

## Verslag oriënterend gesprek in het kader van het onderzoek van de Rekenkamer Arnhem naar onderwijshuisvesting.

Dit verslag is alleen bedoeld voor de deelnemers van het hieronder genoemde interview. Het verslag vormt één van de informatiebronnen in het kader van het onderzoek. Wij vragen u het verslag kritisch te bestuderen en aan te geven of dit de wijze was waarop u zaken bedoeld heeft.

*Graag -indien nodig- uiterlijk 8 oktober 2021 een met 'Wijzigingen bijhouden' gewijzigd verslag mailen naar: [h.sietsema@partnersenpropper.nl](mailto:h.sietsema@partnersenpropper.nl)*

| Naam respondent             |  | Functie                              | Organisatie      |
|-----------------------------|--|--------------------------------------|------------------|
| Sylvia Veltmaat             |  | Bestuurder                           | Flores Onderwijs |
| Wouter Houet                |  | Strategisch adviseur huisvesting     | Flores Onderwijs |
| Naam interviewer (s)        |  | Organisatie/Functie                  |                  |
| Peter Struik                |  | Directeur Partners+Pröpper Noordwijk |                  |
| Interviewgegevens           |  |                                      |                  |
| Datum                       |  | 29 september 2021                    |                  |
| Status verslag              |  | Geverifieerd                         |                  |
| Aantal pagina's van verslag |  | 5                                    |                  |

### Gespreksagenda

#### 1 De huidige situatie:

- > Wat is de staat (kwaliteit) van de onderwijsgebouwen van uw organisatie?
- > Zijn er plannen voor renovatie, aanpassingen van bestaande gebouwen, uitbreiding en/of nieuwbouw en in welk stadium bevinden deze plannen zich?
- > Hoe is het inzicht in de staat van de huidige onderwijshuisvesting (en toekomstige behoeften of ontwikkelingen) georganiseerd en hoe wordt dat inzicht gedeeld en besproken met de gemeente?

#### 2 Pedagogische eisen:

- > Hoe werken pedagogische wensen en eisen door op de gebouwen?
- > Gebeurt dit in voldoende mate of is verbetering nog mogelijk?
- > In het bijzonder: faciliteert het gebouw passend onderwijs?

#### 3 Multifunctionaliteit en innovatie van gebouwen:

- > In hoeverre worden de gebouwen multifunctioneel gebruikt en levert dit kansen op door brede educatieve verbindingen te maken met bijvoorbeeld sport, cultuur, welzijn et cetera.
- > Hebben de onderwijsgebouwen ook een bredere functie in de wijk?, zo ja aan welke opgaven in de wijk levert onderwijshuisvesting een bijdrage?
- > In hoeverre voorzien de huidige gebouwen in slimme en efficiënte oplossingen zodat snel kan worden aangepast aan nieuwe inzichten, eisen en gebruikersdoelen?

#### 4 Duurzaamheid:

- > In hoeverre wordt met de bestaande gebouwen en eventuele renovaties en nieuwbouw rekening gehouden met de landelijke klimaatdoelen rondom de energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie?

#### 5 Samenwerking met de gemeente en samenwerking tussen schoolbesturen:

- > Hoe ervaart u de samenwerking met de gemeente in het algemeen?
- > Hoe vindt de afstemming over onderwijshuisvesting plaats?
- > Wat werkt in de samenwerking goed, wat kan beter?

- > Is er sprake van samenwerking tussen schoolbesturen op het terrein van onderwijshuisvesting?
- > Zo ja, wat levert de samenwerking op?

## 6 Tot slot: wat zijn uw tips en suggesties?

- > Wat zijn de belangrijkste opgaven voor de komende jaren?
- > Hoe moet de samenwerking met de gemeente en tussen schoolbesturen onderling verder vorm worden gegeven en worden doorontwikkeld?
- > Welke kansen en barrières doen zich daarbij voor?

## Verslag

### (HISTORISCHE) CONTEXT EN HUIDIGE SITUATIE

Flores Onderwijs heeft circa 30 schoollocaties in Arnhem en is daarmee de grootste. Met betrekking tot het onderwerp onderwijshuisvesting doen zich drie situaties voor:

- 1 Stand alone gebouwen: Flores Onderwijs is dan enige gebruiker van het gebouw dat enkel bestemd is voor onderwijs. Soms is in een dergelijk gebouw ook een samenwerkende kinderopvangpartij gehuisvest, t.b.v. de vorming van een kindcentrum;
- 2 Gebouwen waarin scholen van Flores Onderwijs samenwonen met scholen van andere besturen en andere kindpartijen (kinderopvang t.b.v. vorming kindcentrum).;
- 3 Multifunctionele Centra (MFC) die ruimte bieden aan een mix van functies, waaronder onderwijs. Deze gebouwen zijn in eigendom van en worden beheerd door de gemeente.

Zo'n 12 jaar geleden werden er in Arnhem (maar ook in andere gemeenten) MFC's gebouwd. Deze accommodaties zouden het kloppend hart van een wijk moeten zijn en meerdere functies moeten huisvesten. De gemeente heeft de MFC's gebouwd maar de 'businesscase' was niet goed doordacht en er is onvoldoende geluisterd naar de wensen van scholen. Het wensenpakket van de gemeente en de visie van de architect voerden de boventoon. Het gevolg is dat er nu gebouwen staan die niet of niet optimaal geschikt zijn voor onderwijs en ook onbetaalbaar zijn voor scholen in het primair onderwijs. De scholen hebben nog steeds last van deze erfenis. In de periode van de ontwikkeling en bouw van MFC's was namelijk nagenoeg het gehele budget voor onderwijshuisvesting bestemd voor MFC's. Het gevolg was dat de gemeente een zeer beperkt budget had voor het buitenonderhoud van de bestaande voorraad van schoolgebouwen en er is dan ook in de loop der jaren flink achterstallig onderhoud ontstaan. Het vraagt een grote inspanning en investering om dit achterstallige onderhoud weg te werken. De meeste scholen, waaronder Flores Scholen, beschikken niet over voldoende financiële middelen om dit te doen. Dit maakt dat de gebouwen voorraad gemiddeld gezien sterk verouderd is.

Door de decentralisatie in 2015 van het buitenonderhoud (zie het onderstaande kader) ontstond dan ook een discussie tussen de gemeente en de schoolbesturen hoe om te gaan met het achterstallig onderhoud als erfenis van eerder gemeentelijk beleid rondom de MFC's. De schoolbesturen wilden een overdracht van financiële middelen van de gemeente voor het wegwerken van de achterstand op het buitenonderhoud. De lumpsum van het Rijk hield immers geen rekening met opgelopen achterstallig onderhoud dat is veroorzaakt door lokaal beleid van de gemeente. De gemeente Arnhem bleek echter niet in staat hiervoor financiële middelen over te dragen omdat er geen reserves waren aangelegd voor onderhoud van de schoolgebouwen.

Per 1 januari 2015 zijn de gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting van het primair onderwijs. Dat wil zeggen:

- > De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor zowel het buiten- als het binnenonderhoud. Dit wordt ook wel de doordecentralisatie<sup>1</sup> van het buitenonderhoud genoemd, want tot 1 januari 2015 waren de schoolbesturen enkel verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Om ook het buitenonderhoud te kunnen bekostigen is aan de lumpsum van het primair onderwijs € 158.8 Mln. toegevoegd, afkomstig uit het gemeentefonds.
- > De gemeente blijft verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw en uitbreiding. Zoals voor 1 januari 2015 ook al het geval was. De gemeente ontvangt voor haar financieel aandeel in die verantwoordelijkheid niet-geormerkte middelen uit het gemeentefonds.

De gemeente is dus verantwoordelijk voor voldoende huisvesting, de scholen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van de locaties en de kwaliteit van de huisvesting is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat betekent concreet dat de schoolbesturen zich tot de gemeente kunnen wenden voor vervangende nieuwbouw indien er sprake is van 'bouwkundig afgeschreven gebouwen', voor noodzakelijke uitbreiding en constructiefouten of herstel van schade in bijzondere gevallen. Alle overige taken, zoals binnen- en buitenonderhoud, aanpassingen en de exploitatie liggen bij de schoolbesturen.

Een volgende stap was de ontwikkeling van het Integraal Huisvestingsplan. Het idee daarbij was om integraal en meerjarig naar de onderwijshuisvesting van het gehele primair onderwijs in Arnhem te kijken en daarmee ook afgewogen keuzes te kunnen maken en te prioriteren. De toenmalige wethouder heeft hier een belangrijke rol in gespeeld en zich ook hard gemaakt om een hogere norm per m<sup>2</sup> af te spreken dan landelijk gebruikelijk is. Hiermee ontstond meer financiële ruimte voor de scholen om goede gebouwen neer te zetten die voldoen aan de eisen van de huidige tijd. Daarbij bleven een aantal weeffouten nog wel bestaan. Zo wordt in de bepaling van de leegstand in de bestaande voorraad de vorming van Integrale Kindcentra in deze bestaande gebouwen niet meegenomen en worden voorschoolse activiteiten (zoals kinderopvang) niet meegenomen als educatieve m<sup>2</sup>. Dit schept het beeld dat er sprake is van veel leegstand, terwijl deze 'leegstand' feitelijk voor een groot deel wordt benut voor de vorming van kindcentra. Voor nieuwbouw kan de voorschoolse opvang overigens wel worden meegenomen. Er is veel discussie over wat precies educatieve m<sup>2</sup> zijn. Kinderopvang in de bestaande gebouwen is daarbij uitgesloten. Dat betekent dat bij groei van het aantal leerlingen de schoolbesturen worden gedwongen om gebruik te maken van de m<sup>2</sup> die de kinderopvang in gebruik heeft. Een oplossing voor dit probleem is concreet beleid vaststellen waarin kindcentra ook in bestaande schoolgebouwen kunnen worden ondergebracht en daarmee onderdeel worden van het aan educatieve m<sup>2</sup>. Een andere mogelijkheid is om de m<sup>2</sup>'s voor de kinderopvang duurzaam te onttrekken aan het onderwijs. Hier moet een gesprek over worden gevoerd met de gemeente.

#### SAMENWERKING

De ontwikkeling van het IHP was een goede stap om tot betere samenwerking te komen met de gemeente. De toenmalige wethouder had ook een positie in Arnhem en ging er ook voor staan. Hij heeft ook bovenop de ambtelijke formatie 3 fte's extra ingezet om voldoende aandacht te kunnen besteden aan de vraagstukken rondom onderwijshuisvesting en om te kunnen komen tot het IHP, het strategische fundament voor de vernieuwing van de schoolgebouwen in de periode 2017-2026. Samen met schoolbesturen is een goede foto gemaakt van de stand van zaken rondom

<sup>1</sup> Opmerking respondent: Doordecentralisatie kan ook betekenen dat alle taken en verantwoordelijkheden van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting (investeringen) worden overgeheveld naar de schoolbesturen. Dit is volledige doordecentralisatie. Mijn toevoeging is om misverstanden te voorkomen (in de raad is in het verleden gesproken over volledige doordecentralisatie).

onderwijshuisvesting met betrekking tot het primair onderwijs en dit dwong alle partijen om rationele keuzes te maken. We zijn nu echter vijf jaar verder en de actualiteit heeft het IHP ingehaald. Het onderhoud van de bestaande voorraad schoolgebouwen blijft een groot vraagstuk door de erfenis uit de periode van de MFC's en daarbij zijn eisen rondom ventilatie en duurzaamheid (BENG) bijgekomen. Alleen al voor de scholen van Flores Onderwijs vraagt het ventilatievraagstuk om een investering van totaal € 5,3 Mln. (prognose) waarvan € 1,3 Mln. door Flores zelf en de resterende € 2,0 Mln. vanuit rijk en gemeente wordt gefinancierd. Met betrekking tot nieuwbouw is er wel voortgang geboekt. Flores Onderwijs heeft inmiddels twee nieuwe gebouwen gerealiseerd (IKC De Klimboom en Daltonschoon Confetti) en een aantal scholen is gefuseerd en samengevoegd in een gebouw. Er zitten nog 8 nieuwe gebouwen in de planning, deels in ontwikkeling en deels in de realisatiefase. Het IHP heeft als investeringsprogramma dus goed gewerkt.

De nieuwbouwprojecten worden wel gerealiseerd maar het is in de samenwerking met de gemeente wel een moeizaam proces. De gemeente heeft grote moeite om opgaven in samenhang te brengen met maatschappelijke ontwikkelingen die spelen. Zo is er onvoldoende samenhang tussen de bouw van een nieuwe school in een wijk en de woningbouw of demografische ontwikkelingen. De leerlingenprognoses waarmee de omvang van de nieuwbouw wordt bepaald, nemen alleen woningbouwontwikkelingen mee die in de bestemmingsplannen onherroepelijk zijn vastgesteld. Het uitgebreide woningbouwprogramma voor de middellange en lange termijn is hierin niet meegenomen. Daarnaast is het bij projecten heel lastig gebleken om aanpalende ontwikkelingen (gebiedsontwikkeling) mee te nemen in de planvorming. Het lijkt allemaal los van elkaar te staan.

Ook de projectrealisatie gaat met horten en stoten en veel zaken verzanden in de ambtelijke organisatie waar nauwelijks goede samenwerking is tussen verschillende disciplines. Het is moeilijk om uitgangspunten mee te krijgen bij de ontwikkeling van een nieuw gebouw, deze komen gaandeweg tot stand. Het idee is dat de gemeente regie zou moeten voeren op de uitgangspunten en de scholen binnen hun mandaat als bouwheer de projecten kunnen uitvoeren. Regievoering vanuit de gemeente komt echter niet goed uit de verf door de verkokerde en stroperige gemeentelijke organisatie. Daarnaast lijkt er binnen de gemeente onvoldoende / geen budget te zijn gereserveerd om de zaken op te pakken die buiten het nieuwbouwbudget vallen van de school. Veel nieuwbouwlocaties zijn groter dan het nieuwbouwplan van de school zelf, waardoor de gemeente een deel van het terrein terug krijgt. Het is vervolgens lastig om hier ook een invulling voor te krijgen. Ook vragen nieuwbouwprojecten om aanpassingen aan het openbare gebied, voor bijvoorbeeld verkeer, parkeren en openbaar groen. Deze zaken kunnen niet worden bekostigd uit de nieuwbouwnorm van het IHP.

Een voorbeeld is de school Confetti. De school was tot zomer 2021 gehuisvest in het Multi Functioneel Centrum (MFC) Omnibus. Februari 2018 is gestart met het vormgeven van plannen voor nieuwbouw van de school in het deel 'Buurt aan de Weide'. Er is een nieuw schoolgebouw gerealiseerd in het deel van de Schuytgraaf. De verkeerssituatie is door de gemeente onvoldoende meegenomen tijdens het nieuwbouwproject alsmede de actuele verwachtingen (statistiek) rondom het aantal leerlingen. Het gevolg is dat er vanaf de eerste dag van opening al vier lokalen te weinig waren.

Ander voorbeeld is het IKC De Klimboom. Is inmiddels gerealiseerd (in mei 2020 opgeleverd) maar de buitenruimte rondom het terrein van de school is pas recent op orde gebracht met een tijdelijke inrichting. Dit terwijl vanuit de planvorming van de nieuwbouw al in een vroegtijdig stadium door het projectteam werd gewezen op het omliggende terrein. De beleidsmedewerker/bestuursadviseur onderwijs, contactpersoon voor het schoolbestuur binnen de gemeente, slaagde er niet in om intern een afdeling verantwoordelijk te krijgen voor dit onderdeel. Bovendien leek er geen budget beschikbaar te zijn binnen de gemeente.

De Mozaïek is een basisschool waarvoor momenteel de planvorming wordt opgestart. Bij de twee locaties van deze school (Zwanebloemlaan en Eimerssingel) spelen allerlei zaken rondom gebiedsontwikkeling. Gemeente slaagt er niet in om deze in verbinding te brengen met de vernieuwing van de schoolgebouwen.

Voor SBO De Piramide heeft Flores recent de planvorming opgestart. We zijn daarbij in afwachting van goede kaders en randvoorwaarden vanuit de gemeente. Tot op heden hebben wij hiervoor het overleg geïnitieerd en de regie gevoerd op het proces, maar verwachten nu van de gemeente dat zij komt met een helder kavelpaspoort met uitgangspunten. Daarbij ligt tevens de vraag bij de gemeente om de invloed van eventuele woningbouwontwikkelingen in de omgeving mee te nemen. Hetzelfde geldt overigens voor basisschool De Zyp

#### DOORONTWIKKELING

Kunnen jullie aangeven wat de belangrijkste punten zijn voor verbetering van (en suggesties voor oplossingsrichtingen):

#### 1 Onderwijshuisvesting bestaande voorraad en nieuwbouw:

- a. Ten aanzien van de bestaande voorraad is het noodzakelijk dat gemeente samen met schoolbesturen beleid ontwikkelt voor de vorming van kindcentra. Het gaat erom dat er duurzame samenwerking mogelijk is met kinderopvangpartners, en dat de capaciteit/leegstand van de onderwijshuisvesting hierop wordt aangepast, bijvoorbeeld door het opnieuw definiëren van educatieve meters of het onttrekken van ruimte aan de onderwijsbestemming. Tevens is het van belang om hieraan gekoppeld beleid te ontwikkelen voor verhuur / medegebruik van bestaande schoolgebouwen.
- b. De nieuwbouwplannen zoals opgenomen in het IHP blijven uitvoeren, waarbij vooraf gemeente in overleg met schoolbesturen verkent welke kansen er liggen voor koppeling met maatschappelijke initiatieven in de omgeving. Daarnaast dient te worden verkend wat het effect is van eventuele woningbouwontwikkeling in de omgeving van de school op de leerlingenprognose. Van de gemeente wordt hierin regie verwacht. Het is daarbij belangrijk dat de gemeente hier mensen en middelen voor vrijspeelt.
- c. Verdere verduurzaming van de onderwijshuisvesting mogelijk maken door het in gang zetten van een proces om te komen tot een vervolg op het huidige IHP. Hierbij is het van belang dat PO, VO en SO komen tot een gezamenlijk plan, waarbij kansen voor samenwerking en verbinding tussen de onderwijssoorten wordt onderzocht. Er dient daarnaast expliciet aandacht te zijn voor de koppeling met de doelstellingen rondom woningbouwontwikkeling;

#### 2 De samenwerking met de gemeente:

- a. De schoolbesturen en de gemeente hebben in het vervolg op het strategische IHP gezamenlijk gewerkt aan een draaiboek voor de samenwerking tijdens de uitvoering van het IHP. Hierin zijn de verantwoordelijkheden en rollen uitgesplitst, en is een voorstel gedaan voor de projectorganisatie van de uitvoering van het IHP. De samenwerking in de praktijk blijkt niet geheel een afspiegeling te zijn van dit draaiboek. Zo zou er sprake zijn van een regiegroep IHP, waarin een afvaardiging van de schoolbesturen samen met gemeente (onder regie gemeente) de uitrol van het IHP monitort en toewerkt naar een verantwoording hiervan richting besturen (gemeentebestuur en schoolbestuur). Op dit moment vindt vooral individueel overleg plaats tussen schoolbesturen en gemeente en vindt de verantwoording achter de schermen plaats binnen de gemeente, waarover de schoolbesturen worden geïnformeerd.
- b. In de uitvoering van de projecten zou het handig zijn als er binnen de gemeente gewerkt wordt met integrale projectteams, waarin verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd. Deze integrale projectteams dienen dan ook wel te worden voorzien van budget en mandaat om samen met het schoolbestuur de ontwikkeling integraal op te pakken.