosten en de consequenties ervan op het vervangingsfonds, inzichtelijk gemaakt.

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.

Reactie van het college

Het college onderschrijft uw aanbeveling om periodiek de voortgang van de op thema gerichte actiepunten te bespreken en prioriteren. De eerste themawerkgroepen hiervoor zijn inmiddels van start gegaan. Los van het IHP-traject zullen bredere bijeenkomsten gepland worden om voortgang hierin breed af te stemmen.

*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.

Reactie college

In de reguliere overleggen met de schoolbesturen staat dit op de agenda en kunnen zij hun zorgen en ideeën hierover met de gemeente delen.





gemeente

**Zoetermeer**

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

Reactie College

In het voorjaar van 2021 zijn we, samen met de VO-besturen, gestart met het IHP-traject VO waarvan de kadernotitie VO binnenkort wordt afgerond.

Burgermeester en wethouders van Zoetermeer  
de secretaris,

de burgemeester

B.J.D. Huykman

M. Bezuijen