

# **Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Bergen op Zoom**

Eindrapportage

juni 2012

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding en vraagstelling .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Het onderzoek .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Onderwijshuisvesting .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Onderwijshuisvesting in Bergen op Zoom.....</b>	<b>19</b>
<b>5. Beleid .....</b>	<b>23</b>
5.1. Inleiding .....	23
5.2. Inhoud .....	23
5.3. Totstandkoming beleid.....	27
5.4. Verantwoordelijkheden .....	28
5.5. Inzicht.....	30
5.6. Samenwerking met schoolbesturen .....	32
5.7. Maatschappelijke ontwikkelingen .....	34
5.8. Doelstellingen .....	37
5.9. Kaderstellende functie gemeenteraad .....	38
5.10. Controlerende functie gemeenteraad .....	40
<b>6. Kwaliteit en kwantiteit .....</b>	<b>42</b>
6.1. Inleiding .....	42
6.2. Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte .....	42
6.3. Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte .....	46
6.4. Monitoring en realisatie.....	48
6.4.1. Monitoring en planning .....	48
6.4.2. Nieuwbouw en uitbreiding.....	49
6.4.3. Tijdelijke voorzieningen en leegstand .....	51
6.5. Relatie kwaliteit en exploitatie .....	54
6.6. Klachten .....	55
<b>7. Financiën .....</b>	<b>57</b>
7.1. Inleiding .....	57
7.2. Kosten onderwijshuisvesting .....	57
7.3. Bepaling beschikbaar budget.....	59
7.4. Toekenning middelen .....	62
7.5. Toerekening gemeentelijke kosten.....	63
7.6. Eigendom, huur en koop .....	63
7.7. Aanbesteding .....	64
7.8. Monitoring.....	65
<b>8. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>67</b>
8.1. Conclusies .....	67
8.2. Aanbevelingen.....	74
<b>9. Reactie College op conceptrapport .....</b>	<b>76</b>
<b>10. Nawoord .....</b>	<b>80</b>

## **Bijlagen**

- Bijlage 1 Bronvermelding documenten gemeente Bergen op Zoom
- Bijlage 2 Begrippenlijst
- Bijlage 3 Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête
- Bijlage 4 Overzicht figuren en tabellen
- Bijlage 5 Enquête
- Bijlage 6 Samenvatting resultaten enquête (gemeente Bergen op Zoom)
- Bijlage 7 Procedure cyclus Programma en Overzicht
- Bijlage 8 Normen- en Toetsingskader

## Samenvatting

De Rekenkamer West-Brabant heeft ervoor gekozen om de huisvesting van onderwijs te laten onderzoeken voor de gemeenten Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal en Bergen op Zoom. Voor alle gemeenten is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd: "In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?" Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen die betrekking hebben op: de totstandkoming van beleid, de rol van de gemeenteraad, de kwantiteit en kwaliteit van de voorzieningen en financiën.

### Couleur locale

In de gemeente Bergen op Zoom zijn er (in 2010) 11.268 leerlingen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, die gehuisvest moeten worden. Het onderzoek heeft betrekking op de huisvesting van de leerlingen van primair en voortgezet onderwijs in de periode 1997-2010, waarbij de nadruk op de laatste 5 jaar ligt. Deze leerlingen zijn gehuisvest in 33 scholen en worden bestuurd door 9 schoolbesturen. Er is één groot schoolbestuur, de Lowys Porquinstichting, met 17 scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Het schoolbestuur Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs voor Voortgezet Onderwijs is eveneens een groot schoolbesturen in de regio, met twee scholen in de gemeente Bergen op Zoom.

Tabel 1: Overzicht scholen en schoolbesturen

Schoolbestuur	Soort onderwijs	Aantal scholen Gemeente Bergen op Zoom
Lowys Porquinstichting	PO/VO	16 + 1
Stichting Algemeen Bijzonder Basis Onderwijs	PO	5
Stichting Islamitisch Primair Onderwijs	PO	1
Stichting Samen Onderwijs Maken	PO	2
Stichting RSG " 't Rijks"	VO	1
Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs Breda e.o.	VO	1
Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs	VO	2
Stichting RMPI De Grote Rivieren	VSO	1
Stichting Het Driespan	(V)SO	2

## Beleid

In 1997 is de verantwoordelijkheid van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeente gedecentraliseerd. De gemeenteraad van de gemeente Bergen op Zoom heeft om kaders en invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid de gemeentelijke Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs vastgesteld. Deze gemeentelijke verordening volgde grotendeels de modelverordening van de VNG, welke op onderdelen voor Bergen op Zoom specifiek is gemaakt. Gedurende de gehele onderzoeksperiode geldt deze verordening als het belangrijkste kader voor het onderwijshuisvestingsbeleid. Op basis van de verordening is jaarlijks de aanvraagcyclus van Programma en Overzicht gevolgd. Hiervoor is een processchema opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze deze procedure in de gemeente Bergen op Zoom wordt gevoerd (zie overzicht bijlage 7).

In 2004 heeft de gemeente Bergen op Zoom een start gemaakt met breder maatschappelijk beleid, waarin een combinatie van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en basisonderwijs plaatsvindt. Hiermee wordt het huisvestingsbeleid voor primair onderwijs beschouwd in een breder verband (brede scholen). Dit komt tot uiting in de beleidstukken, waarvan de uitvoering regelmatig door de gemeente wordt gemonitord.

Vanaf 2006 is de gemeente Bergen op Zoom met alle schoolbesturen van het Voortgezet Onderwijs overeengekomen dat de totale huisvestingsverantwoordelijkheid wordt overgedragen naar de schoolbesturen. De hoogte van de doorgedecentraliseerde middelen wordt vastgesteld op basis van een vast bedrag per leerling, waarbij de jaarlijkse omvang wordt bepaald door het aantal leerlingen en prognoses.

De uitvoering van deze zogenaamde doordecentralisatie verloopt overwegend naar wens. De verantwoordelijkheid van de onderwijshuisvesting voor de schoolbesturen wordt door de gemeente met name financieel gemonitord.

Het College stelt zichzelf in 2006 ten doelen om de Raad beter te faciliteren in haar kaderstellende en controlerende taak. Dit wil zij doen door de Raad eerder te betrekken bij de beleidsvorming in belangrijke dossiers. Deze beleidsdoelstelling is voor onderwijshuisvesting gedurende de onderzoeksperiode niet, of slechts ten dele gerealiseerd.

In 2008 vindt er een herbezinning plaats op het gemeentelijk huisvestingsbeleid, waarbij wordt gekeken naar kostenbesparende maatregelen. Deze wordt ingegeven door toenemende tekorten op het budget en de teruglopende egalisereserve.

In januari 2011 heeft de gemeenteraad besloten om het onderhoud voor primair en (voortgezet) speciaal onderwijs door te decentraliseren op basis van een overeenkomst met de betrokken besturen.

## Inhoudelijk-technisch

De gemeente heeft een goed beeld van de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van de schoolgebouwen. Er worden hiertoe periodiek leerlingenprognoses opgesteld en capaciteitsbepalingen van de gebouwen uitgevoerd.

In 2001 werd binnen de gemeente een beleidswijziging ingevoerd waardoor de mogelijkheden om scholen met ruimtebehoefte door te kunnen verwijzen naar leegstand in overige schoolgebouwen werden beperkt. Waar er vanaf 2001 er aanvankelijk een grote behoefte was aan tijdelijke huisvesting, ontstond echter vanaf 2005 in gestaag tempo door dalende leerlingenaantallen ook leegstand. In 2010 wordt deze beleidswijziging daarom teruggedraaid. Leegstand wordt verder afgebouwd door het afstoten van tijdelijke lokalen en het in medegebruik of verhuur geven van ruimtes aan derden.

Het gebouwenbestand van de gemeente Bergen op Zoom kent een goede technische kwaliteit. Schoolbesturen zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop de gemeente omgaat met de huisvestingsaanvragen van de schoolbesturen. Vanaf 2001 laat de gemeente Meerjaren Onderhoudsplannen opstellen. Deze worden jaarlijks geactualiseerd. Daartoe vinden jaarlijkse onderhoudsinspecties plaats.

De gemeente heeft de ambitie om haar gebouwen energiezuiniger te maken, Dit met oog op haar ambitie om in 2025 een energieneutrale gemeente te zijn. Met betrekking tot het verbeteren van duurzaamheid van de schoolgebouwen voert de gemeente geen actief beleid. Wel wordt binnen projecten getracht om met de middelen vanuit de verordening te kiezen voor duurzame oplossingen. In 2009 heeft de gemeente EBA's (energie binnenmilieu adviesrapportages) voor de scholen laten opstellen en de schoolbesturen ondersteund bij de subsidieaanvraag voor de landelijke regeling Binnenmilieu.

## **Financiën**

De gemeente geeft in haar stukken aan dat zij de jaarlijkse budgetten voor onderwijshuisvesting (inclusief daarbij ook de kosten van scholen voor speciaal onderwijs en gymlokalen) baseert op de algemene uitkering die zij hiervoor ontvangt in het gemeentefonds. De gemeente heeft hiertoe in het verleden een budgetberekening gemaakt, gebaseerd op het fictief budget in het gemeentefonds en deze jaarlijks geïndexeerd. Daarnaast zijn in de periode 2007-2010 nog extra middelen aan het budget toegevoegd.

Op basis van het rekenmodel dat de PO-raad heeft gepubliceerd, blijkt het (overigens niet geoordeelde) aandeel in de uitkering in het gemeentefonds voor 2010 circa € 1.084.000,- hoger te zijn dan het onderwijshuisvestingsbudget dat de gemeente voor dat jaar heeft vastgesteld.

De gemeente heeft gedurende de onderzoeksperiode te maken met structurele tekorten op haar onderwijshuisvestingsbudget en een teruglopende egaliseringsreserve. De egaliseringsreserve daalt in de periode 2006-2010 van € 2.470.240,- naar € 1.581.778,-.

Ten behoeve van het onderhoud heeft de gemeente een onderhoudsvoorziening, waarin jaarlijks een vast bedrag wordt gestort. Het saldo van deze voorziening stijgt in de periode 2006-2010 van - € 412.873,- naar € 1.029.269,-. Om deze positieve ontwikkeling te realiseren hebben er in 2007 en 2008 extra stortingen plaatsgevonden van in totaal € 1.141.054,-. Daarnaast is er in 2010 een structurele ophoging van de jaarlijkse storting doorgevoerd van € 200.000,-.

In 2008 heeft de gemeente een financiële herbezinning gehouden op het onderwijshuisvestingsbeleid. Dit heeft geleid tot een aantal versoeringen van het beleid om zo de financiële consequenties van het gevoerde beleid (tijdig) bij te sturen.

### **Beantwoording hoofdvraag**

De toekenning van de huisvestingsvoorzieningen kan als effectief worden aangemerkt. De gemeente stelt het jaarlijkse Programma en Overzicht op, waarin alle toegekende en afgewezen aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen zijn opgenomen. De gemeente heeft hierbij goed inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de schoolgebouwen. Een meerjaren integraal huisvestingsplan voor alle onderwijsgebouwen ontbreekt vanaf 2006 en was mogelijk effectiever geweest.

De toekenning van de huisvestingsvoorzieningen kan als redelijk doelmatig worden aangemerkt. In de periode 2006-2010 is zowel het jaarlijkse budget voor onderwijshuisvesting als de ongeoordeelde uitkering in het gemeentefonds ontoereikend gebleken om alle lasten te kunnen dekken. De gemeente beschikt daarnaast in 2010 over een egaliseringsreserve met een saldo van € 1,5 miljoen. Tevens heeft de gemeente aanvullende kwaliteitseisen gesteld die hebben geleid tot extra lasten.

De toekenning van de huisvestingsvoorzieningen kan als transparant worden aangemerkt. De toekenning van huisvestingsvoorzieningen wordt structureel besproken met de schoolbesturen. De besluitvorming door het College en de Raad verloopt volgens vaste structuren en is gebaseerd op heldere kaders als de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs.

### **Aanbevelingen:**

Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 5 tot en met 7 en de conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan aan de gemeente Bergen op Zoom met betrekking tot de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting:

- 1) *Verder vergroten van de samenwerking tussen de Raad, College en de schoolbesturen*

De beleidsdoelstelling uit het collegeprogramma 2006-2010 om de Raad beter te faciliteren in haar kaderstellende en controlerende rol is op het gebied van onderwijshuisvestingsbeleid niet, of hooguit ten dele gerealiseerd. Om de (vroegtijdige) betrokkenheid van de Raad te vergroten dienen de volgende aandachtsvelden verder te worden ontwikkeld:

- a) Het vergroten van het aantal contactmomenten tussen de Raad, het College en de schoolbesturen. Door regelmatig (een aantal momenten per jaar) in informele setting bijeen te komen om kennis, visie en informatie te delen, ontstaat inzicht in de belangen en de problematiek die partijen bezig houden. Dit vergroot inhoudelijke kennis, begrip en draagvlak.
- b) Het bieden van een meer integrale overzicht (rapportage) aan de Raad, opgesteld vanuit een meerjaren visie, inclusief uitgewerkte alternatieven. De rapportages van het College aan de Raad zijn correct en volledig. Door de complexiteit en veelzijdigheid van onderwijshuisvestingsbeleid bieden de



verschillende rapportages en beleidsstukken echter een gefragmenteerd beeld en zijn daardoor voor de Raad lastig te doorgronden. Een periodieke rapportage (accommodatiebeleidsplan), opgesteld vanuit een brede langetermijnvisie op maatschappelijke voorzieningen en de positie van onderwijshuisvesting daarbinnen, draagt positief bij aan het inzicht dat de Raad nodig heeft om kaders te stellen en de verschillende beleidstukken te interpreteren.

- c) Het (her)invoeren van de periodieke evaluatie van het onderwijshuisvestingsbeleid zoals door de Raad opgedragen bij de decentralisatie in 1996/1997. Door samen met de Raad, het College en de schoolbesturen, de totstandkoming en de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid periodiek te evalueren, ontstaat er een goed inzicht in de sterke en zwakke punten binnen de samenwerking en de gevoerde beleidsprocedures. Hieruit worden heldere verbeterpunten geformuleerd, welke binnen een collegeperiode worden doorgevoerd.

2) *Samen met de schoolbesturen werken aan de verbetering van duurzaamheid en energiezuinige gebouwen*

De ambitie die de gemeente stelt om energiezuinige gebouwen te realiseren als bijdrage aan de klimaatneutrale gemeente in 2025, vraagt om een actieve inzet hierop door de gemeente. Op dit moment voert de gemeente geen actief beleid om deze doelstelling binnen onderwijshuisvesting te realiseren. Het realiseren van de duurzaamheidsambitie in onderwijsgebouwen van de gemeente Bergen op Zoom, is afhankelijk van de investeringsmogelijkheden van schoolbesturen, of een eventueel positieve marktwerking bij nieuwbouw of renovatieprojecten (positief aanbestedingsresultaat ten opzichte van de uitgekeerde bedragen uit de onderwijshuisvestingsverordening).

Ten behoeve van het realiseren van de eigen duurzaamheidsambitie wordt de gemeente geadviseerd een actievere en meer stimulerende rol te vervullen, om samen met de schoolbesturen de voorwaarden te creëren op basis waarvan de benodigde aanvullende investeringen in de gebouwen kunnen worden gedaan.

3) *Het vaststellen van een standaard rekenmethodiek ten behoeve van jaarlijkse onderwijshuisvestingsbudget en periodieke terugkoppeling naar uitkering in het gemeentefonds*

De gemeente gaat er bij de jaarlijkse vaststelling van de onderwijshuisvestingsbudgetten van uit dat deze zijn gebaseerd op de uitkeringen voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. In de praktijk blijken deze budgetten lager te zijn dan het (niet geormerkte) aandeel in de uitkering in het gemeentefonds.

Om zichzelf te vergewissen van een transparante en eenduidige bepaling van het jaarlijkse onderwijshuisvestingsbudget, wordt de gemeente geadviseerd om een door de Raad vast te stellen standaard berekeningsmethodiek te ontwikkelen. Deze berekeningsmethodiek wordt jaarlijks toegepast bij de vaststelling van het budget en kan periodiek worden gespiegeld aan de algemene uitkering in het gemeentefonds en zo nodig worden bijgesteld.

### **Leeswijzer**

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

Als eerste is globaal de werkwijze van het onderzoek aangegeven en zijn de hoofd- en deelvragen geformuleerd. Het Normen- en toetsingskader dat is vastgesteld door de Rekenkamer is in bijlage 3 opgenomen.

In een apart hoofdstuk (3) wordt de algemene situatie, wet- en regelgeving ten aanzien van onderwijshuisvesting beschreven.

De situatie van Bergen op Zoom met betrekking tot onderwijshuisvesting en het onderzoek zijn opgenomen vanaf hoofdstuk 4.

Het onderzoek richt zich op drie onderwerpen, te weten; beleid (5), kwantiteit en kwaliteit (6) en financiën (7). Elk onderwerp vormt een apart hoofdstuk en gaat in op de beantwoording van de deelvragen. De deelvragen worden aan de hand van de bevindingen op de deelaspecten uit het Normen- en toetsingskader beantwoord. De bevindingen zijn gebaseerd op het literatuur- en dossieronderzoek, de enquêtes en de interviews.

In hoofdstuk 8 staan de conclusies op de hoofdvraag en deelvragen en worden aanbevelingen gedaan. Daarna volgt in een apart hoofdstuk de reactie van het College op het conceptrapport (integraal opgenomen) (9) en het nawoord door de Rekenkamer (10).

Aan het rapport zijn de volgende bijlagen toegevoegd:

- Bijlage 1 Overzicht van onderzochte literatuur waarnaar de bronvermelding verwijst;
- Bijlage 2 Lijst van begrippen en afkortingen;
- Bijlage 3 Overzicht van de respondenten van de enquête aan de schoolbesturen;
- Bijlage 4 Overzicht van alle figuren en tabellen uit de rapportage;
- Bijlage 5 Gehanteerde enquête onder schoolbesturen;
- Bijlage 6 Samenvatting resultaten enquête;
- Bijlage 7 Overzicht van de cyclus van Programma en Overzicht;
- Bijlage 8 Normen- en toetsingskader.

Indien een deelvraag oproept tot maatregelen en suggesties voor verbetering(en), zijn die in het hoofdstuk Conclusies en Aanbevelingen weergegeven.

## 1. Inleiding en vraagstelling

De Rekenkamer West-Brabant (verder Rekenkamer) stelt jaarlijks in haar onderzoeksprogramma de onderzoeksonderwerpen vast. Dit jaar heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om “de huisvesting van onderwijs” te laten onderzoeken voor de gemeenten Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal en Bergen op Zoom.

Per gemeente is een afzonderlijk onderzoek gedaan en wordt een rapportage opgesteld. Voor het gehele onderzoek wordt een koepelnotitie opgesteld.

Het signaal van landelijke onderwijsbestuurders over de kwaliteit van de huisvesting en de uitkomsten van het Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2010<sup>1</sup> hebben geleid tot de keuze van dit onderwerp.

Daarnaast wenst de Rekenkamer het functioneren van de decentrale verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting nader te toetsen.

### **Toelichting op het onderzoek**

Het blijkt dat gemeenten vaak zeer verschillend omgaan met hun verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting. Hieraan liggen twee belangrijke redenen ten grondslag. Allereerst is het zo dat de in het Gemeentefonds opgenomen componenten voor deze verantwoordelijkheid, vanaf de decentralisatie van de Rijksoverheid naar de gemeenten in 1997, minder zichtbaar zijn en dit geen doeluitkeringen betreffen. De uitkering die is bedoeld om te voldoen aan de verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting kan door een gemeente dus vrijelijk worden ingezet. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om te verschillen in de uitwerking van de verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door het al dan niet opvolgen van het VNG-model voor de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs en lokale toevoegingen of aanpassingen daarop, respectievelijk de mogelijkheid om taken en middelen door te decentraliseren. Dit betekent dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben en dit kan leiden tot maatwerk per gemeente. Hierdoor kunnen de effecten verschillen per gemeente. Het resultaat is dat in de praktijk verschillende oplossingen bestaan voor deze verantwoordelijkheid en het onderwijsveld divers reageert als het gaat om de vraag naar passende huisvesting. Daarnaast is het de politieke afweging meer of minder middelen beschikbaar te stellen dan daarvoor in het Gemeentefonds worden ontvangen. Landelijke rapportages laten een zeer gedifferentieerd beeld zien van de wijze waarop onderwijs wordt gehuisvest, zowel kwantitatief als kwalitatief en de kosten daarvan. Uit het Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2010 is gebleken dat “ook dit jaar de gemeenten gezamenlijk minder uitgeven aan Educatie dan het ijkpunt”.

Het bovenstaande was reden voor de Rekenkamer om dit thema te kiezen voor het onderzoeksprogramma 2011.

---

<sup>1</sup> Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2010: Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Het Periodiek Onderhoudsrapport wordt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken uitgevoerd.

De Rekenkamer heeft voor het onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

***In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?***

De centrale hoofdvraag is uitgewerkt in drie deelvragen:

1. Algemeen/Bestuurlijk: op welke wijze is het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting tot stand gekomen en heeft dit geresulteerd in duidelijke doelstellingen? Is de gemeenteraad in staat gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
2. Inhoudelijk-technisch: sluiten de kwantiteit en kwaliteit van de voorzieningen aan op deze doelstellingen?
3. Financieel: welke kosten zijn aan onderwijshuisvesting gebonden? Hoe wordt de verdeling van de middelen bepaald? Waardoor worden – op hoofdlijnen – verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt?

## 2. Het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op het belang van het onderzoek, de scope van het onderwijs, de werkwijze en het proces van dataverzameling. Er is tevens een leeswijzer toegevoegd.

### **Belang van het onderzoek**

Het monitoren van de kwaliteit van het onderwijs is maatschappelijk belangrijk en verdient permanente aandacht. Hierbij kan het gaan om de scores bij de Cito – toets, de uitval op het voortgezet onderwijs of de realisatie van doorlopende leerlijnen. Een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs is de huisvesting. De huisvesting van onderwijs in ons land is op zeer specifieke wijze georganiseerd. De volgende aspecten maken het van belang om op periodieke basis onderzoek te doen naar onderwijshuisvesting:

- **Gedeelde taken en verantwoordelijkheid:** De huisvesting van onderwijs is voor het primair en voortgezet onderwijs een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen tezamen. Op hoofdlijnen moet een gemeente in adequate huisvesting voorzien en moet een schoolbestuur als een 'goede huisvader' voor de exploitatie van de huisvesting zorgen. Hoewel de verschillende taken en verantwoordelijkheden hieromtrent uitgebreid wettelijk zijn vastgelegd, zijn er verschillen in interpretatie en discussie.
- **Financiële geldstromen:** Om aan de wettelijke taken en verantwoordelijkheden te kunnen voldoen, ontvangen zowel de gemeenten als de schoolbesturen aanzienlijke bedragen van het Rijk. Gemeenten en schoolbesturen hebben echter binnen de wettelijke kaders vrijheid om deze middelen te besteden.
- **Veranderende samenleving:** Schoolgebouwen zijn, aangezien deze voor de lange termijn worden gerealiseerd, bijna per definitie statisch. De samenleving en vraag naar onderwijs zijn daarentegen dynamisch. De komst van doorlopende leerlijnen, de daling van het aantal leerlingen in bepaalde gebieden en de veranderingen in het onderwijsaanbod leiden permanent tot een nieuwe vraag naar gebouwen. Het aanpassen aan deze veranderingen vraagt dan ook regelmatig om een herevaluatie van het gebouwenbestand (en dus de kwaliteit).

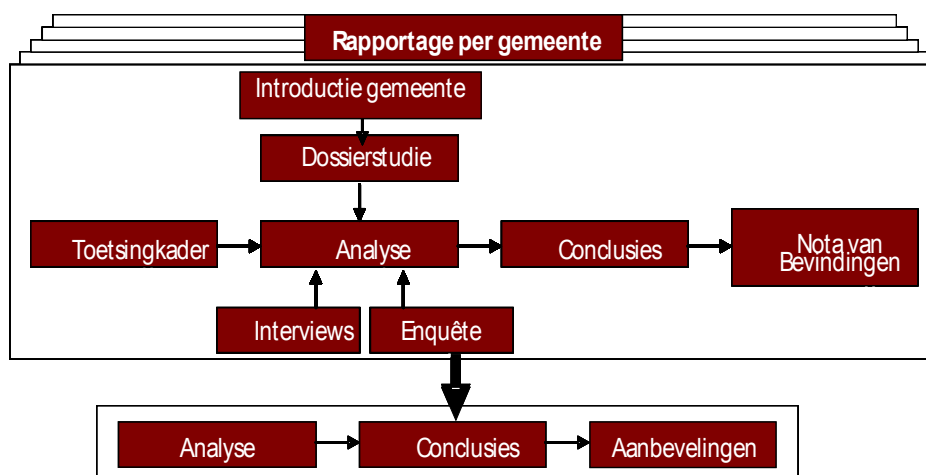
### **Scope van het onderzoek**

De verantwoordelijkheid van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 van het Rijk naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het onderzoek bestrijkt het tijdvak van 1997 tot heden met de nadruk op de laatste vijf jaren (2006 – 2010). Voorts is de huisvesting van het gymnastiekonderwijs en het speciaal onderwijs buiten dit onderzoek gehouden omdat dit vooral een gemeentebrede, respectievelijk regionale verantwoordelijkheid betreft. Het onderzoek beperkt zich dus tot de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs exclusief de bijbehorende gymnastiekaccommodaties en exclusief speciaal onderwijs.

### Werkwijze

Hieronder is per stap aangeven welke werkzaamheden verricht zijn teneinde te komen tot een gedegen onderzoek omtrent het gevoerde onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente.

Figuur 1: Schematische weergave aanpak



Om het onderzoek op de juiste wijze uit te voeren, zijn globaal de volgende stappen doorlopen:

1. introductie onderzoek bij alle gemeenten;
2. opstellen Plan van Aanpak, planning en opstellen normen- en toetsingskader en overzicht vereiste documenten;
3. plenaire kick-off met vertegenwoordigers van de vijf gemeenten;
4. inventarisatie en beoordelen beschikbaar gestelde documenten;
5. enquête onder in de gemeente werkende schoolbesturen;
6. interviews met kernfunctionarissen (vertegenwoordigers van de gemeente) en twee schoolbesturen, één voor primair en één voor voortgezet onderwijs;
7. opstellen concept Nota van Bevindingen;
8. procedure van hoor en wederhoor (ambtelijk);
9. opstellen van de definitieve Nota van Bevindingen;
10. procedure van hoor en wederhoor (bestuurlijk);
11. toevoegen van de bestuurlijke reactie;
12. toevoegen van het nawoord door rekenkamer.

### Proces dataverzameling

Deze conceptrapportage gaat uit van de analyse van het totale door de gemeente beschikbaar gestelde documentenbestand, de enquêtes onder schoolbesturen en de interviews.

### 3. Onderwijshuisvesting

#### Inleiding

De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs is verdeeld tussen de gemeente en de schoolbesturen. Deze verdeling is wettelijk verankerd en gekoppeld aan financiële stromen. Om te kunnen beoordelen of de gemeente een goede invulling geeft aan haar taken en verantwoordelijkheden worden in deze toelichting de volgende aspecten beschreven:

- wettelijke taken gemeente;
- wettelijke taken schoolbesturen;
- bekostiging taken gemeente;
- bekostiging taken schoolbesturen;
- specifieke wetenswaardigheden;
- veranderingen sinds 1997.

#### Wettelijke taken gemeente

Op 1 januari 1997 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeente. Vanaf deze decentralisatie ligt de zorgplicht voor onderwijshuisvesting bij de gemeente. Deze zorgplicht van de gemeente is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra. De wettelijke zorgplicht houdt in dat de gemeente dient te zorgen voor:

- adequate huisvesting van alle leerlingen van die scholen, die op het grondgebied van de betreffende gemeente zijn gelegen;
- het vervangen, onderhouden of aanpassen van gebouwonderdelen die noodzakelijk zijn om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen (of de vergoeding daarvan);
- het vergoeden van de eerste aanschaf van onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair.

Om aan deze wettelijke zorgplicht te voldoen is vastgelegd dat de gemeenteraad bij verordening een regeling moet vaststellen waarin onder andere de volgende zaken zijn opgenomen:

- op welke voorzieningen schoolbesturen aanspraak kunnen maken (bijv. uitbreiding);
- welke procedures gevolgd moeten worden om een voorziening aan te vragen en te beoordelen;
- op basis van welke criteria de aanvragen worden getoetst (bijv. aantal leerlingen);
- de hoogte van de budgetten voor de voorzieningen.

Alle of een deel van de betreffende taken en verantwoordelijkheden kunnen in overleg met één, meerdere of alle schoolbesturen, eventueel gedifferentieerd naar onderwijssoort, worden doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Hiervoor worden dan separate afspraken vastgelegd in convenanten, waarin de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de bijbehorende geldstromen worden geregeld.

Doordecentralisatie kan niet eenzijdig worden opgelegd door de gemeente, noch door een schoolbestuur worden afgedwongen.

Bij de decentralisatie in 1997 is ook als wettelijke verplichting opgenomen dat de gemeenteraad een procedure moet vaststellen voor het zogeheten "Op overeenstemming gerichte overleg" (OOGO).

Tenslotte is het College verplicht om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen.

### **Wettelijke taken schoolbesturen**

Schoolbesturen hebben ten aanzien van de huisvesting de onderhoudsplicht. Dit betekent dat scholen verplicht zijn het gebouw 'behoorlijk te gebruiken en onderhouden'. Ten aanzien van het onderhoud is er hierbij een verschil tussen het primair en voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs geldt het zogenaamde binnenkant – buitenkant model, waarbij de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de binnenkant. Tot 2005 gold deze verdeling ook voor het voortgezet onderwijs. Sindsdien zijn de schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor het volledige onderhoud (en aanpassingen in het gebouw). De verdeling binnenkant – buitenkant wordt vaak vastgelegd in een demarcatie lijst. Desalniettemin blijft het in de praktijk vaak onderwerp van discussie.

Schoolbesturen zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de overige taken rondom de instandhouding van het schoolgebouw. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan schoonmaak en beheer.

### **Taken onderwijshuisvesting**

### **Verantwoordelijkheid**

	<b>Primair onderwijs</b>	<b>Voortgezet onderwijs</b>
Materiële instandhouding (excl. onderhoud)	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud – binnenkant	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud – buitenkant	Gemeente	Schoolbestuur
Aanpassingen (binnenkant)	Gemeente	Schoolbestuur
Uitbreiding	Gemeente	Gemeente
(vervangende) nieuwbouw	Gemeente	Gemeente
Eerste inrichting / onderwijsleerpakket	Gemeente	Gemeente

### **Bekostiging taken gemeente**

Sinds de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten is overgedragen, ontvangt de gemeente middelen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Op basis van dertien maatstaven wordt de zogenoemde Uitkering Educatie bepaald, waaronder ook onderwijshuisvesting valt. Het bedrag dat de gemeente in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangt is niet geormerkt. Dit betekent dat deze middelen vrij mogen worden ingezet. Bij analyses op landelijk niveau wordt soms gebruik gemaakt van berekeningen op basis van het zogenoemde "fictief budget", dat is het bedrag dat aan het Gemeentefonds voor deze taken is toegevoegd inclusief de latere doorwerking daarop van algemene aanpassingen in het Gemeentefonds als gevolg van bijvoorbeeld volume- en prijsontwikkelingen. Dit wordt soms ook bij gemeenten als leidraad bij doordecentralisatie-overeenkomsten gebruikt.

De onderwijswetten verplichten het College om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen. Het bekostigingsplafond is het bedrag dat het College jaarlijks beschikbaar stelt voor het bekostigen van de Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, zoals beschreven in de verordening. Als het bedrag niet toereikend is voor alle



aanvragen, is het noodzakelijk prioriteiten te stellen. De wijze waarop de prioriteiten worden gesteld, is eveneens opgenomen in de verordening. De gemeenteraad dient vervolgens het bedrag dat in de begroting is opgenomen voor onderwijshuisvesting vast te stellen.

### **Bekostiging taken schoolbesturen**

De schoolbesturen ontvangen op basis van het aantal leerlingen van het Rijk een zogenaamde lumpsumvergoeding om tal van taken uit te kunnen voeren. Een van deze taken betreft de materiële instandhouding. Op basis van het aantal leerlingen is het mogelijk om de precieze vergoeding voor de materiële instandhouding te bepalen. De verdeling van de lumpsumvergoeding over de verschillende taken is de vrijheid van het schoolbestuur. Het is echter wettelijk niet toegestaan om middelen van de lumpsumvergoeding aan te wenden voor de huisvesting anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. Schoolbesturen mogen niet met middelen van de lumpsumvergoeding investeren in bijvoorbeeld een gebouwwitbreiding<sup>2</sup>. De landelijke praktijk laat zien dat veel schoolbesturen niet uitkomen met de vergoeding voor de materiële instandhouding. Vooral de vergoedingen voor energie en beheer verhouden zich vaak niet met de werkelijke kosten<sup>3</sup>.

### **Specifieke wetenswaardigheden**

Omdat gemeenten steeds vaker een regierol op maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorend vastgoed voeren, worden veelal onderwijshuisvestingsplannen meer geïntegreerd in breder gemeentelijk voorzieningen-, accommodatie- en vastgoedbeleid. Veelal is dan onderwijshuisvesting (bv. bij de keuze voor het brede school concept) het vertrekpunt, omdat dit een wettelijke taak is van de gemeente en worden daarbij in meer of mindere mate de voorzieningen, de accommodaties en het vastgoed voor sport, cultuur, zorg en welzijn betrokken. Eventuele doordecentralisatie van de onderwijshuisvestingstaak van de gemeente aan de schoolbesturen kan evenwel een meer geïntegreerde aanpak op accommodatie- en vastgoedbeleid bemoeilijken.

Een aantal zaken rondom onderwijshuisvesting is specifiek geregeld en betreft belangrijke informatie in het kader van het onderzoek.

Het juridisch eigendom van schoolgebouwen en terreinen ligt doorgaans bij de schoolbesturen. De financiële last (rente en aflossing) en verzekeringen liggen echter bij de gemeente. Indien een gebouw en/of terrein niet meer voor onderwijs nodig is, vervalt deze door middel van het zogenaamde economisch claimrecht weer terug aan de gemeente. Hoewel de gemeente formeel geen eigenaar is van de schoolgebouwen heeft de gemeente wel de mogelijkheid om bij leegstand ruimte in medegebruik te geven ten behoeve van een andere school of andere maatschappelijke instelling.

De bekostiging van een aantal voorzieningen (door de gemeente), zoals nieuwbouw, vindt doorgaans plaats op basis van normvergoedingen uit de (model) Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (van de VNG). Uitgangspunt (van de VNG) voor de bekostiging van voorzieningen is een 'sober en doelmatig' kwaliteitsniveau<sup>4</sup>. Een concrete en actuele vertaling van dit kwaliteitsniveau ontbreekt. De normbedragen worden sinds 1997 jaarlijks bijgesteld op basis van prijsindex van de Macro Economische Verkenning (MEV – index). Met extra eisen

<sup>2</sup> Bron: Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)

<sup>3</sup> Bron o.a.: Benchmarkonderzoek exploitatiekosten schoolgebouwen voortgezet onderwijs 2007 (Hevo bv, sector onderwijs)

<sup>4</sup> Bron: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57431&it=2> (8 augustus 2011)

aan gebouwen ten aanzien van brandveiligheid, ARBO, duurzaamheid en functionaliteit wordt geen rekening gehouden. Vaak wijken de feitelijke kosten af van de normvergoeding en leidt dit tot discussie.

### **Veranderingen sinds 1997**

Sinds 1997 hebben de onderstaande belangrijke veranderingen met betrekking tot onderwijshuisvesting plaatsgevonden:

- 1997 Decentralisatie van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeenten.
- 2002 Aanpassingen Onderwijskundige vernieuwingen: gemeenten hebben niet geormerkte middelen ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat hierbij om het creëren van nevenruimten voor andere activiteiten zoals remedial teaching, schoolmaatschappelijk werk en ICT.
- 2003 Door wijziging van de WVO vallen ook de praktijkscholen onder deze wet. Daarnaast is de wet in dit jaar veranderd, waardoor gemeenten begrotingsverantwoordelijk werden voor nevenvestigingen (V)SO op hun grondgebied.
- 2005 Decentralisatie 'onderhoud buitenkant' naar het voortgezet onderwijs: scholen voor het voortgezet onderwijs krijgen de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van onderhoud en aanpassingen aan de buitenkant en worden hiervoor via de lumpsumvergoeding gecompenseerd.
- 2006 Dualisering verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad en het College, waarbij de rol van de Raad zich richt op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies.
- 2008 Verandering ruimtebehoeftebepaling: de capaciteit van schoolgebouwen en de ruimtebehoefte van scholen worden uitgedrukt in vierkante meter bruto vloeroppervlakte in plaats van het aantal groepen. Gemeenten zijn niet verplicht dit VNG – voorstel in de verordening over te nemen.

## 4. Onderwijshuisvesting in Bergen op Zoom

### Couleur locale Bergen op Zoom

#### *Facts & Figures*

De gemeente Bergen op Zoom bestaat uit de kernen Bergen op Zoom, Halsteren en Lepelstraat en de buurtschappen Heimolen, Kladde en Klutsdorp.

Voor de gemeente Bergen op Zoom zijn de volgende kengetallen voor het onderzoek relevant:

- 65.845 inwoners per 1-1-2011<sup>5</sup>;
- 11.268 leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs;
- 23 scholen voor primair onderwijs met 4.836 leerlingen (2010)<sup>6</sup>;
- 5 scholen voor voortgezet onderwijs met 5.318 leerlingen (2010)<sup>6</sup>;
- 1 school voor speciaal basisonderwijs met 266 leerlingen, en 2 scholen voor (voorgezet) speciaal onderwijs met 1.291 leerlingen (deze vallen buiten de scope van dit onderzoek).

Deze 31 scholen worden bestuurd door in totaal 9 verschillende schoolbesturen voor (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Onderstaand schema geeft een specificatie per schoolbestuur.

*Tabel 2: Overzicht scholen en schoolbesturen*

Schoolbestuur	Soort onderwijs	Aantal scholen Gemeente Bergen op Zoom
Lowys Porquinstichting	PO/VO	16 + 1
Stichting Algemeen Bijzonder Basis Onderwijs	PO	5
Stichting Islamitisch Primair Onderwijs	PO	1
Stichting Samen Onderwijs Maken	PO	2
Stichting RSG " 't Rijks"	VO	1
Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs Breda e.o.	VO	1
Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs	VO	2
Stichting RMPI De Grote Rivieren	SO	1
Stichting Het Driespan	SO	2

<sup>5</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011

<sup>6</sup> Bron: Leerlingenprognose afdeling Bestuurondersteuning 2010-2025 d.d. april 2010

#### *Onderwijshuisvesting in Bergen op Zoom in de periode 1997 t/m 2010*

Om in dit hoofdstuk een algemeen beeld te geven van de situatie in Bergen op Zoom op het gebied van onderwijshuisvesting in de periode 1997 tot 2010, worden drie zaken uitgelicht die de ontwikkelingen in de onderzoeksperiode kenmerken.

Deze betreffen:

- 1) Doordecentralisatie voortgezet onderwijs (2006): De schoolbesturen van het voortgezet onderwijs hebben het initiatief genomen om volledige doordecentralisatie op de gemeentelijke agenda te zetten. Dit heeft in 2006 geleid tot een raadsbesluit.
- 2) Herbezinning beleid onderwijshuisvesting (2008/2009): Ingegeven door de structurele budgettaire tekorten op het gebied van nieuwbouw en onderhoud, heeft de gemeente een zogenoemde 'herbezinning' op het gevoerde beleid van onderwijshuisvesting geïnitieerd in de verordening onderwijshuisvesting. Dit heeft geleid tot een aantal beleidswijzigingen, die door de gemeente als 'versoberend en efficiëntieverbeterend' worden gekenmerkt.
- 3) In januari 2011 heeft de gemeenteraad besloten om het onderhoud voor primair en (voortgezet) speciaal onderwijs door te decentraliseren op basis van een overeenkomst met de betrokken besturen.

#### **Beantwoording van de onderzoeksvragen**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn de relevante beleidsdocumenten geanalyseerd, enquêtes onder schoolbesturen gehouden en zijn de kernfunctionarissen van de gemeente evenals vertegenwoordigers van de schoolbesturen geïnterviewd.

De beoordeling van deze documenten en de resultaten van de enquêtes en interviews leiden tot de bevindingen die per deelvraag worden weergegeven. De beantwoording van de deelvragen, die zijn geclusterd per deelaspect, vindt plaats overeenkomstig het Normen- en toetsingskader. Per deelaspect wordt de deelvraag beantwoord vanuit de drie verschillende gegevensbronnen: documentenanalyse, enquêtes en interviews onder schoolbestuurders en de interviews met kernfunctionarissen van de gemeente. Het geheel aan bevindingen leidt per deelvraag vervolgens tot een beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en transparantie. Deze beoordelingen vormen de basis voor beantwoording van de hoofdvraag.

De enquête die in Bergen op Zoom is gehouden onder de betreffende schoolbesturen, kent een respons van 86% (zes van de zeven aangeschreven schoolbesturen). In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de schoolbesturen die voor van het invullen van de enquête zijn aangeschreven.

In de gemeente Bergen op Zoom zijn vijf interviews gehouden te weten: drie met kernfunctionarissen van de gemeente, één met een vertegenwoordiger van een schoolbestuur uit het primair onderwijs en één met een vertegenwoordiger van een schoolbestuur uit het voortgezet onderwijs.

#### **Niet bij dit onderzoek betrokken onderdelen van het onderwijs-huisvestingsbeleid**

Zoals hiervoor aangegeven richt dit onderzoek zich op de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs; de huisvesting van het speciaal onderwijs is niet bij dit onderzoek betrokken. Om de lezer toch een volledig beeld te geven van de

taken die de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting uitvoert worden onderstaand kort aangegeven welke voorzieningen dit binnen de gemeente Bergen op Zoom betreft, en inzicht gegeven in de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de onderzoeksperiode hebben voorgedaan.

*Voortgezet) speciaal onderwijs – (V)SO*

De gemeente Bergen op Zoom streeft naar een (ver)breed scala aan onderwijsvoorzieningen binnen de eigen gemeentegrens en daarmee 'dicht bij huis' voor de leerlingen. Dit heeft met name gevolgen gehad voor de meer speciale vormen van onderwijs.

De Wet op de expertisecentra en de Wet op het primair onderwijs zijn in november 2002 gewijzigd in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra. Als gevolg van de wetwijziging is de gemeente Bergen op Zoom met ingang van 1 augustus 2003 bekostigingsverantwoordelijk voor de huisvesting van nevenvestigingen van deze REC's binnen de gemeentegrenzen. Het betreft de nevenvestigingen de Kornalijn, Aventurijncollege, RMPI-school (bij de Viersprong in Halsteren) en de Kameleon. Onderstaand wordt per school een korte toelichting gegeven:

- De Kornalijn is een school voor speciaal onderwijs voor leerlingen in de basisschoolleeftijd met gedragsproblemen, vooral in het autismespectrum. De Kornalijn was voordien fysiek al aanwezig in Bergen op Zoom. In 2003 heeft de raad bij motie een krediet beschikbaar gesteld van circa € 600.000 voor de bouw van 7 tijdelijke lokalen. De school is sindsdien nog gegroeid naar 9 groepen. Voor één groep is medegebruik op een andere locatie toegewezen (zonder kosten) en voor één groep is in samenwerking met GGZWNB een andere locatie aan de Pater Hermansstraat in gebruik genomen, waar naast onderwijs ook jeugdzorg wordt verleend. Jaarlijks betaalt de gemeente daarvoor aan het bestuur van de school een huurvergoeding op basis van werkelijke kosten van circa € 80.000. Voor de Kornalijn is nu (2012?) een krediet beschikbaar gesteld van circa € 1,8 miljoen om nieuwbouw voor 12 groepen te realiseren. Gedurende de jaren is de groei van de inventaris (eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair) bekostigd voor de groepen 5 tot en met 9 à totaal zo'n € 60.000).
- Het Aventurijncollege is een school voor voortgezet speciaal onderwijs en verzorgt het vervolgonderwijs van de leerlingen van de Kornalijn. Sinds de komst van de Kornalijn bleek het in het kader van het 'dichtbij onderwijs' en uit kostenoverwegingen beter om ook het Aventurijncollege in Bergen op Zoom te huisvesten. Tot dan werden de leerlingen nog naar de vestiging van deze school in Breda vervoerd, hetgeen hoge structurele lasten met zich meebracht. Het Aventurijncollege startte in 2006 met 4 groepen leerlingen en is inmiddels uitgegroeid tot 24 groepen. De eerste locatie was een gehuurd leeg gebouw van een kinderopvanginstelling, waarvoor € 62.000 per jaar huur verschuldigd was. Mede veroorzaakt door de rijksopgave om te participeren in het verminderen van wachtlijsten in het speciaal onderwijs, bleek de ruimtelijke capaciteit van deze locatie onvoldoende. Middels een spoedprocedure heeft de gemeente Bergen op Zoom daarom 12 tijdelijke lokalen gerealiseerd op het terrein van GGZWNB (samenwerkingspartner van de school voor jeugd aanbod en ambulante begeleiding). Dit vergde een investering van in totaal € 1,5 miljoen. Door een grotere groei dan voorzien, is in <jaartal?> een vrijgekomen onderwijsgebouw beschikbaar gesteld waarvoor zo'n € 35.000 aan aanpassingen is gedaan. Bij dat gebouw zijn in 2009 nog 6 tijdelijke lokalen

geplaatst om alle leerlingen te kunnen blijven opvangen. Voor het Aventurijncollege is thans een krediet beschikbaar gesteld van circa € 4,5 miljoen om nieuwbouw voor 35 groepen te realiseren. Gedurende de jaren is de groei van de inventaris (eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair) bekostigd voor de groepen 1 tot en met 23 à totaal zo'n € 570.000).

- De RMPI school is een school voor voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen in de middelbare schoolleeftijd, maar valt onder een ander bestuur dan de Kornalijn en het Aventurijncollege. Aan de RMPI school wordt onderwijs gegeven aan leerlingen die bij psychiatrisch centrum De Viersprong in Halsteren zorg krijgen, al dan niet geïnterneerd. Ook deze school was voor de wetwijziging al in Halsteren aanwezig. Sinds de bekostigingsverantwoordelijkheid bij de gemeente berust wordt een huurvergoeding op basis van werkelijke kosten aan het bestuur van de RMPI school vergoed. De RMPI school huurt ruimte bij De Viersprong. Deze huur is sinds 2003 circa € 100.000 per jaar. De RMPI school sluit met ingang van volgend schooljaar de deuren vanwege het dalend aantal leerlingen op deze locatie. De overgebleven leerlingen kunnen dichterbij huis onderwijs volgen (provincie Zuid-Holland).
- De Kameleon is een school voor speciaal onderwijs voor leerlingen in de basisschool- en middelbare schoolleeftijd die zeer moeilijk kunnen leren (ZMLK onderwijs). De hoofdvestiging ligt in Roosendaal, maar zo'n 100 leerlingen komen uit Bergen op Zoom en directe omgeving. In het kader van 'dichtnabij onderwijs en ter beperking van vervoerskosten heeft de gemeente in <jaartal> besloten tot de realisatie van een nevenvestiging in Bergen op Zoom. In overleg met en op wens van het bestuur van deze school is nieuwbouw gerealiseerd in de Markiezaten samen met een reguliere basisschool die verplaatst werd (basisschool 't Fort). De investering voor de Kameleon bedroeg ruim € 4.000,-. De Kameleon werkt in Roosendaal samen met Stichting Dagen Woonvoorzieningen (dagbesteding en jeugdzorgaanbod voor deze doelgroep). Deze stichting heeft samen met een kinderopvanginstelling een BV opgericht die met eigen financiële middelen in hetzelfde complex ruimte heeft gebouwd. Daarmee is een inhoudelijke en fysieke verbreding van zowel de Kameleon als de basisschool gerealiseerd. Medio 2011 is het complex in gebruik genomen. Met de gemeente Roosendaal is de meeverhuisde inventaris voor de leerlingen verrekend à circa € 70.000.

#### *Speciale school voor basisonderwijs – SBO*

Dit is onderwijs voor leerlingen in de basisschoolleeftijd die zorg of begeleiding nodig hebben, maar niet geïndiceerd worden voor het speciaal onderwijs. Het is een stedelijke voorziening. De SBO school in Bergen op Zoom, de Driemaster, had in de onderzoeksperiode 3 locaties verspreid in de middenzone van Bergen op Zoom. Waar nodig worden leerlingen op kosten van de gemeente vervoerd van en naar school. De school valt onder het bekostigingsstelsel van het primair onderwijs (en de betreffende wetgeving), maar vraagt extra investeringen vanwege het begeleidingskarakter en de specialismen die bij dit onderwijs komen kijken. Dit heeft effect op de eisen voor ruimten en inrichting en onderwijsleerpakketten. De groepen zijn dan ook kleiner dan in het primair onderwijs, namelijk maximaal 14 leerlingen per groep.

## 5. Beleid

### 5.1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft de onderzoeksvraag opgesplitst in een aantal deelvragen. De deelvragen in het hoofdstuk Beleid zijn:

- Op welke wijze is het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting tot stand gekomen?
- Heeft deze wijze van totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid geresulteerd in duidelijke doelstellingen?
- Is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol?

De beantwoording van deze deelvragen is opgesplitst in verschillende paragrafen. In deze paragrafen worden de bevindingen weergegeven inzake respectievelijk *de inhoudelijke invulling van het beleid, de totstandkoming van het beleid, de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn verdeeld, het inzicht dat de Raad heeft in het gevoerde beleid, de samenwerking met schoolbesturen, de maatschappelijke ontwikkelingen, de doelstellingen en de kaderstellende en controlerende functie gemeenteraad*. Per onderdeel is vooraf een norm gesteld waaraan de effectiviteit en doelmatigheid (later) wordt beoordeeld.

### 5.2. Inhoud

Norm 1: De gemeente hanteert voor de inhoudelijke invulling van de verantwoordelijkheid met betrekking tot onderwijshuisvesting, de modelverordening van de VNG, dan wel een eigen gemeentelijke Verordening en actualiseert die indien nodig op basis van nieuwe inzichten en landelijke trends en ontwikkelingen. Er is eventueel sprake van een Integraal HuisvestingsPlan / Meerjarenplanning waarin het inhoudelijke onderwijshuisvestingsbeleid is beschreven en de uitvoering en de benodigde budgetten over langere termijn is overeengekomen met de schoolbesturen.
--

In 1997 is de verantwoordelijkheid van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeente gedecentraliseerd en heeft de gemeenteraad van de gemeente Bergen op Zoom het model van de VNG voor de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs integraal vastgesteld. Gedurende de gehele onderzoeksperiode geldt deze verordening als het belangrijkste kader voor het onderwijshuisvestingsbeleid.

In de verordening staat ondermeer beschreven wanneer een schoolbestuur aanspraak kan maken op bepaalde voorzieningen en hoe de procedure voor het aanvragen van deze voorzieningen is geregeld. De gemeentelijke verordening van Bergen op Zoom volgt grotendeels de VNG modelverordening. De grootste afwijking betreft de wijziging in 2001 waarin de Raad afstand neemt van de mogelijkheid om scholen voor capaciteitsbehoefte te verwijzen naar leegstand in andere, in gebruik zijnde schoolgebouwen. Met het oog op de gevolgen van de

regeling (leegstand en hoge kosten voor tijdelijke huisvesting), wordt deze regeling in 2010 als een van de resultaten van de zogenoemde 'herbezinning' teruggedraaid.

Voor de vergoeding van kosten voor bouwbegeleiding heeft de gemeente Bergen op Zoom een separate regeling opgesteld<sup>7</sup>. In het Bestuurlijk Overleg van september 1998 maken schoolbesturen bezwaar tegen deze regeling. De gemeente geeft als reactie een lopende rechtszaak (rechtbank Den Bosch) hierover af te wachten. In 2009 heeft de rechtbank in hoger beroep het betreffende schoolbestuur in het gelijk gesteld.

Op basis van de verordening is jaarlijks de aanvraagcyclus van Programma en Overzicht gevolgd (zie overzicht bijlage 7).

De verordening is in 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003/2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 en 2010 zowel inhoudelijk als financieel geactualiseerd. Hiertoe zijn in de betreffende jaren door het College adviesnota's opgesteld. Bij vaststelling van de eerste verordening in 1996<sup>8</sup>, heeft de Raad besloten tot een vijfjarige evaluatie van het beleid op onderwijshuisvesting. De eerste hiervan zou in 1999 plaatsvinden. In de dossiers is geen informatie aangetroffen die wijst op het plaatsvinden van een bewuste evaluatie van het beleid op onderwijs huisvesting. In 2008 vindt een zogenoemde 'herbezinning' op het beleid plaats (waarover verderop in deze paragraaf meer). Deze herbezinning is ingegeven door andere redenen (budgettair), maar kan worden gezien als een evaluatie van het gevoerde beleid.

Overzicht van de (voornaamste) inhoudelijke wijzigingen Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom:

- 1997 - Aanpassing groepsgroottes en minimum oppervlakenormen.
- 2000 - Groepsgrootteverkleining en Programma van Eisen leerlingenprognoses.
- 2001 - Aanpassing regeling doorverwijzing naar leegstand.
- 2003 - De bepalingen ten aanzien van de spoedprocedure.
  - Het ruimtebehoeftemodel voor bepaling ruimtevraag voortgezet onderwijs.
  - De normering van eerste inrichting voor onderwijs leerpakket en meubilair.
- 2004 - Zorgplicht nevenvestiging van scholen door wijziging Regeling leerlinggebonden financiering.
  - Normbedragen voor eerste inrichting met onderwijsleerpakket en meubilair.
  - Het ruimtebehoeftemodel voor bepaling ruimtevraag voortgezet onderwijs (onderwijskundige vernieuwingen) voortgezet onderwijs.
- 2005 - Wijzigingen naar aanleiding van het delegatiebesluit van de Raad, vooruitlopend op de volgende fase van de dualisering.
  - Aanpassingen als gevolg van onderwijskundige vernieuwingen – waarbij deze niet meer behoren tot de (bekostigings)verantwoordelijkheid van gemeenten.

<sup>7</sup> Bron: Raadsbesluit SW/03 d.d. 26 februari 1998

<sup>8</sup> Besluit Raad WE/52 d.d. 31 oktober 1996



- 2006 - Doordecentralisatie Voortgezet Onderwijs.
  - Huisvestingsverantwoordelijkheid van nevenvestigingen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs als gevolg van eerder vastgestelde spreidingsplannen van de betreffende Regionale Expertisecentra.
- 2007 - Noodzakelijke wijzigingen als gevolg van wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving:
  - De aangepaste gewichtenregeling in het primair onderwijs
  - Dualisering van het gemeentebestuur
  - Wijzigingen in het bouwbesluit en aanbestedingswetgeving
- 2009 - Laten vervallen van Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid gemeente Bergen op Zoom en vaststellen Procedure voor het aanpassen of wijzigen van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Bergen op Zoom
- 2010 - Invoering procedure groeischool, welke de flexibiliteit binnen de verordening aanbrengt om sneller te kunnen reageren op een zogenoemde 'groei-explosie' van een school.
- 2010 - Doorvoering van de in 2008 reeds benoemde maatregelen: herinvoering van medegebruik bij leegstand en verkorten van de termijn van leerlingenprognose.

Naast de bovenstaande wijzigingen die zijn doorgevoerd in de gemeentelijke verordening voor onderwijshuisvesting hebben tevens de volgende beleidsontwikkelingen plaatsgevonden.

In 1997 heeft de gemeente een technische schouwing van de gebouwen laten uitvoeren. Vanaf 2001 stelt de gemeente Bergen op Zoom een Meerjaren Onderhoudsplanning (MOP) op, waarin de onderhoudslasten per jaar worden geprognoseerd (vanaf 2001). Daarbij wordt, bij raadsbesluit, procedureel vastgesteld dat voor de in het MOP opgenomen en goedgekeurde onderhoudswerkzaamheden, door de schoolbesturen geen aanvraag meer hoeft te worden ingediend, zoals gesteld in de verordening. Het MOP wordt jaarlijks in overleg met de schoolbesturen, hun bouwkundig adviseurs en gemeentelijk bouwkundigen geactualiseerd. De aanvraagprocedure blijft wel gelden voor onderhoudswerkzaamheden die niet in het MOP zijn opgenomen.

In 2001 stelt het College het eerste Meerjaren Investeringsplan (MIP) op, welke vervolgens in 2001 door de Raad is vastgesteld. In het MIP wordt telkens 15 jaar vooruitgeblikt (sinds 2010 wordt een 10 jaar periode aangehouden) naar de verwachte investeringen ten behoeve van het vergroten van de huisvestingscapaciteit en het onderwijsleerpakket. Het MIP is in 2003, 2008 en 2010 geactualiseerd.

In 2004 heeft de Raad de kadernota Peuterspeelzalen en de kadernota Brede Scholen vastgesteld (zie verder ook § 5.7). In de interviews geven schoolbesturen aan dat de hoge mate van leegstand de aanleiding is geweest om naar een verbreding van het aanbod te zoeken, welke met name door de toevoeging van peuterspeelzaalwerk deels is opgelost. Bij een toename van het aantal leerlingen moeten (voorschoolse) voorzieningen plaatsmaken. Het betreffende schoolbestuur is van mening dat hier onvoldoende beleid op is geformuleerd. De gemeente zou volgens het schoolbestuur tevens beleid moeten maken dat mogelijk maakt dat partijen makkelijker in brede voorzieningen kunnen investeren (zie hierover ook hoofdstuk 5.7).

In januari 2006 geldt een volledige doordecentralisatie van het voortgezet onderwijs. Hiermee ligt de plicht tot het opstellen van het MOP en het uitvoeren en bekostigen van het onderhoud bij de besturen van het voortgezet onderwijs. Tevens zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het realiseren van voorzieningen als nieuwbouw, uitbreiding en eerste inrichting. Het schoolbestuur overlegt de meerjarenonderhoudsplannen alsmede de jaarcijfers, het huisvestingsplan en de leerlingentellingen jaarlijks aan de gemeente.

In 2007 heeft het College opdracht gegeven om mogelijke beleidswijzigingen voor onderwijshuisvesting te onderzoeken met als doel de (structurele) financiële tekorten op te heffen. Dit heeft in 2008 geleid tot de zogenoemde 'herbezinning op onderwijshuisvestingsbeleid' en in 2010 tot de invoering van versoberingen op het onderwijshuisvestingsprogramma. In dezelfde periode heeft de gemeente een eerste MSP (2010-2014) opgesteld, welke in 2009 door de Raad is vastgesteld. In het MSP zijn projecten opgenomen die vanuit het spreidingsoverleg en de gebiedsontwikkelingen door de betrokkenen (gemeente en schoolbesturen) als wenselijk zijn bestempeld, maar niet konden worden uitgevoerd onder de verordening onderwijshuisvesting. De bekostiging van deze voorzieningen zou plaatsvinden vanuit eventuele middelen uit het vastgoed-reservefonds<sup>9</sup>. Daarbij geldt:

*"MIP-voorzieningen gaan altijd voor. Het kan niet zijn dat MIP-voorzieningen niet uitgevoerd kunnen worden maar dat wel wordt gestart met realisatie van de gewenste voorzieningen. Als MIP-voorzieningen (capaciteitsuitbreidingen) niet uitgevoerd kunnen worden omdat er niet voldoende financiële middelen zijn, dan zouden urgentiecriteria in een jaarlijks programma kunnen worden toegepast."*

Voor wat betreft de schoolgebouwen is de gemeente bekend met het "Programma van Eisen Frisse Scholen" (van Senter Novem), maar heeft dit niet als beleid geformuleerd. Duurzaamheid heeft vooral de aandacht bij nieuwbouw, waarbij uitgangspunt is dat maatregelen op dit gebied worden gerealiseerd indien en voor zover dat binnen het genormeerde budget haalbaar is.

Beoordeling 1: De gemeente Bergen op Zoom voldoet aan de gestelde norm door haar beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting te verwoorden in een eigen gemeentelijke verordening. Deze volgt grotendeels de modelverordening van de VNG en is op onderdelen specifiek gemaakt naar de lokale situatie. De verordening wordt zo goed als jaarlijks inhoudelijk en financieel geactualiseerd. In de loop van de onderzoeksperiode heeft de gemeente lange termijn plannen gemaakt voor de investeringen in het onderhoud (MOP), in capaciteitsuitbreiding (MIP) en in overige gewenste breed maatschappelijke ontwikkelingen (MSP). De gemeente hanteert geen beleid voor de realisatie van extra duurzaamheid in schoolgebouwen. Bij nieuwbouw worden maatregelen op dit gebied gerealiseerd indien en voor zover dat binnen het genormeerde budget haalbaar is.

<sup>9</sup> Door de gemeente is aangegeven dat de bekostiging van het MSP vanuit de vastgoedreserve niet langer een uitgangspunt is, daar deze niet toereikend bleek.

### 5.3. Totstandkoming beleid

Norm 2: Het onderwijshuisvestingsbeleid komt tot stand op basis van vaste overleg- en besluitvormingsstructuren, waarbij alle verantwoordelijken worden betrokken en hun rol vertolken.

In het overleg tussen het College en de schoolbesturen is onderscheid tussen het OOGO en bestuurlijk overleg:

- het OOGO (het wettelijk voorgeschreven "op overeenstemming gericht overleg") is alleen bedoeld voor voorgenomen aanpassingen van de verordening
- het Bestuurlijk Overleg over het huisvestingsprogramma is bedoeld om zienswijzen uit te wisselen op het voorlopig vastgestelde programma.

Vanaf 2002 tot en met 2009 vond het OOGO tussen het College en de schoolbesturen plaats conform de *Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid gemeente Bergen op Zoom*. In november 2008 besloot de Raad tot het laten vervallen van de verordening. De doelstelling van het besluit was om de administratieve lasten te beperken, gezien de noodzakelijkheid van de verordening was weggevallen omdat deze deel uitmaakt van de procedure in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs van de gemeente Bergen op Zoom. Inhoudelijk is de overlegsituatie van de gemeente en de schoolbesturen dan ook voortgezet conform de nieuw vastgestelde *Procedure voor het aanpassen of wijzigen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom*.

De basis van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Bergen op Zoom bestaat uit het volgen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. In deze verordening staat onder andere de jaarlijkse planning met betrekking tot de cyclus van Programma en Overzicht beschreven. De gemeente Bergen op Zoom volgt deze cyclus wat resulteert in het jaarlijkse Huisvestingsprogramma en het Meerjaren Investeringsprogramma. Het Huisvestingsprogramma wordt door de gemeente opgesteld op basis van de ingediende (huisvestings)aanvragen door de schoolbesturen. Het concept wordt door de betreffende wethouder met de schoolbesturen besproken in het Bestuurlijk Overleg.

Het Huisvestingsprogramma wordt door het College vastgesteld. De Raad stelt de begroting vast welke mede is gebaseerd op de verplichtingen die volgen vanuit het huisvestingsprogramma. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat de Raad onderwijshuisvestingszaken met name ziet als uitvoering van bestaand beleid. Iets dat bepaald wordt vanuit de Rijksoverheid en wordt weggelegd op gemeentelijk niveau.

Uit interviews en documentenanalyse komt naar voren dat (nieuw) beleid op het gebied van onderwijshuisvesting in beperkte mate door de Raad zelf wordt geïnitieerd. De initiatieven worden vooral vanuit de ambtelijke organisatie en vanuit het College van B&W geformuleerd en ter besluitvorming aan de Raad voorgelegd. Een voorbeeld is de wijze waarop de doordecentralisatie van het VO tot stand is gekomen. Een kernfunctionaris van de gemeente geeft in het interview aan dat "de doordecentralisatie door de schoolbesturen voor het eerst is geagendeerd in 2003. In eerste instantie werd het door de gemeente afgehouden.

*Door een nieuwe wethouder is doordecentralisatie vanaf 2005 serieus verkend. De ambtelijke organisatie heeft uitgangspunten aan het College voorgelegd welke later naar de Raad zijn ingebracht. Sinds 2006 is er sprake van doordecentralisatie van het voortgezet onderwijs”.*

De schoolbesturen geven in de enquête aan dat zij door de gemeente over beleidswijzigingen worden geïnformeerd via het Bestuurlijk Overleg en door ontvangst van concept beleidsplannen. In het dossier is een brief aangetroffen van een de schoolbesturen (2008) waarin zij het belang aangeeft van een goede en transparante afstemming over het meerjaren onderwijsbeleid binnen de gemeente Bergen op Zoom<sup>10</sup>. Deze opmerking is door de gemeente meegenomen bij de vaststelling van de in 2008 ingevoerde Procedure voor het Aanpassen of Wijzigen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom. Ook in de interviews wordt door de schoolbesturen aangegeven dat zij eerder (in het voortraject) door de gemeente betrokken wensen te worden bij het nadenken over en het formuleren van nieuw beleid.

In de interviews geven schoolbesturen aan dat zij onvoldoende zicht hebben op de wijze waarop nieuw beleid binnen de gemeente Bergen op Zoom tot stand komt. De gemeente benadrukt het informele karakter van overleg tussen gemeente en de schoolbesturen, buiten de formele structuur van het OOGO en het Bestuurlijk Overleg om. Tijdens deze informele contacten zouden regelmatig ideeën ontstaan die in de praktijk leiden tot initiatieven voor nieuw beleid.

Beoordeling 2:  
Het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting komt tot stand op basis van vaste overleg- en besluitvormingsstructuren. Doorgaans speelt de Raad geen initiërende rol. De schoolbesturen participeren in het formele overleg maar geven zelf aan niet goed inzicht te hebben in de wijze waarop nieuw beleid binnen de gemeente tot stand komt. Zij wensen eerder betrokken te worden bij het nadenken over (toekomstig) onderwijshuisvestingsbeleid.

#### 5.4. Verantwoordelijkheden

Norm 3: Bij de beeldsvorming zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de schoolbesturen over ieders verantwoordelijkheid c.q. de wijze waarop waar nodig afstemming plaatsvindt. Als onderdeel hiervan zijn tevens afspraken gemaakt met betrekking tot eventuele (gedeeltelijke) doordecentralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten.  
*Geen norm maar wel te onderzoeken: Op welke wijze gaan gemeente en schoolbesturen om met onduidelijkheden in verantwoordelijkheid als brandveiligheidsvoorzieningen en asbestverwijdering e.d., dan wel afspraken over investeringen in exploitatiekosten-verlagende voorzieningen.*

In hoofdstuk 3 van deze nota worden de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijshuisvesting op hoofdlijnen beschreven. Deze verdeling is in de Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra en Wet op het voortgezet onderwijs vastgelegd. De uitvoering van

<sup>10</sup> Brief van schoolbestuur behorende bij raadsvoorstel RVB08-0119

deze wettelijke verdeling is verankerd in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. Met het uitvoeren van de verordening voldoet de gemeente Bergen op Zoom aan haar verantwoordelijkheid met betrekking tot onderwijshuisvesting.

In het jaarlijkse Bestuurlijk Overleg (en voorbereidende overleggen) zijn gedurende de onderzoeksperiode o.a. aanvullende afspraken gemaakt over, of heeft de gemeente een standpunt ingenomen met betrekking tot de verantwoordelijkheid ten aanzien van (gebouwelijke aanpassingen aan): o.a. binnenmilieu en energie, asbestsanering, toepassing van veiligheidsglas en gebruiksvergunningen (maatregelen brandveiligheid)<sup>11</sup>. De verantwoordelijkheid ten aanzien van bovengenoemde aspecten wordt niet (volledig) geborgd binnen de verordening.

De Raad van de gemeente Bergen op Zoom heeft bij besluit SMD/06/17 op 26 juni 2006 ingestemd met een volledige doordecentralisatie VO. Om de eigen verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting te kunnen bekostigen, ontvangen de bevoegde gezagsorganen jaarlijks een bedrag per leerling die is ingeschreven bij hun school of scholen. De schoolbesturen hebben daarbij de verplichting om jaarlijks hun jaarcijfers, MOP's, huisvestingsplan en het aantal leerlingen bij de gemeente ter beoordeling in te dienen.

In de interviews wordt door de gemeente Bergen op Zoom en de schoolbesturen VO aangegeven dat de volgende redenen aan deze "doordecentralisatie" ten grondslag lagen:

- een betere afstemming van het onderhoud (tussen gemeente en schoolbesturen);
- grotere keuzevrijheid voor schoolbesturen (prioriteitstelling van werkzaamheden);
- inkoopvoordelen.

Uit de interviews en de enquêtes blijkt dat de schoolbesturen (PO en VO) positief zijn over de mate waarin de gemeente Bergen op Zoom haar verplichtingen met betrekking tot onderwijshuisvesting nakomt. Uit het dossier blijkt dat de gemeente consequent de keuze maakt voor het toekennen van rechtmatige huisvestingsclaims van de schoolbesturen. Dit ondanks de (structurele) budgettaire tekorten en het negatieve verloop van haar egalisereserves (zie hoofdstukken 7.2 en 7.3). In interviews wordt de handelswijze van de gemeente door de schoolbesturen gekenmerkt als '*streng maar rechtvaardig*' als het gaat om het toekennen van huisvestingsaanvragen. Het strenge zou hem daarbij met name zitten in het consequent naleven van de gelijke behandeling van de schoolbesturen.

**Beoordeling 3:**

De verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijshuisvesting zijn duidelijk geregeld in de huisvestingsverordening<sup>12</sup> welke op haar beurt is gebaseerd op de wetgeving (zie ook hoofdstuk 3).

*Naast de verordening zijn er separate afspraken gemaakt ten aanzien van technische en deels functionele aanpassingen aan de gebouwen en heeft er een doordecentralisatie-afpraak plaatsgevonden.*

<sup>11</sup> Bron: Vastgestelde verslagen Op Overeenstemming Gericht Overleg 2006-2010

<sup>12</sup> Bron: De Verordening Huisvesting Onderwijs werd voor het eerst door de Raad vastgesteld voor het jaar 1997.

## 5.5. Inzicht

Norm 4: Het beleid komt tot stand op basis van een goed en actueel inzicht in de bestaande kwantiteit en kwaliteit van schoolgebouwen. Er is sprake van een frequente update van dit inzicht.

Norm 5: Het beleid komt tot stand op basis van een goed en actueel inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte naar onderwijshuisvesting. Er is sprake van een frequente update van dit inzicht.

De kwantiteit van schoolgebouwen is objectief weer te geven en betreft hoofdzakelijk de capaciteit van het schoolgebouw uitgedrukt in lokalen of vierkante meters. In de gemeentelijke verordening is bepaald dat de capaciteit van de schoolgebouwen voor primair onderwijs moet worden vastgesteld. Het College heeft in 1997, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 (en 2011) de capaciteitsbepaling vastgesteld. Hierbij geldt dat de functionele capaciteit, oftewel het totaal ruimtes dat effectief kan worden ingezet als onderwijsruimtes, lager kan liggen dan de totale gebouwoppervlakte. Dit is vooral aan de orde bij (oudere) gebouwen met een inefficiënte ruimte-indeling. De eerste capaciteitsbepalingen van de gemeente Bergen op Zoom<sup>13</sup> tonen dat de gemeente rekening houdt met dit eventuele indelingsverlies.

*Voorbeeld: Voor de basisschool st. Maarten wordt in 1997 berekend dat er op basis van geschikte ruimtes ( $\geq 42m^2$ ) een ruimtelijk 'overschot' is van  $68m^2$ . Daarbij wordt echter tevens aangegeven dat er geen sprake is van leegstand.*

De latere capaciteitsbepalingen geven de directe relatie tussen werkelijke en de functionele capaciteit niet meer weer. Deze specificeren enkel de capaciteit van aantal groepsruimtes (ruimtes  $\geq 42m^2$ ).

Vanaf 2001 laat het College jaarlijks nieuwe leerlingenprognoses opstellen. Deze prognosticeren de toe- of afname van het aantal leerlingen voor de aankomende periode van 15 jaar. Deze termijn wordt in 2010, als resultaat van de eerder genoemde 'herbezinning' in 2008, verkort naar een periode van 10 jaar. In de inleiding van het hoofdstuk Methoden en Uitgangspunten van de prognoserapporten<sup>14</sup> staat te lezen dat er gebruik wordt gemaakt van het G4 Pro model, dat tevens is gebruikt voor de bevolkingsvoortberekeningen van de onderscheiden buurten in Bergen op Zoom. De in de G4 Pro gehanteerde prognose-methodiek voldoet aan het Programma van Eisen dat door het VNG in overleg met de besturenorganisaties is vastgesteld en als zodanig is opgenomen in de Verordening Voorzieningen Huisvesting van de gemeente Bergen op Zoom.

De capaciteitsbepalingen en de leerlingenprognoses worden (vanaf 2001) niet afzonderlijk aan de raad gepresenteerd. Via het MIP (waarin de capaciteit en prognoses zijn verwerkt) wordt de raad hierover wel geïnformeerd. In de MIP's worden tevens de prognose voor de toekomstige capaciteitsbehoefte opgenomen.

<sup>13</sup> Bron: Capaciteitsbepaling schoolgebouwen PO januari 1997

<sup>14</sup> Bron: Leerlingenprognose basisonderwijs en voortgezet onderwijs gemeente Bergen op Zoom 2003-2019 (april 2003, blz. 3)

Figuur 2: Overzicht leerlingprognoses primair onderwijs (2010)<sup>15</sup>

	aantal leerlingen 1.10.2009	totaal aantal lokalen 2009/2010	behoefte in 2010	behoefte in 2012	behoefte in 2014	behoefte in 2016	behoefte in 2018	behoefte in 2020	behoefte in 2022
Kreek	278	15	12	11	10	10	10	10	9
Noordster	201	11	8	8	7	7	6	6	6
El Feth	124	7	6	6	6	6	6	6	5
Aanloop	238	12	10	9	9	8	8	7	7
Algemene School Oost	393	20	18	18	17	17	17	16	16
Eerste Montessorischool	272	14	11	11	10	9	9	9	8
Krabbenkooi	401	14	17	17	16	16	16	16	16
Rode Schouw	281	13	11	10	9	9	9	9	8
Anton van Duinkerken	290	16	14	12	11	11	11	11	11
Biezenhof	211	12	9	7	7	6	6	6	5
Borghoek	257	11	11	11	10	9	9	8	7
t Fort	90	14	5	7	11	19	23	26	26
Grebbe	246	13	12	11	10	9	9	9	9
Heilberg	102	10	5	4	4	4	4	4	4
Kompas	202	15	10	10	10	10	10	10	9
Lodijke	989	42	41	38	32	29	26	25	23
Sancta Maria	233	12	10	9	9	8	8	8	8
Springplank	178	7	7	7	7	6	5	5	5
St. Maarten	155	10	7	6	6	6	5	5	5
Toermalijn	283	11	12	12	13	13	14	14	13
Vemekijker	161	9	8	8	8	9	9	8	8
Wegwijzer	149	10	6	5	5	5	4	4	4
Welle	102	10	5	5	4	4	4	4	4
Driemaster	266	29	19	18	17	17	17	16	16

Schoolbesturen zijn verplicht jaarlijks een afschrift van het telformulier naar de gemeente te sturen, zodat de gemeente jaarlijkse (huisvestings)aanvragen kan beoordelen.

De ontwikkeling van de kwalitatieve behoefte naar onderwijshuisvesting is moeilijk te duiden daar de kwaliteit van schoolgebouwen zowel ruimtelijke als functionele aspecten betreft, waaronder binnenklimaat, de flexibiliteit, (brand)veiligheid en duurzaamheid. De kwalitatieve behoefte naar onderwijshuisvesting dient voornamelijk door de schoolbesturen te worden aangegeven.

In de onderzoeksperiode zijn met de schoolbesturen afspraken gemaakt over aanpassingen met betrekking tot het binnenmilieu en energie, veiligheid, brandveiligheid en toegankelijkheid. Mede op basis van het onder de vorige norm beschreven inzicht heeft besluitvorming plaatsgevonden en zijn de schoolgebouwen hierop kwalitatief aangepast.

Tevens wordt door wijzigingen in het bouwbesluit aangesloten bij de kwalitatieve behoefte van gebruikers van schoolgebouwen.

Inzicht in de technische kwaliteit van de schoolgebouwen wordt verkregen door het jaarlijks (laten) uitvoeren van een Meerjarenonderhoudsplan. De gemeente Bergen op Zoom heeft in 1997 een nulmeting laten uitvoeren van haar gebouwen, waarna in 2001 het eerste Meerjarenonderhoudsplan is opgesteld. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van inspecties en de opgave door schoolbesturen van de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden.

<sup>15</sup> Bron: MIP 2010-2020

In 2009 heeft de gemeente, ten aanzien van de subsidieregeling Binnenmilieu (Rijksoverheid) van scholen, Energie Binnenmilieu Adviesrapportages (EBA's) laten opstellen. Op basis van prioriteitstelling wordt in het ambtelijk overleg met de schoolbesturen bepaald welke scholen voor welke activiteiten in aanmerking komen om mee te doen in de subsidieaanvraag. In interviews geven schoolbesturen aan dat de maatregelen die werden opgenomen in de aanvraag met name maatregelen betroffen die het energieverbruik terugbrachten.

**Beoordeling 4:**

Besluitvorming omtrent beleid vindt plaats op basis van goed en actueel inzicht in de kwantiteit van de onderwijshuisvesting. Dit overzicht wordt frequent in de vorm van capaciteitsbepalingen geactualiseerd. De opname van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting heeft een technische oriëntatie en vindt plaats in de MOP's. De MOP's worden jaarlijks geactualiseerd.

**Beoordeling 5:** De gemeente stelt jaarlijks leerlingenprognoses op, waarmee er actueel inzicht is in de ontwikkeling van de kwantitatieve behoefte van de huisvesting op middellangetermijn (15 jaar of 10 jaar). De prognose van de kwalitatieve ontwikkeling van de huisvesting vindt plaats in de MOP's. Tevens wordt in de MIP's zowel kwalitatief als kwantitatief vooruitgeblikt voor een termijn van 15 jaar (na 2010 is dit 10 jaar).

## 5.6. Samenwerking met schoolbesturen

**Norm 6:** Het beleid komt tot stand op basis van een gestructureerd proces waarin betrokken schoolbesturen in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze op het gewenste beleid kenbaar te maken.

Het overleg tussen de gemeente Bergen op Zoom en de schoolbesturen is formeel verankerd in het OOGO<sup>16</sup> en het Bestuurlijk Overleg. Het OOGO is bedoeld voor overleg m.b.t. aanpassingen in de Verordening. Voorgenomen beleidsaanpassingen en de uitvoering van het beleid, waaronder besprekingen rondom het huisvestingsprogramma en -overzicht vinden tussen de partijen plaats in het Bestuurlijk Overleg, welke meerder malen per jaar plaatsvindt.

Schoolbesturen worden door de gemeente uitgenodigd in voorbereidende overleggen en bij de verdere uitwerking van concept beleidsstukken. Zo hebben de schoolbesturen en de gemeente overleggen gevoerd rondom het opstellen van het eerste MIP in 2001<sup>17</sup>, zijn de schoolbesturen in 2008 betrokken bij de zogenoemde 'herbezinning' op het gemeentelijke onderwijshuisvestingsbeleid en zijn de overleggen met de schoolbesturen aangaande de spreidingsplannen van (basis)-onderwijs in de gemeente Bergen op Zoom de eerste stap geweest richting het opstellen van het eerste MSP in 2009<sup>18</sup>.

Volgens een kernfunctionaris van de gemeenten vindt er naast de formele lijn van communicatie, regelmatig informeel overleg plaats. Dit informele overleg zou

<sup>16</sup> Wet op het primair onderwijs: Artikel 102, lid 5 / Wet op de expertisecentra: Artikel 100, lid 5 / Wet op het voortgezet onderwijs Artikel 76m, lid 5

<sup>17</sup> Bron: Aanbiedingsbrief Concept MIP aan college van B&W op 26 april 2001

<sup>18</sup> Bron: interview kernfunctionaris gemeente Bergen op Zoom



volgens de functionaris "onbewust" bijdragen aan het ontstaan van nieuwe ideeën en het tot stand komen van nieuw beleid.

In de interviews geeft een van de schoolbesturen PO aan dat de gemeente onvoldoende haar verantwoordelijkheid pakt als het gaat om (het onderbrengen van) andere functies in schoolgebouwen in het kader van brede voorzieningen (zie ook hoofdstuk 5.7). Brede scholen zijn zowel ontstaan door initiatieven van schoolbesturen (met partners) als door initiatieven van de gemeente (het College van B&W). De gemeente heeft aangegeven dat het een aantal Brede Scholen heeft benoemd waarover zij de regie voert. Partijen zijn vrij om zelf initiatieven te ontplooien. Het schoolbestuur geeft aan dat de gemeente hierbij de prioriteit bepaalt en dit bespreekt met de schooldirecteuren (en niet met het schoolbestuur). Het betreffende schoolbestuur geeft tevens aan te streven naar een verbetering van de samenwerking met de gemeente en haar wens om door de gemeente eerder betrokken te worden bij de vorming van beleidszaken.

De doordecentralisatie VO levert een andere vorm van samenwerking op tussen de gemeente en de schoolbesturen VO. De gemeente en de schoolbesturen (afzonderlijk) hebben eens in het jaar overleg omtrent de vaststelling van de middelen. Een kernfunctionaris van de gemeente is in het interview positief over de wijze waarop de schoolbesturen de huisvestingstaak uitvoeren: "de gemeente had de huisvestingstaak zelf niet beter kunnen doen dan de schoolbesturen. Er zijn nu veel creatieve en zakelijke oplossingen. De schoolbesturen zijn daarin veel ondernemender en er vindt meer verbreding plaats". Verder blijkt uit de interviews dat enkele schoolbesturen moeite hebben met het tijdig aanleveren van de volledige jaarcijfers en MOP's, ten behoeve van de jaarlijkse verantwoording aan de gemeente.

Tussen de gemeente en een van de schoolbesturen heeft een arbitragezaak gespeeld aangaande de uitvoering van de doordecentralisatie overeenkomst. Deze arbitragezaak ging over een verschil van inzicht tussen de gemeente en het schoolbestuur aangaande de hoogte van de jaarlijkse vergoeding, die de gemeente in het kader van de doordecentralisatie aan het schoolbestuur beschikbaar stelt (ingroeiregeling voor gebouwen Voortgezet Onderwijs).<sup>19</sup> In 2011 heeft als gevolg van deze arbitrage een nabetaling ad ca. € 270.000 plaatsgevonden voor de periode 2007-2010.

Beoordeling 6:

De totstandkoming van beleid is door formeel (en mede door informeel) gestructureerd overleg geregeld. De schoolbesturen hebben hiermee voldoende gelegenheid om te reageren op gevoerd beleid en uitgewerkte beleidsvoorstellen.

De gemeente Bergen op Zoom en schoolbesturen ervaren op een verschillende manier de mogelijkheid tot een inbreng in de vorming van nieuw beleid door schoolbesturen.

<sup>19</sup> Bron: Besluitenlijst B&W 20 juli 2010

## 5.7. Maatschappelijke ontwikkelingen

Norm 7: Bij de beleidsvorming vindt afweging plaats met betrekking tot de vraag in hoeverre het gewenst/mogelijk is om huisvesting voor onderwijstaken te combineren met huisvesting voor andere maatschappelijke taken. Indien maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, wordt het onderwijshuisvestingsbeleid daarop bijgesteld.

In september 2004 stelt de Raad de kadernota Brede School vast<sup>20</sup>. In het raadsvoorstel staan de volgende uitgangspunten te lezen:

*Figuur 3: Voorstel Kadernota Brede School (2004)*

**Voorstel**

In te stemmen met de volgende uitgangspunten voor het beleid voor 2004 en verder, zoals opgenomen in hoofdstuk 7 van de Kadernota Brede School:

- 1) De gemeente streeft ernaar dat in een Brede School, naast de gebruikelijke onderwijsactiviteiten, *minimaal* de volgende functionaliteiten ondergebracht zouden moeten worden:
  - peuterspeelzaalwerk,
  - naschoolse activiteiten gericht op kinderen en hun opvoeders met het oog op het verminderen van achterstanden,
  - spreekuur consultatie-arts, JGZ, Thuiszorg,
  - activiteiten in het kader van de jeugdhulpverlening/-zorg en
  - kinderopvang: zowel dag- als buitenschoolse opvang.
- 2) De gemeente vervult ten aanzien van de Brede School de rol van *regisseur* en *deels facilitator*.
- 3) Afhankelijk van de keuze waarop de scholen invulling willen geven aan de "Brede School" zullen zij hier eigen middelen voor in moeten zetten.

**Inleiding**

In het raads- en collegeprogramma 2002-2006 wordt door het gemeentebestuur onder meer prioriteit gegeven aan *"het brengen van samenhang in voorzieningen voor kinderen en jeugdigen, met de school als kern"*. Bijgevoegde kadernota Brede School geeft de beleidsuitgangspunten aan voor de komende jaren alsmede de rol en verantwoordelijkheden die van de gemeente en instellingen verwacht worden.

In november 2004 stelt de gemeente vervolgens de kadernota Peuterspeelzaalwerk vast<sup>21</sup>. In het raadsvoorstel staat te lezen dat:

*Figuur 4: Voorstel Kadernota Peuterspeelzaal (2004)*

**Inleiding**

Eén van de hoofddoelstellingen van het raadsprogramma is het brengen van samenhang in voorzieningen voor kinderen en jeugdigen met de school als kern. In het collegeprogramma wordt ingezet op het verder integreren van het algemene jeugdbeleid en het onderwijsbeleid. Kernbegrip hierbij is het realiseren van een sluitende aanpak 0-23-jarigen, waarbij de verschillende voorzieningen per leeftijdsgroep op elkaar aansluiten.

Eén van de schakels in de sluitende aanpak voor jeugdigen is het peuterspeelzaalwerk. De afgelopen jaren heeft het peuterspeelzaalwerk een nadrukkelijke rol gekregen bij het voorkomen en bestrijden van achterstanden bij peuters. Door deze veranderde rol diende ook een heroriëntatie plaats te vinden de relatie tussen gemeente en instellingen voor peuterspeelzaalwerk. In de bijgevoegde concept-kadernota peuterspeelzaalwerk doen wij u daartoe een aantal voorstellen. De nota is opgesteld in samenspraak met de beide stichtingen voor peuterspeelzaalwerk.

<sup>20</sup> Bron: raadsbesluit SMD/04/35

<sup>21</sup> Bron: raadsbesluit SMD/04/45

In de nota Peuterspeelzaalwerk wordt als een van de hoofddoelstellingen van het gemeentelijk beleid genoemd dat het peuterspeelzaalwerk zal worden omgevormd tot een wijkgerichte voorziening, gesitueerd rondom de onderwijsvoorzieningen. Peuterspeelzalen dienen een structurele samenwerkingsrelatie op te bouwen met de basisscholen in die wijk.

Bij de interviews geeft een schoolbestuur van primair onderwijs aan, dat de hoge mate van leegstand in onderwijsgebouwen mede aanleiding is geweest om te zoeken naar een verbreding van het aanbod. Deze leegstand is daarop vooral gevuld met peuterspeelzaalwerk. Het schoolbestuur merkt daarbij op dat deze (voorschoolse) voorzieningen moeten plaatsmaken bij een stijging van het aantal leerlingen en dat daarover door de gemeente geen beleid is geformuleerd. In het MSP 2010-2014 staat daarover echter vermeld: *“De verordening biedt wel praktische mogelijkheden om met verbreding van een school om te gaan. Te denken valt aan het gebruik van leegstaande leslokalen voor bijvoorbeeld peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang. Maar zodra de school groeit en de lokalen weer nodig heeft voor eigen gebruik, kan het College het vorderingsrecht gebruiken. De externe partner moet dan plaats maken voor het onderwijs en een andere locatie zoeken.”*

Voor de realisatie van Brede Scholen stelt de gemeente doelen. In 2007 is er een nulmeting uitgevoerd, waarna in 2008 de uitvoeringsnota Brede School is uitgekomen<sup>22</sup>.

Een kernfunctionaris van de gemeente geeft hierover in het interview aan: *“Vanuit de gemeente is het initiatief ontstaan om brede scholen te realiseren. Er zijn 9 brede scholen benoemd, waarvan de gemeente bij 7 de regie voert. Voor al deze brede scholen geldt dat deze fysiek worden gerealiseerd. Daarnaast zijn er nog initiatieven vanuit de scholen (maar die zijn vaak niet benoemd). De regierol van de gemeente bestaat uit initiëren en faciliteren, zodat de brede school na realisatie losgelaten kan worden”.*

De gemeente monitort de Brede School initiatieven. Hiervoor zijn rapportages Monitor Brede School 2007/2008, Monitor Brede School 2009 en Monitor Brede School 2010 opgesteld en aan het College en de Raad gepresenteerd. Onderstaand figuur geeft een samenvatting van een van deze monitoringsrapportages.

---

<sup>22</sup> Bron: Besluit college van B&W 31 maart 2009

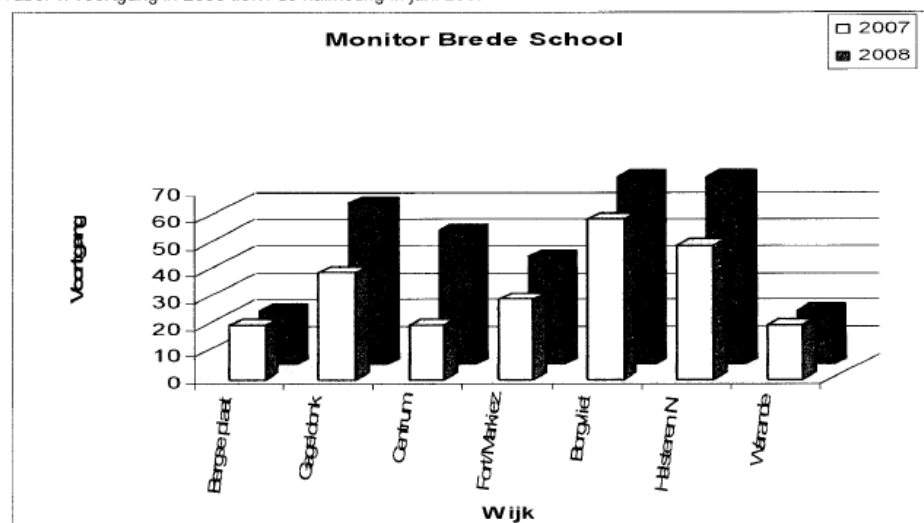
Figuur 5: Samenvatting Brede School Monitor 2007/2008

**Resultaten in het kort**

In de uitvoeringsnota Brede School is afgesproken dat in 7 wijken de gemeente de sturende of afstemmende regierol op zich neemt en met de diverse partners in overleg zal treden om een visie en plan van aanpak op te stellen. Wat is er van terecht gekomen? Hieronder in het kort de resultaten:

- In 5 van de 7 regiewijken is de brede schoolvorming gestart
- In 2 wijken (Meilust en de Markiezaten) zijn op eigen initiatief Brede Scholen ontstaan
- Naast het basisonderwijs is de brede schoolvorming uitgebreid naar het voortgezet onderwijs ('t Bergs VMBO in de Markiezaten) en naar het speciaal onderwijs (basis- en voortgezet) eveneens in de Markiezaten.

Tabel 1. voortgang in 2008 t.o.v. de nulmeting in juni 2007



Na de invoering van de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) in 2007, heeft de gemeente Bergen op Zoom in 2008 de beleidsnota Lokaal sociaal beleid II: Vooruitzien in Voorzieningen en Wonen in relatie tot Welzijn en Zorg opgesteld. Daarin zijn doelstellingen opgenomen om een evenwichtige verdeling van voorzieningen in Bergen op Zoom te realiseren ter verbetering van de sociale samenhang, leefbaarheid en veiligheid. Onderwijs en met name Brede Scholen, worden daarin gekenmerkt als belangrijke voorzieningen.

In het MIP 2010-2020 staat in uitgangspunt 7 opgenomen dat: "indien de noodzaak bestaat tot vervangende nieuwbouw van twee scholen wordt onderzocht of er een mogelijkheid bestaat beide onder een dak te plaatsen. Indien mogelijk wordt voor de omvang van het gebouw uitgegaan van de noodzakelijke ruimtebehoefte als was er sprake van één school."

**Beoordeling 7:**

Bij de beleidsvorming vindt gedurende de onderzoeksperiode steeds meer een bredere afweging plaats met betrekking tot het combineren van scholen in één gebouw en met betrekking tot onderwijshuisvesting in combinatie met andere maatschappelijke voorzieningen. Daarmee sluiten de ontwikkelingen in Bergen op Zoom aan op landelijke maatschappelijke ontwikkelingen (multifunctionele centra en brede scholen).

## 5.8. Doelstellingen

Norm 8: Er is sprake van duidelijke doelstellingen en de resultaten worden frequent gemonitord.

De basisdoelstellingen met betrekking tot de onderwijshuisvesting, oftewel het bieden van adequate huisvesting voor het geven van goed onderwijs in de gemeente, zijn beschreven in de onderwijswetten en in de onderwijshuisvestingsverordening van de gemeente Bergen op Zoom. Daarnaast heeft de gemeente het MIP en het MSP als instrumenten waarin de meerjaren doelstellingen staan geformuleerd en die anticiperen op aandachtvelden rondom vraag- en aanbod, spreiding van scholen, tijdelijke huisvesting, een goede instandhouding van de gebouwen etc.

Op een breder maatschappelijk niveau, omschrijft het collegeprogramma van 2002-2006, het brengen van samenhang in voorzieningen voor kinderen en jeugdigen met de school als kern. In dit collegeprogramma wordt ingezet op het verder integreren van het algemene jeugdbeleid en het onderwijsbeleid. Kernbegrip hierbij was het realiseren van een sluitende aanpak 0-23 jarigen, waarbij de verschillende voorzieningen per leeftijdsgroep op elkaar aansluiten.

Binnen deze periode is met de kadernota's Peuterspeelzaal en Brede School invulling gegeven aan deze doelstelling. De kadernota Brede School is na vaststelling in 2004 door de gemeente jaarlijks gemonitord.

Daarnaast is de uitwerking van deze doelstelling voortgezet in de beleidsnota Lokaal sociaal beleid II (2008) en het convenant Woonservicegebieden Bergen op Zoom (2010), dat de gemeente na de invoering Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) in 2007 heeft opgesteld. In dit convenant onderschrijft de gemeente het belang van goede maatschappelijke voorzieningen in de wijken en de woonservicegebieden. Ook hier wordt aansluiting gezocht bij de Brede Scholen als fysiek aanknopingspunt voor realisatie van deze voorzieningen.

In het collegeprogramma 2006-2010 staat de doelstelling opgenomen met betrekking tot het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad als politiek besluitvormingsorgaan. De betreffende passage stelt dat deze rol van de Raad toeneemt als het College er ook voor zorgt dat de Raad deze rol kan oppakken. Dit wil het college doen door de gemeenteraad in belangrijke maatschappelijke dossiers veel meer vanaf de start bij een beleidsproces te betrekken. Bij de financiële herbezinning in 2008 is de Raad vroegtijdig en actief betrokken in het formuleren van mogelijke oplossingsrichtingen.

De specifieke doelstellingen met betrekking tot onderwijshuisvesting in het collegeprogramma 2006-2010, richten zich op drie onderwerpen:

- 1) uitbreiding van het speciaal onderwijs binnen de gemeente;
- 2) de continuering van de wijkaanpak; Daarbij dient een betere spreiding van de basisscholen en de combinatie met bredere maatschappelijke voorzieningen bij te dragen aan goede basisvoorzieningen in de wijken;
- 3) Vasthouden van het arbeidspotentieel binnen de gemeente door de realisatie van een HBO en uitbreiding van het MBO (economisch en administratief).

De gemeente Bergen op Zoom spreekt in haar Kadernota Milieu en Duurzaamheid 2010-2014 over ambities met betrekking tot duurzaam bouwen en het terugdringen van energieverbruik voor woningen maar ook voor openbare gebouwen<sup>23</sup>. Schoolgebouwen vallen hier ook onder. De milieumaatregelen in de kadernota zijn opgesteld ter ondersteuning van de hoofddoelstelling van de gemeente Bergen op Zoom om in 2025 een klimaatneutrale gemeente te zijn.

Beoordeling 8: Het College van B&W stelt doelstellingen. Voorbeelden zijn de doelstellingen met betrekking tot sociaal beleid en Brede Scholenbeleid en die met betrekking tot het beter in staat stellen van de Raad in haar controlerende en kaderstellende rol<sup>24</sup>. De doelstellingen op het gebied van Brede Scholen worden jaarlijks gemonitord.

## 5.9. Kaderstellende functie gemeenteraad

Norm 9: De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren mede op basis van (interne) discussies of meningsvorming.

Norm 10: Aan de gemeenteraad worden voorstellen gedaan op grond waarvan de raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen m.b.t. de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten. Indien bij de beleidsvorming keuzes aan de orde zijn krijgt de raad een zodanig inzicht in (de gevolgen van) alternatieven dat op onderbouwde wijze tot besluitvorming kan worden komen.

De kaderstellende functie van de Raad uit zich in het periodiek vaststellen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom, en de beleidstukken waaronder de begroting onderwijshuisvesting, het MOP, het MIP en het MSP. Daarmee geeft de Raad belangrijke kaders voor onderwijshuisvesting (tussen 1997 – 2010). In 1996 besluit de Raad tot een vijfjarige evaluatie van de verordening, welke voor het eerst zou moeten plaatsvinden in 1999. Bij de aanpassingen van het beleid (verordening onderwijshuisvesting) vindt impliciet een evaluatie van het gevoerde beleid plaats. Uit het dossier en de interviews blijkt echter niet dat expliciete evaluaties, zoals bedoeld door de Raad in 1996 hebben plaatsgevonden.

Uit de interviews met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is het volgende aangegeven: *“Er bestaan drie raadscommissies, namelijk ‘Mens en maatschappij’, ‘Stad en ruimte’ en ‘Burger en bestuur’. Onderwijshuisvesting is niet een dossier dat alleen in ‘Mens en maatschappij’ aan de orde komt. Als het bijvoorbeeld gaat over onderwijshuisvestingsbeleid dan komt het in ‘Mens en maatschappij’, als het bijvoorbeeld gaat om een bestemmingsplanwijziging van een school dan komt het in ‘Stad en Ruimte’ en als het gaat om een begrotingswijziging dan komt het in ‘Burger en bestuur’. Soms is het zo dat er via het bestemmingsplan en begrotingswijziging meer te vertellen is dan via beleidstukken*

<sup>23</sup> Bron: Kadernota Milieu en Duurzaamheid 2010-2014 gemeente Bergen op Zoom (hoofdstuk 7)

<sup>24</sup> Bron: collegeprogramma 2006-2010

*voor onderwijs. Inspraak door schoolbesturen in de commissievergadering is nooit aan de orde geweest. Overleg met schoolbesturen en gemeente vindt alleen via het OOGO en het Bestuurlijk Overleg plaats.”*

Door een kernfunctionaris van de gemeente is aangegeven dat in het verleden door de schoolbesturen Stichting ABBO, Lowys Porquinstichting en Stichting SOM in raadscommissies is ingesproken.

In hetzelfde interview geeft de vertegenwoordiger van de gemeenteraad aan: *“Het onderwijs is voor gemeenteraadsleden iets wat bepaald wordt vanuit de Rijksoverheid en wordt weggelegd op gemeentelijk niveau. Alle regels en de bekostigingen die er zijn, lijken zo te zijn uitgedacht dat Raadsleden zich daar niet mee hoeven te bemoeien.”* Een kernfunctionaris van de gemeente geeft echter aan het niet eens te zijn met deze opmerking.

Daarnaast komt uit de interviews met kernfunctionarissen van de gemeente Bergen op Zoom naar voren dat: *“de Raad in 2001 zelf uitgangspunten heeft vastgesteld hoe om te gaan met medegebruik en tijdelijke huisvesting. Vorig jaar zijn deze uitgangspunten weer teruggedraaid. De uitgangspunten die de Raad heeft geformuleerd zijn onder de loep gehouden. Er is gebleken dat het te duur is en anders moet. Met de Raadscommissie heeft vervolgens discussie plaatsgevonden. De Raadscommissie heeft groen licht gegeven voor verdere uitwerking. De Raad(scommissie) heeft kunnen zien dat haar inbreng werkt waardoor ook een gevoel ontstond dat zij volop heeft meegedaan.”*

Met betrekking tot voorstellen beleidswijzigingen voor onderwijshuisvesting zijn geen voorstellen aan de Raad voorgelegd, waarbij keuzes aan de orde zijn geweest en waar de Raad mogelijk inzicht in (de gevolgen van) alternatieven had kunnen krijgen.

Beoordeling 9: De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren mede op basis van (interne) discussies of meningsvorming. Gedurende de onderzoeksperiode heeft de Raad in ieder geval twee keer van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Beoordeling 10: Aan de gemeenteraad worden beleidsvoorstellen gedaan op grond waarvan de raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen m.b.t. de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten. Er worden aan de Raad geen alternatieve keuzemogelijkheden voorgelegd.

## 5.10. Controlerende functie gemeenteraad

Norm 11: De raad wordt adequaat en tijdig geïnformeerd indien bij de realisatie van het beleid afwijkingen plaatsvinden van de vastgestelde doelstellingen, voorzieningen en/of de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.

Norm 12: Bij besluitvorming over een volgende periode wordt het beleid over de voorafgaande periode geëvalueerd, en worden op basis daarvan verbeteringen doorgevoerd.

De voortgang van de brede school ontwikkeling wordt sinds 2007 gemonitord door middel van een jaarlijkse rapportage (zie § 5.7).

Rapportage aan de Raad vindt plaats bij voorgenomen beleidswijzigingen, vaststelling van het huisvestingsprogramma en vaststelling van het MOP en MIP. In de betreffende documenten worden afwijkingen op eerder gerapporteerde beleidsuitgangspunten opgenomen. Een voorbeeld hiervan betreft de bijlage *Doorgeschoven MOP* behorende bij het huisvestingsprogramma.

Figuur 6: Bijlage Doorgeschoven MOP (2008)

2009		DOORGESCHOVEN MOP INGETROKKEN AANVRAGEN ONDERWIJSHUISVESTING		Gemeente Bergen op Zoom
PRIMAIR ONDERWIJS - Doorgeschoven voorzieningen Meerjaren Onderhouds Plan (MOP)				
Stichting Algemeen Bijzonder Bosch Onderwijs	<b>Algemene School Oost (hoofdlocatie)</b>			
	MOP	vervangen kozijn in gevel 17 en 4 ramen / 2 kozijnen in gevel 10		
	REDEN	Deze voorziening wordt opgenomen in het MOP voor het jaar 2010 tezamen met de in het MOP voor 2015 geplande vervanging van kozijnen (53 m2) van het gebouwdeel 1975. Dit uitstel (en ook het vervroegen van de activiteit vervanging van kozijnen) is akkoord bevonden door de inspecteur van Asset Facility Management.		
Lowys Porquisslichting	<b>Verrekijker</b>			
	MOP	vervangen spijlenhekwerk 1,8 m hoog straatzijde 46 m1 vervangen lichtstraten piramide 18 m2		
	REDEN	Beide activiteiten zijn in het MOP in eerste instantie voor uitvoering in het jaar 2008 opgenomen, maar zijn indertijd doorgeschoven naar programma 2009. De reden daarvoor was dat in het MOP voor het jaar 2008 het vervangen van poorten was opgenomen en voor het jaar 2009 het vervangen van het hekwerk was opgenomen. Ten behoeve van programma 2008 had het bevoegd gezag beide activiteiten gebundeld en daarvoor offertes aangeleverd. Overeengekomen is zowel het vervangen van poorten als het hekwerk bij het programma 2009 in behandeling te nemen. Het bevoegd gezag heeft thans geen offertes aangeleverd en wenst de activiteiten door te schuiven in het MOP naar het jaar 2010. De reden hiervoor is dat de school betrokken is in een proces tot verbreding, waarbij consequenties ook in fysieke zin te verwachten zijn met betrekking tot terrein en perceelgrenzen. Zolang hierover geen (definitieve) duidelijkheid is, zal niet worden geïnvesteerd, tenzij uitstel echt niet langer mogelijk is. Bij de actualisatie voor het MOP voor de komende jaren zal		

In de financiële overzichten van Meerjaren Huisvestingsbudget Educatie is een sectie opgenomen met *Aanpassingen in loop v/h jaar*. In dit onderdeel worden financiële mutaties op het geaccordeerde huisvestingsbudget weergegeven en vertaald in jaarlijkse lasten in het meerjarenperspectief van het overzicht (zie Figuur 7).

Er vindt jaarlijks een actualisatie van het beleid plaats. Hierbij wordt beoordeeld of voorzieningen van het afgelopen huisvestingsprogramma zijn uitgevoerd en zo niet, wat daar de rede van is. Daarbij vindt de afweging plaats of voorzieningen van het programma worden afgevoerd of worden aangehouden. Er vindt geen



evaluatie plaats met als expliciete doelstelling om verbeteringen door te voeren (bijvoorbeeld procesmatig) voor het aankomende jaar. Bij vaststelling van de eerste verordening in 1997 heeft de Raad besloten tot een vijfjarige evaluatie van het beleid, met een eerste evaluatiemoment in 1999. Uit het dossier en de interviews blijkt niet dat deze evaluaties hebben plaatsgevonden, behoudens het evaluatiemoment in 2007, dat vooraf ging aan de zogenoemde 'herbezinning' op het uitgevoerde beleid. Deze evaluatie had met name een financiële oriëntatie.

Figuur 7: Aanpassingen loop v/h jaar (Meerjaren Huisvestingsbudget Educatie 2008)<sup>25</sup>

AANPASSINGEN IN LOOP V/H JAAR			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Baten</b>										
			0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Lasten</b>										
<u>wijzigingen 2005 (opm. in 2006 in begroting verwerkt)</u>										
huisvestingsprogramma 2005										
PO	EI Feth	onderkundige vernieuwingen	2.952							
	div. scholen	inrichting olp/meubilair	1.243							
	div. scholen	uitbreidingen c.a.	3.512							
	Santa Maria	éénmalige kosten	19.063							
SO	Koperakker	inrichting olp/meubilair	1.243							
		huur	15.285							
		éénmalige kosten	15.980							
VO	div. scholen	onderkundige vernieuwingen	0							
	Rijks	inrichting olp/meubilair	1.592							
		uitbreidingen c.a.	16.445							
		éénmalige kosten	44.865							
VSO	RMPI-school	huur 2005	40.000							
	RMPI-school	huur 2004	44.182							

Beoordeling 11: Door middel van de jaarlijkse beleidstukken, waaronder het huisvestingsprogramma, MOP en MIP wordt de Raad jaarlijks op verschillende momenten (achteraf) geïnformeerd over eventuele wijzigingen bij de realisatie van het beleid ten opzichte van de vastgestelde doelstellingen en/of de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.

Beoordeling 12: Bij besluitvorming over een volgende periode wordt het beleid over de voorafgaande periode niet geëvalueerd. Uit het dossier en de interviews blijkt niet dat de periodieke (vijfjarige) evaluatie expliciet heeft plaatsgevonden. Er heeft een evaluatie plaatsgevonden in 2007/2008.

<sup>25</sup> Aanpassingen betreffen speciaal onderwijs scholen. Het figuur dient echter als voorbeeld daar dezelfde systematiek ook bij regulier onderwijs wordt aangehouden.

## 6. Kwaliteit en kwantiteit

### 6.1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft de onderzoeksvraag opgesplitst in een aantal deelvragen. De deelvraag in het hoofdstuk Kwaliteit en kwantiteit is:

- Resulteert het beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

De beantwoording van deze deelvraag is opgesplitst in verschillende paragrafen waarin bevindingen zijn opgenomen inzake aansluiting ontwikkeling (kwantitatieve en kwalitatieve) behoefte, monitoring en realisatie, relatie kwaliteit en exploitatie en klachten. Per onderdeel is een norm gesteld waaraan de effectiviteit en doelmatigheid (later) wordt getoetst.

### 6.2. Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte

Norm 1: In de praktijk blijkt de (kwantitatieve) ontwikkeling van het aantal leerlingen aan te sluiten op de vooraf opgestelde prognoses. Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Norm 2: In de praktijk blijkt de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte aan te sluiten bij de aanwezige capaciteit (uitgedrukt in lokalen of m<sup>2</sup> bvo). Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

De Gemeente Bergen op Zoom heeft gedurende de periode 2001 t/m 2010 jaarlijks een leerlingenprognoses laten opstellen voor het primair en voortgezet onderwijs voor de komende 15 jaar.

Tabel 3: Leerlingenprognoses PO en VO Bergen op Zoom 2001-2010

Primair Onderwijs:	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Jaar:											
Leerlingentelling:				6042	5996	5933		5818	5704		
Prognoses 2001											
Prognoses 2002											
Prognoses 2003			6144	6231	6266	6371	6368	6386	6377	6296	6175
Prognoses 2005					6042	6029					
Prognoses 2006						5996	5864	6108	6063	5980	5843
Prognoses 2007							5933	5822	5633	5418	5193
Prognoses 2009									5818	5720	5584
Prognoses 2010										5704	5480
Afwijking tellingen t.o.v. recente prognoses				3%	1%	1%		0%	2%		
Voortgezet Onderwijs	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2009/2010
Jaar:											
Leerlingentelling:		5305	4377		4833			5115	5317		
Prognoses 2001											
Prognoses 2002		5244	5326	5368	5454	5440	5289	5518	5509	5472	5543
Prognoses 2003			5305	5343	5472	5463	5513	5509	5461	5412	5464
Prognoses 2005				4377	4681	4618					
Prognoses 2006						4833	4853	4878	4890	4890	4905
Prognoses 2007											
Prognoses 2008											
Prognoses 2009									5115	5133	5103
Prognoses 2010										5317	5266
Afwijking tellingen t.o.v. recente prognoses		-1%						-5%	-4%		

De bovenstaande tabel (tabel 2), laat voor het primair onderwijs een dalend leerlingenaantal zien vanaf 2004/2005. Het overzicht laat voor het voortgezet onderwijs een scherpe daling in het schooljaar 2003/2004 zien. Dit heeft er echter mee te maken dat GSG Schelde College en de Thomas Mavo sinds 2003 door fusie onder het bestuur van het ROC zijn komen te vallen. Hiermee verviel de bekostigingsverantwoordelijkheid van de gemeente. Als we de cijfers hiermee corrigeren dan zien we voor de jaren tussen 2000 en 2003 een jaarlijkse stijging van het leerlingenaantal van 4.085 in 2000 tot 4.519 in 2003. Tussen 2003 en 2010 wordt deze groei doorgezet en neemt het leerlingenaantal toe met bijna 900 leerlingen.

De leerlingenaantallen die in de prognoses zijn opgenomen voor het jaar dat deze prognose is opgesteld, tonen afwijkingen ten opzichte van de eerdere prognoses voor dat jaar. De reden hiervoor is dat de nieuwe prognoses zich als vertrekpunt baseren op de leerlingenaantallen die zijn vastgesteld tijdens de leerlingentellingen in de maand oktober van het jaar daarvoor<sup>26</sup>. Doordat de gemeente regelmatig nieuwe prognoses laat opstellen zijn deze afwijkingen klein, met een geconstateerd maximum van 3% voor PO en 5% in VO.

De gemeente Bergen op Zoom levert voor het opstellen van de leerlingenprognoses de gegevens aan met betrekking tot de bevolking en leerlingenaantallen in de voorafgaande periode. Tevens levert de gemeente de gegevens aan met betrekking tot de woningvoorraad en de toekomstige wijzigingen daarin.

<sup>26</sup> Bron: leerlingenprognose basisonderwijs en voortgezet onderwijs gemeente Bergen op Zoom april 2003-2019

De prognoses worden berekend en aangepast op basis van de ontwikkelingen in de herkomstgebieden, basisgeneratie, deelname en belangstelling. De prognoses worden berekend met behulp van gangbare en landelijk erkende prognose-systematiek.

Voor een basisschool is het aantal groepen bepalend voor de huisvestingsbehoefte. De formule ten behoeve van de bepaling van de omvang van een voor blijvend gebruik bestemde voorziening voor een basisschool is:

$$G = (A + B + C) / 179$$

Waarbij:

- G= de ruimtebehoefte van de school uitgedrukt in een aantal groepen. Het verkregen getal G wordt rekenkundig afgerond op een geheel aantal groepen.
- A= het aantal leerlingen van 4 tot en met 7 jaar dat op 1 oktober voorafgaande aan elk jaar waarop de prognose betrekking heeft op de school zal zijn ingeschreven, vermenigvuldigd met 9. Het verkregen getal A wordt niet afgerond.
- B= het aantal leerlingen van 8 jaar en ouder dat op 1 oktober voorafgaande aan elk jaar waarop de prognose betrekking heeft op de school zal zijn ingeschreven, vermenigvuldigd met 6,17. Het verkregen getal B wordt niet afgerond.
- C= 280 minus (het totaal aantal leerlingen dat op 1 oktober voorafgaande aan elk jaar waarop de prognose betrekking heeft op de school zal zijn ingeschreven, vermenigvuldigd met 2,06). Indien de uitkomst van deze berekening negatief is, wordt de factor C op 0 bepaald. Het verkregen getal C wordt niet afgerond<sup>27</sup>.

Voor een speciale school voor basisonderwijs geldt dat het aantal groepen wordt bepaald door het aantal leerlingen te delen door de 'N-factor'. De N-factor is bepalend voor de groeps grootte. De N-factor voor een speciale school voor basisonderwijs is 14. Voor speciaal onderwijs (langdurig zieken) is de N-factor 11, voor voortgezet speciaal onderwijs (langdurig zieken) is de N-factor 7.

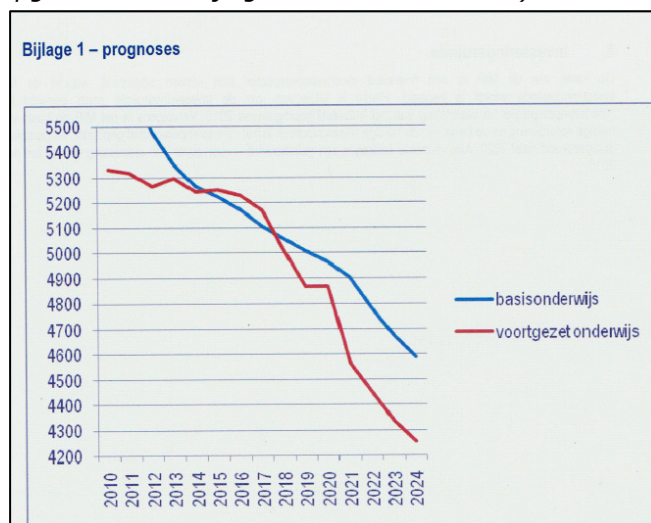
Voor een school voor voortgezet onderwijs wordt met behulp van het Ruimte-behoefte model de ruimtebehoefte bepaald. Het totale ruimtebeslag van een instelling voor voortgezet onderwijs is een optelling van twee componenten, te weten: (1) een leerlinggebonden component en (2) een vaste voet<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Bron: Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Bergen op Zoom

<sup>28</sup> Bron: Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Gemeente Bergen op Zoom (2001)

Figuur 8: Grafiek leerlingenprognose PO en VO gemeente Bergen op Zoom (opgenomen als bijlage van MIP 2010-2020)



Tabel 4: Overzicht ontwikkeling capaciteit PO en VO gemeente Bergen op Zoom

Capaciteit Onderwijsgebouwen	2010		2009		2006		2005		2002	
	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk	Permanent	Tijdelijk
PO in aantal lokalen	280	32	279	32	266	36			251	34
Totaal PO	312		311		302				285	
VO in m <sup>2</sup> 's							46.926	1.401	51.293	484
Totaal VO							48.327		51.777	

De bovenstaande tabel toont de capaciteitsontwikkeling van de onderwijsgebouwen in Bergen op Zoom. De gemeente geeft aan vanwege de doordecentralisatie niet te beschikken over de gegevens m.b.t. de gebouwcapaciteit na 2006 voor voortgezet onderwijs.

Voor het PO is vanaf 2002 tot en met 2010 een uitbreiding van de gebouwcapaciteit te zien. Dit terwijl de leerlingenprognoses (figuren 8 en 9) een terugloop van het aantal leerlingen laat zien. Daarbij wordt opgemerkt dat de leegstand binnen de gebouwen deels is opgevuld met de uitvoering van onderwijskundige vernieuwingen en deels wordt verhuurd aan peuterspeelzaalorganisaties op buitenschoolse opvang.

Beoordeling 1: Jaarlijks worden de leerlingenprognoses opgesteld. Daarnaast zijn de schoolbesturen verplicht om in oktober tellijsten van het aantal leerlingen in te dienen. Deze tellijsten dienen om afwijkingen te signaleren op de leerlingenprognoses, welke de grondslag vormen voor beleid. De resultaten van de tellijsten en de afwijkingen ten opzichte van de prognoses worden structureel in de rapportages aan de Raad opgenomen.

Beoordeling 2: In het primair onderwijs is er de laatste jaren een groeiend normatief ruimte-overschot dat zich volgens de prognoses door zal zetten. Het overschot aan onderwijsruimtes zal als gevolg van de verwachte leerlingendaling groter en overbodig worden. Gezien de dalende trend van VO leerlingenaantallen zal dit ook voor VO ruimtes gaan gelden.

### 6.3. Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

Norm 3: Gerealiseerde voorzieningen voldoen (op het moment van bouwen) aan de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen voor onderwijshuisvesting.

*Geen norm maar wel te onderzoeken: De gemeente heeft vastgesteld aanvullend beleid (doelen) met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting, die in de praktijk worden gerealiseerd.*

De zorgplicht van de gemeente is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra. De wettelijke zorgplicht houdt in dat de gemeente onder andere dient te zorgen voor:

- adequate huisvesting van alle leerlingen op het grondgebied van de gemeente
- het vervangen, onderhouden of aanpassen van gebouwonderdelen die noodzakelijk zijn om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen (of de vergoeding daarvan).

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs is vastgelegd dat de gemeente (indien noodzakelijk) dient te zorgen voor (vervangende) nieuwbouw en een deel van onderhoud voor het primair en speciaal onderwijs. Het voortgezet onderwijs is sinds januari 2006 zelf verantwoordelijk voor het volledige onderhoud. Vanwege deze gedeelde verantwoordelijkheid met betrekking tot de huisvesting is het aansluiten bij de kwalitatieve (huisvestings)behoefte een gedeelde verantwoordelijkheid.

Vanaf de decentralisatie in 1997 is niet beschreven aan welke kwalitatieve eisen nieuwbouw moet voldoen anders dan "aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften"<sup>29</sup>. Behoudens het Bouwbesluit is er geen aanvullende landelijke wetgeving met betrekking tot kwalitatieve eisen voor onderwijshuisvesting. De gemeente beschikt niet over een (standaard) Technisch Programma van Eisen voor onderwijsgebouwen.

Ten aanzien van vervangende nieuwbouw en onderhoud geldt dat de aanvraag voor 1 februari dient te worden ingediend door middel van het door het College vastgestelde aanvraagformulier. Als onderdeel van de aanvraag dient het schoolbestuur een rapportage in te dienen waaruit de bouwkundige noodzaak van het aangevraagde blijkt. Hiervoor dient gebruik te worden gemaakt van het door het College vastgestelde formulier "Bouwkundige Opname"<sup>30</sup>.

In 1997 heeft de gemeente een technische schouwing van de gebouwen laten uitvoeren. Op basis daarvan is een jaarlijkse reservering van € 272.268 (fl. 600.000) opgenomen in een onderhoudsfonds. Vanaf 2001 geldt dat de gemeente MOP's laat opstellen, die jaarlijks worden geactualiseerd. De MOP's worden na overeenstemming tussen de gemeente en de schoolbesturen vastgesteld door de Raad, waarmee ook de benodigde middelen voor uitvoering van het MOP zijn vastgesteld. Voor de werkzaamheden in de MOP's geldt dan ook dat het voor de schoolbesturen niet meer benodigd is om de noodzaak van deze werkzaamheden aan te tonen of voor uitvoering aan te vragen. De Raad heeft een onderhoudsvoorziening beschikbaar gesteld. In het verleden is deze ontoereikend gebleken, waarna deze middelen

<sup>29</sup> Er bestaat tot op heden in Nederland geen algemeen aanvaarde beschrijving van de (nieuwbouw) kwaliteit van huisvesting.

<sup>30</sup> Bron: verordening voorziening huisvesting onderwijs gemeente Bergen op Zoom

extra dotaties is verhoogd (zie verder § 7.3). Een kernfunctionaris van de gemeente meldt hierover dat de geraamde bedragen uit de MOP's aangeven dat de huidige onderhoudsvoorziening de komende jaren (gemiddeld) voldoende zou moeten zijn om de onderhoudskosten te kunnen voldoen.

In 2002 heeft de gemeente niet geormerkte middelen ontvangen in het gemeentefonds ten behoeve van het uitvoeren van aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwingen. In de gemeente Bergen op Zoom hebben alle scholen een aanvraag voor onderwijskundige vernieuwingen ingediend. De benodigde investeringen om aan deze aanvragen te kunnen voldoen zijn opgenomen in het MIP 2004-2014 en zijn door de Raad vastgesteld. De schoolbesturen konden met deze middelen naar eigen inzicht hun schoolgebouwen aanpassen dan wel uitbreiden (bijv. nevenruimten of ICT-lokaal).

Voor een beoordeling van de technische staat van schoolgebouwen (instandhouding) geven alle schoolbesturen aan dat de gemeente zorgvuldig omgaat met haar verplichtingen en dat dit heeft geleid tot een goed gebouwenbestand. Ook in de interviews is dit beeld door de schoolbesturen bekrachtigd. Een kernfunctionaris van de gemeente geeft in het interview aan: *"Er zijn overigens geen klachten over de kwaliteit van de gebouwen. Omdat schoolbesturen zelf bouwheer zijn en hun onderhoudsactiviteiten (op basis van MOP) begeleiden en doen uitvoeren, drukken zij ook zelf hun stempel op hun gebouwen."*

Uit de interviews met schoolbesturen en uit de enquêtes kwam tevens naar voren dat de schoolgebouwen qua duurzaamheid en exploitatie slecht scoren. De gemeente neemt duurzaamheid wel mee in nieuwbouwiniciatieven waarvan zij de bouwheer is. Daarnaast wordt bij geplande onderhoudswerkzaamheden gekeken naar meer duurzame oplossingen. Voor het aanbrengen van 'meer duurzaamheid' is vanuit de gemeente geen budget beschikbaar. Schoolbesturen dienen de meerinvesteringen zelf te bekostigen.

In 2009 hebben de gemeente en de schoolbesturen meegedaan aan de subsidieregeling Binnenmilieu (Rijksoverheid) voor scholen. Hiervoor hebben de gemeente en de schoolbesturen samen Energie Binnenmilieu Adviesrapportages (EBA's) laten opstellen. Op basis van prioriteitstelling is in ambtelijk overleg bepaald welke scholen voor welke activiteiten in aanmerking komen om mee te doen in de subsidieaanvraag. In interviews geven schoolbesturen aan dat de maatregelen die werden opgenomen in de aanvraag met name maatregelen betroffen die het energieverbruik beperkten en zich niet richtten op de verbetering van de luchtkwaliteit in de leslokalen.

De gemeente beoordeelt alle nieuwbouw en renovatiewerkzaamheden op inhoud van de plannen. Daarbij toetst de gemeente of de plannen voldoen aan de normen vanuit de huisvestingsverordening, de gegevens die staan opgenomen in de beschikking en eventueel aanvullend beleid en/of afspraken. De mate waarin de plannen voldoen aan de overige wet- en regelgeving wordt door de gemeente getoetst tijdens de bouwvergunning en gebruiksvergunningsprocedure.

Beoordeling 3: Gerealiseerde voorzieningen voldoen (op het moment van bouwen) aan de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen voor onderwijshuisvesting. Dit wordt door de verschillende afdelingen van de gemeente getoetst aan het de huisvestingsverordening, eventueel aanvullend beleid en het bouwbesluit.

## 6.4. Monitoring en realisatie

### 6.4.1. Monitoring en planning

Norm 4: Er is een systematische monitoring van de (inhoudelijke en financiële) voortgang m.b.t. de te realiseren voorzieningen in de huisvesting.

Norm 5: De voorgenomen voorzieningen worden conform de (eventueel bijgestelde) planning gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom staat beschreven welke procedure moet worden gevolgd met betrekking tot de realisatie van voorzieningen in de huisvesting<sup>31</sup>. In de verordening is beschreven dat "de aanvrager (het schoolbestuur) de bouwplannen, de desbetreffende begroting en een aanduiding van het tijdstip waarop de bekostiging een aanvang dient te nemen, ter instemming indient bij het College"<sup>32</sup>.

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het 'gemeentelijk' onderhoud met betrekking tot het primair onderwijs. Deze verantwoordelijkheid is overgedragen aan de schoolbesturen in die zin dat de schoolbesturen zelf het bouwheerschap over de werkzaamheden voeren. De schoolbesturen hoeven geen aanvraag in te dienen voor werkzaamheden uit het MOP. Controle door de gemeente vindt plaats op het moment dat voor de werkzaamheden conform de verordening meerdere offertes moeten worden ingediend voor de bekostiging van de werkzaamheden. Controle op de uitvoering van onderhoud vindt jaarlijks plaats bij de inspecties voor de actualisatie van de MOP's.

In 2006 heeft de doordecentralisatie van het VO plaatsgevonden. Hiermee is de totale verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij de schoolbesturen komen te liggen. Hierbij is door de schoolbesturen aan de gemeente toegezegd dat de scholen zorg zullen dragen voor adequate onderwijs en huisvesting. Jaarlijks vindt overleg plaats tussen de schoolbesturen (afzonderlijk) en de gemeente over de hoogte van de vergoedingen. In de interviews hebben een kernfunctionaris van de gemeente en een schoolbestuur VO aangegeven dat de monitoring van de doordecentralisatie plaatsvindt door goedkeuring van de jaarrekening, het huisvestingsplan, het MOP en de leerlingentelling. Het gaat hierbij uitsluitend om een financiële controle. Hoe door de scholen verder invulling wordt gegeven aan het realiseren van adequate onderwijshuisvesting wordt door de gemeente niet gemonitord.

Indien blijkt dat onderhoudswerkzaamheden niet zijn uitgevoerd conform het huisvestingsplan, wordt bij de aanvragen van het opvolgende huisvestingsprogramma

<sup>31</sup> Conform de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente kunnen o.a. de volgende voorzieningen worden aangevraagd: (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding, eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair, aanpassingen en onderhoud.

<sup>32</sup> Bron: Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Bergen op Zoom 2001; Artikel 15, lid 1



in overleg gekeken wat de reden van niet-uitvoering is en of de werkzaamheden alsnog moeten worden uitgevoerd. Indien werkzaamheden om redenen langer moeten worden aangehouden dan worden deze opgenomen in de bijlage *Doorgeschoven MOP* behorende bij het huisvestingsprogramma.

Beoordeling 4: naar verwezenlijking van de voorzieningen. De monitoring richt zich echter enkel op de fasen tot aan de realisatie. Kwalitatieve beoordeling van het gerealiseerde vindt niet tot nauwelijks plaats.

Beoordeling 5: In het voortraject wordt de gemeente geïnformeerd over de voortgang. Indien vertragingen zich voordoen dan wordt daarop gehandeld. Indien de urgentie tot uitvoering minder hoog is dan in de planning was voorzien, en deze daardoor niet wordt uitgevoerd in het jaar dat de voorziening op het huisvestingsprogramma staat, dan wordt deze opgenomen op de lijst van doorgeschoven (MOP) werkzaamheden.

#### 6.4.2. Nieuwbouw en uitbreiding

Norm 6: De gemeente besluit op geobjectiveerde en transparante gronden of, en op welke wijze nieuwbouw of uitbreiding van huisvesting al dan niet dient plaats te vinden.

Als toetsingskader voor de beoordeling en toetsing van ingediende (huisvestings)-aanvragen (door schoolbesturen) geldt gedurende de gehele onderzoeksperiode de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom. De aanvrager (schoolbesturen) moet aan de hand van de bepalingen uit de verordening de noodzaak voor de aanvraag aantonen. Voor nieuwbouw geldt dat de noodzaak onder andere blijkt uit "het feit dat de te huisvesten leerlingen aanwezig zijn of zullen zijn en dat voor een voor blijvend gebruik bestemde voorziening, de prognose, die voldoet aan de vereisten uit bijlage II, aantoont dat gedurende ten minste vijftien jaar (na 2010 is deze termijn aangepast naar 10 jaar) deze leerlingen kunnen worden verwacht". Jaarlijks wordt door de gemeente op basis van de ingediende aanvragen het Programma en Overzicht opgesteld. Op het Programma staan de gehonoreerde aanvragen. Op het Overzicht staan de aanvragen die niet voor vergoeding in aanmerking komen. In alle huisvestingsprogramma's is het Overzicht opgenomen, waarbij per aanvraag samengevat de reden voor afwijzing staat vermeld. De prioriteitsstelling vindt plaats conform bijlage V van de verordening.

Figuur 9: (Deel) Onderwijs huisvestingsprogramma 2002<sup>33</sup>

<u>STICHTING VOOR ALGEMEEN BIJZONDER BASIS ONDERWIJS</u>		
<b>DE KRABBENKOOI</b>		
<b>* Permanente uitbreiding t.b.v. 12<sup>e</sup> groep *</b> (inclusief fundering op staal en extra aanleg en inrichting van een deel van het schoolterrein)		
<b>Normbedrag</b>		
• vast bedrag	€ 81.495,04	
• bedrag per groep	€ 130.636,80	
		€ 212.131,84
<b>Indien paalfundering (lengte 1 &lt; 15 m) noodzakelijk</b>		
• vaste voet	€ 3.648,51	
• bedrag per groep	€ 577,54	
		€ 4.226,05

Figuur 10: (Deel) Overzicht 2002<sup>34</sup>

<u>STICHTING VOOR PROTESTANTS-CHRISTELIJK ONDERWIJS HABEWO</u>	
<b>DE SPRINGPLANK</b>	
1. Permanente uitbreiding t.b.v. 7 <sup>e</sup> groep	
<b>Reden waarom de aanvraag op het overzicht wordt geplaatst</b>	
Basisschool De Springplank heeft een capaciteit van 5 groepen voor permanente huisvesting. De tijdelijke huisvesting heeft capaciteit voor 1 groep (1 semipermanent lokaal). Op grond van de VVH, bijlage 1, deel A, paragraaf 1.3.1 kan een school aanspraak maken op permanente uitbreiding indien de prognose aantoont dat gedurende tenminste 15 jaar het aantal groepen kan worden verwacht waarvoor permanente uitbreiding wordt gevraagd. De leerlingenprognose, op basis van de bevolkingsgegevens per 1 januari 2002, geeft aan dat basisschool De Springplank geen aanspraak kan maken op permanente uitbreiding ten behoeve van de 7 <sup>e</sup> groep.	

In de Onderwijshuisvestingsprogramma's van 1998 tot en met 2010 is per aanvraag een onderbouwing gegeven voor het plaatsen op Programma of Overzicht.

Er zijn geen nieuwbouw- of uitbreidingsprojecten gerealiseerd waarbij van het toetsingskader van de verordening is afgeweken.

De 'wenselijke' projecten die vanuit het spreidingsoverleg en gebiedsontwikkelingen naar voren zijn gekomen en geen basis hebben in de gemeentelijke verordening, zijn opgenomen in het MSP. Voor zowel de bepaling van de projecten die hierin opgenomen projecten als voor de onderlinge prioriteitenstelling geldt dat besluitvorming plaats vindt op basis van 'algemene consensus'. Uit de interviews is gebleken dat door het ontbreken van middelen nog geen van deze projecten tijdens de onderzoeksperiode is uitgevoerd.

Beoordeling 6: De gemeente besluit op basis van de vastgestelde beleidsstukken (o.a. prognoses, capaciteitsbepaling, MOP's en de verordening) of uitbreiding en/of renovatie dient plaats te vinden. Vanaf 2010 is daarnaast het MSP opgesteld voor onderwijsprojecten die geen rechten kunnen ontlenen vanuit het reguliere beleid maar wel als wenselijk worden gezien. Voor zowel de bepaling van de projecten die hierin opgenomen projecten als voor de onderlinge prioriteitenstelling geldt dat besluitvorming plaats vindt op basis van 'algemene consensus'. Door het ontbreken van middelen is nog geen van deze projecten tijdens de onderzoeksperiode uitgevoerd.

<sup>33</sup> Bron: Onderwijs Huisvesting Programma 2010

<sup>34</sup> Bron: Onderwijs Huisvesting Programma 2010

### 6.4.3. Tijdelijke voorzieningen en leegstand

Norm 7: Er is uitsluitend sprake van tijdelijke voorzieningen en/of leegstand indien een structurele aanpassing niet mogelijk of niet doelmatig is.

De Raad van de gemeente Bergen op Zoom heeft in 2001 besloten tot wijziging van de verordening met betrekking tot het verwijzen naar medegebruik. In het kort kwam deze aanpassing erop neer dat medegebruik een onwenselijke situatie was die voorkomen diende te worden. Hierdoor werd de opvang van een tijdelijke capaciteitsvraag (ook korter dan zes jaren) opgevangen door het realiseren van tijdelijke huisvesting bij het eigen schoolgebouw (voor zover mogelijk). In 2010 heeft de Raad besloten tot het terugdraaien van deze regeling en is verwijzing naar medegebruik voor een periode tot 6 jaren weer actueel<sup>35</sup>. In een interview met een kernfunctionaris van de gemeente wordt hierover gezegd dat de Raad in 2001 op eigen initiatief de mogelijkheid voor medegebruik beperkte maar dat het alternatief achteraf te duur bleek te zijn. Dit is de reden geweest om deze regeling in 2010 terug aan te passen.

In het MIP 2010-2020 geeft het College aan de Raad overzicht van de situatie ten aanzien van leegstand en tijdelijke huisvesting. Het hieronder staande overzicht laat een leegstand in 2010 zien van 51 lokalen (van de 312). Hierbij moet worden opgemerkt dat er in het overzicht geen rekening is gehouden met de verhuur van de leegstaande lokalen aan andere maatschappelijke organisaties. Het aantal door het college van B&W goedgekeurde in verhuur gegeven lokalen bedraagt 17. Het saldo aan leegstaande lokalen komt hiermee op 34 (circa 11%)<sup>36</sup>.

Figuur 11: Overzicht leegstand 2010

	totaal aantal lokalen	(tijdelijke) behoefte in 2010	leegstand 2010
Kreek	15	12	3
Noordster	11	8	3
Ei Feth	7	6	1
Aanloop	12	10	2
Algemene School Oost	20	18	2
Eerste Montessorischool	14	11	3
Krabbenkooi	14	17	-3
Rode Schouw	10 (+3)	11	-1
Anton van Duinkerken	16	14	2
Biezenhof	12	9	3
Borghoek	11	11	0
't Fort	14	5	9
Grebbe	13	12	1
Heilberg	10	5	5
Kompas	15	10	5
Lodijke	42	41	1
Sancta Maria	12	10	2
Springplank	7	7	0
St. Maarten	10	7	3
Toermalijn	15 (-3)	12	0
Verrekijker	9	8	1
Wegwijzer	10	6	4
Welle	10	5	5

<sup>35</sup> Bron: raadsvoorstel 17 mei 2010 RVB10-0018

<sup>36</sup> Bron: MIP 2010-2020

Figuur 12: Overzicht capaciteitsontwikkeling 2010-2022 inclusief tijdelijke lokalen

	aantal leerlingen 1.10.2009	totaal aantal lokalen 2009/2010	behoefte in 2010	behoefte in 2012	behoefte in 2014	behoefte in 2016	behoefte in 2018	behoefte in 2020	behoefte in 2022
Kreek	278	15	12	11	10	10	10	10	9
Noordster	201	11	8	8	7	7	6	6	6
El Feth	124	7	6	6	6	6	6	6	5
Aanloop	238	12	10	9	9	8	8	7	7
Algemene School Oost	393	20	18	18	17	17	17	16	16
Eerste Montessorischool	272	14	11	11	10	9	9	9	8
Krabbenkool	401	14	17	17	16	16	16	16	16
Rode Schouw	281	13	11	10	9	9	9	9	8
Anton van Duinkerken	290	16	14	12	11	11	11	11	11
Blezenhof	211	12	9	7	7	6	6	6	5
Borghoek	257	11	11	11	10	9	9	8	7
't Fort	90	14	5	7	11	19	23	26	26
Grebbe	246	13	12	11	10	9	9	9	9
Heiberg	102	10	5	4	4	4	4	4	4
Kompas	202	15	10	10	10	10	10	10	9
Lodijke	989	42	41	38	32	29	26	25	23
Sancta Maria	233	12	10	9	9	8	8	8	8
Springplank	178	7	7	7	7	6	5	5	5
St. Maarten	155	10	7	6	6	6	5	5	5
Toermalijn	283	11	12	12	13	13	14	14	13
Verrekijker	161	9	8	8	8	9	9	8	8
Wegwijzer	149	10	6	5	5	5	4	4	4
Welle	102	10	5	5	4	4	4	4	4
Driemaster	266	29	19	18	17	17	17	16	16

Met betrekking tot de ontwikkelingen op het gebied van het primair onderwijs laat het MIP 2010-2020 een duidelijke daling zien van het geprognosticeerde aantal leerlingen. Zo staat te lezen dat in de aankomende jaren tot 2020, de behoefte aan onderwijslokalen daalt naar een totaal van 232 lokalen (figuur 12). Op basis van de huidige gebouwcapaciteit in 2010 (figuur 11) geeft dit een geprognosticeerde leegstand in 2020 van 80 lokalen.

Conform de kadernota Peuterspeelzaal en de kadernota Brede School wordt leegstand binnen schoolgebouwen opgevangen door de verhuur van ruimtes aan organisaties voor peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang. Zoals eerder gesteld betreft dit aantal in 2010 17 lokalen.

Met aanhoudende krimp in leerlingenaantallen voor het primair onderwijs, wordt de leegstand in eerste instantie verder opgevangen door het laten 'vrijvallen' van tijdelijke huisvesting. Figuur 13 geeft aan dit tot 2020 31 lokalen betreft. De verdere leegstand zou volgens deze prognoses in 2020 oplopen tot 48 lokalen. De gemeente geeft aan dat de toenemende leegstand door de schoolbesturen, als (juridisch) eigenaar en exploitatieverantwoordelijken van de gebouwen, in eerste instantie zelf dient te worden opgelost, door verhuur of medegebruik aan derden, waaronder welzijnswerk, kinderopvang of peuterspeelzalen. Als dit niet lukt kan het schoolbestuur de overcapaciteit (theoretisch) teruggeven aan de gemeente, die de lokalen vervolgens onttrekt aan het onderwijs.

Figuur 13: Overzicht vrijvallende tijdelijke lokalen 2010-2022

	Noordster 3 lokalen	Aanloop 3 lokalen	Algemene School Oost 4 lokalen	Anton van Duinkerken 4 lokalen	Biezenhof 3 lokalen	Borghoek 1 lokaal	Kompas 1 lokaal	Lodijke 6 lokalen	Sancta Maria 2 lokalen	St. Maarten 2 lokalen	Welle 2 lokalen
2010											
2012											
2013											
2020											

#### Recente ontwikkelingen

Vanuit de gemeente is in het kader van de procedure van hoor en wederhoor informatie verstrekt over de recente ontwikkelingen m.b.t. de vermindering van leegstand. Uit een oogpunt van volledigheid en actualiteit wordt deze informatie onderstaand integraal opgenomen.

#### Verkoop/afnemen capaciteit:

In januari 2011 is het schoolgebouw aan de Diepenbrocklaan, voormalige dislocatie van de Grebbe, verkocht aan huisartsen t.b.v. van een gezamenlijke medische post.

In augustus 2011 zijn 2 schoolgebouwen vrij gekomen, die nu in onderzoek zijn voor een nieuwe functie (integrale afweging onder meer binnen stedelijke vernieuwing / woonservicegebieden), te weten aan de Bernadettestraat 4 en de Populierlaan 11. De voormalige school Bernadettestraat heeft vervangende huisvesting samen met een school voor speciaal onderwijs in de Markiezaten (ISV afweging). De voormalige school aan de Populierlaan heeft zijn leerlingen op 2 andere vestigingen van die school onder kunnen brengen. Het gebouw aan de Populierlaan is betrokken in ISV.

Nog een gebouw is verlaten door een basisschool vanwege overcapaciteit, te weten het Zilverschoonplein 37. Deze wordt nu ingezet door een school voor speciaal onderwijs ter overbrugging van de nieuwbouw voor die school. Medio 2013 is deze beschikbaar voor ISV doelen.

Medio 2010 is de school aan de Guido Gezellelaan 20 verlaten waarbij de leerlingen verhuist zijn naar de hoofdlocatie van die school. Dit gebouw wordt ter overbrugging van nieuwbouw als extra locatie gebruikt door de school voor voortgezet speciaal onderwijs het Aventurijncollege. Medio 2013 is dit gebouw beschikbaar en heeft het belangstelling van jeugdzorginstellingen.

Dit jaar zullen de noodlokalen van basisscholen de Aanloop, de Welle, de Noordster en Lodijke verdwijnen (niet meer nodig, ook niet voor andere doeleinden).

In 2010 zijn 3 (van de 6) noodlokalen bij basisschool de Biezenhof verkocht aan een kinderopvanginstelling.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Informatie verstrekt in kader van procedure van hoor en wederhoor

Beoordeling 7: Het gemeentelijk beleid na 2001 heeft als gevolg dat scholen meer dan nodig aanspraak konden maken op een eigen tijdelijke voorziening bij hun eigen schoolgebouw. Ook wanneer deze voorziening enkel voor een korte periode benodigd was. In de praktijk betekent dit dat er nieuwe (tijdelijke) capaciteit wordt toegevoegd aan het gebouwbestand, terwijl er tevens sprake is van leegstand in andere schoolgebouwen.

De leerlingen prognoses laten gedurende de gehele onderzoeksperiode een dalende lijn zien. Dit betekent (theoretisch) dat de beschikbaarheid van vrije lokalen in de nabije omgeving van scholen toenam.

Uit de informatie die verstrekt is in het kader van de procedure van hoor en wederhoor blijkt dat inmiddels diverse acties zijn en worden ondernomen die leiden tot vermindering van de leegstand.

## 6.5. Relatie kwaliteit en exploitatie

Norm 8: De afstemming tussen gemeente en schoolbesturen resulteert in een optimalisatie van de kwaliteit van de huisvesting en de daaraan verbonden exploitatiekosten.

In de enquêtes geven de schoolbesturen zo goed als unaniem aan dat zij de exploitatielasten van hun gebouwen als (te) hoog beschouwen. Uit de interviews blijkt dat de schoolbesturen extra maatregelen ter verbetering van de exploitatie zelf dienen te vergoeden, tenzij deze binnen de MOP budgetten gerealiseerd kunnen worden bij het planmatig onderhoud.

Uit het dossier blijkt niet dat de gemeente Bergen op Zoom kwaliteitseisen aan de schoolbesturen stelt aanvullend op het bouwbesluit. De gemeente is bekend met het "Programma van Eisen Frisse Scholen" (van Senter Novem), maar heeft dit niet als beleid geformuleerd. Duurzaamheid heeft vooral de aandacht bij nieuwbouw, waarbij uitgangspunt is dat maatregelen op dit gebied worden gerealiseerd indien en voor zover dat binnen het genormeerde budget haalbaar is.

Uit het interview met een van de kernfunctionarissen van de gemeente blijkt dat *"duurzaamheid is een beleidsstuk van de afdeling Milieu en is een speerpunt van de huidige wethouder. Bij nieuwbouw wordt het als uitgangspunt gehanteerd. Er worden vanuit de gemeente geen aanvullende budgetten beschikbaar gesteld en er zijn in de gemeente geen financieringsconstructies geconstateerd met betrekking tot de voorfinanciering van duurzaamheidsinvesteringen door schoolbesturen.*

In een interview met een van de schoolbesturen wordt gesteld dat: *"Nieuwbouwprojecten moeten voldoen aan de nieuwste eisen en er wordt gelet op duurzaamheid. Er is geen specifiek beleid of budget vanuit de gemeente. Dit is echter wel het geval als de gemeente bouwheer is".*

In 2009 heeft een technische kwaliteitsimpuls plaatsgevonden doordat tien basisscholen vanuit de 'subsidieregeling binnenklimaat' gebouwverbeteringen hebben kunnen doorvoeren. Deze gebouwverbeteringen betreffen zaken die van

invloed zijn op de exploitatielasten van de school, zoals verbetering van ventilatie, het aanbrengen van zonwering, aanpassen van verlichting en het aanpakken van de kozijnen in verband met tochtproblemen. Vanuit het dossier kan niet worden opgemaakt welke maatregelen er precies worden doorgevoerd en of deze maatregelen een positief of negatief effect hebben op de totale exploitatielasten van het schoolgebouw. Zo kan het aanbrengen van mechanische ventilatie met een warmte terugwinstsysteem enerzijds het energieverbruik verlagen maar vraagt het anderzijds tot extra onderhoudslasten. De in het kader van deze regeling toegekende maatregelen ter verbetering van de isolatie leiden tot een lager energieverbruik. Dit wordt bevestigd in het interview met een schoolbestuur van het PO waarin wordt aangegeven dat alle maatregelen als doelstelling hadden om de energielasten te beperken. Voor deze regeling geldt dat schoolbesturen een deel van de (investerings)kosten cofinancieren. De maatregelen in het kader van deze subsidieregeling zijn zo recent afgerond dat de effecten nog niet meetbaar zijn.

Beoordeling 8:  
De afstemming tussen de gemeente en de schoolbesturen heeft in 2009 (subsidiereregeling Binnenklimaat) geleid tot een aanpassing van schoolgebouwen gericht op de verlaging van de exploitatiekosten. Verder wordt er bij de uitvoering van MOP werkzaamheden zoveel mogelijk gekeken naar duurzame oplossingen. Meerkosten ten behoeve van de verbetering van de exploitatielasten zijn voor rekening van het schoolbestuur.

## 6.6. Klachten

Norm 9: De gemeente heeft systematisch inzicht in eventuele klachten met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van de voorzieningen en draagt zorg voor een adequate en tijdige aanpak van gebleken tekortkomingen.

De gemeente houdt geen afzonderlijke registratie bij van klachten ten aanzien van onderwijshuisvesting. Wel wordt in het kader van de discussies in verschillende bestuurlijke overleggen meningsverschillen tussen de schoolbesturen en de gemeente gedeeld en in het verslag geregistreerd. Een voorbeeld hiervan is de discussie rondom de vergoeding van bouwbegeleidingskosten.

Uit het interview met een kernfunctionaris van de gemeente blijkt dat er wel klachten over onderwijshuisvesting zijn: *"Dit gaat over het algemeen over de traagheid in verband met formele gemeentelijke procedures. Voor het overige heb ik het niet over klachten maar over aandachtspunten of opmerkingen. Zoals gesteld, schoolbesturen, of hun directies met medeweten van hun bestuur, komen veelvuldig langs om zaken aan te dragen en samen naar oplossingen te zoeken. Vanuit mijn beleving wordt altijd gezocht – indien nodig – naar de grenzen van de kaders. Er zijn overigens geen klachten over de kwaliteit van de gebouwen. Omdat schoolbesturen zelf bouwheer zijn en hun onderhoudsactiviteiten (op basis van MOP) begeleiden en doen uitvoeren, drukken zij ook zelf hun stempel op hun gebouwen."*

Klachten over onderwijshuisvesting in de sfeer zoals hier aangegeven, worden ambtelijk besproken en indien nodig met een oplossing aan het college voorgelegd. Indien deze besluitvorming consequenties heeft die doorwerken naar het onderwijsveld, wordt dit schriftelijk of in een vergadering bekendgemaakt.

Beoordeling 9:

Er is geen formele registratie van klachten met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van voorzieningen. Overige zaken worden informeel of in het Bestuurlijk Overleg besproken en zo mogelijk opgelost.

Indien nodig (beoordeling door de ambtelijke organisatie en klachteigenaar) wordt de klacht gerapporteerd aan het college.



## 7. Financiën

### 7.1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft op de onderzoeksvraag opgesplitst in een aantal deelvragen. De deelvragen in het hoofdstuk Financiën zijn:

- Welke kosten zijn aan het onderwijshuisvestingsbeleid verbonden?
- Hoe wordt de verdeling van de middelen bepaald?

De beantwoording van deze deelvragen is opgesplitst in verschillende paragrafen waarin bevindingen zijn opgenomen inzake kosten onderwijshuisvesting, bepaling beschikbaar budget, toekenning middelen, toerekening gemeentelijke kosten, eigendom, huur en koop, aanbesteding, en monitoring. Per onderdeel (behalve kosten onderwijshuisvesting) is een norm gesteld waaraan de effectiviteit en doelmatigheid (later) wordt getoetst.

### 7.2. Kosten onderwijshuisvesting

Door de gemeente Bergen op Zoom zijn de kosten met betrekking tot de verschillende onderwijstypen voor de periode 2006 – 2010 inzichtelijk gemaakt. De kosten zijn uitgesplitst in uitgaven (o.a. kapitaallasten en onderhoud) en investeringen.

Figuur 14: Overzicht uitgaven en investeringen per onderwijstype 2006-2010

Primair onderwijs				2006	2007	2008	2009	2010
<b>Uitgaven gemeente (incl. gym)</b>	€ 3.431.040		€ 17.155.198	€ 3.176.277	€ 3.335.664	€ 3.419.639	€ 3.429.433	€ 3.794.185
Totale lasten excl. onderhoud	€ 2.966.591	86%	€ 14.832.955	€ 2.700.790	€ 2.932.167	€ 3.016.420	€ 3.009.413	€ 3.174.165
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)*	€ 464.449	14%	€ 2.322.243	€ 475.487	€ 403.497	€ 403.219	€ 420.020	€ 620.020
Overige gemeentelijke lasten			€ -					
Doordecentralisatie (indien van toepassing)								
* Dotatie onderhoud ook voor SO								
<b>Jaarlijkse investeringen</b>				Programma 2006	Programma 2007	Programma 2008	Programma 2009	Programma 2010
Investeringsom gemeente	€ 682.971		€ 3.414.857	€ 263.934	€ 1.713.462	€ 517.163	€ 311.313	€ 608.985
(Vervangende) nieuwbouw	€ -	0%	€ -					
Uitbreiding	€ 128.146	19%	€ 640.731		€ 640.731			
OLP / Meubilair	€ 29.097	4%	€ 145.484	€ 72.007	€ 6.496		€ 66.981	
Onderhoud	€ 466.234	68%	€ 2.331.169	€ 191.927	€ 826.656	€ 517.163	€ 244.332	€ 551.091
Tijdelijke huisvesting	€ 59.495	9%	€ 297.473		€ 239.579			€ 57.894
Gynastiek	€ -	0%	€ -					
Onderwijskundige vernieuwingen	€ -	0%	€ -					
Overige	€ -	0%	€ -					

## Voortgezet onderwijs

<b>Uitgaven gemeente (incl. gym)</b>	€ 2.584.635	€ 12.923.177	€ 2.103.644	€ 2.558.339	€ 2.434.328	€ 2.936.603	€ 2.890.263
Totale lasten	€ 2.584.635	100%	€ 12.923.177	€ 2.103.644	€ 2.558.339	€ 2.434.328	€ 2.936.603
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)							
Overige gemeentelijke lasten							
Doordecentralisatie (indien van toepassing)							

<b>Jaarlijkse investeringen</b>			Programma 2006	Programma 2007	Programma 2008	Programma 2009	Programma 2010
Investeringssom gemeente		€ 618.069	€ 618.069	€ -	€ -	€ -	€ -
(Vervangende) nieuwbouw		0%					
Uitbreiding		88%	€ 544.933	€ 544.933			
OLP / Meubilair		6%	€ 38.880	€ 38.880			
Onderhoud		0%	€ -				
Tijdelijke huisvesting		0%	€ -				
Gynastiek		0%	€ -				
Onderwijskundige vernieuwingen		0%	€ -				
Overige		6%	€ 34.256	€ 34.256			

## Speciaal onderwijs

<b>Uitgaven gemeente (incl. gym)</b>	€ 458.022	€ 1.832.088	€ 677.049	€ 276.053	€ 225.886	€ 407.691	€ 245.409
Totale lasten excl. onderhoud	€ 458.022	100%	€ 677.049	€ 276.053	€ 225.886	€ 407.691	€ 245.409
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)							
Overige gemeentelijke lasten							
Doordecentralisatie (indien van toepassing)							

<b>Jaarlijkse investeringen</b>			Programma 2006	Programma 2007	Programma 2008	Programma 2009	Programma 2010
Investeringssom gemeente	€ 1.401.542	€ 7.007.710	€ 317.796	€ 146.121	€ 4.342.481	€ 221.231	€ 1.980.081
(Vervangende) nieuwbouw	€ 1.225.747	87%			€ 4.246.860		€ 1.881.875
Uitbreiding	€ 41.736	3%	€ 208.679				
OLP / Meubilair	€ 36.946	3%	€ 35.858	€ 22.565		€ 126.305	
Onderhoud	€ 171	0%	€ 856				€ 338
Tijdelijke huisvesting	€ 6.560	0%	€ 32.802	€ 32.802			
Gynastiek	€ -	0%	€ -				
Onderwijskundige vernieuwingen	€ -	0%	€ -				
Overige	€ 90.382	6%	€ 72.741	€ 90.754	€ 95.621	€ 94.926	€ 97.868

Noot 1: Vanaf 2007 zijn er geen investeringen meer gedaan ten behoeve van het voortgezet onderwijs in verband met de doordecentralisatie. In de uitgaven van voortgezet onderwijs zijn de lasten met betrekking tot de decentralisatie verwerkt.

Noot 2: Het onderzoek heeft betrekking op de periode t/m 2010. Daarbij is gangbare werkwijze dat uit een oogpunt van actualiteit ook relevante ontwikkelingen na de onderzoeksperiode in de rapportage worden vermeld. In dat kader heeft de gemeente tijdens de procedures van hoor en wederhoor aangegeven dat vanaf 2011 de kapitaalslasten van een drietal grote investeringen in de begroting zullen worden opgenomen. Het betreft:

- Realisatie brede school het Palet: € 210.000
- Realisatie dependance basisschool de Krabbenkooi: € 110.000
- Realisatie vervangende nieuwbouw basisschool 't Fort: € 230.000

Dat betekent dat vanaf 2011 een structurele verzwaring optreedt van circa € 550.000 per jaar.

Noot 3: Tussen de gemeente en een van de schoolbesturen heeft een arbitragezaak gespeeld aangaande de uitvoering van de doordecentralisatie overeenkomst. Deze arbitragezaak ging over een verschil van inzicht tussen de gemeente en het schoolbestuur aangaande de hoogte van de jaarlijkse vergoeding, die de gemeente in het kader van de doordecentralisatie aan het schoolbestuur beschikbaar stelt (ingroeiregeling voor gebouwen Voortgezet Onderwijs).<sup>38</sup> In 2011 heeft als gevolg van deze arbitrage een nabetaling ad ca. € 270.000 plaatsgevonden voor de periode 2007-2010.

<sup>38</sup> Bron: Besluitenlijst B&W 20 juli 2010

### 7.3. Bepaling beschikbaar budget

Norm 1: De gemeente stelt (vooraf) op geobjectiveerde gronden vast welk budget voor het onderwijshuisvestingsbeleid benodigd en beschikbaar is.  
*Geen norm, maar wel te onderzoeken: De gemeente spiegelt deze budgetten aan de fictieve budgetten in het Gemeentefonds m.b.t. onderwijshuisvesting.*

In de door de gemeente aangeleverde financiële overzichten geeft de gemeente aan dat zij jaarlijks de algemene uitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds volledig inzet ten behoeve van de huisvesting van het onderwijs in Bergen op Zoom. De algemene uitkering wordt jaarlijks als geaccordeerd budget in de begroting opgenomen. De gemeente heeft hiertoe in het verleden een budgetberekening gemaakt, gebaseerd op het fictief budget in het gemeentefonds, en deze jaarlijks geïndexeerd.

In 2005 is een toevoeging gedaan van € 400.000,- aan het budget voor onderwijshuisvesting in verband met de uitvoering van de aanpassingen ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen.

In de periode 2007 – 2010 zijn middelen aan het budget voor onderwijshuisvesting toegevoegd. De volgende toevoegingen aan het budget zijn in het kader van beleid gemaakt:

Tabel 5: extra dotaties vanuit beleidskader

<b>Toevoegingen beleidskader</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Extra middelen doordecentralisatie VO	€250.000			
Ingroeieregeling OHV	€50.000	€50.000	€50.000	
Permanente uitbreiding speciaal onderwijs	€100.000	€100.000	€50.000	
Toevoeging structureel tbv onderhoud				€200.000

Jaarlijks wordt de algemene uitkering (ten behoeve van onderwijshuisvesting) aangevuld met bovengenoemde toevoegingen genomen als uitgangsbudget voor de kosten van de huisvesting van het onderwijs in de gemeente Bergen op Zoom. Het verschil tussen dit budget en de werkelijke kosten in dat jaar werden verrekend met de egaliseringsreserve (onderwijshuisvesting). Verder worden aan de egaliseringsreserve ook rente – en verhuuropbrengsten en verkoopresultaten toegevoegd. In de periode 2006 - 2010 is het saldo van de egaliseringsreserve gedaald van € 2.470.240,- naar € 1.581.778,- (zie figuur 15).

Ten behoeve van de bekostiging van het onderhoud heeft de gemeente Bergen op Zoom een onderhoudsvoorziening waarin jaarlijks een vast bedrag wordt gestort. In de periode 2006 – 2010 is het saldo van de onderhoudsvoorziening gestegen van - € 412.873,- naar € 1.029.269,-. Om deze positieve ontwikkeling te realiseren hebben er in 2007 en 2008 extra stortingen plaatsgevonden in de onderhoudsvoorziening van respectievelijk € 141.054,- en € 1.000.000,-. Daarnaast is er in 2010 een structurele ophoging van de jaarlijkse storting doorgevoerd van € 200.000,-.

Uit een interview met een kernfunctionaris is naar voren gekomen dat het beschreven budget voor onderwijshuisvesting is bedoeld om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Daarnaast is het mogelijk dat de Raad aparte budgetten (financiering) toekent aan andere onderwijshuisvestingsprojecten via het Meerjaren Strategisch Plan (MSP). De financiering van deze projecten zou dan moeten plaatsvinden vanuit een aparte vastgoedreserve. Een belangrijke voorwaarde voor opname in het MSP is een unaniem akkoord van alle schoolbesturen.

Het geheel van de ontwikkelingen in de periode 2006-2010 wordt samengevat weergegeven in de hierna volgende de figuur.

Figuur 15: Overzicht financiële situatie onderwijshuisvesting

Gemeente Bergen op Zoom	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Inkomsten Gemeentefonds OHV</b>	€ 4.899.624	€ 4.997.617	€ 5.930.469	€ 6.492.153	€ 6.630.827
Aanvullend budget voor beleid (en verhuur)	€ -	€ 414.250	€ 150.000	€ 100.000	€ 200.000
<b>Totaal budget Onderwijshuisvesting</b>	€ 4.899.624	€ 5.411.867	€ 6.080.469	€ 6.592.153	€ 6.830.827
<b>Totale lasten Onderwijshuisvesting</b>	€ 5.956.970	€ 6.170.056	€ 6.079.853	€ 6.773.727	€ 6.929.857
Saldo interne verrekningen	€ (10.500)			€ (727)	€ (109.613)
<b>Verloop egalisatiereserve (Saldo per 1-1)</b>	€ 2.470.240	€ 1.751.726	€ 1.532.255	€ 1.660.103	€ 1.581.778
Mutatie tzv huisvestingsbudget	€ (1.046.850)	€ (758.193)	€ 610	€ (180.853)	€ 10.575
Saldo overigen (o.a. rente, verkoop en verhuur)	€ 328.337	€ 538.722	€ 127.239	€ 102.528	€ 68.305
<b>Verloop egalisatiereserve (Saldo per 31-12)</b>	€ 1.751.726	€ 1.532.255	€ 1.660.103	€ 1.581.778	€ 1.660.658
<b>Verloop onderhoudsvoorziening (Saldo per 1-1)</b>	€ (412.873)	€ 230.341	€ -	€ 821.471	€ 1.029.269

#### Spiegeling aan fictief budget

Een gemeente ontvangt vanuit het gemeentefonds een algemene uitkering om onder andere te voldoen aan haar zorgplicht ten aanzien van onderwijshuisvesting. Het totale budget in het gemeentefonds is over een gemeente verdeeld aan de hand van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. Een verdeelmaatstaf is een gemeentelijk kenmerk als aantal jongeren onder de 20 of oppervlakte. Elke verdeelmaatstaf telt per gemeente een aantal eenheden (bv. 10.000 inwoners). Deze eenheden worden vermenigvuldigd met een bedrag per eenheid. De hoogte van de uitkering voor het cluster Educatie, waar onderwijshuisvesting onder valt, is op één manier te berekenen en wordt bepaald aan de hand van 13 verdeelmaatstaven. Zowel de hoogte van het aantal eenheden als het bedrag per eenheid is jaarlijks aan verandering onderhevig. In de door het ministerie van Binnenlandse zaken gepubliceerde circulaires worden beide zaken gepubliceerd.

Om de hoogte van het fictieve budget ten behoeve van onderwijshuisvesting te bepalen wordt in de praktijk gebruik gemaakt van het rekenmodel van de PO – Raad, dat de benodigde openbare informatie en berekeningswijze heeft gekoppeld. Het gehanteerde rekenmodel van de PO – Raad bepaalt, op basis van de door het ministerie van Binnenlandse zaken gepubliceerde circulaire van maart 2010, het ongeoormerkte deel in het gemeentefonds dat ten behoeve van onderwijs-huisvesting wordt uitgekeerd.

Figuur 16: Algemene uitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting Bergen op Zoom 2010

**GEMEENTEFONDS: UITKERINGEN OHV EN EDUCATIE**

GEMEENTE: Bergen op Zoom	2010				
	educatie	aantallen	subcluster onderwijshuisvesting	subcluster overig educatie	cluster educatie
<b>Uitkeringsfactor (accres)</b>	<b>1,555</b>				
<i>Maatstaven:</i>					
1 Inwoners	€ 1,63	65582	€ -	€ 166.227	€ 166.227
2 Jongeren	€ 187,60	14902	€ 2.195.327	€ 2.151.855	€ 4.347.182
3 Huishouden met laag inkomen	€ 81,30	8860	€ 643.718	€ 476.376	€ 1.120.094
4 Mindereheden	€ 109,50	7145	€ 890.427	€ 326.170	€ 1.216.597
5 Klantenpotentieel regionaal	€ 1,67	83730	€ -	€ 217.434	€ 217.434
6 Leerlingen (V)SO en praktijkond.	€ 315,82	1856	€ 897.195	€ 14.218	€ 911.413
a. Leerlingen SBO en Praktijkonderwijs		( 0	€ -	€ -	€ -
b. (V)SO (WEC art. 2, lid 2)		( 0	€ -	€ -	€ -
7 Leerlingen VO	€ 434,27	4373	€ 2.782.915	€ 169.993	€ 2.952.907
8 Extra groei leerlingen VO	€ 221,81	0	€ -	€ -	€ -
9 Extra groei jongeren	€ 169,94	0	€ -	€ -	€ -
10 Land	€ 5,04	8005	€ 40.045	€ 22.692	€ 62.737
11 Binnenwater	€ 5,03	1308	€ 6.530	€ 3.700	€ 10.231
12 Opleidingsadressendichtheid (OAD)	€ 4,91	49299	€ 234.648	€ 141.752	€ 376.400
13 Kernen	€ 5.338,45	7	€ -24.214	€ 33.895	€ 58.109
<b>totaal</b>			<b>€ 7.715.019</b>	<b>€ 3.724.313</b>	<b>€ 11.439.332</b>

Het resultaat van deze berekening voor de gemeente Bergen op Zoom is weergegeven in figuur 16. Uit de berekening blijkt dat de hoogte van de uitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting voor de gemeente Bergen op Zoom volgens het rekenmodel voor 2010 € 7.715.019,- bedraagt. Het zo berekende bedrag ligt daarmee substantieel hoger dan het door de gemeente aangegeven bedrag. De gemeente heeft dit verschil voor 2010 geverifieerd en bevestigd.

Beoordeling 1: Voor de vaststelling van het budget voor onderwijshuisvesting hanteert de gemeente geen eenduidig en door de Raad vastgesteld rekenmodel.

*De gemeente heeft in het verleden een budgetberekening gemaakt, gebaseerd op het fictief budget in het gemeentefonds, en deze jaarlijks geïndexeerd. Deze methode heeft erin geresulteerd dat de hoogte van het gemeentelijk budget in 2010 substantieel afwijkt van de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds.*

#### 7.4. Toekenning middelen

Norm 2:

De gemeente stelt op geobjectiveerde en transparante wijze vast hoe de middelen worden toegekend aan de in de volgende periode te realiseren voorzieningen en stelt daarvan de prioriteitsvolgorde vast.

Jaarlijks wordt op basis van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom het Programma en Overzicht opgesteld. Op basis van het Programma wordt het bekostigingsplafond voor het betreffende jaar vastgesteld. In de verordening staat in bijlage IV per voorziening beschreven hoe de hoogte van de toegekende middelen wordt bepaald. De hoogte van de toegekende middelen voor voorzieningen wordt op drie manieren bepaald<sup>39</sup>:

- vergoeding op basis van normbedragen: nieuwbouw, uitbreiding, tijdelijke voorziening (huur), eerste inrichting en gymnastiek;
- vergoeding op basis van feitelijke kosten: verwijderen / verplaatse noodlokalen, realisatie semipermanente lokalen, aanpassingen, onderhoud, herstelwerkzaamheden;

De bepaling van het medegebruikstarief maakt geen deel uit van de gemeentelijke huisvestingsverordening, maar wordt door de schoolbesturen onderling zelf bepaald.

Met betrekking tot het onderhoud wordt de hoogte van de toegekende middelen bepaald aan de hand van de door het schoolbestuur ingediende offertes. Bij aanvragen voor overige voorzieningen die op basis van feitelijke kosten worden bekostigd, dient een kostenbegroting te worden toegevoegd.

Prioritering voor het toekennen van aanvragen vindt indien nodig plaats aan de hand van de "Criteria voor de urgentie van de aangevraagde voorzieningen" uit Bijlage V van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom. Prioritering is aan de orde indien niet alle aanvragen, waarvan de noodzaak is aangetoond, kunnen worden bekostigd uit het vastgestelde bekostigingsplafond. Er is in geen enkel jaar geconstateerd dat prioritering op basis van de urgentiecriteria heeft plaatsgevonden. De gemeente geeft aan dat de toepassing van urgentiecriteria in het verleden wel is overwogen, maar dat daar door het College van B&W niet voor is gekozen, omdat uitstel van onderhoud voor de toekomst waarschijnlijk tot hogere kosten zou leiden.

Na de doordecentralisatie van VO vindt een toekenning van een vast bedrag per leerling, waarbij de jaarlijkse omvang wordt bepaald door het aantal leerlingen en prognoses. Deze verrekenmethodiek is opgenomen in de doordecentralisatie-overeenkomst.

Beoordeling 2: Toekenning van middelen vindt plaats op basis van de beleidsdocumenten waaronder de gemeentelijke huisvestingsverordening en de MOP's. In het geval de middelen niet toereikend zijn dan vindt er een prioriteitstelling plaats zoals is vastgesteld in de huisvestingsverordening. In het Bestuurlijk Overleg vindt afstemming plaats tussen de gemeente en de schoolbesturen, De beschikbaarstelling van middelen voor VO vindt na doordecentralisatie in 2006 per jaar plaats op basis van het aantal leerlingen.

<sup>39</sup> Bron: Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Bergen op Zoom 2007

## 7.5. Toerekening gemeentelijke kosten

Norm 3: De gemeente stelt op geobjectiveerde en transparante wijze vast welke kosten door de gemeente zelf t.b.v. het onderwijshuisvestingsbeleid worden gemaakt en toegerekend.

De toekenning van kosten (ofwel de bekostiging van voorzieningen) is gebaseerd op de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Bergen op Zoom. Daarnaast heeft de gemeente Bergen op Zoom op een aantal punten (zie paragraaf 6.3) aanvullend beleid geformuleerd met betrekking tot onderwijshuisvesting.

In de verschillende verslagen van het Bestuurlijk Overleg is op te maken dat de gemeente en de schoolbesturen aanvullende afspraken hebben gemaakt over de bekostiging van o.a. brandveiligheid (in het kader van gebruiksvergunningen). Deze worden door de gemeente vergoed. Voor de kosten van veiligheidsglas is bepaald dat deze in principe ten laste komen van het schoolbestuur. Verder is bijvoorbeeld afgesproken dat de kosten voor verbeteringen van het binnenmilieu van de schoolgebouwen door het schoolbestuur moeten worden vergoed.

Uit interviews met kernfunctionarissen blijkt dat de interne gemeentelijke kosten ten aanzien van de uitvoering van onderwijshuisvestingsbeleid ten laste worden gebracht van het programma onderwijs. Deze zijn niet te herleiden uit de financiële overzichten.

Beoordeling 3: De gemeente heeft duidelijk vastgesteld welke projectkosten ten behoeve van onderwijshuisvesting voor rekening van de gemeente komen. De kosten van het ambtelijk apparaat zijn transparant en komen ten laste van het budget voor onderwijshuisvesting.

## 7.6. Eigendom, huur en koop

Norm 4: Bij nieuwbouw van voorzieningen vindt een geobjectiveerde en transparante afweging plaats m.b.t. de gewenste eigendomsituatie van de gebouwen.

Het juridisch eigendom van schoolgebouwen en terreinen ligt op grond van de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra bij de schoolbesturen. Indien het schoolbestuur verklaart het schoolgebouw en terreinen blijvend zal ophouden te gebruiken, valt het eigendom door middel van het economisch claimrecht terug aan de gemeente. Op basis van de bovengenoemde wetgeving is het ook mogelijk dat de gemeente een schoolgebouw (en terrein) (tijdelijk) in bruikleen geeft.

Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeente bij stedelijke vernieuwingsprojecten voor de realisatie van nieuwe gebouwen de laatste jaren aansluiting heeft gezocht bij woningcorporaties. Een kernfunctionaris van de gemeente geeft daarbij aan dat de schoolbesturen enkele jaren geleden terughoudend waren om het eigendom van de gebouwen bij een derde te leggen.

Inmiddels zou dit zijn bijgesteld, het vertrouwen is iets groter geworden, maar het heeft tot nu toe niet tot een concrete realisatie geleid. De kernfunctionaris geeft daarbij tevens aan dat een bijkomend complicerende factor betreft dat de gemeente sinds dit jaar de investeringen lineair afschrijft. Als een woningcorporatie (of andere investeerder) een huur doorberekent aan de gemeente, betekent dit op termijn hogere lasten voor de gemeente in vergelijking met de lineaire afschrijvingsmethode. Dat zou het voor de gemeente iets minder aantrekkelijk maken om voor die variant te kiezen.

In het door de gemeente aangeleverde financiële overzicht wordt geen melding gedaan van huurlasten, anders dan voor tijdelijke huisvesting.

Er zijn voor de onderwijsgebouwen die vallen onder scope van dit onderzoek, geen documenten aangetroffen waarin afwegingen worden gemaakt ten aanzien van de eigendomssituatie van schoolgebouwen.

Beoordeling 4: Voor wat betreft het eigendom van gebouw en terrein wordt de onderwijswet gevolgd. Eventuele onderzoeken naar andere eigendomssituaties hebben in het verleden niet geleid tot alternatieve eigendomsverhoudingen.

## 7.7. Aanbesteding

Norm 5: Opdrachten m.b.t. nieuwbouw, renovatie en onderhoud van schoolgebouwen worden verstrekt op basis van een uniform en transparant aanbestedingsbeleid.

De bouw en instandhouding van onderwijsgebouwen worden bekostigd met overheidsgeld. Voor de besteding van overheidsgeld aan marktpartijen, die deze werkzaamheden vervolgens tot uitvoering brengen, is de overheid (gemeente) gehouden aan wettelijke regelgeving rondom inkoop en aanbesteden. Deze zijn vastgelegd in Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO). De wet schrijft voor opdrachten met hogere opdrachtsom (Europese drempelwaarden) een Europese aanbestedingsprocedure voor. Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden, geldt het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. Daarbij geldt wel dat de gemeente afhankelijk van de hoogte van de opdrachtsom, dient toe te zien op passende aanbesteding die voldoet aan de beginselen non-discriminatoir, objectief en transparant. Dit geldt voor projecten die de gemeente onder eigen regie uitvoert, maar ook voor projecten die door derden (zoals de schoolbesturen of woningcorporaties) met geld van de gemeente worden uitgevoerd.

Het bouwheerschap bij de realisatie van voorzieningen (nieuwbouw, uitbreiding, onderhoud, etc.) ligt conform de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Bergen op Zoom bij de schoolbesturen. Het schoolbestuur kan er in overleg met de gemeente voor kiezen om het bouwheerschap bij de gemeente of derden te leggen. De bouwheer bepaalt en organiseert de aanbesteding.

De gemeente Bergen op Zoom kent een eigen inkoopbeleid<sup>40</sup>. Dit beleid heeft als doelstellingen het naleven van wet- en regelgeving en het nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Voor opdrachten boven de

<sup>40</sup> Inkoopbeleid gemeente Bergen op Zoom, januari 2008



Europese drempelwaarden dienen de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten gevolgd te worden zoals vastgelegd in het (BAO).

Voor wat betreft opdrachten onder deze drempelwaarden is in artikel 5 van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs bepaald dat bij bekostiging op basis van werkelijke kosten door de aanvrager moet worden overlegd:

- 1 offerte bij geraamde kosten tot € 2.000
- 2 offertes bij geraamde kosten van € 2.000 tot € 50.000
- 3 offertes bij geraamde kosten van meer dan € 50.000.

Beoordeling 5: De gemeente hanteert een aanbesteding/ inkoopbeleid. Deze gaat uit van de beginselen van objectiviteit, non-discriminatie en transparantie.

## 7.8. Monitoring

Norm 6: De voorgenomen voorzieningen worden financieel gemonitord en conform de beschikbaar gestelde budgetten gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen worden die op basis van een gestructureerd proces bijgesteld.

Uit interviews met kernfunctionarissen en schoolbesturen en documentenanalyse blijkt dat de gemeente de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs hanteert bij de bekostiging van voorzieningen. In het geval van bekostiging conform normbedragen kwamen tot 2010 overschrijdingen ten goede van het schoolbestuur. Overschrijdingen zijn voor risico van de schoolbesturen, maar werden regelmatig door de gemeente aanvullend vergoed.

Met de doordecentralisatie van het Voortgezet Onderwijs is in 2006 met de schoolbesturen overeengekomen dat zij op basis van hun leerlingenaantallen jaarlijks gelden ontvangen van de gemeente. Hiervoor dienen de scholen elk jaar hun jaarcijfers, het huisvestingsplan, het aantal leerlingen en MOP's bij de gemeente in te dienen. Volgens de kernfunctionarissen van de gemeente gebeurt dit regelmatig niet tijdig en onvolledig. Naast controle van deze jaarstukken vindt er door de gemeente geen aanvullende monitoring plaats op de uitvoering van de huisvestingsverantwoordelijkheden van de schoolbesturen.

Voor de bekostiging van de voorzieningen geldt dat de bouwheer, meestal de schoolbesturen, de plannen en de begrotingen aan de gemeente dient voor te leggen. Indien op dat moment financiële afwijkingen op de voorgenomen voorzieningen worden geconstateerd dan treedt de gemeente met het schoolbestuur in overleg om de uitvoering van de werkzaamheden bij te sturen. Voor kleinere werkzaamheden geldt dat eventuele tegenvallende resultaten door schoolbesturen aan de gemeente worden gemeld.

Vanaf 2005 worden jaarlijks financiële overzichten gemaakt in het kader van het Meerjaren Investeringsplan Onderwijshuisvesting. In deze overzichten worden zowel de toekomstige kosten als baten ten aanzien van onderwijshuisvesting inzichtelijk gemaakt voor de komende 10 jaar. Tevens worden 'de aanpassingen in de loop van het jaar' als spoedaanvragen en veranderingen in het huisvestingsprogramma voor het betreffende jaar verwerkt (zie ook § 5.10, fig. 7). Deze aanpassingen leiden tot wijzigingen in de programmabegroting (onderwijshuisvesting).

Beoordeling 6: De gemeente controleert de uitvoeringsplannen van de voorzieningen alvorens deze door de bouwheer worden aanbesteed en uitgevoerd. Indien de geprognosticeerde kosten het budget overschrijden dan wordt er bijgestuurd.

Bij budgetoverschrijdingen geldt in principe dat de bouwheer verantwoordelijk is voor deze kosten. Afwijkingen op het huisvestingsprogramma worden als 'aanpassingen in de loop van het jaar' meegenomen op de financiële overzichten naar de Raad.

## 8. Conclusies en aanbevelingen

### 8.1. Conclusies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de drie deelvragen zoals genoemd op pagina 5 van deze conceptrapportage. Voor de conclusies zijn gebaseerd op de behandelingen in de hoofdstukken 5 tot en met 7. Met betrekking tot de volgende deelvragen worden conclusies getrokken:

1. **Beleid:** op welke wijze is het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting tot stand gekomen en heeft dit geresulteerd in duidelijke doelstellingen waarbij de Raad voldoende in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
2. **Inhoudelijk- technisch:** sluiten de kwantiteit en de kwaliteit van de voorzieningen aan op deze doelstellingen?
3. **Financieel:** Welke kosten zijn aan onderwijshuisvesting gebonden en hoe wordt de verdeling van middelen bepaald en waardoor worden op hoofdlijnen verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeentes veroorzaakt.<sup>41</sup>

De beantwoording van deze deelvragen leidt aan het eind van dit hoofdstuk tot de beantwoording van de hoofdvraag "In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?"

#### **Beleid**

**Conclusie 1: Het beleid is direct na de decentralisatie geformuleerd en wordt (zo goed als) jaarlijks geactualiseerd.**

Na de decentralisatie van onderwijshuisvesting is de gemeente direct overgegaan tot het opstellen van een gemeentelijke huisvestingsverordening. Deze verordening volgt grotendeels het basismodel dat de VNG hiervoor had opgesteld en is op onderdelen specifiek gemaakt. Gedurende de onderzoeksperiode is de verordening zo goed als jaarlijks geactualiseerd en door de Raad vastgesteld. Hiermee beschikt de gemeente gedurende de gehele onderzoeksperiode over een actueel beleidskader voor onderwijshuisvesting.

**Conclusie 2: Vanaf ca. 2002 heeft de gemeente verschillende (aanvullende) (beleids)doelstellingen opgesteld die een relatie hebben met onderwijshuisvesting. De uitvoering van deze doelstellingen wordt door de gemeente gemonitord.**

De eerste periode na decentralisatie wordt met name besteed aan de uitvoering van het beleid dat is vastgelegd in de gemeentelijke verordening voor onderwijshuisvesting. In de bestuursperiode 2002-2006 formuleert de gemeente maatschappelijke doelstellingen, waaronder de bereikbaarheid van voorzieningen in de buurt (spreidingsplan) en de totstandbrenging van een sluitende aanpak 0-23 jarigen, waarbij voorzieningen per leeftijdsgroep op elkaar aansluiten (doorlopende leerlijnen). In 2004 heeft dit geleid tot het opstellen van de kadernota Peuterspeelzalen en de kadernota Brede Scholen. De realisatie van de

---

<sup>41</sup> De vergelijking tussen de vijf betrokken gemeentes wordt in de koepelnotitie behandeld

doelstellingen wordt door de gemeente gemonitord en er wordt periodiek gerapporteerd in de Monitor Brede Scholen. In 2010 worden Brede Scholen als belangrijke kernvoorzieningen opgenomen in het Convenant Woonservice Gebieden Bergen op Zoom.

**Conclusie 3: De Raad wordt jaarlijks in staat gesteld om kennis te nemen van het uitgevoerde beleid en de plannen voor het aankomende jaar. Meerjarenprognoses liggen ten grondslag aan de rapportages.**

*Het College van B&W biedt de Raad inzicht in het gevoerde onderwijshuisvestingsbeleid. Dit vindt doorgaans plaats in de vorm van verschillende beleidsdocumenten (Huisvestingsverordening, MIP, MOP, het huisvestings-programma en het MSP) die ten grondslag liggen aan de voorstellen voor begrotingswijzigingen. In het MIP wordt een meerjarenperspectief gerapporteerd, waarin de (verwachte) toekomstige ontwikkelingen worden gespiegeld aan de huidige situatie, en conclusies worden getrokken voor de komende jaren. Het College voldoet daarmee aan haar verplichtingen met betrekking tot het informeren van de Raad.*

**Conclusie 4: Er is een afstand tussen de Raad en het beleidsveld onderwijshuisvesting.**

In het collegeprogramma 2006-2010 heeft als specifieke doelstelling opgenomen om de Raad beter te faciliteren in haar taakstellende en controlerende rol. Dit wil zij doen door de Raad in belangrijke dossiers, eerder en intensiever te betrekken bij de voorbereidingen van beleidsdoelstellingen.

Met betrekking tot onderwijshuisvestingsbeleid, geeft de gemeente in interviews aan dat de Raad het beleid van Onderwijshuisvesting als complex ervaart en de beleids- en begrotingsvoorstellen van het College ziet als lopende verplichtingen van beleid dat op landelijk niveau wordt bepaald. Uit deze informatie blijkt dat de Collegedoelstelling uit de periode 2006-2010 aangaande onderwijshuisvestingsbeleid (nog) niet het gewenste effect hebben gehad.

Onderwerpen die betrekking hebben op onderwijshuisvesting kunnen in drie Raadscommissies worden behandeld. In de praktijk wordt de nadruk met name gelegd op de financiële of bestemmingsplantechnische invloed, die de plannen hebben op andere initiatieven. Het komt niet vaak voor dat de Raad contact heeft met schoolbesturen, bijvoorbeeld door informele bijeenkomsten of doordat schoolbesturen in commissies inspreken. Gedurende de onderzoeksperiode zijn er enkel twee voorbeelden bekend waarin de Raad zich heeft bezig gehouden met nieuwe initiatieven op het gebied van onderwijshuisvestingsbeleid. Dit betreffen de wijziging van de regels rondom verwijzing naar leegstand in 2001 (zie ook conclusie 7) en de zogenoemde 'herbezinning' op onderwijshuisvestingsbeleid in 2007/2008.

Bij de bovenstaande conclusie dient uiteraard rekening te worden gehouden met de rol van de Raad na de Wet dualisering van het gemeentebestuur, waarin de Raad een controlerende taak heeft op de beleidsverantwoordelijkheid van het College van B&W.

**Conclusie 5: Schoolbesturen wensen eerder te worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid onderwijshuisvesting.**

Uit interviews en enquêtes blijkt dat de schoolbesturen onvoldoende inzicht hebben in hoe onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Bergen op Zoom tot stand komt en de rol die de Raad daarin speelt. Daarbij geven zij tevens aan de behoefte te hebben om door de gemeente eerder (in een vroeger stadium) bij beleidsvorming betrokken te worden.

De schoolbesturen geven aan dat zij in het OOGO, Bestuurlijk Overleg of door middel van concept beleidsplannen door de gemeente geïnformeerd worden over voorgenomen beleidswijzigingen. Ook kunnen schoolbesturen in het Bestuurlijk Overleg zelf punten inbrengen. Opmerkelijk is dat de gemeente het regelmatige informele contact tussen de gemeente en de schoolbesturen aanhaalt als bron van waaruit vele beleidsinitiatieven ontstaan en welke vervolgens door de gemeente verder worden uitgewerkt in beleidsstukken. Vanwege het informele karakter zouden schoolbesturen zich hier onvoldoende van bewust zijn.

***Inhoudelijk-technisch***

**Conclusie 6: Het technische kwaliteitsniveau van de schoolgebouwen is goed. De gemeente komt haar verplichtingen na met betrekking tot het toekennen van middelen voor maatregelen ten behoeve van een goede instandhouding van de gebouwen.**

In alle interviews en enquêtes met de schoolbesturen, spreken dezen zich overwegend positief uit over de technische kwaliteit van de gebouwen. De mate waarin de gemeente haar verplichtingen nakomt met betrekking tot het beschikbaar stellen van middelen wordt daarbij positief beoordeeld.

De gemeente laat vanaf 2001 jaarlijks MOP's opstellen voor alle schoolgebouwen en voert de werkzaamheden conform planning uit. Na 2006 (doordecentralisatie VO) zijn de VO scholen verplicht om zelf MOP's op te stellen en deze jaarlijks aan de gemeente te overhandigen.

Uit de financiële behandeling aangaande het beschikbare fonds voor de uitvoering van onderhoudsvoorzieningen blijkt dat de Raad in het verleden wegens tekorten extra dotaties heeft gedaan aan het onderhoudsfonds. Vanaf 2010 worden er structureel aanvullende middelen aan het fonds toegekend. De gemeente geeft aan dat met de financiële bijstelling van het onderhoudsfonds op basis van de huidige MOP's, aan alle onderhoudsverplichtingen voor de komende jaren (gemiddeld) kan worden voldaan.

**Conclusie 7: Beleid van de gemeente met betrekking tot de verwijzing naar medegebruik heeft geleid tot een hoog aantal aan tijdelijke huisvesting en leegstand binnen de resterende gebouwen. Dit heeft inmiddels geleid tot de nodige beleidsbijstellingen.**

Vanaf 2001 heeft de Raad besloten tot het uitgangspunt dat medegebruik van ruimtes in het gebouw van een andere school onwenselijk is en dat elke school daarmee (indien mogelijk) recht heeft op (tijdelijke) uitbreiding bij het eigen schoolgebouw. Dit, tezamen met een daling van de leerlingenaantallen heeft geleid

tot een hoge mate van leegstand. In 2010 resulteert dit - voor primair onderwijs - in een leegstand van 17% (51 lokalen op een totaal van 306 lokalen). Een deel van deze leegstand (17 door het College van B&W goedgekeurde lokalen) is onderverhuurd aan andere maatschappelijke functies, zoals peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang.

Als een van de maatregelen die volgde uit de 'herbezinning' op onderwijshuisvestingsbeleid is in 2010 door de Raad besloten om de in 2001 ingevoerde beleidsregels inzake de verwijzing naar medegebruik, terug te draaien. Dit in verband met de hoge kosten (in verband met leegstand en tijdelijke huisvesting) die hiermee gemoeid gaan. De effecten van deze maatregel zijn nog niet bekend.

Dalende leerlingenprognoses geven voor de toekomst aan dat er meer leegstand binnen de gemeente zal ontstaan. Als antwoord hierop zullen in eerste instantie het aantal tijdelijke lokalen worden afgestoten. De gemeente geeft aan bij een verdere toename van leegstand, de schoolbesturen primair verantwoordelijk zijn voor het in verhuur of medegebruik geven van de overtollige ruimtes. Als dit niet lukt dan kunnen schoolbesturen de ruimtes teruggeven aan de gemeente, waarna deze de lokalen kan onttrekken aan het onderwijs.

Uit de informatie die verstrekt is in het kader van de procedure van hoor en wederhoor blijkt dat inmiddels diverse acties zijn en worden ondernomen die leiden tot vermindering van de leegstand.

**Conclusie 8: De gemeente hanteert een aanvullende ambitie met betrekking tot de realisatie van duurzaamheid in openbare gebouwen. Voor wat betreft de schoolgebouwen zijn er geen extra middelen beschikbaar om deze ambitie te realiseren.**

De Kadernotitie 2010-2014 van de gemeente Bergen op Zoom vermeldt de gemeentelijke ambitie om openbare gebouwen duurzaam en energiezuinig te realiseren, Dit ter ondersteuning van de overkoepelende gemeentelijke ambitie om in 2025 een klimaatneutrale gemeente te zijn. Voor wat betreft de schoolgebouwen is de gemeente bekend met het "Programma van Eisen Frisse Scholen" (van Senter Novem), maar heeft dit niet als beleid geformuleerd. Duurzaamheid heeft vooral de aandacht bij nieuwbouw, waarbij uitgangspunt is dat maatregelen op dit gebied worden gerealiseerd indien en voor zover dat binnen het genormeerde budget haalbaar is. De ambitie wordt in de praktijk daarom enkel gerealiseerd waar dat binnen de beschikbare middelen mogelijk is of als schoolbesturen zelf voor de bekostiging zorg dragen.

De schoolbesturen zelf geven aan dat zij de middelen en de mogelijkheden vaak niet hebben om een dergelijke (voor)investering te doen, ook niet als deze op termijn wordt terugverdiend in de exploitatie.

Voor investeringen in de bestaande gebouwen heeft de gemeente schoolbesturen in 2009 ondersteund bij de aanvraag van de landelijke subsidieregeling Binnenmilieu. Volgens de schoolbesturen is hierbij zoveel mogelijk gekeken naar maatregelen die het energieverbruik van de scholen verminderden en zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij werkzaamheden die voor onderhoud in aanmerking kwamen. Zowel de gemeente als de schoolbesturen geven in interviews aan dat alle overige investeringen ter verbetering van binnenklimaat en duurzaamheid door de schoolbesturen zelf bekostigd dienen te worden.

**Conclusie 9: De gemeente monitort de doordecentralisatie van het Voortgezet Onderwijs met name op financieel gebied.**

De doordecentralisatie van het VO in 2006 houdt vooral in dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren en in stand houden van adequate onderwijshuisvesting, van de gemeente is overgegaan naar de schoolbesturen. De schoolbesturen hebben daarbij de verplichting om jaarlijks aan de gemeente te rapporteren. Dit gebeurt door aanlevering van de financiële jaarcijfers, de leerlingenprognoses, het huisvestingsplan en het MOP. Op basis hiervan monitort de gemeente de status quo en worden de uitkeringen aan de schoolbesturen vastgesteld.

Uit de interviews met de gemeente en de schoolbesturen blijkt dat de gemeente de gebouwelijke kwaliteit en ontwikkelingen niet monitort. Dit blijkt tevens uit de reactie van de gemeente dat zij niet beschikt over een overzicht van de gebouwcapaciteit van VO na 2006. Het monitoren van deze ontwikkelingen is ook geen verplichting die de gemeente heeft vanuit de doordecentralisatie-overeenkomst met de schoolbesturen. De monitoring die vanuit de gemeente plaatsvindt richt zich met name op de gegevens die van belang zijn voor het vaststellen van de financiële uitkering aan de schoolbesturen.

**Financiën**

**Conclusie 10: De gemeente heeft gedurende de onderzoeksperiode structureel een te laag budget gereserveerd voor de realisatie en instandhouding van de onderwijsgebouwen.**

In hoofdstuk 7.3 wordt aangegeven dat de gemeente jaarlijks aanspraak moet maken op de egalisatiereserve voor onderwijshuisvesting. De ontwikkeling van deze reserve laat dan ook een neerwaartse trend zien van (afgerond) € 2.470.000,- in 2006 naar (afgerond) € 1.580.000,- in 2010.

Voor het onderhoud aan de gebouwen geeft de gemeente structureel meer uit dan beschikbaar is binnen het onderhoudsfonds. Als voorbeeld heeft de gemeente in 2007 en 2008 in totaal (afgerond) € 1.140.000,- aan extra middelen in het onderhoudsfonds gestort als bijdragen om het negatieve saldo van (afgerond) € 410.000,- te verhogen naar een positief saldo van (afgerond) € 1.030.000,- in 2010. Vanaf 2010 is de jaarlijkse dotatie aan het onderhoudsfonds structureel met € 200.000,- verhoogd.

**Conclusie 11: De gemeente hanteert een lager budget voor onderwijs-huisvesting dan dat zij ontvangt vanuit de rijksvergoedingen.**

De gemeente geeft zelf in haar financiële stukken aan dat zij jaarlijks de algemene uitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting in het gemeentefonds volledig inzet ten behoeve van de huisvesting van het onderwijs in Bergen op Zoom. De tabel (figuur 16), die is uitgegeven door de PO Raad, toont voor 2010 een uitkering van € 7.715.019,-. De gemeente Bergen op Zoom spreekt voor 2010 zelf over een totaalbudget van € 6.630.827,- (zie figuur 15). De gemeente Bergen op Zoom stelt haar budget voor 2010 hiermee (afgerond) € 1.084.000,- lager dan de vergoedingen die zij hiervoor ontvangt vanuit de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting. De middelen die de gemeente vanuit de algemene uitkering

ontvangt betreft een niet-geoormerkte uitkering. De gemeente is derhalve vrij om zelf te bepalen hoe zij deze middelen inzet.

In haar reactie bevestigt de gemeente Bergen op Zoom het getal uit figuur 16. De rede voor het verschil is dat de gemeente in het verleden (tenminste voor 2005 en waarschijnlijk in 1997) de hoogte van het budget voor OHV heeft bepaald aan de hand van de inkomsten in het gemeentefonds. Daarna heeft de gemeente het budget jaarlijks volgens de gemeentelijk index laten verlopen (stijgen). Doordat het aandeel onderwijs in de algemene uitkering aanzienlijk sneller is gestegen dan de gemeentelijke index, is er door de jaren heen een substantieel verschil tussen het budget en het werkelijke aandeel onderwijs in de algemene uitkering ontstaan.

**Conclusie 12: De gemeente grijpt tijdig in om de structurele budgettaire tekorten en de negatieve ontwikkelingen van het egalisatiefonds te keren door het doorvoeren van beleidswijzigingen voor de onderwijshuisvesting.**

De gemeente signaleert in 2007 dat beleidswijzigingen nodig zijn om de structurele financiële tekorten, ten opzichte van het vastgestelde budget, tegen te gaan. Op dat moment is er sprake van een positief saldo in de egalisatiereserve (€ 1.660.103,-). Wel wordt geconstateerd dat de reserve per jaar terugloopt door het opvangen van de jaarlijkse budgettaire tekorten.

Het gemeentelijk besluit tot beleidswijzigingen vindt daarmee plaats op het moment dat de negatieve kostenontwikkelingen in een meerjarenperspectief aantoonbaar zijn, maar nog niet hebben geleid tot een negatieve stand van de egalisatiereserve. Het ingrijpen van de gemeente is daarmee tijdig en proactief. Hierbij wordt wel opgemerkt dat in 2007 en 2008 in totaal circa € 1.100.000,- aan extra middelen vanuit de algemene reserve aan het onderhoudsfonds zijn toegevoegd. Dit kan tevens gezien worden als een tussentijdse ophoging van de egalisatiereserve, daar de tekorten op het gebied van onderhoud vanuit de egalisatiereserve hadden kunnen worden voldaan. Hiermee zou de egalisatiereserve in 2008 op circa € 400.000,- na zijn uitgeput.

**Conclusie 14: De eigen kosten die de gemeentelijke maakt voor het uitvoeren van het onderwijshuisvestingsbeleid worden niet toegeschreven aan het onderwijshuisvestingsbudget.**

De gemeente geeft aan dat de kosten die het gemeentelijk apparaat maakt voor het opstellen en de uitvoering van onderwijshuisvestingsbeleid, toegerekend worden aan het budget voor onderwijs en dus niet worden bekostigd vanuit het onderwijshuisvestingsbudget. Deze kosten staan daarom niet gespecificeerd in de financiële overzichten met betrekking tot het onderwijshuisvestingsprogramma.



## Beantwoording van de hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: "In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen in de gemeente Bergen op Zoom als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?"

Op basis van de bevindingen en de conclusies in deze rapportage wordt de hoofdvraag onderstaand als volgt beantwoord:

De toekenning van de huisvestingsvoorzieningen in de gemeente Bergen op Zoom kan als **effectief** worden aangemerkt. De gemeente heeft gedurende de gehele onderzoeksperiode over een actueel onderwijshuisvestingsbeleid. De uitvoering van dit beleid geschiedt op basis van een meerjarenperspectief en wordt jaarlijks vertaalt in een onderwijshuisvestingsprogramma, waarin alle toegekende en niet-toegekende aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen zijn opgenomen. De gemeente heeft hierbij goed inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de schoolgebouwen.

De toekenning van de huisvestingsvoorzieningen kan als **redelijk doelmatig** worden aangemerkt. De gemeente heeft gedurende de onderzoeksperiode een structureel tekort gehad op de jaarlijks vastgestelde budgetten. Daarbij was er tevens spraken van een sterk teruglopende egaliseringsreserve en onderhoudsfonds. In de periode 2006-2010 heeft dit geleid tot een financiële heroverweging van het onderwijshuisvestingsbeleid. De gemeente heeft met de uitgave van de middelen echter een overwegend goede kwaliteit van de onderwijsgebouwen gerealiseerd en gewaarborgd. De gemeente heeft haar onderwijshuisvestingsbeleid uitgevoerd met jaarlijks lagere budgetten dan de middelen die zij vanuit de algemene uitkering hiervoor ontving in het gemeentefonds.

De toekenning van de huisvestingsvoorzieningen kan als **transparant** worden aangemerkt. De toekenning van huisvestingsvoorzieningen wordt structureel besproken met de schoolbesturen. De besluitvorming door de raad verloopt volgens vaste structuren en is gebaseerd op heldere kaders als de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs.

## 8.2. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 5 tot en met 7 en de conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan aan de gemeente Bergen op Zoom met betrekking tot de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting:

### **1) *Verder vergroten van de samenwerking tussen de Raad, College en de schoolbesturen***

De beleidsdoelstelling uit het collegeprogramma 2006-2010 om de Raad beter te faciliteren in haar kaderstellende en controlerende rol is op het gebied van onderwijshuisvestingsbeleid niet, of hooguit ten dele gerealiseerd. Om de (vroegtijdige) betrokkenheid van de Raad te vergroten dienen de volgende aandachtsvelden verder te worden ontwikkeld:

- a) Het vergroten van het aantal contactmomenten tussen de Raad, het College en de schoolbesturen. Door regelmatig (een aantal momenten per jaar) in informele setting bijeen te komen om kennis, visie en informatie te delen, ontstaat inzicht in de belangen en de problematiek die partijen bezig houden. Dit vergroot inhoudelijke kennis, begrip en draagvlak.
- b) Het bieden van een meer integrale overzicht (rapportage) aan de Raad, opgesteld vanuit een meerjaren visie, inclusief uitgewerkte alternatieven. De rapportages van het College aan de Raad zijn correct en volledig. Door de complexiteit en veelzijdigheid van onderwijshuisvestingsbeleid bieden de verschillende rapportages en beleidsstukken echter een gefragmenteerd beeld en zijn daardoor voor de Raad lastig te doorgronden. Een periodieke rapportage (accommodatiebeleidsplan), opgesteld vanuit een brede langetermijnvisie op maatschappelijke voorzieningen en de positie van onderwijshuisvesting daarbinnen, draagt positief bij aan het inzicht dat de Raad nodig heeft om kaders te stellen en de verschillende beleidstukken te interpreteren.
- c) Het (her)invoeren van de periodieke evaluatie van het onderwijshuisvestingsbeleid zoals door de Raad opgedragen bij de decentralisatie in 1996/1997. Door samen met de Raad, het College en de schoolbesturen, de totstandkoming en de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid periodiek te evalueren, ontstaat er een goed inzicht in de sterke en zwakke punten binnen de samenwerking en de gevoerde beleidsprocedures. Hieruit worden heldere verbeterpunten geformuleerd, welke binnen een collegeperiode worden doorgevoerd.

### **2) *Samen met de schoolbesturen werken aan de verbetering van duurzaamheid en energiezuinige gebouwen***

De ambitie die de gemeente stelt om energiezuinige gebouwen te realiseren als bijdrage aan de klimaatneutrale gemeente in 2025, vraagt om een actieve inzet hierop door de gemeente. Op dit moment voert de gemeente geen actief beleid om deze doelstelling binnen onderwijshuisvesting te realiseren. Het realiseren van de duurzaamheidsambitie in onderwijsgebouwen van de gemeente Bergen op Zoom, is afhankelijk van de investeringsmogelijkheden van schoolbesturen, of een eventueel positieve marktwerking bij nieuwbouw of renovatieprojecten (positief aanbe-

stedingsresultaat ten opzichte van de uitgekeerde bedragen uit de onderwijshuisvestingsverordening).

Ten behoeve van het realiseren van de eigen duurzaamheidsambitie wordt de gemeente geadviseerd een actievere en meer stimulerende rol te vervullen, om samen met de schoolbesturen de voorwaarden te creëren op basis waarvan de benodigde aanvullende investeringen in de gebouwen kunnen worden gedaan.

**3) *Het vaststellen van een standaard rekenmethodiek ten behoeve van jaarlijkse onderwijshuisvestingsbudget en periodieke terugkoppeling naar uitkering in het gemeentefonds***

De gemeente gaat er bij de jaarlijkse vaststelling van de onderwijshuisvestingsbudgetten van uit dat deze zijn gebaseerd op de uitkeringen voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. In de praktijk blijken deze budgetten lager te zijn dan het (niet geormerkte) aandeel in de uitkering in het gemeentefonds.

Om zichzelf te vergewissen van een transparante en eenduidige bepaling van het jaarlijkse onderwijshuisvestingsbudget, wordt de gemeente geadviseerd om een door de Raad vast te stellen standaard berekeningsmethodiek te ontwikkelen. Deze berekeningsmethodiek wordt jaarlijks toegepast bij de vaststelling van het budget en kan periodiek worden gespiegeld aan de algemene uitkering in het gemeentefonds en zo nodig worden bijgesteld.

## 9. Reactie College op conceptrapport

Conform de daarvoor geldende procedure heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 31 mei 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

In het kader van het onderzoek naar onderwijshuisvesting in Bergen op Zoom doen wij u hierbij onze reactie toekomen op het conceptrapport. Onze reactie volgt op de ambtelijke reactie die u eerder mocht ontvangen. Gezien de omvangrijke opdracht vanwege de gekozen onderzoeksperiode, de complexiteit en verwevenheid met andere doeleinden, stellen wij dat u er in geslaagd bent het dossier goed te verwoorden. Zonder aan de inhoud van het rapport afbreuk te willen doen en zonder in herhaling te willen vallen, vinden wij het van belang enkele algemene opmerkingen te maken.

- (i) In het onderzoek zijn de speciale school voor basisonderwijs (Driemaster) en het (voortgezet) speciaal onderwijs uitgezonderd, omdat deze scholen niet wijkgericht (genoeg) zijn. Wij vinden dat zij juist onderdeel moeten zijn binnen de onderzoeksvraag. Inhoudelijke en financiële afwegingen (en kaders) spelen een rol binnen het hele spectrum onderwijshuisvestingsbeleid. Juist voor wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben wij de ambitie gerealiseerd tot een uitbreiding van het onderwijsaanbod. Dit is een bestuurlijke keuze, geen verplichting. Deze keuze vergt hoge investeringen binnen dezelfde programmabegroting, maar heeft een positief effect op bijvoorbeeld educatieve doeleinden, zoals leerlingenvervoer en dichtnabij onderwijs. Ook het lokale zorgaanbod, waaronder jeugdzorg, komt nog meer tot ontwikkeling. Omdat u in het conceptrapport wel de relatie legt naar bijvoorbeeld verbreding van scholen, vinden wij het jammer dat u deze relatie(s) onbelicht laat.
- (ii) De gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting behelst in het kort de zorg voor een adequaat en voldoende (gespreid) aanbod van die huisvesting. Wij refereerden in de voorgaande alinea al aan verbreding van scholen. In het rapport wordt beschreven dat brede scholen binnen onderwijshuisvestingsbeleid vorm moeten worden gegeven. Maar onderwijshuisvesting is juist dienend (vastgoed) aan andere beleidsvelden. Te denken valt aan peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, wijkactiviteiten, cultuuropgaven en sportverbreding. Binnen de verordening voor onderwijshuisvesting is geregeld dat onderwijsruimten voor andere (maatschappelijke) doeleinden kunnen worden ingezet. De vraag daartoe kan gesteld worden door een schoolbestuur, een andere beleidsafdeling of een externe partij.
- (iii) De laatste algemene opmerking betreft de vermelding in het conceptrapport dat binnen de verordening voor onderwijshuisvesting brandveiligheid, asbest, arbo, gebruiksvergunningen e.d. niet voldoende zijn geborgd. Eerder is aan u gemeld dat maatregelen op het gebied van deze onderwerpen jurisprudentie bestaat. Daardoor is het duidelijk dat bekostiging van deze maatregelen niet behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Anders gesteld: het behoort niet tot de gemeentelijke zorgplicht. Wij hebben wel afspraken gemaakt met de

schoolbesturen. Voor aanpassingen aan schoolgebouwen om passende gebruiksvergunningen te verkrijgen, hebben wij (onverplicht) een groot deel bijgedragen aan de kosten van de schoolbesturen. Voor het verwijderen van asbest hebben wij sinds de decentralisatie in 1997 verantwoordelijkheid genomen. Bij vermoeden van asbest, betalen wij de onderzoekskosten en bij aangetroffen aanwezigheid, de verwijderingskosten. Ook in het Meerjaren Onderhouds Plan wordt hieraan aandacht geschonken.

Voor wat betreft de beantwoording van de hoofdvraag in uw onderzoek, de conclusies en aanbevelingen reageren wij als volgt. De vraag in hoeverre de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant is aan te merken, heeft u positief beantwoord. Zij het dat u van mening bent dat wij meer middelen hadden kunnen reserveren voor investeringen. Wij lezen dat toch anders. Met kennelijk te weinig beschikbare middelen hebben wij adequaat huisvestingsbeleid gevoerd, zelfs extra maatregelen kunnen treffen en onze eigen ambities waar kunnen maken.

Uw conclusies in het conceptrapport leiden naar de volgende aanbevelingen:

1. Het verder vergroten van de samenwerking tussen raad, college en schoolbesturen door ontwikkeling van de volgende aandachtsvelden:
  - a. informele contactmomenten om bijvoorbeeld visies uit te wisselen
  - b. integraaloverzicht rapportage, bijvoorbeeld accommodatieplan
  - c. (her)invoeren periodieke evaluatie onderwijshuisvestingsbeleid tussen raad, college en schoolbesturen
2. Samen met schoolbesturen werken aan verbetering duurzaamheid en energiezuinige gebouwen
3. Het vaststellen van een jaarlijkse rekenmethodiek voor jaarlijks onderwijshuisvestingsbudget en periodieke terugkoppeling naar uitkering gemeentefonds

Hieronder lichten wij onze overwegingen over deze aanbevelingen toe.

Met referentie aan de eerste aanbeveling stellen wij het volgende. Uw onderzoek heeft plaatsgevonden door studie van documenten en het interviewen van enkele sleutelfiguren. Een breder onderzoek kon gezien uw planning niet plaatsvinden. Informele contactmomenten om visies te delen, vinden vooral met ons college plaats. Maar dergelijke uitwisselingen zijn niet beperkt tot onderwijshuisvesting. Deze spelen vaak op een breder vlak, waarbij, zoals eerder gesteld, onderwijshuisvesting een rol kan spelen. Wij organiseren bijeenkomsten met de gemeenteraad om voorgenomen beleid met elkaar te delen en ieders zienswijze daarop te verzamelen. Ook hierbij gaat het om beleid in bredere zin. Een voorbeeld is de realisatie van een brede school (in Borgvliet) met een krediet uit een ander budget dan onderwijshuisvesting. Het doel, de noodzaak, de urgentie en de financiële en beleidskaders worden in een afzonderlijke bijeenkomst met de gemeenteraad besproken. Wij zijn van mening dat wij uw aanbeveling al uitvoeren en zullen, waar gewenst en mogelijk, uiteraard dergelijke contactmomenten blijven stimuleren en organiseren.

U beveelt aan een accommodatieplan op te stellen waarin naast de scholen ook andere maatschappelijke voorzieningen een plaats vinden. Ten tijde van het opstellen van deze reactie wordt de laatste hand gelegd aan ons vastgoedbeleid, dat aan de gemeenteraad zal worden voorgelegd. Onderwijshuisvesting (inclusief beleid) maakt deel uit van dit vastgoedbeleid. Dat bestendigt onze

eerdere opmerkingen over de dienende rol van onderwijshuisvesting en de inhoud van de gemeentelijke zorgplicht. Het is juist de bedoeling en de kracht binnen onze gemeente om inhoudelijke doelen zoveel mogelijk op de beleidsafdelingen vorm te geven en een eventueel daaruit voortvloeiende fysieke invulling binnen vastgoed te doen realiseren.

Een periodieke evaluatie van het onderwijshuisvestingsbeleid tussen gemeenteraad, ons college en de schoolbesturen is uiteraard mogelijk, maar wij hebben een aantal instrumenten waarin telkens terugkoppeling plaatsvindt over gerealiseerde gebouwen, wisselingen, verbredingen, verhuizingen, nieuwe inzichten die tot ontwikkelingen hebben geleid, de financiële vertaling daarvan enzovoorts (jaarlijkse programma's, de jaarlijks geactualiseerde verordening, het Meerjaren Investerings Plan, Meerjaren Onderhouds Plan, Beleidskaders, jaarrekeningen, bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuren). Daarnaast houden wij ons vizier op de toekomst gericht. Ontwikkelingen in de maatschappij, regelgeving, economie en financieel klimaat houden ons en de schoolbesturen scherp om waar mogelijk te anticiperen of maatregelen te treffen. Onderwerpen als bezuinigingen bij de rijksoverheid en gemeenten, passend onderwijs, een gestaag teruglopend aantal leerlingen, toenemende prestatievragen op het gebied van binnenklimaat en duurzaamheid, zijn op dit moment onderwerpen die alle betrokken partijen bezig houden en waar regelmatig met elkaar over wordt afgestemd.

Uw tweede aanbeveling betreft de opgave tot duurzaamheid en energiebesparing. Ook ons college hecht aan het zoveel mogelijk verduurzamen van schoolgebouwen. Er bestaat echter geen aparte voorziening binnen onderwijshuisvesting die deze ambitie kan waarmaken. Slechts bij (vervangende) nieuwbouw of (permanente) uitbreiding kan in het programma van eisen duurzaamheid worden ingebouwd. Is de daarvoor beschikbare normvergoeding voldoende, dan kan dit worden gerealiseerd. In het huidige aanbestedingsklimaat heeft zich dat bewezen bij de aanbestedingen voor de nieuwe speciale scholen het Aventurijncollege en de Kornalijn. Ook bij onderhoudsactiviteiten wordt al rekening gehouden met duurzame(re) oplossingen, bijvoorbeeld in materiaalgebruik.

Zou binnen het totale scholenbestand een duurzaamheidsambitie waar moeten worden gemaakt, dan zal hiervoor een afzonderlijk krediet beschikbaar moeten worden gesteld zoals ten tijde van de gebruiksvergunningen is geschied. De ambitie zal dan nauwkeurig moeten worden beschreven, bijvoorbeeld voor installaties om het binnenklimaat te verbeteren en energiebesparingen (ten gunste van de gebruikers) te realiseren.

Daarbij moet in acht worden genomen dat een dergelijk autonoom initiatief doorwerkt naar het voortgezet onderwijs. Zij ontvangen jaarlijks een bedrag per leerling waarmee de gemeentelijke zorgplicht naar hen wordt doorgelegd. In dat bedrag per leerling is geen factor duurzaamheid opgenomen. Vanwege de wettelijke gelijke behandeling van scholen binnen onderwijshuisvesting zal ook rekening moeten worden gehouden met de verduurzaming van het voortgezet onderwijs. Het is aan de gemeenteraad of een dergelijke (grote) uitzetting van de (programma)begroting onderwijs verantwoord is.

Tenslotte adviseert u een jaarlijkse rekenmethodiek vast te stellen met de intentie vast te stellen wat de rijksoverheid in de algemene uitkering stort aan onderwijshuisvestingsmiddelen zodat dit kan worden afgezet tegen het bedrag

dat jaarlijks in de begroting wordt vastgesteld. Het is mogelijk een rekenmethodiek toe te passen. Maar er zijn twee kanttekeningen. De uitkomst geeft een fictief budget, omdat geen enkele rekenmethodiek exact zal kunnen uitwijzen hoeveel middelen in de algemene uitkering worden gestort. Ten tweede geeft die rekenmethodiek uitkomsten op basis van aannames en verwachtingen. De berekening zal in het jaar t+2 definitief uitkomst geven over het jaar t. De rijksmiddelen voor onderwijshuisvesting zijn echter niet geormerkt. Een gemeente kan daarom zelf bepalen hoeveel middelen beschikbaar zijn om aan dit beleid uitvoering te geven. Zoals u in het conceptrapport ook stelt, heeft de gemeenteraad tijdig bijgestuurd ten tijde van negatief verloop van de beschikbare middelen. De autonomie van de gemeenteraad blijft gewenst en heeft zich bewezen effectief te zijn in de jaren sinds de decentralisatie.

Wij bedanken u voor uw tijd en inspanningen en wachten met belangstelling uw koepelnotitie over dit onderzoek bij de gemeenten Moerdijk, Etten-Leur, Oosterhout, Roosendaal en onze gemeente af.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,  
burgemeester,

Mevr. mr. A.C. Spindler  
Polman

Drs. J.M.M.

## 10. Nawoord

De Rekenkamer neemt er met instemming kennis van dat de rapportage naar de mening van het College gezien de omvangrijkheid van de opdracht een geslaagd beeld geeft over de onderwijs-huisvesting in de gemeente Bergen op Zoom. Op vier punten geeft de brief aanleiding tot een reactie.

### *Speciaal Onderwijs*

In de rapportage is toegelicht dat gezien het specifieke karakter het Speciaal onderwijs niet bij onderzoek betrokken is. De Rekenkamer onderkent de mate van aandacht en de middelen die hiervoor door de gemeente in de afgelopen periode zijn aangewend. In hoofdstuk 4 zijn daarom de relevante ontwikkelingen m.b.t. het speciaal onderwijs beschreven, en in de financiële onderdelen van de rapportage zijn ook de investeringen ten behoeve van het Speciaal Onderwijs zichtbaar gemaakt.

### *Samenwerking Raad, College en Schoolbesturen*

Het College geeft aan dat ook nu al op een adequate manier invulling wordt gegeven aan de samenwerking tussen raad, college en schoolbesturen. De Rekenkamer wijst er op dat vanuit de schoolbesturen aangegeven is dat zij onvoldoende zicht hebben op de wijze waarop het beleid tot stand komt, en eerder betrokken willen worden bij het nadenken over het onderwijsbeleid. Vanuit de gemeenteraad werd aangegeven dat het beleidsveld zodanig bepaald wordt door regels en bekostigingsmethoden dat niet duidelijk is waar en hoe de raad zich met deze thematiek dient te bemoeien. De Rekenkamer ziet een integrale rapportagevorm, periodieke evaluaties en (in)formele beleidscontactmomenten als instrumenten om de gemeenteraad en de schoolbesturen vanaf een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken.

### *Duurzaamheid*

Het College geeft aan dat er geen voorziening binnen onderwijshuisvesting is om voor het totale bestand tot verduurzaming van schoolgebouwen te kunnen komen. De Rekenkamer refereert aan de ambitie van de gemeente om in 2025 een klimaatneutrale gemeente te zijn. Geadviseerd wordt om aan de raad een zodanig inzicht te geven in mogelijkheden en kosten dat de gemeenteraad op basis daarvan tot nadere afweging en besluitvorming kan komen.

### *Het fictief budget*

De gemeente geeft aan dat zij jaarlijks het voor dit doel toegevoegde deel van de algemene uitkering volledig inzet ten behoeve van de onderwijshuisvesting. De tot dusver gehanteerde berekeningsmethodiek geeft daar echter geen invulling aan, zodat geadviseerd wordt om gebruik te maken van het door de PO-raad daarvoor ontwikkelde berekeningsmodel.

De uitkering ten behoeve van onderwijshuisvesting is overigens niet geoormerkt, zodat de gemeente de vrijheid en de verantwoordelijkheid heeft om haar verplichtingen en ambities naar eigen inzicht te realiseren.



## Bijlagen

Bijlage 1	Bronvermelding documenten gemeente Bergen op Zoom
Bijlage 2	Begrippenlijst
Bijlage 3	Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête
Bijlage 4	Overzicht figuren en tabellen
Bijlage 5	Enquête
Bijlage 6	Samenvatting resultaten enquête (gemeente Bergen op Zoom)
Bijlage 7	Procedure cyclus Programma en Overzicht
Bijlage 8	Normen- en Toetsingskader



## Bijlage 1 Bronvermelding documenten gemeente Bergen op Zoom

I. Beleidsinstrumenten	College	Raad
Beschikking ministerie 1998	Uitsluitend papieren versie	
Verordening (1 <sup>a</sup> )		WE/52 Uitsluitend papieren versie
Verordening wijziging		SW/29 Uitsluitend papieren versie
Verordening wijziging		SW/36 Uitsluitend papieren versie
Verordening 2000		SMD/21 Uitsluitend papieren versie
Verordening 2001		SMD/11 Uitsluitend papieren versie
Verordening 2002		RVB02-0028
Verordening 2003	BW04-00191	RVB04-0037
Verordening 2005	BW05-01328	RVB05-0109
Verordening 2006	BW07-00147	RVB07-0016
Verordening 2008	BW07-02106	RVB07-0178
Verordening 2010	BW09-01973	RVB09-0155
Verordening 2010-1	BW10-00912	RVB10-0018
Groeiprocedure	BW09-00408	
Regeling vergoeding bouwkundige begeleiding		SW/03 Uitsluitend papieren versie
MIP 1 <sup>a</sup> discussie		Uitsluitend papieren versie
MIP 1 <sup>a</sup> concept		Uitsluitend papieren versie
MIP 1 <sup>a</sup> versie definitief		Uitsluitend papieren versie
MIP 2008-2017		RVB06-0158
MIP 2010-2020	BW10-00912	RVB10-0018
MSP		RVB09-0035
Verzamelen zienswijzen intrekking Verordening Lokaal Onderwijsbeleid	BW08-01468	
Verordening Lokaal Onderwijsbeleid (intrekking)	BW08-01992	RVB08-0119

II. Programma en overzicht	College	Raad
1998		Uitsluitend papieren versie
1999		Uitsluitend papieren versie
2000		Uitsluitend papieren versie
2001		Uitsluitend papieren versie
2002		Uitsluitend papieren versie
2003	BW02-00459	RVB02-0096
2004		RVB03-0096
2005	BW04-01623	
2006	BW05-02208	
2006 (uitsluiting VO)	BW06-01238	
2007	BW06-02042 (papieren volledige versie)	
2008	BW07-01935	
2009	BW08-01957	
2010	BW09-01811	

III. Spoedaanvragen	College	Raad
Driemaster Populierlaan asbesthoudende binnenrotering	BW04-01370	RVB04-0179
Krabbenkooi medegebruik 3 lokalen	BW03-00922	RVB03-0019
Krabbenkooi medegebruik 2 lokalen	BW05-01450	RVB05-0125
Kompas tijdelijke uitbreiding	BW10-01166	RVB10-0078
Berkenhof eerste inrichting	BW06-01936	
Berkenhof tijdelijke huisvesting GGZ terrein	BW07-00876 BW08-01490 (wijziging) BW09-00245 (bezwaar) BW08-02150 (beslissing op bezwaar) BW09-01532 (afrondding bezwaar)	RVB09-0117
(Groeiprocedure) Berkenhof in voormalig	BW09-00244	RVB09-0036

Kompas	BW09-00419 (begrotingswijziging)	
(Groei)procedure Berkenhof tijdelijke uitbreiding Guido Gezellelaan	BW09-00637	
School Oost asbesthoudende binnenriolering	BW05-00304	
Tijdelijke uitbreiding Kompas Galenuslaan	BW-01166	RVB10-0078
Tijdelijke huisvesting Pater Hermanstraat i.s.m. GGZWNB Koperakker	Uitsluitend papieren versie	

IV. Normvergoedingen	College	Raad
Normvergoedingen index 2003	BW03-00089	
Normvergoedingen index 2004	BW04-00522 (bijlagen papieren versie)	
Normvergoedingen index 2005	BW05-00024	
Normvergoedingen index 2006	BW06-00598 (bijlagen papieren versie)	
Normvergoedingen index 2007	BW06-02048	
Normvergoedingen index 2008	BW07-2047	
Normvergoedingen index 2009	BW08-02210	
Normvergoedingen index 2010	BW09-01809	

V. Capaciteitsbepalingen	College	Raad
Capaciteitsbepaling (1*)	Uitsluitend papieren versie A	
Capaciteitsbepaling 2002	Uitsluitend papieren versie A	
Capaciteitsbepaling 2004	BW04-01080	
Capaciteitsbepaling 2005	BW05-02242	
Capaciteitsbepaling 2006	BW06-02047	
Capaciteitsbepaling 2007	BW07-02087	
Capaciteitsbepaling 2008	BW08-02147	
Capaciteitsbepaling 2009	BW09-01808 (papieren versie volledig)	
Capaciteitsbepaling 2010	BW10-01964 (digitale bijlage niet juist, papieren versie volledig)	

VI. Financiën	College	Raad
Beheersverslag 2005		Uitsluitend papieren versie
Beheersverslag 2006		Uitsluitend papieren versie
Beheersrekening 2007		Uitsluitend papieren versie
Beheersrekening 2008		Uitsluitend papieren versie
Beheersrekening 2009		Uitsluitend papieren versie
Informatie POR 2010	BW10-00672	

VII. Speciaal onderwijs en SBO	College	Raad
Spreadingsplannen REC 4 en REC 3 (i.v.m. Koperakker en RMPi)	BW03-00745	
Spreadingsplan REC 4 (i.v.m. Koperakker)	BW03-00974	
Spreadingsplan REC 4 (i.v.m. Berkenhof)		RVB06-0032
Huisvesting Koperakker (motie)	BW02-00166	
Huisvesting Koperakker	BW03-00322	
Financiële verrekening Koperakker inrichting	BW07-00810	
Huisvesting Berkenhof (1*)	BW06-01076	
Berichtgeving Driemaster / Kornalijn mogelijkheden	BW10-01007	
(Vervangende) permanente nieuwbouw Aventurijncollege (voorheen Berkenhof)	BW10-01793	RVB10-0151

VIII. Bijzonder onderwijs	College	Raad
Raadsmededeling huisvestingsproblematiek Krabbenkooi	BW05-01371	RMD05-0064
Kosten medegebruik Krabbenkooi in 't Fort	BW06-00871	
Permanente uitbreiding Krabbenkooi (autonome investering)	BW08-00503	RVB08-0034
Vervangende nieuwbouw 't Fort (autonome investering – MSP)		RVB08-0035
Voorbereiding bestuurlijk overleg 30 juni 2008 i.v.m. RVB08-0035	BW08-01168	
Uitvoering motie PvdA i.v.m. RVB08-0035	BW08-01394	RMD08-0139
Beslissing op bezwaar tegen RVB08-0034	BW08-01951	RVB08-0167
Asbestverwijdering Grebbe dislocatie	BW05-01451	RVB05-0122
Asbestverwijdering en afvoer vervuilde grond Borghoek	BW06-01355	
Afbouw subsidie abonnementen alarmcentrale scholen Halsteren en Lepelstraat	BW08-00699	
Afbouw subsidie ouderverenigingen scholen Halsteren en Lepelstraat	BW06-01352	

IX. Kosten aanpassingen i.v.m. gebruiksvergunningen	College	Raad
Gebruiksvergunningen	BW04-00585	
Gebruiksvergunningen primair besluit	BW07-01339 (volledige papieren versie)	
Gebruiksvergunningen afwikkeling bezwaar	BW09-00414	
Gebruiksvergunningen schikkingsvoorstel	BW09-00893	
Definitief besluit bekostiging	BW09-01972	RVB10-0009

X. Vergoeding A-lokalen	College	Raad
Vergoeding A-lokalen 2000-2001	Uitsluitend papieren versie	
Vergoeding A-lokalen 2001-2002	Uitsluitend papieren versie	
Vergoeding A-lokalen 2002-2003	Uitsluitend papieren versie	
Vergoeding A-lokalen 2003-2004	BW03-01133	
Vergoeding A-lokalen 2004-2005	BW04-01245	
Vergoeding A-lokalen 2005-2006	BW05-01856	
Vergoeding A-lokalen 2006-2007	BW06-01975	
Vergoeding A-lokalen 2007-2008	BW07-01399	

XI. Gebruik lokalen en fysieke verbreding	College	Raad
Gebruik noodlokalen Kreek door Lodijke 2005	BW05-02117	
Gebruik leslokalen voor andere doeleinden diverse scholen LPS 2007	BW07-01450	
Gebruik noodlokalen Aanloop peuterspeelzaal 2006	BW06-00821	
Gebruik semipermanent lokaal Noordster bso 2006	BW06-01233	
Gebruik terrein voor opstallen bso Borghoek	BW08-02442	
Gebruik terrein voor opstallen peuterspeelzaal Sancta Maria	BW09-00813	
Gebruik permanente lokalen voor peuterspeelzaal en bso Montessori	BW07-02021	
Gebruik semipermanente lokalen voor bso Welte	BW06-01451	
Gebruik noodlokalen voor peuterspeelzaal St. Maarten	BW06-01456	
Gebruik leslokaal Kompas dislocatie en Grebbe hoofdlocatie voor peuterspeelzaal	BW08-02015	
Gebruik terrein Springplank	BW08-01417	
Pilot passend onderwijs Rode Schouw	BW08-02216	
Gebruik leslokalen School Oost voor kinderopvang	BW10-01002	
Voorbereidingskrediet verbreding Verrekijker (autonome investering)		RVB08-0113
Bouwkrediet verbreding (vervangende nieuwbouw) Verrekijker (autonome investering)		RVB09-0048
Subsidie rijk aanpassingen verbreding	BW09-01567 BW09-01959	
Gebruiksovereenkomst MFA de Schans	BW06-00556	

XII. Beleidsnota's welzijn	College	Raad
Beleidsnota's welzijn waaronder Nota vooruitzien in voorzieningen		
Kademota peuterspeelzaalwerk		RVB04-0178
Kademota brede school		RVB04-0112
Monitor brede school 2007+2008	BW09-00315	
Monitor brede school 2009	BW09-02037	
Monitor brede school 2010	BW11-00217	

XIII. Overdrachten	College	Raad
Overdracht Kompas Guido Gezellelaan	BW08-01518	RVB08-0126
Ruling en erfdienstbaarheden scholen	BW09-00632	
Diverse LPS scholen	BW06-00461	
ABBO scholen	BW07-01448	
Bodemsanering El Feth	BW07-00426	RVB07-0075

XIV. Subsidies	College	Raad
Subsidie rijk binnenmilieu	BW10-00855 BW09-01996 Besprekingsverslagen (papieren versie)	
Extra EBA's (cofinanciering scholen / gemeente)	BW10-01138	

XV. Prognoses	College	Raad
2001	Uitsluitend papieren versie	
2002	Uitsluitend papieren versie	
2003	Uitsluitend papieren versie	
2004	Leerlingenprognose 2004-2019	
2005	Leerlingenprognose 2005-2020	
2006	Uitsluitend papieren versie	
2007	Uitsluitend papieren versie	
2008	Uitsluitend papieren versie	
2009	Uitsluitend papieren versie	
2010	Uitsluitend papieren versie	

XVI. MOP	College	Raad
Vaststelling MOP		SMD/52 Uitsluitend papieren versie
2002-2010	Uitsluitend papieren versie	
Aanbesteding MOP	BW04-01324	
Programma van eisen MOP	Uitsluitend papieren versie	
MOP wijziging overeenkomst	BW05-01442	
MOP aanpassing en verlenging contract	BW06-01621	
Evaluatie MOP 2006		RMD06-0048

XVII. Schades	College	Raad
Procedure	U11-003928	
Overzichten 2004-2010	Uitsluitend papieren versie	





## Bijlage 2 Begrippenlijst

B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BVO	Bruto Vloer Oppervlak
MOP	Meerjaren Onderhoudsplanning
MIP	Meerjaren Investeringsplan
MSP	Meerjaren Strategisch Plan
OHP	Onderwijs Huisvestingsprogramma
OOGO	Het (wettelijk verankerde) Op Overeenstemming Gericht Overleg tussen de gemeente en schoolbesturen aangaande de vaststelling van wijzigingen op het onderwijshuisvestingsbeleid.
Bestuurlijk Overleg	Het jaarlijks overleg met gemeente en schoolbesturen aangaande de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.
PO	Primair Onderwijs
SBO	Speciaal Basis Onderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs



### **Bijlage 3 Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête**

De volgende schoolbesturen zijn aangeschreven voor deelname aan de “Enquête Rekenkameronderzoek Huisvesting Onderwijs West – Brabant”:

- Stichting Islamitisch Primair Onderwijs
- Lowys Porquinstichting (PO en VO)
- Stichting Samen Onderwijs Maken
- Stichting Algemeen Bijzonder Basis Onderwijs
- Stichting RSG 't Rijks
- Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs
- Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs Breda e.o.



## Bijlage 4 Overzicht figuren en tabellen

Figuurnummer		Paginanummer
Figuur 1	Schematische weergave aanpak	14
Figuur 2	Overzicht leerlingenprognose PO 2010	31
Figuur 3	Voorstel Kadernota Brede School (2004)	34
Figuur 4	Voorstel Kadernota Peuterspeelzaal (2004)	34
Figuur 5	Samenvatting Brede School monitor 2007/2008	36
Figuur 6	Bijlage Doorgeschoven MOP (2008)	40
Figuur 7	Aanpassing Loop v/h jaar Meerjarenhuisvestingsbudget 2008	41
Figuur 8	Grafiek Leerlingenprognose PO en VO gemeente Bergen op Zoom	45
Figuur 9	(Deel) onderwijshuisvestingsprogramma 2002	50
Figuur 10	(Deel) Overzicht 2002	50
Figuur 11	Overzicht leegstand 2010	51
Figuur 12	Overzicht capaciteitsontwikkeling 2010-2022 incl. tijdelijke lokalen	52
Figuur 13	Overzicht vrijvallende tijdelijke lokalen 2010-2022	53
Figuur 14	Overzicht uitgaven en investeringen per onderw. Type 2006-2010	56
Figuur 15	Overzicht financiële situatie onderwijshuisvesting	59
Figuur 16	Algemene uitkering t.b.v. onderwijshuisvesting Bergen op Zoom 2010	60
Tabel 1	Overzicht scholen en schoolbesturen	5
Tabel 2	Overzicht scholen en schoolbesturen	19
Tabel 3	Leerlingenprognoses PO en VO Bergen op Zoom 2001-2010	43
Tabel 4	Overzicht ontwikkeling capaciteit PO en VO Bergen op Zoom	44
Tabel 5	Overzicht extra dotaties vanuit beleidskader	58



## Bijlage 5 Enquête

### Enquête Rekenkameronderzoek Huisvesting Onderwijs West - Brabant

Naam bevoegd gezag: .....  
Enquête ingevuld door: .....  
Functie: .....  
Enquête ingevuld voor de gemeente: .....  
Datum: .....

#### 1. Algemeen:

Op welke wijze is onderwijshuisvestingsbeleid tot stand gekomen en resulteert dit in duidelijke doelstellingen?

**Vraag 1.1: Hoe wordt u en de andere bevoegden gezagen betrokken bij het formuleren van onderwijshuisvestingsbeleid?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Vraag 1.2: Omschrijf welk beleid de gemeente voert met betrekking tot onderwijshuisvesting?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Vraag 1.3: Wat vindt u van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente?**

**Score:**

**1 = slecht      2 = onvoldoende      3 = matig      4 = voldoende      5 = goed**

Score: .....

Toelichting (vereist): .....

.....

.....

**Vraag 1.4: Ten aanzien van welke ontwikkelingen (met betrekking tot onderwijshuisvesting) dient de gemeente nog beleid te formuleren?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## 2. Inhoudelijk - technisch:

Resulteert het beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

**Vraag 2.1: Wat is de (gemiddelde) kwaliteit van uw schoolgebouwen (voor zover dit de verantwoordelijkheid is van de gemeente)?**

**Score:**

**1 = slecht      2 = onvoldoende      3 = matig      4 = voldoende      5 = goed**

Technisch: .....

Functioneel\*: .....

Energieverbruik / binnenklimaat: .....

Toelichting: .....

.....

.....

.....

\* O.a.: aansluiting onderwijskundige visie, flexibiliteit..



**Vraag 2.2: Hoe gaat de gemeente om met haar onderhoudsverplichting?\***

.....  
.....  
.....  
.....

\* Vraag alleen van toepassing voor het basisonderwijs

**Vraag 2.3: Hoe en waar is specifiek beleid ten aanzien van de kwaliteit (technisch als functioneel) van schoolgebouwen beschreven?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Vraag 2.4: Hoe zijn de (gemiddelde) exploitatielasten van uw schoolgebouwen (in relatie tot de materiele instandhoudings - vergoeding)?**

**Score:**

**1 = zeer laag    2 = laag    3 = neutraal    4 = hoog    5 = zeer hoog**

Score: .....

Toelichting: .....

.....  
.....  
.....

**Vraag 2.5:** a ) Sluit de capaciteit van de huisvesting aan op de normatieve ruimtebehoefte?

.....  
.....  
.....

b ) Wat is hierbij de verwachting voor de toekomst?

.....  
.....  
.....

**Vraag 2.6:** Hoe wordt momenteel omgegaan met (eventuele) leegstand binnen schoolgebouwen?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

### 3. Financieel:

Welke kosten zijn aan onderwijshuisvesting gebonden?

Hoe wordt de verdeling van de middelen bepaald?

Waarvoor worden verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt?

**Vraag 3.1:** Hoe worden de budgetten voor toegekende voorzieningen vastgesteld?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Vraag 3.2: Worden toegekende voorzieningen (als nieuwbouw en uitbreiding) doorgaans binnen het vooraf gestelde budget gerealiseerd? Zo niet, waardoor niet?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Vraag 3.3: Hoe wordt omgegaan met mogelijke overschrijdingen van het budget?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

#### 4. Bestuurlijk:

Is de gemeenteraad in staat gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

**Vraag 4.1:** Hoe wordt u geïnformeerd over enerzijds de kaders die de raad stelt ten aanzien van onderwijshuisvesting en anderzijds over de keuzes die raad hierover maakt?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Vraag 4.2:** Wat vindt u van de kaderstellende rol van de raad en de keuzes die raad hierover maakt?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## **Bijlage 6 Samenvatting resultaten enquête (gemeente Bergen op Zoom)**

### **1.1 Hoe wordt u en de andere bevoegden gezagen betrokken bij het formuleren van onderwijshuisvestingsbeleid?**

Het onderwijshuisvestingsbeleid wordt besproken met de schoolbesturen binnen de reguliere overlegvormen (OOGO).

### **1.2 Omschrijf welk beleid de gemeente voert met betrekking tot onderwijshuisvesting?**

Verschil tussen PO en VO. Bij VO is er sprake van doordecentralisatie waarmee de verantwoording bij de scholen ligt. Overleg met de gemeente over knelpunten is altijd mogelijk. Voor PO geldt een sober en doelmatig beleid.

### **1.3 Wat vindt u van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente?**

Score 4 (4=voldoende en 5=goed). Constructieve heldere communicatie. Inhoudelijk geen (duidelijk) beeld. Ondanks de beperkingen vanuit de inhoud wordt de uitvoering van het huidige beleid over het algemeen positief ervaren.

### **1.4 Ten aanzien van welke ontwikkelingen (met betrekking tot onderwijshuisvesting) dient de gemeente nog beleid te formuleren?**

Geen respons

### **2.1 Wat is de (gemiddelde) kwaliteit van uw schoolgebouwen (voor zover dit de verantwoordelijkheid is van de gemeente)?**

Score Technisch	4,5 (4 = voldoende en 5 = goed)
Score Functioneel	4 (4 = voldoende en 5 = goed)
Score Energieverbruik / binnenklimaat	3,1 (3=matig en 4 = voldoende)

### **2.2 Hoe gaat de gemeente om met haar onderhoudsverplichting?**

Uit de enquêtes is op te maken dat de uitvoering van de onderhoudsverplichting van de gemeente goed en volgens afspraak wordt uitgevoerd.

### **2.3 Hoe en waar is specifiek beleid ten aanzien van de kwaliteit (technisch en functioneel) van schoolgebouwen beschreven?**

Voor de scholen is onduidelijk waar specifiek beleid is omschreven anders dan in de verordening.

### **2.4 Hoe zijn de (gemiddelde) exploitatielasten van uw schoolgebouwen (in relatie tot de materiële instandhoudingvergoeding)?**

Score 4 (3 = neutraal, 4 = hoog en 5=zeer hoog)

### **2.5 Sluit de capaciteit van de huisvesting aan op de normatieve ruimtebehoefte en wat is hierbij de verwachting voor de toekomst?**

De capaciteit sluit zonder uitzondering aan op de normatieve ruimtebehoefte. De verwachting voor de toekomst is wisselend van tekort tot leegstand. De nadruk zal hierbij op de krimp en hiermee leegstand liggen.

**2.6 Hoe wordt momenteel omgegaan met (eventuele) leegstand binnen schoolgebouwen?**

Beleid vanuit de gemeente is er opgericht dit onderling te regelen. Dit beleid is ontwikkeld in samenspraak met de besturen.

**3.1 Hoe worden de budgetten voor toegekende voorzieningen vastgesteld?**

De scholen geven aan dat dit voor hen niet duidelijk is. De veronderstelling is dat dit wordt bepaald vanuit de gemeente.

**3.2 Worden toegekende voorzieningen (als nieuwbouw en uitbreiding) doorgaans binnen het vooraf gestelde budget gerealiseerd? Zo niet waardoor niet?**

Over het algemeen worden deze voorzieningen wel binnen budget gerealiseerd.

**3.3 Hoe wordt omgegaan met mogelijke overschrijdingen van het budget?**

De schoolbesturen geven aan dat het uitgangspunt is dat dit ten lasten komt van het schoolbestuur, maar dat overleg altijd wel mogelijk is.

**3.4 Hoe wordt u geïnformeerd over enerzijds de kaders die de Raad stelt ten aanzien van onderwijshuisvesting en anderzijds over de keuzes die de Raad hierover maakt?**

Er is geen duidelijke lijn vast te stellen rond de informatievoorziening vanuit de Raad richting de schoolbesturen (en vanuit de schoolbesturen richting de Raad) anders dan de reguliere periodieke overlegvormen en schriftelijke verslaglegging en verordeningen. Andere informatievoorziening is incidenteel en niet gereguleerd.

**4.1 Hoe wordt u geïnformeerd over enerzijds de kaders die de Raad stelt ten aanzien van onderwijshuisvesting en anderzijds over de keuzes die de Raad hierover maakt?**

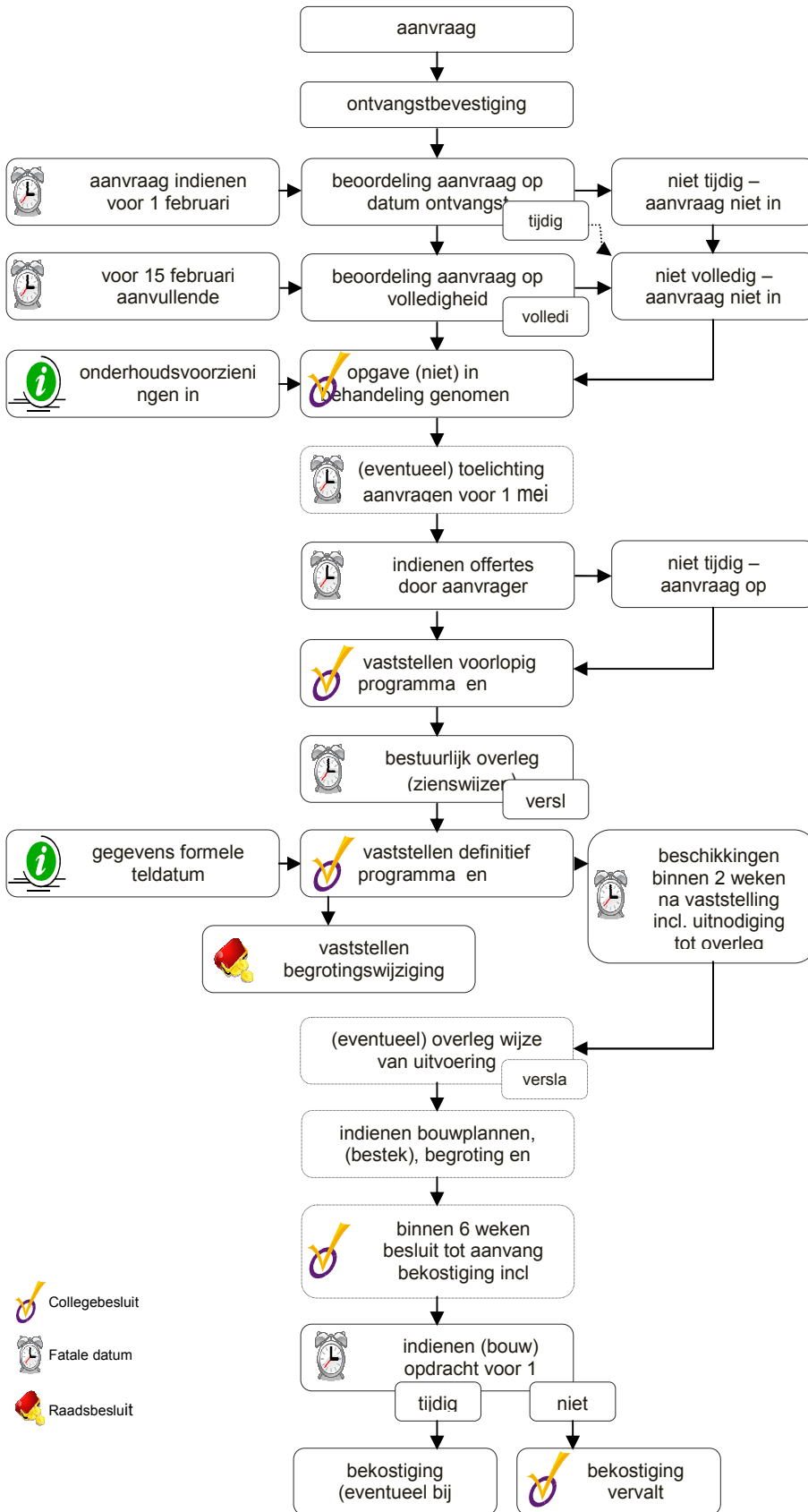
Ambtelijk en daarnaast schriftelijk via vastgesteld beleid. Tevens via de reguliere overlegvormen.

**4.2 Wat vindt u van de kaderstellende rol van de Raad en de keuzes die de Raad hierover maakt?**

De schoolbesturen geven aan de Keuzes vanuit de Raad worden niet altijd als logisch te ervaren en dat deze niet aansluiten bij de behoeftes in het veld.

## **Bijlage 7 Procedure cyclus Programma en Overzicht**

Zie volgende pagina





## Bijlage 8 Normen- en toetsingskader

### 1. BELEID

Deelvragen:

**Op welke wijze is het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting tot stand gekomen?**

**Heeft deze wijze van totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid geresulteerd in duidelijke doelstellingen?**

**Is de gemeenteraad in staat gesteld invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol?**

#### Inhoud

Norm 1: De gemeente hanteert voor de inhoudelijke invulling van de onderwijshuisvestingsverantwoordelijkheid de modelverordening van de VNG, dan wel een eigen gemeentelijke Verordening en actualiseert die indien nodig op basis van nieuwe inzichten en landelijke trends en ontwikkelingen. Er is eventueel sprake van een Integraal Huisvestings Plan / Meerjarenplanning waarin het inhoudelijke onderwijshuisvestingsbeleid is beschreven en de uitvoering en de benodigde budgetten over langere termijn is overeengekomen met de schoolbesturen.

Relevante feiten:

- Korte toelichting op inhoud van de modelverordening van de VNG (welke aspecten zijn daarin opgenomen, wat zijn de belangrijkste "spelregels, welke ontwikkelingen hebben zich m.b.t. deze modelverordening zelf voorgedaan). Bron: documentanalyse. Tekst is beginsel gelijk voor alle rapportages;
- Feitelijke beschrijving van de wijze waarop de verordening binnen de gemeente is vast- en bijgesteld, waaronder de wijze waarop inzichten, trends en ontwikkelingen daarbij zijn betrokken (indien relevant beschrijving in hoofdlijnen van proces vanaf 1998-2006, meer gedetailleerd vanaf 2007 tot 2010);

#### Totstandkoming beleid

Norm 2: Het onderwijshuisvestingsbeleid komt tot stand op basis van vaste overleg – en besluitvormingsstructuren, waarbij alle verantwoordelijken worden betrokken en hun rol vertolken

Relevante feiten:

- Feitelijke beschrijving van de wijze waarop de planning van het beleid, bijvoorbeeld door het integraal huisvestingsplan, zich heeft ontwikkeld (zelfde tijdlijn).

## Verantwoordelijkheden

Norm 3: Bij de beleidsvorming zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de schoolbesturen over ieders verantwoordelijkheid c.q. de wijze waarop waar nodig afstemming plaatsvindt. Als onderdeel hiervan zijn tevens afspraken gemaakt m.b.t. eventuele (gedeeltelijke) doordecentralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten. *Geen norm maar wel te onderzoeken: Op welke wijze gaan gemeente en schoolbesturen om met onduidelijkheden in verantwoordelijkheid als brandveiligheidsvoorzieningen en asbestverwijdering e.d., dan wel afspraken over investeringen in exploitatiekosten-verlagende voorzieningen.*

Relevante feiten:

- Korte schets van in wetgeving vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- Korte schets van redenen waarom uit oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid onderlinge afstemming gewenst is / nodig kan zijn;
- Feitelijke beschrijving van algemeen beleid dat de gemeente op dit punt voert (te ontlenen aan beleidsdocumenten, IHP, etc., eventueel aangevuld met bevindingen uit interviews en enquête)
- Feitelijke beschrijving van concrete afspraken tussen gemeente en schoolbesturen.

## Inzicht

Norm 4: Het beleid komt tot stand op basis van een goed en actueel inzicht in de bestaande kwantiteit en kwaliteit van schoolgebouwen. Er is sprake van een frequente update van dit inzicht.

Relevante feiten:

- Feitelijke beschrijving van documenten waarin de kwantiteit van de school-gebouwen staat vermeld;
- Feitelijke beschrijving van documenten waarin de kwaliteit van de school-gebouwen staat vermeld;
- Toets of gemeente en/of de scholen beschikken over een gebouwenbeheers-systeem

Norm 5: Het beleid komt tot stand op basis van een goed en actueel inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte naar onderwijshuisvesting. Er is sprake van een frequente update van dit inzicht.

Relevante feiten:

- Kwantitatief: wanneer hebben leerlingenprognoses plaatsgevonden?
- Korte beschrijving van de systematiek
- Kwaliteit: welke aspecten betreft gemeente bij het beleid?
- Korte beschrijving van de systematiek

## Samenwerking met schoolbesturen

Norm 6: Het beleid komt tot stand op basis van een gestructureerd proces waarin betrokken schoolbesturen in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze op het gewenste beleid kenbaar te maken.

Relevante feiten:

- Aan de hand van documenten beschrijving van de wijze waarop het traject van beleidsvorming is gestructureerd (de opzet van het proces, betreft vooral periode vanaf ca. 2007 tot 2010)
- Op basis van documentenanalyse en interviews: ervaringen van gemeente en schoolbesturen (zelfde periode, nu de werking van het proces)

## Maatschappelijke ontwikkelingen

Norm 7: Bij de beleidsvorming vindt afweging plaats m.b.t. de vraag en in hoeverre het gewenst / mogelijk is om huisvesting voor onderwijstaken te combineren met huisvesting voor andere maatschappelijke taken. Indien maatschappelijke ontwikkelingen daar aanleiding toe geven wordt het onderwijshuisvestingsbeleid daarop bijgesteld.

Relevante feiten:

- Beschrijving beleid gemeente m.b.t. samenhang met andere beleidsterreinen
- Concrete besluiten m.b.t. gecombineerde huisvesting, bijvoorbeeld ontwikkeling van de brede school

## Doelstellingen

Norm 8: Er is sprake van duidelijke doelstellingen en de resultaten worden frequent gemonitord.

Relevante feiten:

- Beschrijving doelen die door de gemeente zijn geformuleerd (beschrijving in hoofdlijnen van proces vanaf 1998-2006, meer gedetailleerd vanaf ca. 2007 tot heden)(toets op SMART)

### **Kaderstellende functie gemeenteraad**

Norm 9: De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren mede op basis van (interne) discussies of meningsvorming.

Norm 10: Aan de gemeenteraad worden voorstellen gedaan op grond waarvan de raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen m.b.t. de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen, en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten. Indien bij de beleidsvorming keuzes aan de orde zijn krijgt de raad een zodanig inzicht in (de gevolgen van) alternatieven dat op onderbouwde wijze tot besluitvorming kan worden komen.

Relevante feiten:

- Op welke wijze stelt de raad kaders vast (beschrijving in hoofdlijnen van vanaf 1998-2006, meer gedetailleerd vanaf ca. 2007 -2010)
- Zijn (in verlengde voorgaande vraag) doelen SMART geformuleerd (zelfde tijdlijn)

### **Controlerende functie gemeenteraad**

Norm 11: De raad wordt adequaat en tijdig geïnformeerd indien bij de realisatie van het beleid afwijkingen plaatsvinden van de vastgestelde doelstellingen, voorzieningen en/of de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.

Relevante feiten:

- Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de realisatie (periode 2007-2010)?

Norm 12: Bij besluitvorming over een volgende periode wordt het beleid over de voorafgaande periode geëvalueerd, en worden op basis daarvan verbeteringen doorgevoerd.

Relevante feiten:

- Zijn er documenten waaruit blijkt dat e.e.a. is geëvalueerd (vanaf 1998-2006 globaal, meer gedetailleerd periode 2006-2010)?
- Beschrijving hoofdlijnen van bevindingen, en eventueel daaruit voortvloeiende bijstelling van beleid.

## 2. KWALITEIT EN KWANTITEIT

Deelvraag:

### Resulteert beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

#### Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte

Norm 1: In de praktijk blijkt de (kwantitatieve) ontwikkeling van het aantal leerlingen aan te sluiten op de vooraf opgestelde prognoses. Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Relevante feiten:

- Toets op realiteitsgehalte leerlingenprognoses (zijn voorspellingen uitgekomen)
- Daarbij onderscheid naar ontwikkeling totaal aantal leerlingen
- Beschrijving wijze waarop gemeente e.e.a. volgt, en tot bijstelling wordt gekomen;
- Beschrijving meest actuele bevindingen m.b.t. huidige situatie

Norm 2: In de praktijk blijkt de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte aan te sluiten bij de aanwezige capaciteit (uitgedrukt in lokalen of m<sup>2</sup> bvo). Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Relevante feiten:

- Toets jaarlijks verschil tussen normatieve ruimtebehoefte en (permanente + tijdelijke) capaciteit

#### Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

Norm 3: Gerealiseerde voorzieningen voldoen (op het moment van bouwen) aan de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen voor onderwijshuisvesting.  
*Geen norm maar wel te onderzoeken: De gemeente heeft vastgesteld aanvullend beleid (doelen) met betrekking tot de kwaliteit van de huisvesting, die in de praktijk worden gerealiseerd.*

Relevante feiten:

- Beschrijving (wettelijke) vastgelegde kwaliteitseisen + totstandkoming
- Beschrijving handhaving / controle kwaliteitseisen
- Beschrijving meest actuele bevindingen m.b.t. huidige situatie

#### Monitoring en realisatie

- **Monitoring en planning**

Norm 4: Er is een systematische monitoring van de (inhoudelijke en financiële) voortgang m.b.t. de te realiseren voorzieningen in de huisvesting.

Relevante feiten:

- Korte uitleg wat hierbij onder voorzieningen wordt verstaan (groot onderhoud, renovatie, uitbreiding, nieuwbouw)

- Beschrijving wijze van monitoring: hoe bewaken gemeente en scholen de voortgang
- (opzet en werking)

Norm 5: De voorgenomen voorzieningen worden conform de (eventueel bijgestelde) planning gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Relevante feiten:

- Beschrijving realisatie en planning voorgenomen voorzieningen (2006 – 2010)
- Toets op realisatie binnen afgesproken termijnen

#### **- Nieuwbouw en uitbreiding**

Norm 6: De gemeente besluit op geobjectiveerde en transparante gronden of, en op welke wijze nieuwbouw of uitbreiding van huisvesting al dan niet dient plaats te vinden.

Relevante feiten:

- Beschrijving besluitvormingsproces recente investeringen
- Toets op onderbouwing en transparantie

#### **- Tijdelijke voorzieningen en leegstand**

Norm 7: Er is uitsluitend sprake van tijdelijke voorzieningen en/of leegstand indien een structurele aanpassing niet mogelijk of niet doelmatig is.

Relevante feiten:

- Feitelijke beschrijving tijdelijke voorzieningen (accent op periode 2007-2010), incl. in documenten etc. aangegeven oorzaak
- Feitelijke beschrijving leegstand (idem), incl. in documenten etc. aangegeven oorzaak

### **Relatie kwaliteit en exploitatie**

Norm 8: De afstemming tussen gemeente en schoolbesturen resulteert in een optimalisatie van de kwaliteit van de huisvesting en de daaraan verbonden exploitatiekosten.

Relevante feiten:

- Beschrijving van de gemaakte afspraken (met schoolbesturen)
- Beschrijving van financiële consequenties (als gevolg van een optimalisatie van de kwaliteit)

### **Klachten**

Norm 9: De gemeente heeft systematisch inzicht in eventuele klachten m.b.t. de kwaliteit en kwantiteit van de voorzieningen, en draagt zorg voor een adequate en tijdige aanpak van gebleken tekortkomingen.

Relevante feiten:

- Vaststellen of er is er een gestructureerd proces is waarmee gebruikers in staat worden gesteld om klachten kenbaar te maken. Zo ja, korte beschrijving van dat proces
- Informatie m.b.t. in periode 2007-2010 ontvangen klachten, en reactie gemeente daarop.

### 3. FINANCIËN

Deelvragen:

**Welke kosten zijn aan het onderwijshuisvestingsbeleid verbonden?**

**Hoe wordt de verdeling van de middelen bepaald?**

Norm 1: De gemeente stelt (vooraf) op geobjectiveerde gronden vast welk budget voor het onderwijshuisvestingsbeleid benodigd en beschikbaar is.  
Geen norm, maar wel te onderzoeken: De gemeente spiegelt deze budgetten aan de fictieve budgetten in het Gemeentefonds m.b.t. onderwijshuisvesting.

Relevante feiten:

- Wijze waarop gemeente in 1998 initieel budget heeft vastgesteld (uitgangspunten, bedragen)
- Ontwikkeling in periode 1998-2010, (beschrijving in hoofdlijnen van vanaf 1998-2006, meer gedetailleerd vanaf ca. 2007 -2010, bijzondere aandacht voor markante wijzigingen in budget))
- Beschrijving verhouding tot het vastgestelde budget en fictief budget (gemeentefonds)

#### Toekenning middelen

Norm 2: De gemeente stelt op geobjectiveerde en transparante wijze vast hoe de middelen worden toegekend aan de in de volgende periode te realiseren voorzieningen en stelt daarvan de prioriteitsvolgorde vast.

Relevante feiten:

- Beschrijving hoe middelen voor voorzieningen worden toegekend;
- Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd, op grond van welke criteria worden prioriteiten gesteld?
- Blijkt dit in praktijk op onderbouwde en transparante wijze te worden toegepast (documentenanalyse, interviews)

#### Toerekening gemeentelijke kosten

Norm 3: De gemeente stelt op geobjectiveerde en transparante wijze vast welke kosten door de gemeente zelf t.b.v. het onderwijshuisvestingsbeleid worden gemaakt en toegerekend.

Relevante feiten:

- Beschrijven van de afspraken m.b.t. het toerekenen van kosten (met schoolbesturen)
- Worden deze conform toegepast?
- Betreft periode 2006-2010
- De verrekening van de kosten van het ambtelijk apparaat

### **Eigendom, huur en koop**

Norm 4: Bij nieuwbouw van voorzieningen vindt een geobjectiveerde en transparante afweging plaats m.b.t. de gewenste eigendomsituatie van de gebouwen.

Relevante feiten:

- Beschrijving beleid of afspraken mbt eigendomssituatie nieuwe voorzieningen;
- Wordt dit conform toegepast?

### **Aanbesteding**

Norm 5: Opdrachten m.b.t. nieuwbouw, renovatie en onderhoud van schoolgebouwen worden verstrekt op basis van een uniform en transparant aanbestedingsbeleid.

Relevante feiten:

- Beschrijving aanbestedingsbeleid gemeente algemeen, dan wel specifiek m.b.t. huisvesting onderwijs (toegesplitst op periode 2007-2010)
- Toepassing in praktijk.

### **Monitoring**

Norm 6: De voorgenomen voorzieningen worden financieel gemonitord en conform de beschikbaar gestelde budgetten gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen worden die op basis van een gestructureerd proces bijgesteld.

Relevante feiten:

- Beschrijving van systematiek en documenten inzake financiële monitoring beleid en projecten;
- Toets op realisatie binnen beschikbare budgetten
- Toets op tijdige melding / bijstelling plan/ goedkeuring raad.