

Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Oosterhout

Eindrapportage

september 2012

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting

1.	Inleiding en vraagstelling	11
2.	Het onderzoek	13
3.	Onderwijshuisvesting algemeen	16
4.	Onderwijshuisvesting in Oosterhout.....	20
4.1.	Facts & Figures.....	20
4.2.	Onderwijshuisvesting in Oosterhout, doordecentralisatie.....	21
4.3.	Aanpak van het onderzoek.....	22
5.	Beleid	24
5.1.	Inleiding	24
5.2.	Inhoud	24
5.3.	Totstandkoming beleid	29
5.4.	Verantwoordelijkheden	31
5.5.	Inzicht in bestaande huisvesting	35
5.6.	Inzicht in toekomstige behoefte.....	39
5.7.	Samenwerking met schoolbesturen.....	40
5.8.	Maatschappelijke ontwikkelingen	42
5.9.	Doelstellingen	47
5.10.	Kaderstellende functie gemeenteraad	50
5.11.	Controlerende functie gemeenteraad.....	53
5.12.	Evaluatie	57
6.	Kwaliteit en kwantiteit	59
6.1.	Inleiding	59
6.2.	Aansluiting beschikbare capaciteit op behoefte	59
6.3.	Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte	65
6.4.	Monitoring en realisatie	70
6.4.1.	Monitoring en planning	70
6.4.2.	Nieuwbouw en uitbreiding.....	70
6.4.3.	Tijdelijke voorzieningen en leegstand	72
6.5.	Relatie kwaliteit en exploitatie	75
6.6.	Klachten	79
7.	Financiën	80
7.1.	Inleiding	80
7.2.	Kosten onderwijshuisvesting	80
7.3.	Bepaling beschikbaar budget.....	82
7.4.	Toerekening gemeentelijke kosten	88
7.5.	Eigendom, huur en koop.....	88
7.6.	Aanbesteding	89
7.7.	Monitoring	90
8.	Conclusies en aanbevelingen	92
9.	Reactie College op conceptrapport	103
10.	Nawoord	104

Bijlagen

Bijlage 1	Geraadpleegde documenten
Bijlage 2	Begrippenlijst
Bijlage 3	Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête
Bijlage 4	Enquête
Bijlage 5	Samenvatting resultaten enquête
Bijlage 6	Procedure cyclus Programma en Overzicht
Bijlage 7	Normen- en toetsingskader

Samenvatting

1. Inleiding

Sinds 1997 berust de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs bij de gemeenten. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger, eenvoudiger en doorzichtiger te maken. De Rekenkamer wil met het nu voorliggende onderzoek toetsen of deze doelen inderdaad bereikt zijn. Daarbij was een concrete aanleiding dat op landelijk niveau door een deel van de onderwijsbestuurders werd aangegeven dat de kwaliteit van de huisvesting als onvoldoende was aan te merken, en tegelijkertijd uit het Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2010 bleek dat de gemeenten gezamenlijk minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan het bedrag dat voor de uitvoering van deze taken aan het Gemeentefonds was toegevoegd.

De Rekenkamer heeft daarop besloten om in de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal onderzoek te doen naar het onderwijshuisvestingsbeleid. De centrale vraag in het onderzoek luidt: *In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?*

2. Onderwijshuisvesting in de gemeente Oosterhout

De huisvesting van onderwijs is in de gemeente Oosterhout zowel vanuit inhoudelijk als financieel oogpunt van groot belang. Inhoudelijk, omdat in dit kader de huisvesting wordt verzorgd van ca. 8.400 leerlingen in het primair speciaal en voortgezet onderwijs. Financieel, omdat de daaraan verbonden kosten gemiddeld jaarlijks ca. € 4,4 mln bedragen. Daarbij reiken de ambities van de gemeente verder dan alleen de huisvesting van onderwijs als zodanig. In de in 2000 door de gemeenteraad vastgestelde Stadsvisie is aangegeven dat de gemeente aan de school een belangrijke positie toekent als "spil in de wijk". Dat betekent dat er wordt samengewerkt met andere organisaties binnen de wijk en dat er ook in of aan het schoolgebouw andere functies kunnen worden ondergebracht. Genoemd worden kinderopvang, buurthuisfuncties, politie (wijkagent) en rechtshulp, sport en cultuur (kleine podia), bibliotheekwerk, voorzieningen voor jongeren en voorzieningen voor opvoedingsondersteuning, steunpunten voor ouderen. Deze lijst is niet limitatief: de brede school moet "maatwerk" zijn, en zoveel mogelijk reageren op vragen vanuit de betreffende wijk.

De gemeente Oosterhout heeft in 1999 besloten tot doordecentralisatie. Hiertoe werd de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout (SHOO) opgericht. SHOO is in de periode 2000-2009 verantwoordelijk geweest voor de beleidsontwikkeling en uitvoering van grote delen van het huisvestingsbeleid. Dit met uitzondering van enkele grote projecten, waarover (na overleg met, en uitvoering door SHOO resp. de schoolbesturen) steeds besluitvorming in de raad heeft plaatsgevonden. Met de opheffing van de SHOO is de doordecentralisatie in 2009 beëindigd, en heeft de gemeente deze taken opnieuw op zich genomen.

3. Periode doordecentralisatie

Effectiviteit huisvesting onderwijs

Het doel van het onderwijshuisvestingsbeleid als zodanig is dat aan leerlingen en betrokken medewerkers een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting wordt geboden. Vanuit dit perspectief kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- a. het beleid heeft er toe geleid dat er in de periode 2000-2009 bij alle scholen voldoende capaciteit beschikbaar was. Het beleid is in dit opzicht als effectief aan te merken;

- b. de vanuit de gemeente doorgedecentraliseerde verantwoordelijkheden hadden in de praktijk met name betrekking op de technische kwaliteit. Geconstateerd wordt dat het onderhoud in de periode 2000-2009 adequaat is uitgevoerd, en bij vrijwel alle scholen een technisch goed kwaliteitsniveau werd gehandhaafd. Dit met uitzondering van het gebouw voor de basisschool De Regenboog, waar in verband met onzekerheid over het toekomstig gebruik het benodigde onderhoud lang werd uitgesteld. Het beleid is overwegend als effectief aan te merken.

Effectiviteit ontwikkeling school als spil in de wijk

Aan dit voornemen uit de Stadsvisie is in deze periode geen beleidsmatige uitwerking gegeven in de vorm van een beleidsnota o.i.d. Wel zijn enkele initiatieven ontwikkeld die binnen deze ambitie passen, het betreft dan met name de inpassing van de voorscholen in de schoolgebouwen voor basisonderwijs en de realisering van de brede school Slotjes Midden. Voor wat betreft het beoogde medegebruik van schoolgebouwen voor andere functies wordt geconstateerd dat dit zich in hoofdzaak heeft beperkt tot enkele scholen, en in de periode 2000-2009 niet is toegenomen. Het beleid wordt als beperkt effectief beoordeeld.

Doelmatigheid

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode van doordecentralisatie bij sommige scholen omvangrijke investeringen voor tijdelijke uitbreidingen (noodlokalen) zijn gedaan, terwijl er bij andere scholen sprake was van leegstand. Vanuit dat perspectief kunnen derhalve vraagtekens geplaatst worden bij de doelmatigheid.

Daarbij dient wel te worden betrokken dat door SHOO in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 expliciet als doel werd aangegeven dat er naar gestreefd werd om de meeste scholen te huisvesten op één locatie. Vanuit de gemeente werd daarbij de kanttekening geplaatst dat dit geen noodzakelijke eis was vanuit de gemeente, maar vanuit efficiency zowel ten aanzien van het onderwijs als het gebouwenbeheer hier wel begrip voor was.

De Rekenkamer merkt daarbij op dat in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 naast dit streven naar unilocaties ook de vermindering van leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen als doelen werden aangemerkt. Uit de verslaglegging van SHOO blijkt niet op welke wijze binnen SHOO tot afweging tussen deze verschillende belangen werd gekomen. Het resultaat was wel dat (zoals in de eindrapportage van SHOO werd geconstateerd) in 2009 de doelen met betrekking tot vermindering van leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen nog niet gerealiseerd waren.

Transparantie

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie was opgenomen dat de jaarrekening, het jaarverslag, de schouwrapportage en het accountantsrapport jaarlijks de verantwoording van de stichting aan de gemeenteraad zouden vormen. Geconstateerd wordt dat de jaarverslagen met vertraging tot stand zijn gekomen, en aan de voorgenomen jaarlijkse schouw slechts in beperkte mate invulling is gegeven. De Rekenkamer constateert dat aan de afspraken over de verantwoording een te vertraagde en te beperkte invulling is gegeven.

4. Opheffing SHOO

Bij de invoering van de doordecentralisatie werd er naar gestreefd om aan SHOO een grote mate van zelfstandigheid toe te kennen. Dat heeft er toe geleid dat een situatie is ontstaan waarbij, mits daarover consensus bestond tussen alle schoolbesturen, bij de toekenning van voorzieningen mocht worden afgeweken van de inhoud van de Verordening. Dit heeft het voor SHOO inderdaad mogelijk gemaakt om zelfstandig beleid te voeren, maar heeft er ook

toe geleid dat in feite elk schoolbestuur een vetorecht had. In 2008 is een verschil van inzicht tussen twee schoolbesturen ontstaan over een situatie waarbij in verband met een toename van het aantal leerlingen al dan niet naar leegstand elders diende te worden verwezen. Nu niet tot consensus kon worden gekomen ontbrak een belangrijke voorwaarde om invulling te kunnen geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Vervolgens is de spanning binnen de SHOO zodanig opgelopen dat deze in 2009 werd ontbonden.

Uit het Jaarverslag van SHOO over 2007 blijkt dat niet zozeer sprake was van een incident, maar dat ook bij eerdere kwesties die speelden tussen besturen de vereiste consensus in besluitvorming regelmatig tot uitstel en zelfs afstel van besluiten had geleid.

De Rekenkamer constateert dat bij de invoering van de doordecentralisatie onvoldoende aandacht is geweest voor de formele (besluitvormings)structuren. Geconstateerd wordt dat de bevoegdheid van SHOO om bij consensus af te mogen wijken van de inhoud van de Verordening niet in de Verordening zelf was vastgelegd, en ook overigens geen nadere afspraken waren vastgelegd over de situaties waarin c.q. de wijze waarop van die bevoegdheid gebruik gemaakt zou kunnen worden. De enkele afspraak dat hierover consensus diende te bestaan is te beperkt en te kwetsbaar gebleken.

5. Periode na doordecentralisatie

De opheffing van SHOO had tot gevolg dat de gemeente zelf weer volledig verantwoordelijk werd voor de onderwijshuisvesting. Op korte termijn is daartoe de verouderde Verordening vervangen door de actuele modelverordening van de VNG, en is voor de toekenning van voorzieningen opnieuw de procedure van Programma en Overzicht ingevoerd.

In de overgangsfase 2009-2010 is bij de uitvoering het accent gelegd op het oplossen van knelpunten die geen verder uitstel duldden, zoals de huisvesting van De Regenboog. Op onderdelen (met name met betrekking tot de consequente verwijzing naar leegstand) zijn aanpassingen in het beleid ten opzichte van de voorgaande periode doorgevoerd.

Met de schoolbesturen is intensief overleg gevoerd over de ontwikkeling van het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014, dat in december 2010 door de raad is vastgesteld.

Geconstateerd wordt dat in deze periode:

- de effectiviteit is bevorderd door de aanpak van de problematiek m.b.t. de huisvesting van De Regenboog;
- de doelmatigheid is / wordt bevorderd door in daarvoor aankomende situaties conform de Verordening consequent te verwijzen naar leegstand;
- de transparantie is vergroot door het vaststellen van de geactualiseerde Verordening c.q. het opnieuw invoeren van de procedure van Programma en overzicht.

6. Fictief budget

In de inleiding werd aangegeven dat op landelijk niveau was gebleken dat de gemeenten gezamenlijk minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan het bedrag dat voor de uitvoering van deze taken aan het Gemeentefonds was toegevoegd. In het kader van het onderzoek is ook vergeleken hoe in de gemeente Oosterhout de kosten voor onderwijshuisvesting zich verhouden tot het bedrag dat voor deze taken aan het gemeentefonds is toegevoegd, het zogeheten "fictief budget". Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat deze bedragen niet geoormerkt aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd, zodat de gemeente geheel vrij is om meer of minder middelen voor deze taken uit te geven. Uit de analyse blijkt dat de uitgaven in de gemeente Oosterhout in de periode 2006-2010 ongeveer overeenkomen met de hoogte van het fictief budget. Omdat de gemeente niet beschikt over

ramingen op de langere termijn kan niet worden vastgesteld of dat ook in navolgende jaren het geval zal zijn.

7. Leereffecten en aanbevelingen

In dit onderdeel wordt ingegaan op de leereffecten en aanbevelingen die aan dit onderzoek kunnen worden ontleend en voor de gemeenteraad relevant kunnen zijn bij de verdere ontwikkeling van het beleid. Een hoofdlijn daarin is dat de Rekenkamer de gemeenteraad adviseert om in de komende periode de regie op zich te nemen, zodanig dat op basis van een geordend proces kan worden gekomen tot:

- a. de vaststelling van een strategische visie op het onderwijshuisvestingsbeleid;
- b. het vaststellen van praktische én controleerbare kaders voor de realisatie van dat beleid;
- c. de daadwerkelijke controle op de beleidsrealisatie.

Ontwikkeling strategische visie

Uit het onderzoek blijkt dat in de voorafgaande periode adequaat invulling is gegeven aan het op korte termijn noodzakelijke onderhoud van de schoolgebouwen, maar er geen inzicht is c.q. visie is vastgesteld voor de ontwikkelingen op langere termijn. Dat geldt voor de huisvesting van onderwijs als zodanig en in het bijzonder ook voor de in de Stadsvisie neergelegde ambitie om de school te ontwikkelen tot "spil in de wijk". De Rekenkamer adviseert dan ook om te komen tot het vaststellen van een beleidsvisie. Onderstaand wordt kort ingegaan op enkele aspecten die bij de ontwikkeling van deze visie relevant kunnen zijn.

Ontwikkeling school als spil in de wijk

Een eerste element daarbij is het actualiseren en concretiseren van het in de Stadsvisie opgenomen voornemen om te komen tot de ontwikkeling van de school als "spil in de wijk". Alhoewel enkele initiatieven zijn genomen die binnen deze ambitie passen, ontbreekt het aan een beleidmatige uitwerking waarin wordt geconcretiseerd bij welke scholen welke functies worden betrokken, welke kosten hieraan verbonden (mogen) zijn, en via welk tijdspad de beoogde situatie zal worden bereikt.

Inpassing onderwijshuisvestingsbeleid binnen gemeentelijk accommodatiebeleid

Bij de ontwikkeling van de school als spil in de wijk ligt het accent op het realiseren van een inhoudelijke samenhang met de (huisvesting van) sociale, culturele en maatschappelijke functies. Daarnaast zijn ook de logistieke en financiële aspecten van vastgoedbeheer in meer algemene zin van belang. Mede in relatie tot de financiële situatie wordt inmiddels bij veel gemeenten een verbeteringslag gemaakt om te komen tot een doeltreffend en vooral ook doelmatig gemeentelijk accommodatiebeleid. Ook dit voornemen is niet nieuw voor de gemeente. Al in de in 2000 vastgestelde overeenkomst tot doordecentralisatie was bepaald dat partijen de totstandkoming van een z.g. integraal accommodatiebeleid zouden bevorderen; hieraan is echter niet of beperkt invulling gegeven.

De Rekenkamer adviseert om te bezien of en op welke wijze binnen de gemeente Oosterhout invulling zal worden gegeven aan de ontwikkeling van een gemeentelijk accommodatiebeleid en het beleid op het gebied van onderwijshuisvesting binnen die kaders in te passen.

Het beleid leidt er toe dat vaker dan voorheen niet sprake zal zijn van één gebruiker per pand, maar zich vormen van huisvesting ontwikkelen waarbij vaak meerdere organisaties in hetzelfde gebouw gehuisvest zullen zijn. Geadviseerd wordt om in het kader van het accommodatiebeleid afspraken te maken over de gevolgen voor de eigendomssituatie,

beheersorganisatie en de (onder andere: financiële) verantwoordelijkheden voor de exploitatie.

Inzicht in benodigde c.q. te realiseren kwaliteit van onderwijshuisvesting

De kern van het onderwijshuisvestingsbeleid is dat aan leerlingen en overige betrokkenen een adequate kwaliteit van huisvesting wordt geboden. Daarbij zijn er echter tot dusver geen richtlijnen of afspraken over de kwaliteitseisen waar schoolgebouwen aan zouden moeten voldoen. De Rekenkamer adviseert daarom om in aansluiting op landelijke initiatieven te komen tot een standaard programma van eisen. Dat kan toegepast worden bij de nieuwbouw van scholen. Bij bestaande schoolgebouwen kan op deze wijze systematisch in zicht worden gebracht of zich knelpunten voordoen welke geheel of gedeeltelijk (een bestaand gebouw heeft zijn beperkingen) tot een oplossing gebracht kunnen worden.

De Rekenkamer adviseert om daarbij niet alleen de technische kwaliteit, maar ook de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen te betrekken. Voor een schoolgebouw is niet voldoende dat de daken, kozijnen etc. voldoende onderhouden worden, maar vooral dat het gebouw in zijn gebruiksaspecten (kwaliteit binnenklimaat, energiegebruik, toegankelijkheid etc.) goede en doelmatige voorwaarden biedt voor de uitoefening van de onderwijsfunctie. Alhoewel op basis van de wetgeving dit aspecten zijn die primair de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen betreffen kunnen gemeenten daar door maatregelen van bouwtechnische aard wel een bijdrage aan leveren.

Inzicht in, en visie op ontwikkelingen op langere termijn

Bij kennisneming van de beleidsdocumenten valt op dat deze tot dusver steeds een planperiode van de navolgende vier jaren bestrijken. Als basis voor een strategische beleidsontwikkeling is inzicht nodig in (onder andere: demografische) ontwikkelingen op langere termijn, en het ontwikkelen van een gemeentelijke visie daarop.

In financieel opzicht is een risico in de huidige opzet dat mogelijk omvangrijke investeringen die buiten de planperiode van vier jaar vallen pas op een laat tijdstip zichtbaar worden gemaakt. Geadviseerd wordt daarom om ter ondersteuning van de ontwikkeling van de visie tot een systematiek van voortschrijdende financiële meerjarenramingen te komen die inzicht geeft in ontwikkelingen op langere termijn en het mogelijk maakt om op grond van inzicht in alternatieve scenario's tot afweging en besluitvorming te komen.

Kaderstelling

Uitgaande van de vast te stellen visie dient vervolgens het traject te worden uitgewerkt om te komen tot realisatie daarvan. Uitgangspunt daarbij is dat de raad de kaders vaststelt waarbinnen het College (dan wel, indien en voor zover sprake is van – eventueel gedeeltelijke - doordecentralisatie: het schoolbestuur) verantwoordelijk is voor de uitvoering. Onderstaand wordt naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen ingegaan op enkele daarbij aan de orde komende aandachtspunten.

Maatwerk

Alhoewel dat uiteraard nog uit de op te stellen visie moet blijken ligt het in de rede dat er verschillende typen huisvestingssituaties kunnen ontstaan die ook een verschil in benaderingswijze vragen. Zo vraagt de ontwikkeling van een brede school met meerdere betrokken functies en organisaties om een andere aanpak dan een solitair gebouw voor voortgezet onderwijs dat alleen voor de huisvesting van onderwijs wordt gebruikt.

Doordecentralisatie

Het al dan niet komen tot (gedeeltelijke) doordecentralisatie, c.q. de wijze waarop dat vorm en inhoud krijgt is één van de mogelijkheden om tot maatwerk te komen. De Rekenkamer

adviseert dan ook om pas tot besluitvorming over enige vorm van doordecentralisatie te komen nadat de strategische visie is vastgesteld, en uit analyses blijkt dat doordecentralisatie de meest effectieve en doelmatige weg is om die visie te realiseren. Overigens zal op het thema "doordecentralisatie" nog nader worden ingegaan in de koepelnotitie.

Prestatieafspraken en effectindicatoren als basis voor implementatie en controle

In eerdere onderzoeken heeft de Rekenkamer geadviseerd om te komen tot een zodanige kaderstelling dat daarmee voldoende richting wordt gegeven aan de realisatie van beleid en de grondslag wordt gelegd voor controle op de realisatie daarvan. Ook dit onderzoek geeft aanleiding om hier opnieuw aandacht voor te vragen. Zo werden in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 als belangrijke doelen aangegeven dat gestreefd werd naar de afbouw van tijdelijke voorzieningen en de vermindering van leegstand. Daarbij werd echter niet aangegeven in welke mate en in welk tempo deze doelen dienden te worden bereikt. Ook na beëindiging van SHOO zijn deze doelen gehandhaafd, maar zijn geen prestatieafspraken gemaakt op grond waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre het beleid effectief is.

Controle

Alhoewel in de overeenkomst inzake de doordecentralisatie duidelijke afspraken zijn opgenomen over de verantwoording aan de raad heeft dit in de praktijk te vertragen en te beperkt invulling gekregen. Na de beëindiging van de doordecentralisatie vindt informatievoorziening plaats conform de richtlijnen die daarvoor binnen de beleidscyclus in de gemeente Oosterhout gelden; daarbij wordt wel opgemerkt dat de verstrekte informatie ten opzichte van de eerder in de jaarverslagen van SHOO opgenomen informatie wel summier is.

De raad wordt geadviseerd om al bij vaststelling van de kaders afspraken te maken over de informatievoorziening die nodig is om op verantwoorde wijze invulling te kunnen geven aan de controlerende functie, en toe te zien op tijdige en volledige nakoming van de afspraken.

Regie, samenwerking en afstemming

Tot slot wordt geconstateerd dat er in toenemende mate sprake is van samenhang tussen het onderwijshuisvestingsbeleid en andere activiteiten binnen en buiten de gemeente. De Rekenkamer adviseert daarom om, onder regie van de gemeente, in nauw overleg met de schoolbesturen alsook de overige betrokken organisaties te komen tot de ontwikkeling van de visie op het onderwijshuisvestingsbeleid c.q. de uitwerking daarvan.

1. Inleiding en vraagstelling

De Rekenkamer West-Brabant (verder Rekenkamer) stelt jaarlijks in haar onderzoeksprogramma de onderzoeksonderwerpen vast. In dat kader heeft de Rekenkamer er voor gekozen om "de huisvesting van onderwijs" te laten onderzoeken voor de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal.

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 2010¹ 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.

¹ 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:

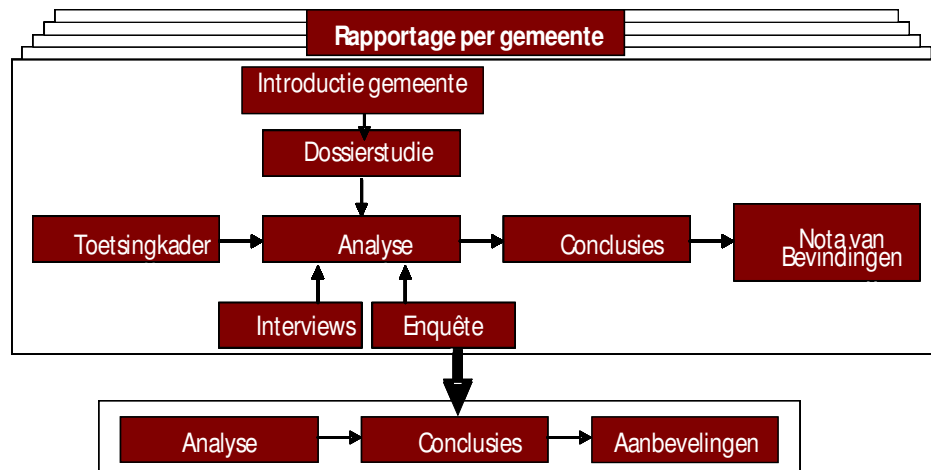
- **Gedeelde taken en verantwoordelijkheid:** De huisvesting van onderwijs is voor het primair en voortgezet onderwijs een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen tezamen. Op hoofdlijnen moet een gemeente in adequate huisvesting voorzien en moet een schoolbestuur als een 'goede 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 gehele onderzoek bestrijkt het tijdvak van 1997 tot heden met de nadruk op de laatste vijf jaren (2006 – 2010). Omdat de onderwijshuisvesting in Oosterhout gedurende de periode 1999 t/m 2008 is doorgedecentraliseerd naar de gezamenlijke schoolbesturen ligt de focus van het rapport voor Oosterhout op enerzijds de ins-and-outs van de doordecentralisatie en anderzijds op de jaren na de doordecentralisatie, waarin de gemeente dus weer de onderwijshuisvestingsverantwoordelijkheid heeft. Voorts is de huisvesting van het gymnastiekonderwijs en het speciaal onderwijs buiten dit onderzoek gehouden omdat dit vooral een gemeentebrede, respectievelijk regionale verantwoordelijkheid betreft.

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 nawoord door Rekenkamer.

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 7 opgenomen.

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

De situatie van Oosterhout 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.

Als gevolg van de invoering (2000) c.q. beëindiging (2009) van de doordecentralisatie zijn in de gemeente Oosterhout verschillende perioden te onderscheiden. Omdat elke periode zijn eigen kenmerken heeft wordt in de hoofdstukken 5 t/m 7 bij de beschrijving van de onderzoeksbevindingen onderscheid gemaakt naar:

- de periode van doordecentralisatie (2000-2009)
- de periode na beëindiging van de doordecentralisatie (2009 en verder).

De periode 1997-1999 is als zodanig niet bij dit onderzoek betrokken. Wel is het zo dat in die periode enkele besluiten zijn genomen die doorwerking hebben gehad in de daarna volgende periodes. In die situaties zijn bij de beschrijving van de ontwikkelingen in het betreffende aandachtsgebied ook de relevante ontwikkelingen uit de periode 1997-1999 weergegeven.

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 Geraadpleegde documenten
- Bijlage 2 Begrippenlijst
- Bijlage 3 Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête
- Bijlage 4 Enquête
- Bijlage 5 Samenvatting resultaten enquête
- Bijlage 6 Procedure cyclus Programma en Overzicht
- Bijlage 7 Normen- en Toetsingskader

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

3. Onderwijshuisvesting algemeen

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 vergoeden van de kosten van vervanging, het onderhoud of de aanpassing van gebouwonderdelen die noodzakelijk zijn om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen;
- het vergoeden van de kosten van eerste aanschaf van onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair.

Om aan deze wettelijke zorgplicht te voldoen is vastgelegd dat elke 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.

Verder is wettelijk vastgelegd dat de gemeente en de schoolbesturen overleg voeren over onder andere onderwijshuisvestingsbeleid. Dit overleg wordt (meestal) het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) genoemd.

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 wat betreft het primair onderwijs wordt in het spraakgebruik wel onderscheid gemaakt naar "binnenkant" en "buitenkant" waarbij de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de binnenkant, en gemeenten voor de buitenkant. 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 demarcatielijst. Desalniettemin blijft het in de praktijk vaak onderwerp van discussie.

De zogenoemde binnen/buitenkantverdeling is feitelijk niet de juiste benaming. In principe zijn de schoolbesturen als juridisch eigenaar verantwoordelijk voor het gehele gebouw. De gemeente heeft een zorgplicht in de onderwijshuisvesting; deze zorgplicht wordt in gevuld door toekenning en bekostiging van een aantal limitatief in de Verordening genoemde voorzieningen.²

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

	<i>Verantwoordelijkheid</i>	
	<i>Primair onderwijs</i>	<i>Voortgezet onderwijs</i>
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

² Bron: Verordening Onderwijshuisvesting Oosterhout

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. Deze lumpsumvergoeding is voor het primair onderwijs overigens pas in 2006 ingevoerd. Daarvoor kregen de schoolbesturen voor primair onderwijs een zgn. materiële instandhoudingvergoeding binnen de rijksvergoeding. Op basis van het aantal leerlingen was het tot 2006 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. Met betrekking tot de schoolbesturen voor het primair onderwijs is expliciet bepaald dat deze niet met middelen van de lumpsumvergoeding mogen investeren in bijvoorbeeld een gebouwwitbreiding³, tenzij het bijvoorbeeld een investering in die uitbreiding betreft die een exploitatieverlaging oplevert. Voor de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is zo'n bepaling niet opgenomen.

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 kosten⁴.

Specifieke wetenswaardigheden

Een aantal zaken rondom onderwijshuisvesting is specifiek geregeld en is in het kader van het onderzoek goed om te weten.

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'

³ Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)

⁴ Bron o.a.: Benchmarkonderzoek exploitatiekosten schoolgebouwen voortgezet onderwijs 2007 (Hevo bv, sector onderwijs)

kwaliteitsniveau⁵. 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 aan gebouwen ten aanzien van brandveiligheid, ARBO, duurzaamheid en functionaliteit wordt geen rekening gehouden. Vaak wijken landelijk de feitelijke kosten af van de normvergoeding en leidt dit tot discussie. Voor de Oosterhoutse situatie wordt hierop in hoofdstuk 7. Financiën nader ingegaan.

Gemeentelijk accommodatiebeleid

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.

Veranderingen sinds 1997

Sinds 1997 hebben de onderstaande belangrijke *landelijke* 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 nevenruimtes voor andere activiteiten zoals remedial teaching, schoolmaatschappelijk werk en ICT.
- 2002 Dualisering verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad en het College, waarbij de rol van de Raad zich richt op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies.
- 2003 Wijziging van de WVO: praktijkscholen worden opgenomen onder de WVO waarmee de gemeente de bekostigingsverantwoordelijkheid kreeg voor nevenvestigingen(VSO).
- 2005 Doordecentralisatie 'onderhoud buitenkant' naar het voortgezet onderwijs: scholen voor het voortgezet onderwijs krijgen in de vorm van een lumpsumvergoeding een rechtstreekse bekostiging vanuit het Rijk voor het uitvoeren van onderhoud en aanpassingen aan de "buitenkant".
- 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.

⁵ Bron: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57431&it=2> (8 augustus 2011)

4. Onderwijshuisvesting in Oosterhout

4.1. Facts & Figures

Voor de gemeente Oosterhout zijn de volgende kerngegevens relevant:

- de gemeente Oosterhout bestaat uit de kernen Oosterhout, Oosteind, Den Hout en Dorst. Voor het primair onderwijs wordt rekening gehouden met meerdere voedingsgebieden, te weten Dommelbergen, Strijen, Centrum, Oosterheide, Vrachelen, Den Hout, Dorst en Oosteind;
- per 1-1-2012 had de gemeente in totaal 53.999 inwoners⁶;
- op 1 oktober 2011⁷:
 - ca. 8.400 leerlingen voor primair speciaal en voortgezet onderwijs;
 - 22 scholen voor primair onderwijs met 4.783 leerlingen;
 - 4 scholen voor voortgezet onderwijs met 3.239 leerlingen;
 - 3 scholen voor speciaal (basis)onderwijs met 357 leerlingen (deze vallen buiten de scope van dit onderzoek).

Deze 29 scholen worden bestuurd door acht verschillende schoolbesturen. Er is één heel groot schoolbestuur, Delta-onderwijs met 21 scholen voor primair en voortgezet (praktijk) onderwijs en één schoolbestuur met twee scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Overigens zijn er grotere besturen die scholen hebben in meerdere gemeenten.

Schoolbestuur	Soort onderwijs	Aantal scholen
Stichting Vrije School Oosterhout	po	1
Ons Middelbaar Onderwijs	vo	1
Sint Oelbert Gymnasium	vo	1
Stichting Mgr. Frenckencollege	vo	1
PCPO Midden-Brabant	po	1
Stichting Oosterhouts Montessori-onderwijs	po	1
Stichting Driespan	(v)so	2*
Delta-onderwijs, ontstaan in 2005 door de fusie van Skogo, BCOO en Skos ⁸	po	19 (+1 tijdelijke nevenlocatie)
	sbo	1 (op 2 locaties)*
	vo	1 (praktijkschool)

* deze scholen/ besturen vallen buiten de strekking van dit onderzoek

⁶ opgave gemeente

⁷ opgave gemeente

⁸ Besluit overdracht openbaar onderwijs

4.2. Onderwijshuisvesting in Oosterhout, doordecentralisatie

De wijze waarop in de onderzoeksperiode in de gemeente Oosterhout vorm en inhoud is gegeven aan de huisvesting van onderwijs is in belangrijke mate medebepaald door de in 2000 ingevoerde, en in 2009 beëindigde doordecentralisatie. Omdat dit ook doorwerking heeft op de opzet van het onderzoek en deze rapportage, worden onderstaand de ontwikkelingen kort samengevat.

Periode 1997-1999

Toen in 1997 de verantwoordelijkheid van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeente werd gedecentraliseerd, heeft de gemeente conform het model van de VNG de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout (verder te noemen: de Verordening) vastgesteld.

Tevens werd invulling gegeven aan de wettelijke verplichting om frequent een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) met de bevoegde gezagen te houden.

Op basis van de Verordening werd de jaarlijkse aanvraagcyclus van Programma Voorzieningen Onderwijshuisvesting (PVO) en het Overzicht Voorzieningen Onderwijshuisvesting (OVO) ingevoerd.

Doordecentralisatie aan de SHOO

Vrij snel daarna is in 2000 gekomen tot een doordecentralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten naar de daartoe in het leven geroepen Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout (verder te noemen: SHOO). Deze stichting werd gevormd uit alle bevoegde gezagen van de scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs in de gemeente Oosterhout.

Op grond van de voor de doordecentralisatie gesloten overeenkomst werd SHOO in de gelegenheid gesteld om op zelfstandige wijze zorg te dragen voor een adequate huisvesting van de onder het bestuur vallende scholen. Mits daarover consensus bestond tussen alle schoolbesturen mocht daarbij worden afgeweken van de door de gemeente vastgestelde verordening.⁹

In 2008 is (zie pag. 29) een verschil van inzicht ontstaan tussen twee schoolbesturen met betrekking tot een specifieke huisvestingssituatie. Bij gebrek aan consensus is SHOO per eind mei 2009 opgeheven.

Periode na beëindiging doordecentralisatie

De gemeente heeft na het ophouden van het bestaan van de SHOO de verantwoordelijkheid weer teruggenomen. Daarbij is de Verordening geactualiseerd, en is opnieuw invulling gegeven aan het wettelijk verplichte Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Conform de Verordening is voor de toekenning van huisvestingsvoorzieningen de jaarlijkse aanvraagcyclus van Programma en Overzicht weer ingevoerd.

Vervolgens is in overleg met de schoolbesturen een Integraal Huisvestingsplan voor de periode 2011-2014 voorbereid en in december 2010 door de raad vastgesteld.

Na de beëindiging van SHOO zijn nog pogingen ondernomen om ten eerste de huisvesting van het voortgezet onderwijs en ten tweede de onderhoudsaspecten

⁹ Zie o.a. Integraal Huisvestingsplan, 22 maart 2004, pag.3: Afwijking van de Verordening is altijd mogelijk als hiertoe door het bestuur van SHOO in consensus wordt besloten.

m.b.t. het primair onderwijs door te decentraliseren.¹⁰ Voor wat betreft de huisvesting van het voortgezet onderwijs is tussen de gemeente en de schoolbesturen geen overeenstemming bereikt kunnen worden m.b.t. de daarvoor beschikbaar te stellen financiële middelen, zodat dit opdat moment verder geen vervolg heeft gekregen. Wel is afgesproken om in 2013 de mogelijkheden hiertoe opnieuw te onderzoeken.

Voor wat betreft het onderhoud onderzoekt de gemeente thans samen met de schoolbesturen voor primair onderwijs of het mogelijk is om voor onderhoud meerjarenafspraken te maken, één en ander als uitwerking van het IHP 2011-2014.

4.3. Aanpak van het onderzoek

Onderzoekperiode

Gezien het voorgaande zijn in het onderzoek drie verschillende periodes te onderscheiden, te weten:

- de periode 1997-1999, de eerste drie jaren nadat het Rijk de taken had gedecentraliseerd naar de gemeente;
- de periode 2000 t/m mei 2009 waarin de huisvestingstaken zijn doorgedecentraliseerd aan de daartoe opgerichte SHOO;
- de periode vanaf juni 2009, waarin de huisvestingsverantwoordelijkheid weer bij de gemeente ligt.

Omdat er verschillen zijn in de werkwijze, en daarmee ook de beoordeling zijn in dit onderzoek de bevindingen tijdens de periode van doordecentralisatie (2000 t/m mei 2009) en de periode na beëindiging van de doordecentralisatie (2009 en verder) afzonderlijk weergegeven.

De periode 1997-1999 is als zodanig niet bij dit onderzoek betrokken. Wel is het zo dat in die periode enkele besluiten zijn genomen die doorwerking hebben gehad in de daarna volgende periodes. In die situaties zijn bij de beschrijving van de ontwikkelingen in het betreffende aandachtsgebied ook de relevante ontwikkelingen uit de periode 1997-1999 weergegeven.

Aanpak onderzoek

Bij de voorbereiding van het onderzoek is uitgegaan van een aanpak waarbij de bevindingen zouden worden gebaseerd op drie onderzoekssporen:

- a. documentenstudie;
- b. enquête onder de schoolbesturen;
- c. interviews met kernfunctionarissen van de gemeente en vertegenwoordigers van de schoolbesturen.

In de praktijk is aan het tweede en derde spoor slechts beperkt invulling gegeven kunnen worden:

- in bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de zeven schoolbesturen en de daaronder ressorterende scholen die voor het invullen van de enquête zijn aangeschreven. Ondanks rappelleren door, en verzoeken om retour zenden van de gemeente aan de betreffende niet-reagerende schoolbesturen heeft dit slechts een respons van vier schoolbesturen opgeleverd. Overigens waren dat alle vier zgn. "eenpitters"; schoolbesturen met slechts één school in die gemeente. Hoewel de respons op de enquête daarmee in aantallen weliswaar

¹⁰ Verslag overleg SHOO 15 mei 2008

57% bedraagt, kan de enquête niet als representatief worden beschouwd, mede omdat het grootste schoolbestuur, dat ongeveer 70% van de scholen representeert, geen medewerking aan de enquête heeft verleend;

- ten behoeve van dit onderzoek zijn twee interviews gehouden te weten: één plenair met alle kernfunctionarissen van de gemeente en één met een vertegenwoordiger van een school voor voortgezet onderwijs. Het primair onderwijs is niet geïnterviewd; het grootste schoolbestuur Delta heeft geen medewerking verleend aan het onderzoek, met uitzondering van een telefonisch interview over de reden van beëindiging van de SHOO.

Voor wat betreft de wel ontvangen reacties geldt dat deze op onderdelen wel tot relevante, maar niet tot representatieve informatie leiden.

Gezien de relevantie worden de reacties bij de betreffende onderdelen wel vermeld; gezien het onvoldoende representatieve karakter zijn ze echter niet gebruikt als basis voor het formuleren van beoordelingen en conclusies.

5. Beleid

5.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft de onderzoeksvraag opgesplitst in een aantal deelvragen. In dit hoofdstuk Beleid komen drie deelvragen aan de orde:

- 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?

In aansluiting op de vraagstelling gaat de aandacht in dit hoofdstuk uit naar het *proces* waarlangs het beleid tot stand komt. In hoofdstuk 6 wordt daarna *inhoudelijk* ingegaan op de vraag in hoeverre dit heeft geleid tot een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 dan ingegaan op de *financiële* aspecten.

Om de vragen te kunnen beantwoorden wordt in dit hoofdstuk onderzoek gedaan naar een aantal elementen uit het beleidsproces die elk afzonderlijk en in samenhang bepalend zijn voor het door de gemeente gevoerde beleid. Per onderdeel wordt vooraf steeds een norm geformuleerd waaraan de bevindingen worden getoetst.

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 Huisvestings Plan/Meerjarenplanning waarin het inhoudelijke onderwijshuisvestingsbeleid is beschreven en de uitvoering en de benodigde budgetten over langere termijn zijn overeengekomen met de schoolbesturen.

In het onderwijshuisvestingsbeleid bij gemeenten zijn als regel twee belangrijke kaderstellende instrumenten te onderscheiden:

- a. De wettelijk verplichte, door de gemeenteraad vast te stellen Verordening waarin de belangrijkste kaders en uitgangspunten van het beleid zijn vastgelegd;
- b. De concretisering hiervan in de vorm van onderwijshuisvestingsplannen.

In deze paragraaf wordt onderzocht op welke wijze hieraan in de onderzoeksperiode binnen de gemeente Oosterhout invulling is gegeven.

1997-1999 Periode na decentralisatie van Rijk naar gemeente

Verordening

In 1997 is de verantwoordelijkheid van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeente gedecentraliseerd. Als kader voor de uitvoering van deze nieuwe taak heeft de gemeenteraad op 17 december 1996 de "Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout" vastgesteld. De Verordening was geheel conform de modelverordening die de VNG hiervoor had ontwikkeld.

In de Verordening wordt onder meer beschreven wanneer een schoolbestuur aanspraak kan maken op bepaalde voorzieningen en hoe de procedure voor het aanvragen en het al dan niet toekennen van deze voorzieningen is geregeld.¹¹

Planning huisvestingvoorzieningen

Voor de eerste jaren werden jaarprogramma's opgesteld. Op verzoek van de schoolbesturen en de gemeenteraad werd vanaf 2000 overgaan tot decentralisatie in combinatie met meerjarige afspraken.

2000-2009 Doordecentralisatie

Verordening

Vrij kort na de decentralisatie heeft de gemeente besloten tot doordecentralisatie aan de SHOO. Uitgangspunt daarbij was dat de SHOO ruimte kreeg voor eigen beleid waarbij, mits tussen alle partijen consensus bestond, mocht worden afgeweken van de Verordening¹².

Indien die consensus niet zou worden bereikt, zou worden teruggevallen op de inhoud van de Verordening. De Verordening kreeg daarmee vooral een functie als achtervang/vangnet.

Aanvankelijk was het daarbij de bedoeling dat, indien de ontwikkelingen daar aanleiding toe gaven, de Verordening zou worden geactualiseerd. In het verslag van het overleg tussen de gemeente en SHOO van 6 november 2002 wordt hierover vermeld: "De verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, conform het model van de VNG dient als vangnet, in geactualiseerde vorm, beschikbaar te zijn. Aanpassing aan de laatste wijzigingen dient nog plaats te vinden¹³."

Alhoewel naar aanleiding van wettelijke en inhoudelijke ontwikkelingen de modelverordening van de VNG in de periode 2000-2009 diverse malen werd aangepast, heeft dit in de praktijk niet geleid tot aanpassing/actualisering van de Verordening binnen de gemeente Oosterhout. De Verordening is gedurende de periode van doordecentralisatie ongewijzigd gebleven.

Planning huisvestingsvoorzieningen 2000-2004

In de decentralisatieovereenkomst is in artikel 4.1. opgenomen dat een huisvestingsplan wordt opgesteld "waarin de voor een periode van 4 jaar noodzakelijk te realiseren voorzieningen worden vastgelegd. Dit huisvestingsplan omvat onder meer een meerjarenonderhoudsplan."

¹¹ Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, gemeente Oosterhout 1997

¹² Zie o.a. Integraal Huisvestingsplan, 22 maart 2004, pag.3: Afwijking van de Verordening is altijd mogelijk als hiertoe door het bestuur van SHOO in consensus wordt besloten.

¹³ Verslag Op overeenstemming gericht overleg 6 november 2002

Voor de periode 2000-2004 is geen afzonderlijk plan opgesteld, maar werd deze functie vervuld door de afspraken die in de doordecentralisatieovereenkomst voor deze periode waren gemaakt.

In de overeenkomst is vastgelegd dat SHOO zorg draagt voor adequate uitvoering van de huisvestingsvoorzieningen, waarbij onderscheid is gemaakt naar:

1. regulier onderhoud (structureel ca. fl. 1 mln per jaar, met daarnaast een eenmalig budget ad fl. 2 mln in 2000);
2. (andere) overige voorzieningen: vergoeding voor OZB, verzekeringen en kleine reparatiekosten i.v.m. schade door o.a. vandalisme ad fl. 665.000 per jaar;
3. vergoeding voor gebruik gymaccommodaties speciaal onderwijs ad fl. 125.000 per jaar;
4. personeelsbudget i.v.m. doordecentralisatie huisvestingstaken ad fl. 120.000 per jaar.

Daarbij werd geconstateerd dat voor een vijftal projecten (samenvoeging gebouwen Beiaard/Regenboog-Menorah, Sterrendonk/Regenboog-Menorah, Santrijn Zandheuvel, oplossing problematiek Westhoek en het Oelbert Gymnasium) nog niet een zodanig inzicht in de financiële gevolgen bestond dat op basis daarvan afspraken in de overeenkomst vastgelegd konden worden. Daarom werd besloten om deze buiten de decentralisatieovereenkomst te laten vallen, waarbij de gemeente zich garant stelde voor de eenmalige financiering van deze projecten.

Integraal Huisvestingsplan 2005-2008

In februari 2005 heeft de raad ingestemd met het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008. Daarbij is ook een (korte) evaluatie gemaakt van de bevindingen met de doordecentralisatie in de voorafgaande periode, met als algemene bevinding "dat de doordecentralisatie een werkwijze is die zou moeten worden voortgezet".

In het IHP zijn investeringen opgenomen tot een bedrag ad € 6,2 mln. Daarbij wordt aangegeven dat met deze operatie kan worden gerealiseerd dat:

- de huidige leegstand nagenoeg kan worden opgelost.
- het aantal lokalen PO (excl. Vrachelen) uiteindelijk kan worden teruggebracht van 248 naar 224, zodat de leegstand op termijn ook fors wordt verminderd.
- de meeste scholen zijn gehuisvest op 1 locatie, hetgeen vanuit onderwijskundig en organisatorisch oogpunt een belangrijke doelstelling is.
- de tijdelijke voorzieningen welke binnen de planperiode als afgeschreven kunnen worden beschouwd, ook kunnen worden afgestoten (Rubenshof, Torenschouw)."¹⁴

Bij de aanbidding aan de gemeenteraad werd door het College een kanttekening geplaatst bij het streven om scholen op één locatie onder te brengen: "het uitgangspunt van de schoolbesturen is om zoveel mogelijk te komen tot unilocaties. Dit is echter geen noodzakelijke eis vanuit het gemeentelijk beleid en zal het ook niet worden. Echter vanuit efficiency zowel ten aanzien van het onderwijs als het gebouwenbeheer is hier vanuit de gemeente begrip voor".¹⁵

¹⁴ Integraal huisvestingsplan 2005-2008, pag. 19

¹⁵ Nota voor de raad, Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting, Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 (IHP), 9 februari 2005

Lange termijn

Zoals ook in de doordecentralisatieovereenkomst was afgesproken heeft het Integraal huisvestingsplan 2005-2008 betrekking op een periode van 4 jaar. Er zijn in de periode van doordecentralisatie geen documenten aangetroffen waarin een doorkijk en visie op ontwikkelingen op langere termijn wordt gegeven.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Verordening

Op 17 februari 2009 heeft de gemeenteraad met terugwerkende kracht naar 1 januari 2009 de geactualiseerde "Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout" vastgesteld. In de Nota voor het College van 12 januari 2009 wordt aangegeven dat "in de lijn van de doordecentralisatie sinds 2000, de verordening een slapend bestaan heeft geleid en niet is aangepast naar aanleiding van de talrijke wijzigingen die hebben plaatsgevonden op het gebied van wet- en regelgeving ten aanzien van onderwijshuisvesting, bouwbesluit, invoering van het dualisme etc."¹⁶

De inhoud van de Verordening was geheel conform de op dat moment actuele modelverordening van de VNG.

Programma overgangperiode 2009-2010; voorbereiding IHP 2011-2014

Na de beëindiging van de doordecentralisatie heeft het College een actieplan opgesteld ter afwikkeling van de beëindiging van de SHOO, en een programma opgesteld voor de overgangperiode 2009-2010¹⁷. Daarin werd de bekostiging voorzien van maatregelen die geen uitstel duldden, zoals de reguliere onderhoudsactiviteiten voor het primair onderwijs, de herhuisvesting van De Regenboog, de uitvoering van de regeling Verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs en een uitbreiding van het Warandecollege.

In aansluiting daarop is de voorbereiding van een nieuw Integraal Huisvestingsplan ter hand genomen. Aanvankelijk was het de bedoeling om te komen tot een plan voor de periode 2010-2013. Met het oog op de zorgvuldigheid bij de voorbereiding en het overleg daartoe met de schoolbesturen heeft uitstel plaatsgevonden, en heeft dit geresulteerd in een plan voor de periode 2011-2014.¹⁸

Integraal Huisvestings Plan 2011-2014

Op 14 december 2010 heeft de gemeenteraad het Integraal Huisvestings Plan 2011-2014 vastgesteld. Voor de uitvoering van het plan wordt € 6,6 mln gereserveerd. Daarmee zullen in de periode 2011-2014 de volgende zaken worden bekostigd:

- Uitbreiding Marcoen (nadere uitwerking in relatie tot woningbouw Dorst)
- Uitbreiding Rubenshof
- Tijdelijke uitbreiding De Achthoek (Den Hout)
- Uitbreiding Mgr. Frencken College
- Bekostiging meergelden onderwijskundige vernieuwingen Mgr. Frencken College
- Renovatie dakconstructie St. Oelbert Gymnasium
- Vervangen lateiconstructie St. Oelbert Gymnasium
- Uitbreiding St. Oelbert Gymnasium
- Bekostiging renovatie techniekplein Hanze college.

¹⁶ Nota voor het College inzake Actualisatie Verordening procedure overleg huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout en de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout", 12 januari 2009

¹⁷ Concept Programma Voorzieningen Huisvesting Onderwijs 2010

¹⁸ Raadsbesluit 19 januari 2009, Programma 2009 en 2010

Onderzocht wordt of met de schoolbesturen primair en speciaal onderwijs tevens meerjaren (2011-2014) afspraken kunnen worden gemaakt over de bekostiging van groot onderhoud. Uitgangspunt daarbij is dat de aanwezige financiële middelen vanuit de exploitatie van de gemeente (voor onderhoud € 300.000 per jaar) niet worden overschreden en dat er achteraf verantwoording aan de gemeente wordt afgelegd.

Ook is in het IHP het voornemen opgenomen om in de periode 2011-2014 een visie te ontwikkelen op een bredere inzetbaarheid van scholen (en schoolpleinen) en op de samenwerking op het gebied van huisvesting binnen de scholen voor Voortgezet Onderwijs.

Lange termijn

Het integraal Huisvestingsplan heeft evenals in de periode van doordecentralisatie betrekking op een periode van 4 jaar. Er zijn geen documenten aangetroffen waarin een doorkijk en visie op ontwikkelingen op langere termijn wordt gegeven.

Reacties in interviews en enquête

Zoals aangegeven heeft in het kader van dit onderzoek (naast één interview met alle kernfunctionarissen van de gemeente) voor wat betreft de bij dit onderzoek betrokken scholen één interview plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van een school voor voortgezet onderwijs, en is vanuit vier schoolbesturen een reactie ontvangen op de enquête. De response was onvoldoende om tot een representatief beeld te komen. Met die restrictie wordt onderstaand ingegaan op de reacties die in het betreffende interview en in de enquête m.b.t. het gemeentelijk beleid zijn gegeven:

- het beleid van de gemeente wordt wisselend ervaren. De werking van het huidige beleid wordt zowel (gematigd) positief als (gematigd) negatief beoordeeld. Met name voor de lange termijn is er behoefte aan een duidelijke toekomstvisie waarin het toekomstige onderwijshuisvestingsbeleid wordt uitgewerkt;
- het beleid wordt in algemene zin als sober en doelmatig ervaren. Het beleid wordt omschreven als reactief waarbij de (VNG)normen leidend zijn. Aanvragen en problemen worden wel constructief behandeld.

Beoordeling 1:

Periode doordecentralisatie

Er wordt deels aan de norm voldaan:

- de gemeente heeft in 1999 de "Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout" vastgesteld.
- de Verordening is in de periode van doordecentralisatie niet geactualiseerd;
- SHOO is in de gelegenheid gesteld om, mits daarover tussen de schoolbesturen consensus bestond, van de Verordening af te wijken. Dit is echter niet vastgelegd in de Verordening, waardoor er formeel-juridisch geen grondslag is voor de toegelaten afwijkingen van de Verordening;
- conform de in de overeenkomst vastgelegde afspraken zijn in de periode van doordecentralisatie steeds voor een periode van 4 jaar meerjarige kaders gesteld.
- er zijn geen plannen opgesteld waarin een doorkijk en visie wordt gegeven op ontwikkelingen op langere termijn dan 4 jaar.

Periode na doordecentralisatie

Er wordt grotendeels aan de norm voldaan:

- na de beëindiging van de doordecentralisatie is de verouderde Verordening vervangen conform de dan actuele modelverordening van de VNG;
- op korte termijn heeft aansturing plaatsgevonden door een programma voor de overgangperiode 2009-2010. Daaropvolgend is het Integraal Huisvestingsplan 2011-2015 voorbereid en vastgesteld.
- een aandachtspunt is dat er (nog) geen plannen zijn opgesteld waarin een doorkijk en visie wordt gegeven op ontwikkelingen op langere termijn. Wel is het voornemen opgenomen om in de periode 2011-2014 te komen tot visieontwikkeling met betrekking tot een bredere inzetbaarheid van scholen (en schoolpleinen) en samenwerking op gebied van huisvesting binnen de scholen voor Voortgezet Onderwijs.

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 deze paragraaf wordt de aandacht gericht op de wijze waarop de formele overleg- en besluitvormingsstructuren zijn vormgegeven. Het betreft met name:

- het wettelijk voorgeschreven Op overeenstemming Gericht Overleg (OOGO);
- de besluitvorming m.b.t. het definitief toekennen dan wel afwijzen van door schoolbesturen aangevraagde voorzieningen.

1997-1999 Periode na decentralisatie van Rijk naar gemeente

Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

Met de vaststelling op 17 december 1996 van de "Verordening procedure overleg huisvesting onderwijs gemeente Oosterhout" is de basis gelegd voor het invoeren van het Op Overeenstemming Gericht Overleg. Het overleg heeft in deze periode frequent plaatsgevonden, waarbij de aandacht met name uitging naar de voorbereiding van de doordecentralisatie.

Procedure "Programma en Overzicht"

Bij de decentralisatie van het Rijk naar de gemeenten is door de VNG een modelverordening opgesteld waarin onder andere ook de zogeheten procedure van "Programma en Overzicht" is opgenomen. Dit is een gedetailleerd stappenplan waarbij op basis van de door schoolbesturen in te dienen aanvragen via systematische weg tot besluitvorming wordt gekomen m.b.t. het al dan niet toekennen van huisvestingsvoorzieningen. De procedure resulteert in:

- a. Het Programma voorzieningen huisvesting (dat zijn de toegekende aanvragen);
- b. Het Overzicht niet ingewilligde aanvragen.

Het volledige schema is als bijlage 6 bij deze rapportage gevoegd.

De gemeente Oosterhout heeft in 1997 de Verordening, en daarmee ook deze procedure integraal overgenomen en toegepast.

2000-2009 Doordecentralisatie

Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie is bepaald dat "één keer per vier jaar op overeenstemming gericht overleg plaatsvindt, op basis waarvan in het meerjarig investeringsplan van de gemeente de bedragen voor nieuwbouw en capaciteitsuitbreiding van schoolgebouwen wordt opgenomen. Dit eerste op overeenstemming gericht overleg vindt medio 2002 plaats".¹⁹

In het kader van dit onderzoek zijn besprekingsverslagen beschikbaar gesteld van het OOGO op 3 juli 2002, 6 november 2002, en 15 december 2004.

In het laatste deel van het bestaan van SHOO heeft (met het oog op afspraken over de daarna te volgen werkwijzen) OOGO plaatsgevonden op 17 november 2008.

Opgemerkt wordt dat (zie par. 5.6.) naast deze geformaliseerde overlegsituaties tussen de gemeente en SHOO ook op andere wijze overleg heeft plaatsgevonden.

Procedure "Programma en Overzicht"

Deze procedure is in de periode van doordecentralisatie niet toegepast.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

Tegelijk met de actualisatie van de Verordening heeft de gemeenteraad op 17 februari 2009 ook de geactualiseerde "Verordening procedure overleg huisvesting onderwijs gemeente Oosterhout" vastgesteld. In dat kader heeft frequent overleg plaatsgevonden over de beleidsvorming en planning in de situatie na de beëindiging van de doordecentralisatie, en in het bijzonder de voorbereiding van de jaarprogramma's 2009/2010 en het Integraal Huisvestings Plan 2011-2014.

Het formele OOGO heeft plaatsgevonden op 25 juni 2010 en 18 november 2010.

"Programma en Overzicht"

Na de beëindiging van de doordecentralisatie heeft de gemeente, conform de Verordening opnieuw de procedure van "Programma en Overzicht" ingevoerd.

Beoordeling 2:

Periode doorcentralisatie

Niet van toepassing:

In deze periode zijn, inherent aan de doordecentralisatie, de in de Verordening opgenomen formele kaders niet (procedure Programma & Overzicht) of beperkt (OOGO) van toepassing geweest.

Periode na doorcentralisatie

Er wordt voldaan aan de norm:

- de formele overlegstructuren en de wijze van besluitvorming vinden plaats conform hetgeen daarover in de Verordening Huisvesting Onderwijs is vastgelegd.

¹⁹ Overeenkomst doordecentralisatie Gemeente Oosterhout- SHOO

5.4. 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 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 exploitatiekostenverlagende voorzieningen.

1997-1999 Periode na decentralisatie van Rijk naar gemeente

In hoofdstuk 3 van deze nota is in algemene zin de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijshuisvesting tussen de gemeente en de schoolbesturen beschreven. De uitvoering van deze wettelijke verdeling werd in 1997 in de gemeente vastgelegd in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs²⁰.

Ten behoeve van de toepassing in concrete situaties is bij deze Verordening een overzicht gevoegd waarin per gebouwonderdeel wordt aangegeven waarvoor de gemeente dan wel het schoolbestuur verantwoordelijk is²¹.

2000-2009 Doordecentralisatie

Verantwoordelijkheden SHOO

Een belangrijk uitgangspunt bij de doordecentralisatie was dat de SHOO binnen de vastgestelde kaders ruimte kreeg voor een zelfstandige voorbereiding en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, c.q. de gemeente gevrijwaard zou worden van verdere (financiële) verplichtingen.

In de bewoordingen van de decentralisatieovereenkomst: "Beoogd wordt om het bevoegd gezag in staat te stellen om zelfstandig zorg te dragen voor een adequate huisvesting van de onder hem vallende school of scholen, op zodanige wijze dat tegenover de beschikbaarstelling van een jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten het bevoegd gezag afstand doet van zijn aanspraken welke het jegens de gemeente kan doen gelden".

De SHOO kreeg daarmee ruimte voor eigen beleid, maar daaraan werd wel een belangrijke voorwaarde verbonden: over dat zelfstandig te voeren beleid moest tussen alle betrokken partijen consensus bestaan. In de bewoordingen van de overeenkomst:

- Art. 4.1. Partijen nemen deel en dragen zorg voor de instandhouding van een overleg tussen de gezamenlijke bevoegde gezagsorganen van de in de gemeente Oosterhout gelegen scholen en de gemeente. Dit overleg is gericht op de inventarisatie van noodzakelijke huisvestingsvoorzieningen, alsmede de totstandkoming van een huisvestingsplan, waarin de voor een periode van 4 jaar

²⁰ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Oosterhout, diverse jaren

²¹ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Oosterhout, diverse jaren

noodzakelijk te realiseren voorzieningen worden vastgelegd. Dit huisvestingsplan omvat onder meer een meerjarenonderhoudsplan. Partijen bevorderen de consensus tussen de deelnemers van dit overleg ten aanzien van dit plan. Zij dragen zorg voor de beschikbaarstelling van de voor bedoelde inventarisatie en planvorming benodigde gegevens;

- Art. 4.2. Indien deze consensus niet kan worden bereikt, treden partijen in overleg over de wijze waarop kan worden voorzien in de redelijke behoefte van de scholenhuisvesting. In het geval geen overeenstemming wordt bereikt over voortzetting, eventueel met wijziging van deze overeenkomst, dan besluiten partijen tot beëindiging daarvan. De beoordeling van de huisvestingsbehoefte geschiedt vervolgens op basis van de wet en daarop steunende gemeentelijke verordening.

Afstemming verantwoordelijkheden

De in de wet vastgelegde taakverdeling leidt er toe dat zowel de gemeente als de schoolbesturen ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben m.b.t. de huisvesting van onderwijs. In de praktijk kunnen zich echter situaties voordoen waarin uit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid nadere afstemming gewenst is. Uit de beschikbare documenten blijkt dat dit in enkele situaties het geval is geweest:

- een actuele ontwikkeling binnen deze periode was dat voor publiek toegankelijke gebouwen, waaronder ook schoolgebouwen, een gebruiksvergunning moest worden verkregen. In het IHP 2005-2008 is een aanvullend budget ad in totaal € 450.000 beschikbaar gesteld voor gevolgen van nieuwe wetgeving, waaronder met name de brandpreventie en gebruiksvergunningen.
- daarnaast was in deze periode actueel dat door het Rijk aan de gemeenten gelden beschikbaar werden gesteld voor "onderwijskundige vernieuwingen". De gemeente heeft deze gelden beschikbaar gesteld aan SHOO.

Er zijn binnen de periode van doordecentralisatie verder geen documenten of afspraken aangetroffen waarin nadere afspraken worden gemaakt m.b.t. bijvoorbeeld energiebesparende maatregelen, bevordering van de kwaliteit van het binnenmilieu, etc. In hoofdstuk 6 zal hier nog nader op worden ingegaan.

Verantwoording

Een belangrijk aspect van verantwoordelijkheid is dat verantwoording wordt afgedragen over de wijze waarop hiervan gebruik is gemaakt. In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie is daartoe bepaald "dat de stichting SHOO jaarlijks opdracht geeft aan een, in overleg met de gemeente gekozen, derde onafhankelijke instantie om jaarlijks een korte schouw van alle in beheer zijnde gebouwen uit te voeren, waarbij een algemeen beeld van de bouwkundige situatie wordt geschetst en wordt gerapporteerd over de kwaliteit van uitgevoerde onderhoudsactiviteiten gedurende het afgelopen boekjaar. Voor deze schouw wordt de door de Rijksgebouwendienst ontwikkelde opnamemethodiek ter beoordeling van de bouwkundige staat van schoolgebouwen gehanteerd.

De jaarrekening, het jaarverslag, de schouwrapportage en het accountantsrapport vormen de jaarlijks de verantwoording van de stichting aan de gemeenteraad en aan de leden van de stichting."²²

²² Overeenkomst doordecentralisatie Gemeente Oosterhout - SHOO

Uittreding OMO

Het College van Bestuur van OMO heeft in 2006 aangegeven dat het zich wilde terugtrekken uit SHOO. De achtergrond hiervan was dat met ingang van 1 januari van dat jaar het Rijk de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs voor zowel de binnen- als buitenzijde bij de schoolbesturen had neergelegd door een vergoeding te verstrekken via de lumpsum. Vanuit OMO werd geconstateerd dat de werkzaamheden van SHOO door het wegvallen van deze onderhoudscomponent tot een minimum beperkt werden. Vanuit OMO werd daarom het standpunt ingenomen dat SHOO als gevolg van deze ontwikkeling kon worden opgeheven, en een algehele doordecentralisatie zou kunnen worden bewerkstelligd.

Dit heeft geleid tot een situatie waarbij enerzijds OMO formeel nog betrokken bleef bij de doordecentralisatie, maar in de praktijk vanuit OMO niet meer werd deelgenomen in het bestuur van SHOO, en ook geen bijdragen meer werden betaald in de kosten van SHOO.

In het Jaarverslag over 2007 wordt in dit verband aangegeven dat één van de belangrijke aandachtspunten in dat jaar was "het voeren van correspondentie met het College van Bestuur van OMO, dat zich enerzijds lopende de IHP-periode wilde terugtrekken uit het SHOO en ook niet meer de afgesproken bijdrage betaalde en anderzijds wel vergoedingen claimde. Die situatie is nog altijd niet opgelost". En verderop in het Jaarverslag: "Daarmee hangt samen dat de SHOO zich niet langer verantwoordelijk acht voor de staat waarin de gebouwen van het Hanze College zich bevinden."²³

2009 Ontbinding SHOO

In 2008 is zodanig verschil van inzicht tussen schoolbesturen ontstaan dat tot beëindiging van SHOO werd gekomen.

De aanleiding was een concrete huisvestingssituatie waarbij tussen de schoolbesturen Delta en PCPO niet tot de vereiste consensus kon worden gekomen. Uitgangspunt is een situatie waarbij Basisschool de Beiaard (onder het bestuur van Delta) en basisschool Menorah (onder het bestuur van PCPO) beiden gebruik maakten van een gezamenlijke huisvesting. Het gebouw bestond uit 13 lokalen, waarvan er officieel 8 ten behoeve van de Beiaard, en 5 lokalen ten behoeve van de Menorah waren.

Aanvankelijk is alleen de Beiaard gaan groeien in leerlingenaantallen. Op grond van het streven naar unilocaties was het voornemen om tot uitbreiding op de locatie zelf te komen, maar dit bleek op planologische bezwaren te stuiten. Hierdoor is elders in basisschool De Wingerd (ook onder bestuur van Delta) een dislocatie ontstaan en werden leerlingen naar de andere kant van de wijk verwezen.

Vervolgens zijn de Beiaard en Menorah beide gaan groeien. PCPO zag de oplossing in een verdergaande doorverwijzing van leerlingen van de Beiaard naar de dislocatie, waardoor een lokaal (dat officieel van de Beiaard was) beschikbaar zou komen voor huisvesting van leerlingen van Menorah. Delta zag echter de oplossing in het gebruik van leegstaande ruimte in basisschool De Wingerd, waarmee ook voor Menorah op deze plaats een dislocatie zou ontstaan.

²³ Jaarverslag SHOO, september 2008. Het Hanzecollege is het schoolgebouw van OMO in de gemeente Oosterhout.

PCPO achtte dit vanwege de concurrentiepositie alsmede de in dit geval wel strikte toepassing van de Verordening²⁴ niet de juiste oplossing. Nu niet tot consensus kon worden gekomen ontbrak een belangrijke voorwaarde om invulling te kunnen geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Vervolgens is de spanning binnen de SHOO zodanig opgelopen dat deze in 2009 werd ontbonden.²⁵

Uit de toelichting in het Jaarverslag over 2007 (opgesteld september 2008) blijkt dat onderliggend sprake was van dieper liggende oorzaken: "Lopende het jaar 2007 bleek dat de oorspronkelijke statuten van de SHOO voor problemen in de afwerking van allerlei zaken zorgden. Omdat alle besluiten binnen SHOO in consensus genomen dienen te worden, heeft in feite elk bestuur het vetorecht. Bij kwesties die spelen tussen besturen levert dat regelmatig uitstel en zelfs afstel van besluiten op. Om die reden is in 2008 de discussie gevoerd over het veranderen van de statuten versus het opheffen van de stichting. Dat laatste is vanwege de beoogde en ook lang gerealiseerde meerwaarde een slechte ontwikkeling, maar is toch de uitkomst van het moeizame discussietraject".²⁶

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Verantwoordelijkheden

Na de beëindiging van de doordecentralisatie is de gemeente opnieuw verantwoordelijk voor de bekostiging van de huisvestingsvoorzieningen, en treedt in essentie dezelfde toekenning van verantwoordelijkheden op als in de periode 1997-1999.

Afstemming verantwoordelijkheden

In aanvulling op de toegekende verantwoordelijkheden zijn in deze periode afspraken gemaakt over het gebruik van de door het Rijk aangeboden Subsidie-regeling voor verbetering van het binnenklimaat bij het primair onderwijs. De gemeente heeft in het kader van de hiervoor benodigde cofinanciering hiervoor in 2009 een bedrag van ruim € 250.000 gevoteerd.

Tevens is onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van openbare gebouwen, waaronder ook de schoolgebouwen. De gemeente heeft € 100.000 beschikbaar gesteld om, indien daartoe verzoeken door de schoolbesturen gedaan zouden worden, het aandeel van de gemeente in de te nemen maatregelen te kunnen bekostigen. Op het moment waarop dit onderzoek werd afgesloten (mei 2012) was hierop nog geen beroep gedaan.

²⁴ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, gemeente Oosterhout, 2004

²⁵ Bron: telefonische interviews met de directeurs/bestuurders van Delta en PCPO

²⁶ Jaarverslag SHOO, september 2008

Beoordeling 3:

Periode doordecentralisatie

Voldoet grotendeels aan de norm:

- In de decentralisatieovereenkomst zijn op zich duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en SHOO over ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- binnen SHOO heeft de afspraak om in consensus tot besluitvorming te komen in voorkomende gevallen geleid tot knelpunten in de besluitvorming, en heeft uiteindelijk geleid tot de beëindiging van SHOO.

Afstemming verantwoordelijkheden: Tussen de gemeente en SHOO zijn aanvullende afspraken gemaakt m.b.t. de kosten die aan ontwikkelingen in wetgeving, en met name de invoering van de gebruiksvergunning waren verbonden (o.a. brandveiligheidsvoorzieningen). Daarnaast heeft de gemeente aan SHOO de middelen doen toekomen die door het Rijk beschikbaar waren gesteld voor onderwijskundige vernieuwingen. Overigens zijn geen documenten aangetroffen waarin in meer integrale zin afspraken over de afstemming tussen verantwoordelijkheden van gemeente en de schoolbesturen/SHOO zijn gemaakt.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

- de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de geactualiseerde, geheel op het VNG-model gebaseerde Verordening.

Afstemming verantwoordelijkheden: Tussen de gemeente en schoolbesturen zijn afspraken gemaakt over de bijdrage van de gemeente bij het gebruik van de subsidieregeling voor verbetering van het binnenklimaat en voor maatregelen op het gebied van toegankelijkheid. Overigens zijn geen documenten aangetroffen waarin in meer integrale zin afspraken over de afstemming tussen verantwoordelijkheden van gemeente en de schoolbesturen zijn gemaakt.

5.5. Inzicht in kwantiteit en kwaliteit van bestaande huisvesting

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.

2000-2009 Doordecentralisatie

Kwantiteit

Om te kunnen beoordelen of in kwantitatief opzicht de beschikbare capaciteit aansluit op de vraag naar huisvesting beschikte SHOO over:

- inzicht in de capaciteit in lokalen per schoolgebouw.
- de registratie van het aantal op de teldatum aanwezige aantal leerlingen (steeds 1 oktober van het betreffende jaar).
- de opgave vanuit de scholen met betrekking tot het medegebruik.

Technische kwaliteit

Met betrekking tot de kwaliteit wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt naar de technische kwaliteit en de functionele kwaliteit. De technische kwaliteit betreft de kwaliteit van bijvoorbeeld daken, kozijnen etc. De functionele kwaliteit betreft het gebruik van de schoolgebouwen, bijvoorbeeld de kwaliteit van het binnenmilieu, het energiegebruik etc.

In opdracht van SHOO is in 2000 een meerjarenonderhoudsprogramma opgesteld. Dit werd vervolgens periodiek geactualiseerd. Op basis van dit programma is per jaar door een extern bureau een onderhoudsactiviteitenplan gemaakt en uitgevoerd.

Bij de doordecentralisatie was voorzien in de jaarlijkse uitvoering van audits. Uit de documenten blijkt dat er in wisselende mate invulling is gegeven aan dit voornemen, waarbij zich ook de vraag voordeed hoe zulke audits zich verhielden ten opzichte van het hiervoor genoemde onderhoudsactiviteitenplan:

- in de decentralisatieovereenkomst was bepaald "dat de stichting SHOO jaarlijks opdracht geeft aan een, in overleg met de gemeente gekozen, derde onafhankelijke instantie om jaarlijks een korte schouw van alle in beheer zijnde gebouwen uit te voeren, waarbij een algemeen beeld van de bouwkundige situatie wordt geschetst. Voor deze schouw wordt de door de Rijksgebouwendienst ontwikkelde opnamemethodiek ter beoordeling van de bouwkundige staat van schoolgebouwen gehanteerd."²⁷
- in de praktijk heeft niet jaarlijks voor alle gebouwen zo'n schouw plaatsgevonden. Uit een oogpunt van doelmatigheid werd er al in een vroeg stadium van de doordecentralisatie voor gekozen om jaarlijks niet alle, maar een deel van de gebouwen te schouwen. Uitgangspunt daarbij was dat na afloop van een hele cyclus dan toch voor alle gebouwen in een schouw zou zijn voorzien.
- op deze basis zijn in het eerste deel van de periode van doordecentralisatie bouwkundige audits uitgevoerd door Planon. Zo werd in 2002/2003 middels een steekproef onder 4 scholen voor primair onderwijs en 2 scholen voor voortgezet onderwijs de uitvoering op het gebied van renovatie en onderhoud getoetst. Met uitzondering van het gebouw van De Regenboog werd het niveau van onderhoud als ruim voldoende tot goed gekwalificeerd.
- daarna zijn deze audits vervallen. In het Jaarverslag van SHOO over 2005 wordt aangegeven dat "met de gemeente is afgesproken om deze audits niet meer te laten uitvoeren maar dat het aanleveren van de onderhoudsrapportages van Akros Onderwijsbureau, die jaarlijks geactualiseerd zijn, voldoende is"²⁸.
- uit de documenten blijkt dat de gemeente zich niet in deze afspraken herkende. Daarbij werd het vanuit de gemeente als bezwaar ervaren dat bij de tot stand gekomen werkwijze zowel de voorbereiding van het onderhoud, het toezicht op de uitvoering van het onderhoud als het uiteindelijke inzicht in de kwaliteit van de gebouwen bij één extern bureau was weggelegd.
- in 2008 is daarom toch een volgende audit uitgevoerd. Zoals in het Jaarverslag over 2007 werd aangegeven "is in de loop van 2007 uitgebreid gediscussieerd over het al dan niet moeten laten uitvoeren van een audit rond de staat van onderhoud van de gebouwen. Om uit de impasse te komen is in januari 2008 besloten om een audit te laten uitvoeren". In het rapport wordt geconstateerd

²⁷ Overeenkomst doordecentralisatie Gemeente Oosterhout - SHOO

²⁸ Jaarverslag SHOO 2005

dat de kwaliteit van de steekproef van 7 gebouwen over het algemeen ruim voldoende tot goed is.²⁹

Functionele kwaliteit

Zoals hiervoor aangegeven heeft de functionele kwaliteit betrekking op de gebruikaspecten van de schoolgebouwen. Het betreft bijvoorbeeld de kwaliteit van het binnenmilieu, toegankelijkheid van gebouwen voor ook mensen met beperkingen, de kwaliteit van het sanitair, het energiegebruik etc.

De functionele kwaliteit is primair de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. De kwaliteit van een schoolgebouw wordt voor een groot deel al bepaald tijdens de realisatie van het schoolgebouw. De bouwheer, doorgaans het schoolbestuur, neemt bij de totstandkoming van het ontwerp besluiten over functionele aspecten als flexibiliteit, aanwezigheid specifieke ruimten, binnenklimaat en toegankelijkheid. Na de oplevering van het schoolgebouw ligt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het gebouw, en daarmee ook voor de functionele kwaliteit, bij het schoolbestuur. Dat ontvangt voor voorzieningen in de "binnenkant" daarvoor ook rechtstreeks middelen van het Rijk.

De gemeente heeft derhalve geen directe verantwoordelijkheid voor de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen. Dat neemt niet weg dat er relaties kunnen zijn tussen de voorzieningen waarvoor de gemeente wel (financiële) verantwoordelijkheid draagt, en de effecten daarvan op de functionele kwaliteit. Zo kunnen de kwaliteit van het binnenmilieu en de omvang van het energiegebruik in belangrijke mate worden beïnvloed door het realiseren van voorzieningen van bouwkundige aard. En niettegenstaande de primaire verantwoordelijkheid van de schoolbesturen kiest het Rijk er soms ook voor om de bekostiging van maatregelen op dit gebied (bijvoorbeeld de gelden voor onderwijskundige vernieuwingen) via de gemeenten te laten verlopen.

In dit onderzoek is daarom onderzocht of en in hoeverre de gemeente, naast het inzicht in de technische kwaliteit, ook inzicht heeft in de functionele kwaliteit van schoolgebouwen, en eventueel in afstemming met de schoolbesturen tot daarvoor relevante afspraken en maatregelen komt.

Geconstateerd wordt dat in de hiervoor genoemde meerjarenonderhoudsprogramma's de focus ligt op de technische kwaliteit. Zoals in de bij het Jaarverslag 2005 als bijlage gevoegde onderhoudsrapportage wordt aangegeven: "voorzieningen worden door bouwkundigen in de rapportages opgenomen op basis van technische noodzakelijkheid. Bij het schouwen van de gebouwen wordt de directie van de school uiteraard bevraagd met betrekking tot eventuele problemen aan het gebouw. Wensen van de directie met betrekking tot functionele aanpassingen en voorzieningen met een zuiver esthetisch karakter worden in principe niet in de rapportage meegenomen".³⁰

Bij de kwaliteitsopname van gebouwen heeft derhalve geen systematische beoordeling plaatsgevonden met betrekking tot functionele aspecten zoals de kwaliteit van het binnenmilieu, toegankelijkheid, energiegebruik etc. Wel heeft de GGD in de loop van deze periode onderzoek gedaan naar, en advies verstrekt over de kwaliteit van het binnenmilieu in de scholen voor primair onderwijs. Bij de

²⁹ Jaarverslag SHOO 2008

³⁰ Rapportage Akros, gevoegd bij Jaarverslag SHOO 2005

gemeente is niet bekend of en zo ja, op welke wijze dit bij de betrokken scholen tot maatregelen heeft geleid.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Kwantiteit

De gemeente heeft vanaf 2009 de registratie van de gebouwen voor het basisonderwijs inzake het ruimtegebruik van het SHOO overgenomen als betrouwbaar en laten bekrachtigen in het OOGO in 2008. Op basis daarvan worden deze gegevens nu binnen de gemeente zelf bijgehouden.

Voor het voortgezet onderwijs worden door de gemeente geen gebouwgegevens bijgehouden. Indien daar aanleiding toe is (bijvoorbeeld bij het aanvragen van een voorziening) worden deze gegevens verstrekt door de schoolbesturen.

Technische kwaliteit

Na het beëindigen van de doordecentralisatieperiode heeft SHOO een eindverslag opgesteld. Een belangrijk onderdeel hiervan is de evaluatie per school van het IHP 2005-2008. Hierin worden per basisschool de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is er in het IHP opgenomen voor deze school?
2. Is dat gerealiseerd?
3. Zo ja, beschrijf de voorziening.
4. Zo nee, waar niet?
5. Zijn die gelden anders ingezet?
6. Zo ja, waarvoor?
7. Zo niet, zijn die gereserveerd?
8. Wat is de mening van het bestuur/school over de bereikte resultaten op het gebied van onderwijskundige vernieuwing voor deze school?
9. Wat is de mening van de school/het bestuur over de bereikte resultaten op het gebied van capaciteitsaanpassingen voor deze school?
10. Resteren er nog knelpunten?

Bij het eindverslag werd tevens de dan actuele versie van het Meerjaren Onderhouds Plan (MOP) gevoegd. De gegevens uit het eindverslag en het MOP zijn belangrijke input geweest voor het door de gemeente opgestelde IHP 2011-2014.³¹

Functionele kwaliteit

De gemeente heeft in 2009 onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van onder andere schoolgebouwen.

Daarnaast is, onder impuls van de door het Rijk ingestelde Subsidieregeling voor verbetering van het binnenklimaat, bij het primair onderwijs in 2009 en 2010 bij zeven scholen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het binnenmilieu c.q. zijn met gebruikmaking bij vijf scholen maatregelen getroffen.

³¹ Bron: interview kernfunctionarissen

Beoordeling 4

Periode doordecentralisatie

Voldoet grotendeels aan de norm:

- er was in deze periode op grond van de registratie van de beschikbare ruimtes en de voortschrijdende onderhoudsplanning goed inzicht in de kwantiteit en de technische kwaliteit van de bestaande schoolgebouwen;
- er is in beperkte mate inhoud gegeven aan de in de decentralisatieovereenkomst opgenomen bepaling om de gebouwen jaarlijks te schouwen;
- er heeft, behoudens een algemeen onderzoek vanuit de GGD naar de kwaliteit van het binnenmilieu, geen systematische inventarisatie plaatsgevonden van eventuele knelpunten en/of verbetermogelijkheden met betrekking tot de functionele kwaliteit.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet grotendeels aan de norm:

- de gemeente heeft de registratie van de gebouwen voor het basisonderwijs van SHOO overgenomen en voortgezet;
- de gemeente beschikt echter niet over een eenduidige registratie van het kwantitatieve onderwijsgebouwenbestand en er is geen registratie van medegebruik. De gemeente voert thans een inhaalslag uit voor wat betreft de registratie van het gebouwenbestand.
- in opdracht van de gemeente is onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van onder andere schoolgebouwen, en onder impuls van de door het Rijk ingestelde subsidieregeling is bij 7 scholen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het binnenmilieu.

5.6. Inzicht in toekomstige behoefte

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.

1997-1999 Periode na decentralisatie van Rijk naar gemeente

In 1997 is in opdracht van de gemeente voor de eerste keer een leerlingenprognose opgesteld. Deze prognose heeft als basis gefungeerd voor de huisvestingsprogramma's voor 2008 en 2009, alsook voor de eerste periode na doordecentralisatie.

2000-2009 Doordecentralisatie

Kwantiteit

Bij de start van het SHOO is in 2000 door VBKO een prognose voor alle scholen voor primair onderwijs opgesteld. In 2003 is op verzoek van de gemeente door dat bureau een nieuwe prognose gemaakt. In 2007 is een nieuwe prognose opgesteld ter voorbereiding van het dan beoogde Integraal Huisvestingsplan 2009-2012 (dat i.v.m. de beëindiging van SHOO niet tot stand is gekomen).

Voor het voortgezet onderwijs zijn door SHOO geen prognoses opgesteld.

Technische kwaliteit

In het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 is de aandacht met name gericht op de kwantitatieve ontwikkelingen. Er wordt niet of slechts in beperkte mate ingegaan op de in de toekomst benodigde kwaliteit van de huisvestingsvoorzieningen; bij een enkele school wordt aangegeven dat een facelift nodig is.

Functionele kwaliteit

Bij de voorbereiding van het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 is per school een inventarisatie gemaakt van de wensen in het kader van de onderwijskundige vernieuwingen.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Inzicht in toekomstig benodigde kwantiteit en kwaliteit

Na de beëindiging van de doordecentralisatie heeft de gemeente in 2009 een prognose laten opstellen voor het primair onderwijs³². Voor het voortgezet onderwijs zijn geen prognoses opgesteld. Indien daar aanleiding toe is (bijvoorbeeld bij het aanvragen van een voorziening) worden deze gegevens verstrekt door de schoolbesturen.

Voor wat betreft de technische kwaliteit heeft de gemeente gebruik gemaakt van de in het eindverslag van SHOO opgenomen beschrijving van de stand van zaken per schoolgebouw. Daarnaast is gebruik gemaakt van het in opdracht van SHOO al in voorbereiding genomen onderhoudsplan voor het jaar 2009.

Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar in de toekomst gewenste ontwikkelingen op het gebied van de functionele kwaliteit.

Beoordeling 5

Periode doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

- ter voorbereiding van de Integraal Huisvestingsplannen zijn in 2000, 2003 en 2007 leerlingenprognoses opgesteld;
- het inzicht in te nemen maatregelen op het gebied van technische kwaliteit berust op de resultaten van meerjarenonderhoudsplannen, audits en de inventarisatie van wensen m.b.t. de onderwijskundige vernieuwingen.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

- ter voorbereiding van het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 zijn in 2009 leerlingenprognoses opgesteld voor het primair onderwijs;
- voor het inzicht in te nemen maatregelen op het gebied van technische en functionele kwaliteit is gebruik gemaakt van beschrijving van de stand van zaken per schoolgebouw in het eindverslag van SHOO. Daarnaast is gebruik gemaakt van het in opdracht van SHOO al in voorbereiding genomen onderhoudsplan voor het jaar 2009.

³² Bron: Prognose 2009

5.7. 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.

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de kerndocumenten en daaraan verbonden formele procedures. In deze paragraaf wordt in meer algemene zin onderzocht op welke wijze gemeenten en schoolbesturen invulling geven aan de onderlinge samenwerking en communicatie.

2000-2009 Doordecentralisatie

Om inzicht te krijgen in de samenwerking en communicatie tussen de gemeente en SHOO gevoerde overleg zijn de besprekingsverslagen geraadpleegd van de in de periode 2000-2009 gevoerde overleggen. In totaal zijn door de gemeente 23 besprekingsverslagen beschikbaar gesteld, hetgeen overeenkomt met een gemiddelde frequentie van 2 tot 3 maal per jaar.

In deze gesprekken kwamen onder meer aan de orde:

- Integrale Huisvestingsplannen
- De resultaten van de leerlingenprognoses
- De resultaten van de jaarlijkse schouw van de gebouwen
- Nieuwbouw en uitbreiding van scholen
- Realiseren van tijdelijke uitbreidingen
- Medegebruik
- Gebruiksvergunningen
- Ontwikkeling Brede School
- Huisvesting peuterspeelzalen
- Onderwijskundige vernieuwingen
- Toegankelijkheid onderwijshuisvesting
- Doordecentralisatie Voortgezet Onderwijs
- Accommodaties bewegingsonderwijs
- Jaarverslagen
- Verzekering schoolgebouwen
- Vandalisme
- Financiële verhouding tussen gemeente en SHOO
- Evaluatie doordecentralisatie
- Aanpassing modelverordening
- Huisvesting voorscholen (2005)
- Voornemen OMO tot uittreding uit de SHOO (2005)
- Opheffing SHOO (vanaf 2008)
- Voorbereiding nieuwe Verordening (vanaf 2008)
- Overdracht gegevens door SHOO aan gemeente (2009).

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

De voorbereiding van het beleid heeft in deze periode met name plaatsgevonden binnen het formele Op Overeenkomst Gericht Overleg (zie paragraaf 5.3.). Daarnaast heeft de gemeente ten behoeve van het opstellen van het IHP 2011-2014 ook bilaterale overleggen gevoerd met alle schoolbesturen.

Beoordeling 6:

Periode doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

Naast het beperkt aantal malen dat het formele "Op overeenstemming gericht overleg" plaatsvindt is er gemiddeld tot 2 tot 3 keer per jaar "overleg onderwijshuisvesting" tussen gemeente en SHOO.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

Naast het formele Op Overeenkomst Gericht Overleg heeft de gemeente ten behoeve van het opstellen van het IHP 2011-2014 ook bilaterale overleggen gevoerd met alle schoolbesturen.

5.8. 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.

Beleid Gemeente Oosterhout

Stadsvisie 2000-2015

In de periode 1997-2000 heeft de gemeente Oosterhout een Stadsvisie voorbereid, waarin onder andere ook beleid geformuleerd werd m.b.t. het gebruik van schoolgebouwen ten behoeve van maatschappelijke ontwikkelingen.

De basis voor de Stadsvisie werd gelegd in de voorafgaande Strategische discussie. In de vergadering van december 1997 heeft de gemeenteraad als afsluiting van deze Strategiediscussie een besluit genomen, waarin in zeer grote lijnen de gewenste ontwikkeling van Oosterhout tot 2015 werd geschetst. Daarbij gaf de raad de opdracht mee dat dit verder uitgewerkt diende te worden in een Stadsvisie. Deze Stadsvisie is op 30 januari 2001 door de gemeenteraad vastgesteld.

In deze stadsvisie wordt een belangrijke rol toegekend aan de ontwikkeling van de functie van de scholen binnen de gemeente:

"De basisschool wordt de nieuwe spil in de wijk. De school zal moeten openstaan voor de omgeving. Dat betekent dat er wordt samengewerkt met andere organisaties binnen de wijk en dat er ook in of aan het schoolgebouw andere functies kunnen worden ondergebracht. Hierbij kan gedacht worden aan

kinderopvang, buurthuisfuncties, politie (wijkagent) en rechtshulp, sport en cultuur (kleine podia), bibliotheekwerk, voorzieningen voor jongeren en voorzieningen voor opvoedingsondersteuning, steunpunten voor ouderen. Deze lijst is niet limitatief: "de brede school zal maatwerk moeten zijn, ze zal zoveel mogelijk moeten reageren op vragen vanuit de betreffende wijk."

2000-2009 Doordecentralisatie

Overeenkomst doordecentralisatie

De periode waarin de Stadsvisie werd ontwikkeld overlapt gedeeltelijk met de periode waarin de doordecentralisatie werd voorbereid. In de doordecentralisatie-overeenkomst is de door de gemeente beoogde ontwikkeling verwoord in artikel 4.4: "Partijen bevorderen de totstandkoming van een z.g. integraal accommodatie-beleid, in welk verband de mogelijkheden worden onderzocht tot gemeenschappelijk gebruik van huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van onderwijs en culturele, recreatieve en maatschappelijke activiteiten".

Uitwerking beleid

In het kader van dit onderzoek is onderzocht op welke wijze invulling aan de ambitie uit de Stadsvisie c.q. het bovenstaande artikel uit de overeenkomst is gegeven.

De uitwerking van dit artikel komt als punt van aandacht terug in de reactie van het College op het Jaarverslag 2000 van SHOO van 15 januari 2002, waarin wordt opgemerkt: Het als bijlage 3 toegevoegde "overzicht van medegebruikers" vinden wij onvoldoende inzicht bieden in de vraag naar en de toestemming c.q. het feitelijk medegebruik van de schoolgebouwen. Naast de toegezegde uitbreiding van deze gegevens vinden wij het nodig om concreet inhoud te geven aan het bepaalde in artikel 4, lid 4 van de overeenkomst, welke bepaalt dat partijen de totstandkoming van een z.g. integraal accommodatiebeleid bevorderen".³³

Naar aanleiding daarvan is in de volgende jaarverslagen inderdaad een meer gespecificeerd overzicht van medegebruik opgenomen, waarin ook wordt aangegeven bij welke school dat medegebruik plaats vindt, en met welke frequentie. Voor zover uit de beschikbare informatie valt af te leiden is er echter geen beleidsnotitie o.i.d. tot stand gekomen waarin in beleidsmatige zin wordt aangegeven hoe verder invulling aan dit deel van de overeenkomst zal worden gegeven. Ook in het Integraal Huisvestings Plan 2005-2008 wordt de combinatie van de huisvesting voor onderwijstaken met huisvesting voor culturele maatschappelijke taken niet als uitgangspunt van beleid benoemd.

Wel zijn er binnen de periode van doordecentralisatie enkele concrete ontwikkelingen die binnen deze ambitie passen:

- de inpassing van de voorscholen in de scholen voor basisonderwijs;
- de ontwikkeling van de brede school in Slotjes Midden;
- medegebruik van schoolgebouwen onderling en nevengebruik door culturele en maatschappelijke organisaties.

Deze ontwikkelingen worden onderstaand kort toegelicht.

³³ Brief gemeente Oosterhout aan SHOO d.d. 15 januari 2002

Voorschool

In 2003 is in de raad een voorstel behandeld met betrekking tot de inhoudelijke ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk. Hierbij werd als uitgangspunt genomen dat de huisvesting van het peuterspeelzaalwerk in de toekomst zoveel mogelijk in/nabij gebouwen van het basisonderwijs diende plaats te vinden.

In 2005 heeft de raad besloten om de voorschool als onderdeel van de basisschoolhuisvesting te formaliseren. De voorschool is bedoeld voor kinderen tussen 2½ en 4 jaar; zij kunnen 2 dagdelen per week de voorschool bezoeken. Er wordt per basisschool 55 m2 beschikbaar gesteld voor de voorschool.

Het voornemen tot inpassing in de scholen voor primair onderwijs is bij alle daarvoor in aanmerking komende scholen inderdaad gerealiseerd.

Ontwikkeling Brede scholen

In aansluiting op de Stadsvisie blijkt ook uit hierna volgende beleidsdocumenten dat de gemeente hoog belang hecht aan de ontwikkeling van brede scholen. Zo wordt bijvoorbeeld in het Meerjarenbeleidsplan 2002-2006 gemeld dat wordt gestart met de realisatie van de Brede School Slotjes Midden, en wordt aangegeven "dat in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing het voornemen is dat voor 1 januari 2005 nog drie brede scholen plangereed moeten zijn. Daarnaast zal een bescheidener variant worden ontwikkeld voor de kerkdorpen".³⁴

Met ingang van het schooljaar 2004-2005 is de Brede School Slotjes Midden in gebruik genomen. Naast het basisonderwijs zijn hierin ook het peuterspeelzaalwerk, het Consultatiebureau van Mark en Maas en de Stichting Kinderopvang met kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang gehuisvest.

Alhoewel daartoe wel voornemens toe waren zijn binnen de periode van door-decentralisatie geen nieuwe brede scholen tot stand gekomen.

Medegebruik

Uit de jaarverslagen blijkt dat SHOO voor zichzelf inderdaad een taak ziet met betrekking tot het gebruik van schoolgebouwen voor maatschappelijke doelen. Zo is bijvoorbeeld in het Jaarverslag 2007 opgenomen: "De Stichting bevordert en bemiddelt in het medegebruik van schoolgebouwen onderling en tevens nevengebruik door culturele en maatschappelijke organisaties".³⁵

Mede naar aanleiding van de reactie van de gemeente m.b.t. het Jaarverslag 2000 wordt in de daarna volgende verslagen een gespecificeerd overzicht bijgevoegd van het mede- en nevengebruik. Daaruit blijkt dat er sprake is van breed geschakeerd medegebruik.

Als voorbeeld het Jaarverslag 2007:

- in het overzicht is het medegebruik opgenomen in 13 scholen, met in totaal 54 activiteiten;
- de activiteiten vinden vooral plaats in het St-Oelbertgymnasium (18x), Frencken College (6x), Berkenhof (6x), Lievenshove (sport, 5x) en Regenboog/Menorah (7x)
- in de overige scholen is sprake van een beperkt aantal (1 tot 3) activiteiten;

³⁴ Meerjarenbeleidsplan 2002-2006

³⁵ Jaarverslag SHOO 2007

- de aard van de activiteiten loopt sterk uiteen. Van voorschool tot huiswerkbegeleiding, typecursussen tot yoga, koorrepetities en vergaderingen van het buurtbeheer;
- sommige vormen van medegebruik zijn structureel en frequent (bijv. voor- en naschoolse opvang, iedere dag), andere incidenteel (bijvoorbeeld: verkiezingen).

Uit de jaarverslagen blijkt niet of en in hoeverre het werkelijk medegebruik aansluit bij eerder voorgenomen ambities, en of er al dan niet sprake is van een toename van medegebruik t.o.v. eerdere jaren.

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in deze periode is een vergelijking gemaakt tussen het overzicht van activiteiten in het Jaarverslag 2000, en het hiervoor genoemde Jaarverslag over 2007:

- uit het (niet per school gespecificeerde) overzicht van medegebruik bij het Jaarverslag 2000 blijkt dat in dat jaar sprake was van 46 activiteiten;
- in het hiervoor Jaarverslag 2007 werden 54 activiteiten vermeld, waarbij enkele activiteiten die in het Jaarverslag uit 2000 nog als één activiteit werden beschreven (bijvoorbeeld: kinderopvang), nu zijn uitgesplitst naar scholen, en daarmee als meerdere activiteiten worden onderscheiden.

Uit deze – globale – vergelijking blijkt niet dat in de periode 2000-2007 sprake is geweest van een toename van het medegebruik van schoolgebouwen door culturele en maatschappelijke organisaties³⁶.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Brede School De Ontdekking

In 2011 is de basisschool De Wingerd hernoemd als 'kindcentrum De Ontdekking', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat naast de basisschool inmiddels ook het consultatiebureau en de kinderopvang in het gebouw gevestigd zijn, en de school ook overigens als ontmoetingsplek in de wijk wil functioneren. "De voorzieningen zijn in eerste instantie bedoeld voor de kinderen, maar op momenten dat zij er geen gebruik van maken, is veel mogelijk."

Brede school Vrachelen

Op basis van een nadere verkenning is in 2007 een startnotitie vastgesteld, waarin de invulling van het profiel en een programma van eisen is opgenomen. Omdat WSG een belangrijke grondpositie binnen het plangebied had is onderzocht of in samenwerking met WSG tot de ontwikkeling van een brede school kon worden gekomen. Eind 2009 is geconstateerd dat de realisatie in één fase door WSG de komende jaren niet haalbaar te achten was. Daarop is besloten om gefaseerd te voorzien in de behoefte aan maatschappelijke en commerciële voorzieningen, en de verantwoordelijkheid voor de bouw van de Brede School weer te leggen bij de gemeente i.e. bij Delta-onderwijs, conform de gebruikelijke rolverdeling en uitvoering. Het uitgangspunt daarbij is dat de huidige, tijdelijke, onderwijshuisvesting aan het Zandoogje, voldoende capaciteit bezit om de komende jaren een adequate huisvesting te bieden Namens Delta-onderwijs is daarbij aangegeven dat de behoefte aan permanente onderwijshuisvesting in Vrachelen pas in 2013 aan de orde is.³⁷

³⁶ Jaarverslag SHOO 2007

³⁷ Brief College aan gemeenteraad "Stand van zaken MFA de Contreie", 24 maart 2010

Medegebruik

Na de beëindiging van SHOO is de opgave door scholen van het mede- en nevengebruik vervallen. In voorkomende gevallen wordt wel bij de gemeente melding gedaan van nieuwe ontwikkelingen. De gemeente beschikt niet over een registratie waarin een totaaloverzicht van mede- en nevengebruik is opgenomen.

Overige initiatieven

Bij 1 school is met de principes van het zone-parc (concept voor een innovatieve inrichting van het schoolplein voor het primair onderwijs waarbij gebruik wordt gemaakt van drie verschillende zones: sport zone, chill zone en game zone) een pilot uitgevoerd aangaande bredere inzet schoolpleinen. Daarnaast is bij de herhuisvesting van de basisschool De Strijene een multifunctioneel speelterrein gerealiseerd. Het schoolplein en de daar aanwezige speelvoorzieningen zijn ook na schooltijd voor de buurt bruikbaar. Tevens is een gedeelte speelterrein ingericht voor inzetbaarheid voor zowel halen/brengen tijdens pieken als voor spelen in de daluren.

Integraal Huisvestings Plan 2011-2014

In het IHP 2011-2014 worden onder "relevante ontwikkelingen" twee onderwerpen genoemd die breed de aandacht (ontwikkelen visie) vragen in de planperiode. Naast de huisvesting van het Voortgezet Onderwijs betreft dit de brede inzetbaarheid van scholen: "Zowel landelijk als lokaal is er een steeds grotere roep om scholen breder in te zetten dan alleen voor het geven van onderwijs. Discussies over functies van wijkcentra, huisvesting van verenigingen, maar ook de ontwikkelingen van Brede Scholen en Multi Functionele Accommodaties (MFA's) zijn aan de orde van de dag. Landelijke wetgeving zoals de wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) en Passend Onderwijs zullen zeker in de (nabije) toekomst gevolgen hebben voor de huisvesting van onderwijs. Oosterhout is met bijvoorbeeld de ontwikkeling van een tweetal extra Brede Scholen (de Wingerd en de Contreie) en Samenwerkingsverbanden met kinderopvangorganisaties en medisch kinderdagverblijf, al goede stappen aan het zetten. Zowel inhoudelijk als financieel heeft dit echter gevolgen, zeker zolang er nog geen goede afspraken zijn gemaakt over de inzet van leegstand en de gevolgen hiervan voor ruimtevrage van andere scholen. In de komende planperiode zal een nadere visie moeten worden uitgewerkt om te bezien óf en hoe onderwijsgebouwen breder inzetbaar zijn in het totale voorzieningenpallet van Oosterhout. In het ultieme geval kan de huisvesting voor onderwijs een onderdeel worden van een breder accommodatiebeleid.³⁸"

Beoordeling 7:

Periode doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

In de Stadsvisie 2000-2015 werd een ontwikkeling voorzien waarbij de basisschool de nieuwe spil in de wijk zou worden, en in de schoolgebouwen een breed geschakeerd aantal andere functies zou kunnen worden ondergebracht. In de decentralisatieovereenkomst was opgenomen dat partijen de totstandkoming van een integraal accommodatiebeleid zouden bevorderen.

In het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen waarin op systematische wijze tot uitwerking van deze voornemens is gekomen. Er zijn wel initiatieven ondernomen

³⁸ Integraal Huisvestings Plan 2011-2014

die binnen dit voornemen passen. Het betreft dan met name de inpassing van de voorscholen en de ontwikkeling van de Brede school Slotjes Midden. Daarnaast is er sprake van medegebruik voor onderwijskundige, sociale en culturele activiteiten. Dit concentreert zich echter in hoofdzaak bij een beperkt aantal scholen, en is in de periode 2000-2008 niet toegenomen.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

In het Integraal Huisvestings Plan 2011-2014 wordt aangekondigd dat een nadere visie zal worden ontwikkeld om te bezien óf en hoe onderwijsgebouwen breder inzetbaar zijn in het totale voorzieningenpallet van Oosterhout. Aangegeven wordt dat in het ultieme geval de huisvesting voor onderwijs een onderdeel kan worden van een breder accommodatiebeleid, waarmee dit voornemen opnieuw actueel wordt.

Er zijn al wel initiatieven genomen die binnen deze ambitie passen. De ontwikkeling van brede scholen is voortgezet, en ook bij andere scholen zijn op onderdelen initiatieven genomen voor multifunctioneel gebruik. De gemeente heeft, behoudens incidentele meldingen, geen inzicht in de ontwikkeling van het medegebruik in schoolgebouwen.

5.9. Doelstellingen

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

In de voorgaande paragrafen zijn de ingrediënten onderzocht op basis waarvan tot het gemeentelijk beleid m.b.t. onderwijshuisvesting wordt gekomen. In deze paragraaf wordt onderzocht of dit heeft geleid tot duidelijke doelstellingen, en of via monitoring van de resultaten ook wordt vastgesteld of deze doelen worden bereikt.

Doelstellingen gemeente

Uit de hiervoor genoemde Stadsvisie 2000-2015 blijkt dat de gemeente m.b.t. de schoolgebouwen twee typen doelstellingen nastreeft:

- a. Het adequaat huisvesten van het onderwijs;
- b. De basisschool als nieuwe spil in de wijk.

Onderstaand wordt voor elk van deze doelen onderzocht of en in hoeverre deze zijn uitgewerkt naar concreet te bereiken resultaten, c.q. hoe gemonitord wordt of deze resultaten ook daadwerkelijk bereikt worden.

Huisvesting van onderwijs

Periode doordecentralisatie

In deze periode is de SHOO verantwoordelijk voor de huisvesting van het onderwijs. In de doordecentralisatieovereenkomst wordt vastgelegd dat de SHOO moet zorgdragen voor een adequate uitvoering van de in de wetgeving en in Verordening genoemde huisvestingsvoorzieningen. Dit is niet verder geconcretiseerd in prestatieafspraken, en/of kwaliteitsniveaus waaraan de huisvestingsvoorzieningen moeten voldoen. Wel is de opzet dat door het uitvoeren van een jaarlijkse schouw kan worden vastgesteld of de technische kwaliteit inderdaad op orde is.

Naast de aan SHOO doorgedecentraliseerde taken zijn tussen gemeente en SHOO ook afspraken gemaakt m.b.t. nieuw- en verbouw. De kaders voor deze ontwikkelingen worden vastgelegd in perspectiefnota's en specifieke raadbesluiten, en via de documenten uit de beleidscyclus (concernrapportages, jaarverslag) wordt de voortgang gemonitord.

SHOO is ook verantwoordelijk voor de besluitvorming m.b.t. het realiseren van tijdelijke uitbreidingen c.q. het verwijzen naar leegstand. In het eerste deel van de periode van doordecentralisatie (2000-2004) zijn hiervoor geen specifieke afspraken vastgelegd m.b.t. gewenste ontwikkelingen en monitoring.

In het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 is de afname van de leegstand en beëindiging van diverse tijdelijke voorzieningen expliciet als beoogd resultaat benoemd; hierbij zijn geen afspraken vastgelegd m.b.t. de wijze waarop dit zou worden gemonitord en gerapporteerd.

Periode na doordecentralisatie

In hoofdlijnen wordt de werkwijze uit de voorgaande periode voortgezet, zij het dat de gemeente nu zelf hiervoor verantwoordelijk is.

In het beleid treedt merkbaar een wijziging op in die zin dat de gemeente (conform de Verordening) indien dat enigszins mogelijk is ook consequent verwijst naar leegstand. Er zijn echter geen meetbare afspraken gemaakt m.b.t. het tempo waarin tot vermindering van leegstand moet worden gekomen, c.q. de wijze waarop monitoring en rapportage plaats vindt.

De basisschool als nieuwe spil in de wijk

Periode doordecentralisatie

Zoals in de voorgaande paragraaf werd aangegeven is geen beleidsnotitie of ander document aangetroffen waarin deze doelstelling verder is uitgewerkt naar concreet te bereiken resultaten.

Wel zijn initiatieven genomen die binnen deze doelstelling passen. Indien eenmaal gedefinieerd (voorscholen, brede school Slotjes Midden) wordt in concernrapportages en jaarverslagen inzicht gegeven in de voortgang en realisatie.

Periode na doordecentralisatie

De situatie komt in hoofdlijnen overeen de werkwijze uit de voorgaande periode. Wel is in het IHP 2011-2014 het voornemen opgenomen met betrekking tot een bredere inzetbaarheid van scholen en schoolpleinen en zijn (zie ook voorgaande paragraaf) bij diverse scholen initiatieven genomen tot multifunctioneel gebruik.

Casus: voortgang doelen IHP 2005-2008

In het IHP werd aangegeven dat met de daarin opgenomen investeringen ad € 6,2 mln kon worden gerealiseerd dat:

- de huidige leegstand nagenoeg kan worden opgelost.
- het aantal lokalen PO (excl. Vrachelen) uiteindelijk kan worden teruggebracht van 248 naar 224, zodat de leegstand op termijn ook fors wordt verminderd.
- de meeste scholen zijn gehuisvest op 1 locatie, hetgeen vanuit onderwijskundig en organisatorisch oogpunt een belangrijke doelstelling is.

- de tijdelijke voorzieningen welke binnen de planperiode als afgeschreven kunnen worden beschouwd, ook kunnen worden afgestoten (Rubenshof, Torenschouw).³⁹

Toets op concretisering en monitoring

In het Integraal Huisvestingsplan is niet aangegeven in welke mate op dat moment sprake was van leegstand, of in welk tempo dat zou worden verminderd. De toevoegingen dat "de leegstand *nagenoeg* kan worden opgelost" en op termijn *fors* kan worden verminderd geeft ruimte voor interpretatie.

In de jaarverslagen van SHOO wordt wel per locatie steeds aangegeven welke huisvestingsmaatregelen zijn getroffen, maar is geen systematische monitoring van de ontwikkeling van de leegstand aangetroffen.

Beoordeling 8:

Periode doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

- de doelen m.b.t. de huisvesting van onderwijs worden binnen SHOO geconcretiseerd in realisatie van de kwantitatief benodigde capaciteit, en het realiseren van een goede technische kwaliteit van schoolgebouwen. Dit wordt gemonitord aan de hand van voortschrijdende meerjarenonderhoudsprognoses, en in enkele jaren ook door het uitvoeren van audits.
- in het IHP 2005-2008 zijn de vermindering van leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen als beoogde resultaten aangemerkt. Dit is niet uitgewerkt in meetbare afspraken, en wordt niet systematisch gemonitord.
- de ontwikkeling van de basisschool als nieuwe spil in de wijk komt slechts beperkt als beoogd resultaat tot uitdrukking in de beleidsdocumenten van SHOO, en heeft dan met name betrekking op ontwikkelingen op het gebied van voorscholen en de ontwikkeling van de brede school Slotjes Midden. Daarnaast komt dit uitdrukking in de bevordering van het medegebruik. Er zijn geen meetbare afspraken opgenomen m.b.t. de beoogde ontwikkeling daarvan. Het jaarverslag biedt wel uitgebreide monitoring in de vorm van feitelijke registratie van het nevengebruik, maar bevat geen analyse van of toelichting op de mate waarin dit feitelijk gebruik leidt tot de beoogde ontwikkeling.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

Voor wat betreft de concretisering van doelen en de monitoring van resultaten komt de werkwijze in hoofdlijnen overeen met die in de voorafgaande periode:

- op basis van de onderhoudsplannen zijn er concrete doelen m.b.t. de technische kwaliteit van de schoolgebouwen, c.q. is er inzicht in de realisatie daarvan;
- alhoewel in het beleid een wijziging optreedt in die zin dat de gemeente indien mogelijk verwijst naar leegstand, zijn er echter geen meetbare afspraken gemaakt m.b.t. het tempo waarin tot vermindering van leegstand moet worden gekomen, c.q. de wijze waarop monitoring en rapportage plaats vindt;
- er is (nog) geen beleidsnotitie waarin de doelstellingen m.b.t. de functie van basisscholen als "spil in de wijk" verder is uitgewerkt naar concreet te bereiken resultaten. Wel zijn er inmiddels enkele ontwikkelingen die binnen deze ambitie passen.

³⁹ Integraal huisvestingsplan 2005-2008, pag. 19

5.10. 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 gekomen.

Methodiek, algemeen

De kaderstellende rol van de gemeenteraad krijgt in de gemeente Oosterhout met name invulling door:

- a. documenten van strategische aard, zoals de Stadsvisie (2001), het Coalitieakkoord bouwen aan Oosterhout Familiestad", Politiek Akkoord
- b. de uitwerking daarvan in meerjarenbeleidsplannen, perspectiefnota's, en programmabegrotingen;
- c. de besluitvorming m.b.t. specifiek op onderwijshuisvesting betrekking hebben de raadsvoorstellen.

Met name voor de meerjarenbeleidsplannen, perspectiefnota's, en programma-begrotingen geldt als algemeen beeld dat deze in de loop van de onderzoeksperiode een steeds concreter (SMART-er) inhoud krijgen. Dat komt tot uitdrukking in de consequente doorvoering van de systematiek van de 3 W-vragen, en ook in de opname van concrete indicatoren.

1997-1999 Periode na decentralisatie door Rijk aan gemeente

De raad stelt als algemeen kader de "Verordening Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout" vast.

Daarnaast worden met de vaststelling van de Overeenkomst Doordecentralisatie Huisvesting Onderwijs de kaders vastgelegd voor de uitvoering van deze huisvestingstaken door SHOO in de hierna volgende periode.

2000-2009 Doordecentralisatie

Hoofdpijnen van beleid

Uit een analyse van de in deze periode vastgestelde documenten blijkt dat daarin met name de volgende punten aan de orde zijn geweest:

- a. Beleid Voorscholen

In 2003 heeft de raad met betrekking tot de ontwikkeling van het peuterspeelzaalwerk als uitgangspunt genomen dat de huisvesting van het peuterspeelzaalwerk in de toekomst zoveel mogelijk in/nabij gebouwen van het basisonderwijs diende plaats te vinden.

b. Integraal Huisvestingsplan 2005-2008

In februari 2005 stemt de gemeenteraad in met het door SHOO opgestelde Integraal Huisvestingsplan 2005-2008, en legt daarmee de kaders vast voor de periode 2005-2008.

c. Voortzetting Doordecentralisatie

De raad legt in 2005 met de vaststelling van de ongewijzigde Overeenkomst Doordecentralisatie Huisvesting Onderwijs overeenkomstige kaders vast voor de uitvoering van de huisvestingstaken door SHOO in periode 2005-2008 als eerder voor de periode 2000-2004.

d. De ontwikkeling van de brede scholen

Een rode draad in de beleidsontwikkeling is de voorgenomen ontwikkeling van de brede scholen.

e. De realisatie van nieuw- en verbouw

Dit betreft de besluitvorming door de raad m.b.t. de realisatie en dekking van projecten m.b.t. nieuw- en verbouw van schoolgebouwen.

Concretisering in meerjarenbeleidsplannen, perspectiefnota's en programmabegrotingen

Voor een belangrijk deel van de in strategische nota's vastgestelde beleidsvoornemens geldt dat deze worden opgenomen en concreet worden uitgewerkt in de meerjarenbeleidsplannen, perspectiefnota's, en programmabegrotingen. Zo komt daarin steeds uitdrukkelijk de stand van zaken m.b.t. de ontwikkeling van brede scholen aan de orde, worden de voornemens m.b.t. nieuw- en verbouw concreet aangegeven, en is er aandacht voor financiële aspecten in de relatie met SHOO.

Dat geldt echter niet voor alle beleidsvoornemens:

- in de Stadsvisie was de ambitie uitgesproken om te komen tot een multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen (de school als "spil in de wijk"), en de ontwikkeling van een integraal accommodatiebeleid. De ontwikkeling van een breed accommodatiebeleid komt in navolgende documenten niet meer aan de orde. En alhoewel de ontwikkeling van de Brede School en de ontwikkelingen m.b.t. de voorscholen wel als concrete initiatieven aan te merken zijn, worden in meer algemene zin geen verdere kaders gesteld met betrekking tot de ontwikkeling van de school als spil in de wijk.
- in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 waren als belangrijkste doelen opgenomen het oplossen van de leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen. Deze voornemens komen niet terug in hierna volgende perspectiefnota's en programmabegrotingen.

Rol gemeenteraad

Als algemene lijn geldt dat bij de hiervoor genoemde beleidsdocumenten de raad tot besluitvorming komt op basis van door het College voorgelegde voorstellen. Daarbij zijn vanuit de raad al wel hoofdlijnen aangegeven m.b.t. bijvoorbeeld de wens om te komen tot doordecentralisatie, de ontwikkeling van de voorscholen, en de ontwikkeling van de brede scholen. Zo heeft de raad in 2005 naar aanleiding van de eerste ervaringen met de brede School Slotjes Midden bij motie verzocht om bij vestiging van nieuwe basisscholen in Vrachelen III, IV en V minstens één school als brede school te realiseren.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Hoofdpijnen in beleid

In de periode na de beëindiging van het SHOO ligt het accent op een drietal aspecten:

- de uitvoering van concrete maatregelen op het gebied van nieuwbouw, verbouw en (groot) onderhoud, voor een belangrijk deel nog voortvloeiend uit binnen de SHOO-periode al wel aan de orde zijnde, maar nog niet uitgevoerde activiteiten;
- de voorbereiding van een nieuw Integraal Huisvestingsplan als sturend kader voor daarna te ondernemen activiteiten;
- onderzoek naar mogelijk nieuwe vormen van doordecentralisatie.

Concretisering in meerjarenbeleidsplannen, perspectiefnota's, en programmabegrotingen

De inhoud van de perspectiefnota's en programmabegrotingen komt in hoofdzaak overeen met de inhoud in de voorafgaande periode, met daarbij uiteraard verwijzing naar de voorbereiding van het Integraal Huisvestingsplan en de (resultaten van) onderzoek naar doordecentralisatie.

Rol van de gemeenteraad

Uit de vragen die door raadsfracties na beëindiging van SHOO werden gesteld blijkt bezorgdheid over de ontwikkelingen m.b.t. het onderwijshuisvestingsbeleid, en wordt vanuit diverse fracties aangegeven dat er beleidsmatig voorkeur is voor zo mogelijk nieuwe vormen van doordecentralisatie.

Beoordeling 9:

Periode doordecentralisatie

Voor zover van toepassing wordt aan de norm voldaan:

Op grond van de doordecentralisatie was SHOO verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Voor zover daarover afspraken in de overeenkomst opgenomen waren verviel daarmee de beleidsbepalende rol van de raad. Die bleef wel van toepassing bij de realisatie van projecten die niet bij de doordecentralisatie betrokken waren, en bij nieuwe ontwikkelingen. De raad heeft daarbij initiatieven genomen bij de ontwikkeling van de voorscholen en van de brede scholen.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

De raad heeft zich op diverse wijzen actief betrokken getoond bij de ontwikkelingen m.b.t. het onderwijshuisvestingsbeleid.

Beoordeling 10:

Periode doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

- de raad heeft in algemene zin kaders vastgelegd met de vaststelling van de Verordening. Omdat SHOO bij consensus mocht afwijken van de Verordening (en deze gedurende deze periode niet werd geactualiseerd) is de kaderstellende functie beperkt geweest;
- inhoudelijk heeft de raad kaders gesteld door de vaststelling van de doordecentralisatieovereenkomst, de instemming met het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008, en de besluitvorming over concrete projecten;
- de in de Stadsvisie opgenomen ambitie om te komen tot een multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen (de school als "spil in de wijk") en de ontwikkeling van een integraal accommodatiebeleid heeft niet geleid tot nadere beleidsontwikkeling en kaderstelling door de raad.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

- na beëindiging van de SHOO heeft de raad de geactualiseerde Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs vastgesteld. Na een overgangperiode in 2009 en 2010 heeft de raad met het vaststellen van het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 kaders vastgesteld voor deze periode. Hiermee wordt voor de korte termijn aan de norm voldaan;
- er is (nog) geen langetermijnvisie m.b.t. de rol van de school in de wijk, de samenhang met andere maatschappelijke functies, en de ontwikkeling van een gemeentelijk accommodatiebeleid.

5.11. 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.

2000-2009 Doordecentralisatie

In de periode van doordecentralisatie zijn er twee typen processen waarlangs de raad invulling kan geven aan zijn controlerende rol:

- a. op basis van de door SHOO afgelegde verantwoording;
- b. op basis van door het College verstrekte informatie.

Ad a: Verantwoording door SHOO

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie is opgenomen dat "de jaarrekening, het jaarverslag, de schouwrapportage en het accountantsrapport jaarlijks de verantwoording van de stichting aan de gemeenteraad en aan de leden van de stichting vormen". Onderstaand is een overzicht opgenomen van de hierop

betrekking hebbende verslagen uit het overleg tussen gemeente en SHOO in de periode 2002-2008.

Verslag OOGO 3 juli 2002: Het grootste gedeelte van het financiële jaarverslag 2001 is op 25 juni ontvangen. Resterende onderdelen worden nog ingewacht. Aanbieding aan raad zal niet meer kunnen plaatsvinden binnen zes maanden na het uitvoeringsjaar.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 4 november 2003: Het jaarverslag van 2001 en 2002 zullen worden samengevlochten (dit concept komt nog), de jaarrekeningen zullen wel apart worden aangeboden.

27 mei 2004, behandeling Programmarekening 2003 in gemeenteraad: de raadsfractie VVD spreekt zijn zorg uit over het te laat zijn van de jaarrekening 2003 van SHOO. Het College antwoordt dat het doel is om in het kader van het in beoordeling zijnde Integraal Huisvestingsplan heldere afspraken over taken en taakverdeling met SHOO te maken en te verwerken in een mogelijk aangepaste overeenkomst. Het tijdstip van levering, als ook de kwaliteit van de te verstrekken gegevens worden daarbij dan ook dwingend vastgelegd. Uitgewerkte voorstellen daaromtrent worden in een OOGO te beleggen in juni/juli van dit jaar beoogd vast te leggen en vervolgens in de Raadsvergadering van september aangeboden.⁴⁰

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 7 oktober 2004: Het concept financieel jaarverslag is tweemaal naar de gemeente opgestuurd. De stukken zijn gezien en worden opgezocht. Hierover zal z.s.m. met SHOO worden gecommuniceerd.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 26 mei 2005, Jaarrekening 2002-2003: De gemeente moet de concept jaarrekening nog bekijken.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 9 juni 2005, Jaarrekening 2003/2004: Er zijn een aantal vragen. SHOO kreeg bericht van de gemeente dat de termijnen van reageren van de gemeente verlopen. De gemeente zegt toe dat volgens planning de jaarrekening goedgekleurd zal zijn en aan de Raad ter kennisname worden aangeboden.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 5 juli 2005, Jaarrekening 2003/2004: De jaarrekening is vorige week binnengekomen. Hij zal worden doorgeleid naar het College en de Raad.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 1 september 2005: De gemeente meldt dat er bij de jaarstukken geen stukken over de schouw van de gebouwen zijn bijgevoegd terwijl hiernaar wel verwezen wordt in het jaarverslag. Van de zijde van SHOO wordt geantwoord dat er in de evaluatie hiervoor nieuwe afspraken gemaakt zijn en dat dit niet meer nodig is.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 1 september 2005, Jaarrekening 2003/2004. De gemeente geeft aan dat de verplichtingen uit het oude IHP meegenomen moeten worden in de jaarrekening. SHOO zal het overzicht begin volgende week afwerken.

⁴⁰ Memories van antwoord perspectiefnota 2005 en programmarekening 2003

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 24 november 2005, Jaarrekening 2003/2004: Het College heeft inmiddels met waardering kennis genomen van de jaarstukken over SHOO over de periode 2003-2004. Een schriftelijke reactie, met ook een aantal bemerkingen, is onderweg.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 18 april 2006, Jaarverslag 2005: De procedure en planning zoals afgesproken bij de evaluatie van de doordecentralisatie zal worden gevolgd. Een eerste financieel overzicht is reeds ter beoordeling aangeleverd. De tweejaarlijkse schouw van alle onderwijsgebouwen zal deel uitmaken van het jaarverslag 2005. De definitieve aanbidding aan het College vóór de vakantie wordt gewaarborgd.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 1 mei 2007, Jaarverslag 2005: Melding wordt gemaakt van een beoordeling door het College van het jaarverslag 2005. Een aantal significante zaken passeren de revue. Kort samengevat:

- aan de vraag naar een nadere onderbouwing van de voorziening onderhoud is nog niet voldaan;
- geconstateerd wordt dat de bouwkundige audit is uitgevoerd door Akros, hetzelfde bureau dat ook verantwoordelijk is voor het opzetten van de onderhoudsplanning én de uitvoering hiervan;
- reeds eerder is aangegeven dat gestreefd moet worden naar een andere opzet voor de onderhoudsplanning. Vanuit een methode van conditiemeting is een beter vastgoedbeleid te voeren en zijn meer inhoudelijk onderbouwde managementkeuzes te maken.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 1 mei 2007, Jaarverslag 2006: Geconstateerd wordt dat de voorbereiding hiervan door Akros reeds ter hand is genomen. Op korte termijn zijn de stukken te verwachten. Hierbij zal rekening gehouden worden met de opmerkingen die t.a.v. de jaarrekening 2005 zijn gemaakt.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 6 november 2007, Jaarverslag 2006: Jaarverslag 2006 is ontvangen, echter niet getekend door bestuur SHOO, hetgeen echter alsnog zal gebeuren.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 21 februari 2008, Jaarverslag 2006: Nadrukkelijk is gesproken over de onvoldoende kwaliteit van het Jaarverslag, waarover door de portefeuillehouder ernstige zorgen worden geuit. Een snelle en correcte afwikkeling wordt noodzakelijk geacht en door alle partijen onderschreven. Een overzicht is verstrekt van de ambtelijke opmerkingen die bij eerste bestudering van de stukken zijn geconstateerd. Afgesproken werd dat daarop door SHOO uiterlijk 15 maart 2008 zal worden gereageerd met een inhoudelijke reactie c.q. aanvullingen. Door SHOO wordt een opdracht verstrekt aan een externe partij om geadviseerd te worden over een meer adequate procesgang en inhoud van de jaarstukken. Nadrukkelijk wordt aandacht gevraagd voor de aanlevering van de jaarstukken 2007 vóór medio dit jaar.

Verslag Overleg Onderwijshuisvesting 1 oktober 2008, Jaarverslag 2006-2007-2008: De correcte accountantsverklaring is ontvangen, echter zonder bijbehorend en getekend jaarverslag 2006. Het bestuur zegt toe dit te verzenden. Het jaarverslag van 2007 ligt nu bij de accountant ter controle.

Ad b. Door het College verstrekte informatie.

Binnen de onderzoeksperiode heeft de gemeente Oosterhout een werkwijze ontwikkeld waarbij door de stelselmatige ordening naar de 3 W-vragen en het opnemen van indicatoren een goede basis is gelegd voor de informatievoorziening aan de raad. Indien en voor zover beleidsvoornemens m.b.t. huisvesting van onderwijs daarin zijn opgenomen, wordt de raad ook consequent over de voortgang geïnformeerd, bijvoorbeeld t.a.v.:

- de voortgang van projecten m.b.t. nieuw- en verbouw
- de ontwikkelingen op het gebied van brede scholen
- de ontwikkeling van de voorscholen
- ontwikkelingen in de (financiële) relaties tussen de gemeente en SHOO.

Omdat niet alle beleidsvoornemens in de systematiek van de 3 W-vragen en indicatoren zijn opgenomen, wordt de gemeenteraad op die punten niet systematisch geïnformeerd. Het betreft met name:

- de voorgenomen ontwikkeling van het multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen c.q. de ontwikkeling van een accommodatiebeleid;
- de in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 voorgenomen vermindering van leegstand en afstoten van tijdelijke voorzieningen.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Alhoewel in de periode van doordecentralisatie de totstandkoming van de jaarverslagen moeizaam verliep, resulteerde dit uiteindelijk wel in een jaarverslag met gedetailleerde bijlagen m.b.t. aspecten als financiën, onderhoudssituatie, medegebruik. Na de beëindiging van SHOO is deze vorm van verslaggeving binnen de gemeente niet voortgezet, en wordt (in aanzienlijk meer summier vorm) verantwoordingsinformatie verstrekt conform de binnen de gemeente gangbare werkwijze in de P&C-cyclus.

Beoordeling 11:

doordecentralisatie

Voldoet niet aan de norm:

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie was opgenomen dat de jaarrekening, het jaarverslag, de schouwrapportage en het accountantsrapport jaarlijks de verantwoording van de stichting aan de gemeenteraad zouden vormen. In de praktijk zijn de jaarverslagen etc. met vertraging beschikbaar gekomen, en is slechts in beperkte mate invulling gegeven aan de voorgenomen schouw.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

Na de beëindiging van SHOO is de afzonderlijke rapportage in een jaarverslag vervallen en wordt (in overigens aanzienlijk meer summier vorm) verantwoordingsinformatie verstrekt conform de binnen de gemeente gangbare werkwijze in de P&C-cyclus.

5.12. Evaluatie

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

Evaluatie 2002

In november 2002 is in een korte notitie (3 pagina's) de eerste periode van de doordecentralisatie geëvalueerd. Aangegeven wordt dat de afgelopen twee jaar zich het beste laten omschrijven als een leerperiode. Geconstateerd wordt dat in die periode al veel is bereikt. De uitwerking van de vastgelegde intenties inzake de doordecentralisatie heeft op vele fronten plaatsgevonden en heeft zeker naar het onderwijsveld een positieve uitwerking gehad. Op onderdelen (gedoeld wordt onder meer op tijdige totstandkoming van het jaarverslag) zullen nadere (werk)afspraken gemaakt moeten worden die, gezien de aard van de overleggen, zeker tot consensus zullen leiden.⁴¹

Evaluatie 2004

Op 25 februari 2005 heeft de gemeenteraad besloten om de in 2000 gesloten Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting ongewijzigd voort te zetten. Daarbij werd aangegeven dat de doordecentralisatie reeds eerder was geëvalueerd, en de raad over de resultaten hiervan was geïnformeerd. Aangegeven werd dat "Na vier jaar kan geconcludeerd worden dat de doordecentralisatie een werkwijze is die zou moeten worden voortgezet, want;

- De gebruikers (schoolleiding) ervaren de doordecentralisatie als positief vanwege de korte lijnen naar SHOO;
- Voor het bestuur van SHOO is het mogelijk om binnen de verkregen beleidsruimte snelle besluitvorming te realiseren;
- Het gemeentebestuur en gemeentelijk apparaat worden minder belast met uitvoeringsvraagstukken en sturen meer op hoofdlijnen;
- In algemene zin kan er daarmee sneller en beter worden ingespeeld op de behoefte aan onderwijsvoorzieningen, zonder dat de budgettaire kaders daarvoor moeten worden verruimd

Eindverslag SHOO 2009

Op 27 juli 2009 heeft SHOO het eindverslag aan de gemeente aangeboden. In inhoudelijk opzicht wordt geconstateerd dat alhoewel op een groot aantal plaatsen goede gebouwelijke voorzieningen zijn gemaakt en de gebouwen onderhoudstechnisch goed beheerd zijn gebleven, SHOO er op een aantal punten niet in geslaagd is om de voornemens te realiseren. Met name de unilocatie van De Wissel is niet gerealiseerd, niet alle tijdelijke huisvesting is afgesloten en er is nog steeds leegstand.⁴²

In financieel opzicht werd geconcludeerd dat de beschikbare middelen voor de geplande projecten (bijna) toereikend waren, maar volstrekt ontoereikend waren voor de instandhouding van de gebouwen. Onderhoud, verzekering, OZB, vandalisme: op elk van deze posten zijn grote overschrijdingen geweest, die

⁴¹ Gemeente Oosterhout, Tussentijdse evaluatie doordecentralisatie onderwijshuisvesting, 30 november 2002

⁴² Eindverslag SHOO, 27 juli 2009.

gelukkig bekostigd konden worden van een reserve die door de gemeente is overgedragen. Ook waar het gaat om het creëren van onderwijsvoorzieningen die meer zijn dan een dak boven het hoofd, zijn er op meerdere plaatsen nog wel ambities.⁴³

Tot slot wordt in het Eindverslag opgemerkt dat de besluitvormingsstructuur binnen de SHOO, zoals vastgelegd in de statuten, destijds onvoldoende doordacht was. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het uiteenvallen van de stichting.⁴⁴

Beoordeling 12:

Doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

In de periode van doordecentralisatie is twee maal (2002, 2004) de opzet en werking van de doordecentralisatie geëvalueerd. Bij de deze evaluaties werd in kort bestek, zonder onderliggende analyses, geconcludeerd dat de doordecentralisatie een werkwijze was die zou moeten worden voortgezet.

In het Eindverslag van SHOO worden knelpunten in de besluitvormingsstructuur beschreven die bij deze evaluaties niet aan de orde waren gekomen.

Periode na doordecentralisatie

Nog niet van toepassing.

⁴³ Eindverslag SHOO, 27 juli 2009. Opgemerkt wordt dat de Unilocatie van De Wissel in de periode 2012/2013 zal worden gerealiseerd.

⁴⁴ Eindverslag SHOO, 27 juli 2009.

6. Kwaliteit en kwantiteit

6.1. Inleiding

De deelvraag in dit hoofdstuk is:

- Resulteert het beleid in een kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

Voor de beantwoording wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de aansluiting van de prognoses op de werkelijke aantallen leerlingen;
- de aansluiting van de werkelijk beschikbare capaciteit op de werkelijke behoefte;
- de kwaliteit van de onderwijshuisvesting;
- de voortgang en realisatie van in het Onderwijshuisvestingsplan en Programma opgenomen voorzieningen;
- de wijze waarop tussen gemeente en schoolbesturen afstemming plaats vindt om te komen tot een optimalisatie van de kwaliteit van de huisvesting en de daaraan verbonden exploitatiekosten;
- de registratie en oplossing van klachten.

6.2. Aansluiting beschikbare capaciteit op 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 m² bvo). Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Algemeen

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs staat beschreven op welke wijze huisvestingsbehoefte voor een basisschool dient te worden bepaald. Tot en met 2008 was voor een basisschool het aantal groepen bepalend voor de huisvestingsbehoefte.

In 2008 is in de modelverordening van VNG de methode om de ruimtebehoefte van (speciale) scholen in het basisonderwijs veranderd. Conform deze methode wordt de ruimtebehoefte direct bepaald op basis van het aantal leerlingen en uitgedrukt in een aantal vierkante meter bruto vloeroppervlak. De volgende formule wordt hierbij gehanteerd:

$$B = 200 + 5,03 * L, \text{ waarbij}$$

B = basisruimtebehoefte in m² bruto-vloeroppervlakte, rekenkundig afgerond op hele vierkante meters.

L = het aantal leerlingen dat op 1 oktober voorafgaande aan elk jaar waarop de prognose betrekking heeft op de school zal zijn ingeschreven.

Voor een school voor voortgezet onderwijs wordt met behulp van het Ruimtebehoeftemodel de ruimtebehoefte bepaald. Het totale ruimtebeslag van een instelling voor voortgezet onderwijs is een optelling van twee componenten, te weten: (1) een leerling-gebonden component en (2) een vaste voet.⁴⁵

Basisonderwijs: Aansluiting prognoses op de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen c.q. eerdere prognoses

Zoals in hoofdstuk 5 al werd aangegeven zijn in de onderzoeksperiode op diverse momenten leerlingenprognoses voor het basisonderwijs opgesteld. Om inzicht te verkrijgen in de voorspellende waarde van deze prognoses worden onderstaand de resultaten van de prognoses uit 2003, 2007 en 2009 vergeleken met elkaar en met de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen.

Prognoses en registratie van de werkelijke leerlingenaantallen

In het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 zijn per school de gegevens opgenomen van drie prognoses:

- 2003, 2007 (uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van SHOO)
- 2009 (uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeente).

Naast de prognoses vindt jaarlijks ook registratie plaats van het werkelijk aantal leerlingen per peildatum 1 oktober. Op grond van deze informatie kan worden vastgesteld:

- a. in hoeverre achtereenvolgende prognoses overeenkomen de eerdere prognoses bevestigen dan wel tot bijstelling leiden;
- b. voor de periode tot en met 2009: in hoeverre de eerdere prognoses al dan niet overeenkomen het werkelijk aantal leerlingen.

Bevindingen

Op basis van deze vergelijkingen wordt geconstateerd dat de in 2003 opgestelde prognoses voor het jaar 2009 in een groot aantal situaties aanmerkelijk afwijken van het werkelijk aantal leerlingen:

- in sommige situaties is het aantal leerlingen in 2009 aanzienlijk hoger dan in 2003 was geprognosticeerd, bijvoorbeeld Achthoek, Beiaard, Duizendpoot, Menorah;
- in andere gevallen was het werkelijk aantal leerlingen juist beduidend lager, bijvoorbeeld Biëncorf, Meander, Montessori, Pionier, Rietgors, Wingerd.

Er zijn ook scholen waar de prognose ongeveer overeenkomt met het werkelijk aantal leerlingen: Hobbit, Kameleon, Marcoen, Paulo Freire, Rubenshof, Sterrendonk, St. Jan, Torenschouw, Vrije school.

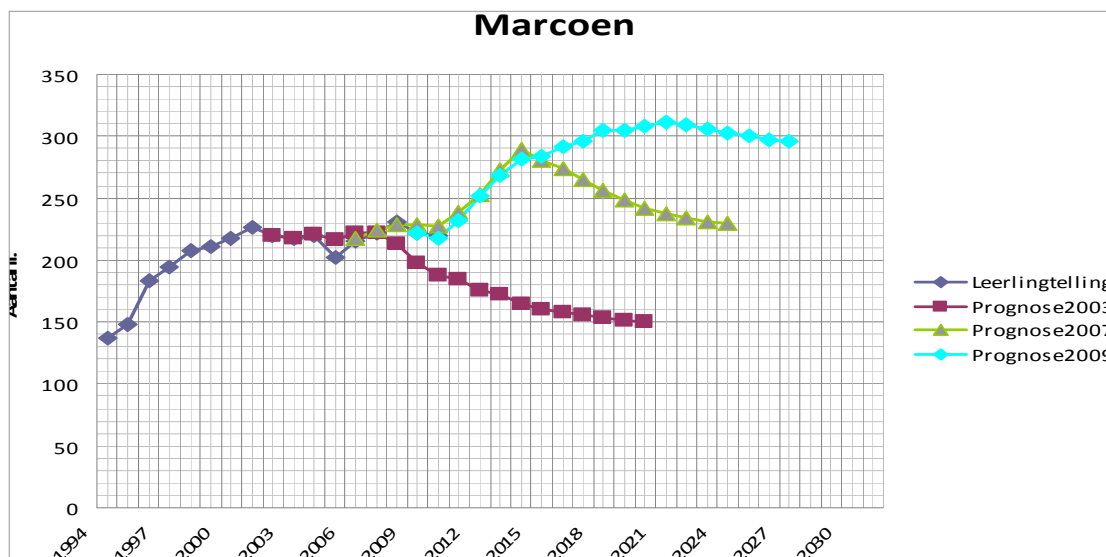
Voor wat betreft de ontwikkelingen na 2010 zijn er bij diverse scholen aanmerkelijke verschillen tussen de prognoses uit 2003 enerzijds, en de prognoses uit 2007 en 2009 anderzijds. De prognoses uit 2007 en 2009 zijn binnen relatief korte tijd na elkaar tot stand gekomen. Toch blijken er bij diverse scholen ook tussen deze prognoses al belangrijke verschillen te zijn (bijvoorbeeld Marcoen, Menorah, Rietgors, Sterrendonk, Vrije School).

Voorbeelden

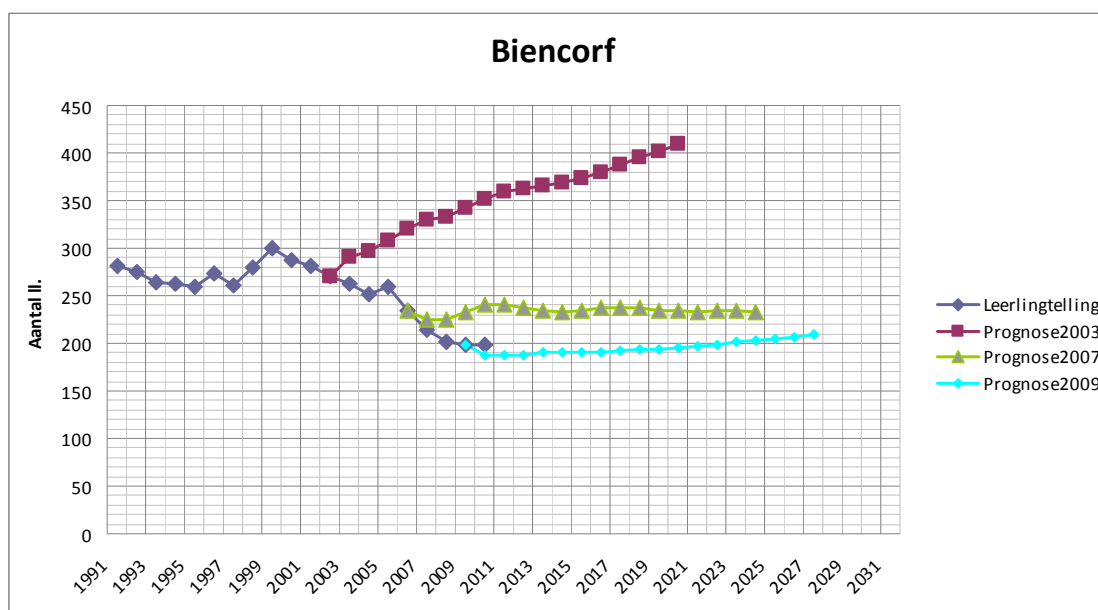
Bij de Marcoen blijkt dat het werkelijk aantal leerlingen in 2009 ongeveer overeenkomt met de in 2003 opgestelde prognose. Voor de periode vanaf 2010

⁴⁵ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, 24 april 2009

ontstaan grote verschillen tussen de prognoses, ook tussen de relatief kort opeenvolgende prognoses uit 2007 en 2009.



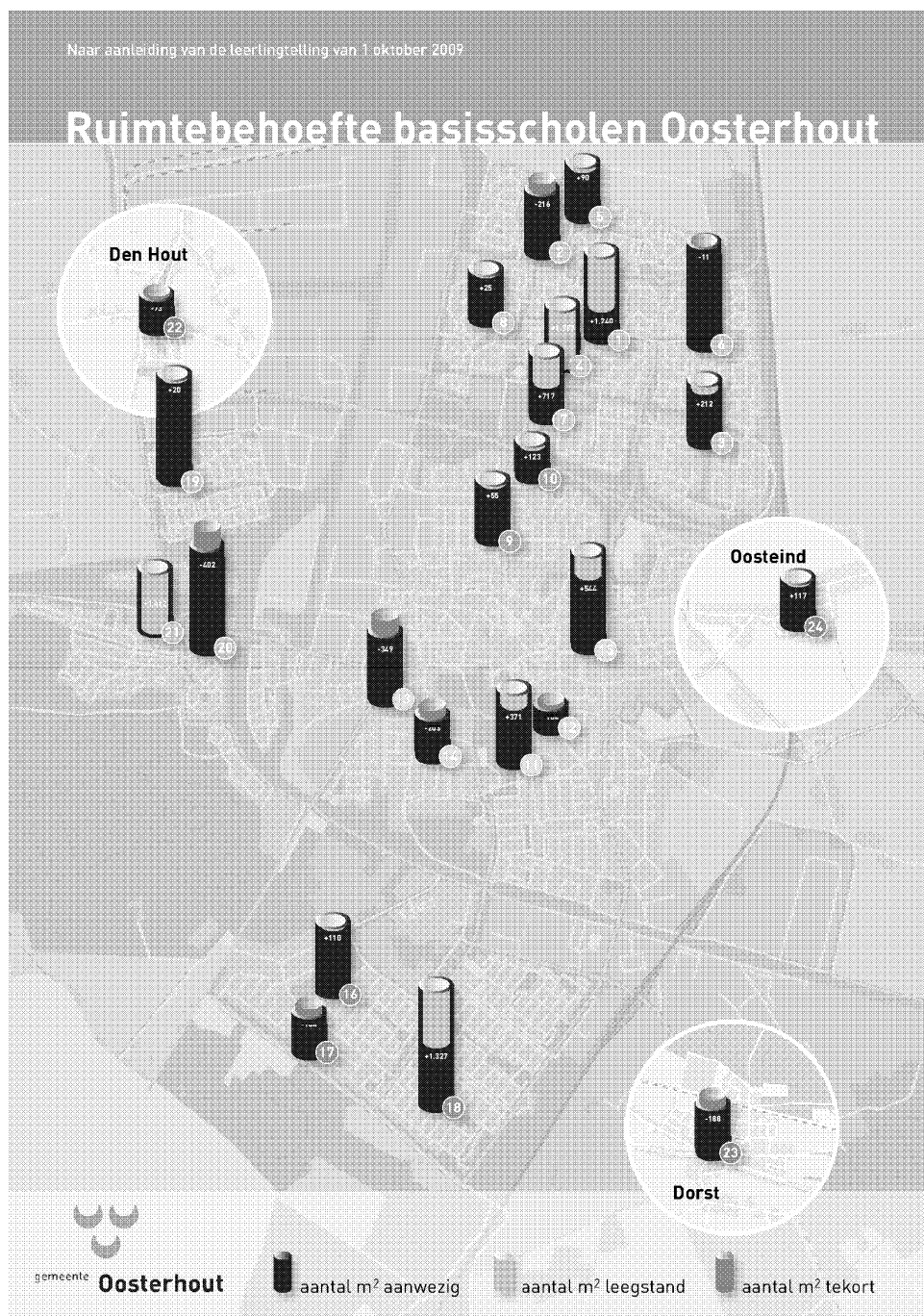
Bij de Biëncorf wijkt het werkelijk aantal leerlingen in 2009 sterk af van de prognose die in 2003 voor dat jaar gemaakt werd. Er is enig, maar niet groot verschil tussen de toekomstige ontwikkeling volgens de prognoses uit 2007 en 2009.



Figuur 9: Voorbeeld ontwikkeling leerlingentelling en prognoses

Situatie per 1 oktober 2009

In het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 is een figuur opgenomen waarin op basis van de peildatum 1 oktober 2009 een vergelijking wordt gemaakt tussen de beschikbare en normatief benodigde aantallen m² per school.



Figuur 11: (deel) Scholenkaart (ruimtebehoefte basisscholen Oosterhout)

Uit het overzicht blijkt dat er bij enkele scholen sprake is van een tekort, maar er daarnaast sprake is van omvangrijke leegstand.

Dommelbergen

1. De Berkenhof
2. De Duizendpoot
3. De Hobbit
4. EKC Dommelbergen
5. De Rietgors
6. Rubenshof
7. Sterrendonk
8. Montessorischool

Strijen

9. Paulo Freire
10. Torenschouw

Centrum

11. De Biëncorf
12. De Kameleon
13. De Westhoek
14. Vrijeschool de Strijene
15. Touwbaan

Oosterheide

16. De Beiaard
17. Menorah
18. De Wingerd

Oosterhout-west

19. De Meander
20. De Pionier
21. 't Zandoogje

Den Hout

22. De Achterhoek

Dorst

23. Marcoen

Oosteind

24. St. Jan

Bijstelling bij afwijking van de prognoses

Zoals hiervoor aangegeven worden elk jaar per 1 oktober de werkelijke aantallen leerlingen geregistreerd. Bij besluitvorming over concrete aanpassingen van de capaciteit van schoolgebouwen wordt naast de prognoses ook deze werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen betrokken, zodat op basis van deze actuele informatie tot bijstelling wordt gekomen.

Voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs zijn in het kader van het IHP 2011 – 2014 (november 2010) alleen prognoses bekend van het Mgr. Frenckencollege en St. Oelbert gymnasium. Van de overige drie scholen voor het voortgezet onderwijs is aangegeven dat er geen prognoses bekend zijn. In 2003 waren er totaal in het voortgezet onderwijs 2.704 leerlingen, in 2009 waren dat er 2.775.

Toereikendheid beschikbare capaciteit

Er is in de onderzoeksperiode slechts een beperkt aantal spoedaanvragen bekend met betrekking tot de capaciteit van de huisvesting⁴⁶. Geconcludeerd kan worden dat de capaciteit van de schoolgebouwen in ieder geval nauwelijks tijdelijke of permanente tekorten heeft gekend; als die er al waren, was dat incidenteel bij een aantal scholen.⁴⁷

⁴⁶ Bron: B&W-besluit 19 april 2010

⁴⁷ Bron: Ambtelijk wederhoor

Beoordeling 1 (aansluiting werkelijke ontwikkelingen op prognoses):

Doordecentralisatie

Voldoet niet aan de norm:

In de praktijk blijkt dat de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen bij een groot aantal scholen afwijkt van de prognoses. Bij besluit-vorming over concrete aanpassingen van de capaciteit van schoolgebouwen wordt naast de prognoses ook de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen tot dan toe betrokken, zodat op basis van deze actuele informatie tot bijstelling wordt gekomen.

Periode na doordecentralisatie

De periode is nog te kort om tot conclusies te kunnen komen.

Beoordeling 2 (aansluiting beschikbare capaciteit op benodigde capaciteit):

Periode doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

In de praktijk blijkt de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte bij een aantal scholen in het basisonderwijs niet aan te sluiten bij de aanwezige capaciteit. Op grond van het streven naar unilocaties zijn bij een aantal scholen tijdelijke voorzieningen getroffen, zodat geen structurele tekorten zijn opgetreden.

Tijdens deze periode is gebleken dat in aanzienlijke mate sprake was van leegstand. In het Integraal HuisvestingsPlan 2004-2008 is het voornemen opgenomen om de leegstand te verminderen en tijdelijke voorzieningen af te stoten. In het Eindverslag bij opheffing van de SHOO is geconstateerd dat dit nog niet gerealiseerd was.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet (nog) niet aan de norm:

Na de doordecentralisatie wordt waar mogelijk (conform de Verordening) consequent verwezen naar leegstand. Dit heeft nog niet geleid tot oplossing van de leegstand.

6.3. Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

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

In deze paragraaf wordt ingegaan op de technische kwaliteit van de schoolgebouwen. Zoals onderstaand wordt aangegeven is er alleen op het moment van bouwen sprake van wettelijk vastgelegde normen. Er zijn geen normen vastgelegd waaraan de technische kwaliteit van bestaande gebouwen moet (gaan) voldoen.

Zonder dat daarvoor een harde norm wordt gehanteerd wordt in deze paragraaf wel onderzocht tot welke bevindingen op grond van audits met betrekking tot de technische kwaliteit is gekomen.

Algemeen

Wet- en regelgeving

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.⁴⁸

Het voortgezet onderwijs is ten gevolge van Rijksbeleid sinds januari 2005 zelf verantwoordelijk voor het volledige onderhoud.

Kwaliteitseisen

Er zijn voor de huisvesting van onderwijs op landelijk niveau geen specifieke kwaliteitseisen vastgesteld. Voor nieuwbouw geldt uiteraard wel dat op dat moment moet worden voldaan "aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften"⁴⁹. Behoudens het Bouwbesluit is er echter geen aanvullende landelijke wetgeving waarin nadere kwaliteitseisen voor de huisvesting van onderwijs zijn opgenomen.

Ook de gemeente zelf heeft geen specifieke kwaliteitseisen geformuleerd. De gemeente beschikt niet over een (standaard) Technisch Programma van Eisen voor onderwijsgebouwen, zodat de te realiseren huisvestingskwaliteit per situatie bepaald wordt.

Sommige aanvragen (voor voorzieningen in de huisvesting) door schoolbesturen worden door de gemeente afgewezen onder de titel "niet sober en doelmatig", waarbij wordt verwezen naar de verordening⁵⁰. De kwaliteitseis "sober en doel-

⁴⁸ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

⁴⁹ Er bestaat tot op heden in Nederland geen algemeen aanvaarde beschrijving van de (nieuwbouw) kwaliteit van huisvesting.

⁵⁰ Bron: Diverse beoordelingen IHP-aanvragen in 2007

matig" is echter nergens beschreven. De gemeente stelt dat deze term wordt gebruikt als handvat om de beschikbare middelen doelmatig in te zetten.⁵¹

Een voorbeeld van deze situatie is dat in 2007 aanvankelijk werd besloten om een uitbreiding van basisschool de Biëncorf niet te honoreren, "omdat deze niet voldoet aan het kwaliteitsniveau sober en doelmatig"⁵². Deze situatie kwam in 2007 ook nog tweemaal voor bij aanvragen van KBS Duizendpoot en de Montessorischool. Overigens zijn de gevraagde voorzieningen uiteindelijk wel gehonoreerd.⁵³

Technische kwaliteit

Bij de analyse van de kwaliteit van schoolgebouwen kan onderscheid gemaakt worden naar de "technische" en de functionele kwaliteit. Bij de technische kwaliteit gaat het dan om de kwaliteit van daken, kozijnen etc. Bij de functionele kwaliteit gaat het om gebruikaspecten van het gebouw: het binnenklimaat, aandeel van de nuttig bruikbare inhoud/oppervlakte, energiegebruik, etc.

In deze paragraaf gaat de aandacht uit naar de technische kwaliteit. De functionele kwaliteit komt aan de orde in paragraaf 6.5.

1997-1999 Periode na decentralisatie door Rijk aan gemeente

In 1999 is een zgn. Nulmeting Onderwijshuisvesting gemeente Oosterhout opgesteld. De reden daarvoor was dat er bij de schoolbesturen diverse onderhoudsinventarisaties lagen met verschillende meerjarenonderhoudsplannen. Gelet op de nieuwe rol van de gemeente is door middel van de nulmeting eenduidigheid gebracht in de situatie. Een extern bureau heeft de onderhoudssituatie voor het primair onderwijs vastgelegd en een Meerjaren Onderhoudsplan (MOP) opgesteld. Een ander extern bureau heeft in 1999 het onderhoud van het voortgezet onderwijs geïnventariseerd en gepland. Op basis van beide documenten heeft de gemeente de nulmeting opgesteld en is voor alle jaren tot en met 2009 de MOP vastgesteld.⁵⁴ Hiermee is de eenduidig en objectief de technische staat van de gebouwen geïnventariseerd en zijn de MOP's opgesteld, één en ander als uitgangspunt voor de nieuwe verantwoordelijkheid van de gemeente op onderwijs-huisvestingsgebied.

2000-2009 Doordecentralisatie

Onderhoudsplannen

Ten behoeve van voorbereiding van het onderhoud zijn jaarlijks onderhoudsplannen opgesteld. Deze geven inzicht in met name de technisch/bouwkundige staat van de schoolgebouwen.

Schouw

In de doordecentralisatieovereenkomst was opgenomen dat jaarlijks een korte schouw van alle in beheer zijnde gebouwen uit te voeren, waarbij een algemeen beeld van de bouwkundige situatie wordt geschetst. Voor deze schouw wordt de door

⁵¹ Bron: ambtelijke wederhoor

⁵² Bron: B&W-besluit 16 april 2007

⁵³ Bron: ambtelijke wederhoor

⁵⁴ Bron: nulmeting onderwijshuisvesting gemeente Oosterhout, 1 april 1999

de Rijksgebouwendienst ontwikkelde opnamemethodiek ter beoordeling van de bouwkundige staat van schoolgebouwen gehanteerd.

In paragraaf 5.5. werd al aangegeven dat in de praktijk niet jaarlijks voor alle gebouwen zo'n schouw heeft plaatsgevonden. Onderstaand worden de bevindingen bij twee van deze audits uit resp. 2003 en 2008 toegelicht.

Audit 2003

In 2003 heeft SHOO een bouwkundige audit laten uitvoeren door een extern bureau naar zes schoolgebouwen voor primair en voortgezet onderwijs. Geconcludeerd wordt dat SHOO vrijwel volledig heeft voldaan aan de onderhoudsverplichting zoals overeengekomen in de doordecentralisatie aan de SHOO. Op een beperkt aantal details is nog verbetering aan te brengen. Zo wordt nog niet voldaan aan de zgn. RGD-methode van conditiemeting, doch dat bleek in de praktijk niet tot problemen te leiden. Voor één school uit de steekproef van zes, is de conclusie dat die niet in een redelijk tot goede staat van onderhoud verkeert.⁵⁵

Audit 2008

In 2008 zijn zeven gebouwen beoordeeld. De conclusie van deze audit is de volgende:

1. Over het algemeen is de conditie van bouw- en installatiedelen matig tot goed.
2. De onderhoudswerkzaamheden uit de meerjarenonderhoudsplannen 2006 en 2007 zijn vakbekwaam uitgevoerd.
3. Bij een vijftal scholen zijn legionellamaatregelen aan de installaties noodzakelijk.
4. Bij een drietal scholen zijn de veiligheidsmaatregelen niet conform de vigerende regelgeving dan wel de gebruiksvergunning uitgevoerd.
5. Bij een drietal scholen wordt aanbevolen metingen te doen naar de luchtkwaliteit.⁵⁶

Situatie bij beëindiging SHOO

Bij de overdracht van SHOO aan de gemeente wordt geconstateerd dat "alleen de Regenboog een punt van zorg is en dat alle andere onderwijslocaties voldoende zijn onderhouden zodat daarvoor geen nadere audit noodzakelijk is".⁵⁷

Uit de documenten blijkt dat de onderhoudssituatie van het schoolgebouw voor De Regenboog al gedurende langere tijd aandacht behoefde. In het Jaarverslag 2003/2004 van SHOO wordt naar aanleiding van de door Planon uitgevoerde bouwkundige audits daarover opgemerkt: "Het niveau van onderhoud van de Regenboogschool wordt als matig gekwalificeerd. Wij zijn het daarmee eens. Doordat er nog onduidelijkheid bestaat over de toekomst van dit gebouw heeft de stichting tot nu toe bewust slechts het noodzakelijke onderhoud ten behoeve van de veiligheid uitgevoerd om desinvestering te voorkomen".⁵⁸

In de brief van 27 juni 2005 aan SHOO geeft het College aan "dat wij uit de bouwkundige audit hebben moeten opmaken dat de onderhoudstoestand van het gebouw De Regenboog zodanig is dat deze uit het oogpunt van techniek, veiligheid en gezondheid niet langer meer verantwoord is. Geconstateerd is dat het achterstallig onderhoud is veroorzaakt door onzekerheid over de toekomst van het gebouw. Wij hebben inmiddels begrepen dat u maatregelen heeft getroffen om de instandhouding van dit gebouw voor de toekomst te waarborgen.

⁵⁵ Bouwkundige audit SHOO, 18 september 2003

⁵⁶ Onderhoudsaudit 7 scholen van SHOO, 17 april 2008

⁵⁷ Verslag overleg onderwijshuisvesting 13 november 2008

⁵⁸ Jaarverslag SHOO 2003/2004

In het algemeen gaan wij ervan uit dat, op basis van de overeenkomst tot doordecentralisatie, door uw bestuur álle schoolgebouwen in een adequate staat van onderhoud worden gehouden, op basis van de huidige wet- en regelgeving. Slechts in dié gevallen, waarover met ons college overeenstemming is bereikt, is een geringere onderhoudsinspanning geoorloofd, bijvoorbeeld omdat er geen andere gemeentelijke functie is voorzien na beëindiging van de onderwijsfunctie en het gebouw daarna zal worden gesloopt⁵⁹.

In het verslag van het overleg onderwijshuisvesting van 13 november 2008 wordt hierover opgemerkt dat "uit nader onderzoek is gebleken dat geen afspraken bekend zijn omtrent het afstoten en marginaal onderhouden van het gebouw de Regenboog. Bekend is dat er in 2005 gesproken is van een woonzorgcomplex op de locatie Sterrendonk. Op basis van die plannen is het onderhoud van de Regenboog door SHOO op een laag pitje kunnen worden gezet. Deze plannen hebben echter geen doorgang gevonden en derhalve zou ook het onderhoud van de Regenboog weer hervat moeten worden. In de reacties op de ingediende jaarverslagen is daar van gemeentewege in het verleden reeds nadrukkelijk op gewezen."⁶⁰

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Nadat de doordecentralisatie was beëindigd hebben schoolbesturen veel onderhoudsvoorzieningen aangevraagd bij de gemeente. In dit eerste jaar na doordecentralisatie heeft de gemeente de verordening stringent toegepast, waardoor veel van die onderhoudsvoorzieningen zijn afgewezen.

De gemeente heeft in 2009 een audit laten uitvoeren, waarin werd aangegeven welke onderhoudsmaatregelen voor de volgende periode werden voorzien. Daarnaast was het voornemen dat ook de schoolbesturen een onderhoudsplanning zouden opstellen. Op basis van overeenkomsten en waar nodig analyse van verschillen zou zo tot een eenduidig inzicht gekomen kunnen worden. In realiteit is door de schoolbesturen nog niet tot het opstellen van een onderhoudsplan gekomen. In afwachting daarvan is in 2011 alleen in een tweetal urgente situaties onderhoud uitgevoerd. Buiten deze twee urgente situaties waar de gemeente voor bekostiging van onderhoudsvoorzieningen heeft gezorgd, is ook het reguliere onderhoud (onder verantwoording van de schoolbesturen) uitgevoerd.

Reacties in enquête

Als onderdeel van het onderzoek is een enquête aan de schoolbesturen gezonden, waarin o.a. gevraagd werd om een oordeel te geven m.b.t. de kwaliteit van de schoolgebouwen. Hierbij konden de volgende scores worden toegekend:

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

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven is op de enquête onvoldoende response ontvangen. Op grond hiervan geen daarom geen representatief beeld worden gegeven van de beoordeling van de kwaliteit door de schoolbesturen. De reacties die

⁵⁹ Brief College aan SHOO m.b.t. Jaarverslag 2003/2004, 27 juni 2005

⁶⁰ Verslag overleg onderwijshuisvesting 13 november 2008

van een viertal schoolbesturen ontvangen zijn echter wel relevant, in die zin dat deze wel voor de hier betrokken scholen van toepassing zijn.

Toegesplitst op de technische kwaliteit wordt door deze schoolbesturen de score 4 toegekend, ofwel: de technische kwaliteit wordt als voldoende aangemerkt.

Dat geldt echter niet voor alle scholen. M.b.t. het Mgr. Frenckencollege wordt aangegeven: oude school met veel gebreken, aan het eind levensduur. Exploitiatiemiddelen worden ingezet, maar er zijn te veel gebreken. Betonrot, slecht klimaat, slechte energievoorziening, onveilige donkere gangen etc. Nieuwbouw is gewenst.⁶¹

Beoordeling 3

Periode doordecentralisatie

Voldoet grotendeels aan de norm:

In formeel opzicht zijn alleen kwaliteitseisen van toepassing op het moment dat tot nieuwbouw of ingrijpende renovatie wordt gekomen; vanuit dat perspectief voldoet de kwaliteit van de schoolgebouwen aan de norm.

Meer inhoudelijk gezien (en dan zonder harde norm) is het algemene beeld dat de scholen voor primair onderwijs in de periode van doordecentralisatie goed zijn onderhouden. Een uitzondering daarop was het schoolgebouw voor De Regenboog, waar onduidelijkheid over het toekomstig gebruik langdurig heeft geleid tot het niet uitvoeren van benodigd onderhoud.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet grotendeels aan de norm:

De problematiek m.b.t. de huisvesting van De Regenboog is tot een oplossing gebracht, zodat voor alle scholen in het primair onderwijs sprake is van voldoende onderhoud. Bij het voortgezet onderwijs wordt vanuit het Frenckencollege aangegeven dat de school aan het einde van de levensduur is gekomen.

⁶¹ Bron: Interview

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.

2000-2009 Doordecentralisatie

In de periode van de doordecentralisatie was SHOO verantwoordelijk voor de realisatie en monitoring van onderhoud en het realiseren van tijdelijke voorzieningen. De monitoring vanuit de gemeente vond plaats op basis van de jaarverslagen. Bij de jaarverslagen werd ook steeds de actuele onderhoudsplanning toegevoegd, zodat de gemeente op basis daarvan een goed inzicht had in de realisatie. De bruikbaarheid van deze monitoring werd wel sterk beperkt doordat, zoals in hoofdstuk 5 al werd aangegeven, de jaarverslagen van SHOO met aanzienlijke vertraging tot stand kwamen.

Naast de uitvoering van het onderhoud was SHOO ook als bouwheer verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten. Naar aanleiding van de overschrijding bij de samenvoeging van Menorah/De Regenboog (zie hoofdstuk 7) zijn tussen de gemeente en SHOO nadere afspraken gemaakt m.b.t. de informatievoorziening en communicatie.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Na de periode van doordecentralisatie dienen schoolbesturen weer voorzieningen aan te vragen via het reguliere programma of via het Integraal Huisvestingsplan. Het uitvoeren van de voorzieningen (dus ook inhoudelijk en qua planning) blijft derhalve onder verantwoording van het bevoegd gezag. Financiële monitoring vindt door de gemeente plaats op basis van het financiële systeem (Decade). Daarbij leidend zijn de afspraken uit de Verordening welke stelt dat de gemeente het bevoegd gezag in staat moet stellen om aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Bij de laatste factuur wordt (zoals ook ten tijde van de doordecentralisatie gebeurde) naast de onderbouwing, tevens een opleverlijst gevraagd.

Beoordeling 4

Doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

Met betrekking tot het onderhoud en de tijdelijke voorzieningen was informatie opgenomen in de jaarverslagen. De bruikbaarheid werd echter beperkt omdat deze veelal met vertraging beschikbaar kwamen.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet qua afspraken aan de norm:

De opzet voldoet aan de norm, de periode is nog te kort om tot een beoordeling van de werking te kunnen komen.

Beoordeling 5

Doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

In het eerste deel van de periode van doordecentralisatie werd niet, daarna wel aan de norm voldaan. Bij de samenvoeging van Menorah/De Regenboog bleek pas op een laat tijdstip dat aanzienlijke meerkosten waren ontstaan. Naar aanleiding hiervan zijn tussen de gemeente en SHOO nadere afspraken gemaakt m.b.t. de informatie- voorziening en communicatie.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet qua afspraken aan de norm:

De opzet voldoet aan de norm, de periode is nog te kort om tot een beoordeling van de werking te kunnen komen.

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.

Algemeen

Als toetsingskader voor de beoordeling en toetsing van ingediende (huisvestings) aanvragen (door schoolbesturen) geldt gedurende de gehele onderzoeksperiode de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. De aanvrager (schoolbesturen) moet aan de hand van de bepalingen uit de verordening de noodzaak voor de aanvraag aantonen.

Voor nieuwbouw en uitbreiding 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 jaren deze leerlingen kunnen worden verwacht"⁶².

2000-2009 Doordecentralisatie

Nieuw- en verbouw

In de periode van doordecentralisatie waren de grote projecten m.b.t. nieuw- en verbouw niet in de doordecentralisatieovereenkomst opgenomen, maar kwamen tot stand op basis van separate afspraken tussen de gemeente en SHOO.

SHOO was zelf verantwoordelijk voor de toekenning en realisatie van tijdelijke huisvestingsvoorzieningen. In het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen waarin inzicht werd gegeven in de onderliggende besluitvorming, c.q. de wijze waarop in zulke situaties ook de mogelijkheden tot verwijzing naar leegstand elders bij de afwegingen werden betrokken.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

⁶² Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

Na 2009 heeft de gemeente weer de verantwoordelijkheid gekregen en wordt de verordening toegepast. Jaarlijks wordt door de gemeente op basis van de ingediende aanvragen het Programma en Overzicht opgesteld. Op het Programma staan de gehonoreerde aanvragen.

In de huisvestingsprogramma's is vanaf 2009 het Overzicht opgenomen, waarbij per aanvraag samengevat de reden voor afwijzing staat vermeld⁶³. De prioriteitsstelling vindt plaats conform bijlage V van de verordening.

Casus

Voor de nieuwbouw van een dislocatie voor twee bestaande basisscholen in de uitbreidingswijk Vrachelen (de Contreie) is de volgende procedure doorlopen.

In het IHP 2004 zijn uitgangspunten opgenomen, waaronder die voor de uitbreidingswijk. Eén van de uitgangspunten is dat "de situatie Vrachelen sterk afwijkt van de prognose. Met de gemeente is afgesproken dat bij verdere planvorming de financiële consequenties van de noodzakelijke huisvestingsvoorzieningen in verband met de sterke toename van het aantal leerlingen in deze wijk ten opzichte van de eerdere prognose, vooralsnog als werkhypothese buiten beschouwing worden gelaten".⁶⁴ Overigens wordt voor deze school vooreerst een tijdelijk gebouw gerealiseerd.⁶⁵

In 2008 besluit de Raad om een nieuwe basisschool op te nemen in het zgn. Plan van Scholen voor het uitbreidingsgebied Vrachelen IV/V. Dit is een procedure om een nieuw te stichten school voor bekostiging aan te vragen bij het Ministerie. De huisvesting daarvan wordt additioneel geregeld in de daarvoor geëigende procedures (Programma en Overzicht, dan wel IHP). Er zijn twee schoolbesturen die een aanvraag hebben gedaan bij de gemeente voor het stichten van een nieuwe basisschool, één voor een openbare en één voor een protestants-christelijke basisschool.

Het College adviseert de Raad om de openbare school op het Plan van Scholen te plaatsen omdat die o.a. algemeen toegankelijk en actief pluriform is. De Raad besluit aldus.⁶⁶ Het nieuwe gebouw is niet betrokken in het IHP 2011-2014, maar als separaat project besloten buiten het IHP⁶⁷.

Beoordeling 6:

Doordecentralisatie

Voldoet met betrekking tot nieuwbouw aan de norm:

Voor wat betreft nieuwbouw wordt aan de norm voldaan. Er is onvoldoende informatie over de wijze waarop door SHOO over tijdelijke uitbreidingen is besloten om daarover tot een oordeel te kunnen komen.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm.

⁶³ Bron: Programma en Overzicht 2009 en 2010

⁶⁴ Bron: IHP 2004, SHOO, 22 maart 2004

⁶⁵ Bron: Zie 6.3.3.

⁶⁶ Bron: Raadsbesluit 1 juli 2008

⁶⁷ Bron: ambtelijke wederhoor

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.

2000-2009 Doordecentralisatie

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Oosterhout van december 1996 zijn conform de modelverordening van de VNG afspraken vastgelegd met betrekking tot de realisering van tijdelijke uitbreidingen en het verwijzen naar leegstand.

In de doordecentralisatieovereenkomst is opgenomen dat, mits daarover tussen schoolbesturen consensus bestaat, van de Verordening mag worden afgeweken. Op basis hiervan is SHOO in de doordecentralisatieperiode zelfstandig tot afweging en besluitvorming gekomen.

Afwegingscriteria

In het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 was een toelichting opgenomen op de uitgangspunten die aan het plan ten grondslag lagen. In het licht van deze afwegingen zijn een tweetal uitgangspunten relevant.

Met verwijzing naar een vergadering van het bestuur van SHOO van 14 april 2003 werd als uitgangspunt geformuleerd "dat het bestuur besloten heeft om primair de oorspronkelijke modelverordening te blijven volgen voor de beoordeling van huisvestingsituaties:

- De prognosecriteria van 15 jaar en 4 jaar voor respectievelijk permanente en tijdelijke huisvesting zijn van toepassing;
- Bij aanwezige leegstand binnen 2 kilometer vindt verwijzing plaats."

Vervolgens wordt aangegeven dat in de vergadering van juni 2003 een aantal scenario's zijn besproken voor invulling van de huisvesting, waarin o.a. als uitgangspunt centraal stond "de wensen van de verschillende besturen, met een algemene moraal dat dislocaties zoveel mogelijk moeten worden voorkomen".

Voor het College was dit aanleiding om bij de aanbieding aan de gemeenteraad hierbij de volgende kanttekening te maken: "het uitgangspunt van de schoolbesturen is om zoveel mogelijk te komen tot unilocaties. Dit is echter geen noodzakelijke eis vanuit het gemeentelijk beleid en zal het ook niet worden. Echter vanuit efficiency zowel ten aanzien van het onderwijs als het gebouwenbeheer is hier vanuit de gemeente begrip voor".⁶⁸

Praktijk

De totale kosten voor tijdelijke huisvesting gedurende de doordecentralisatie bedragen € 4.930.000. Hiervan had € 1.750.000 betrekking op de basisschool in de uitbreidingswijk Vrachelen en is € 395.000 ingezet voor een tijdelijke voorziening ten gevolge van brand.⁶⁹

⁶⁸ Nota voor de raad, Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting, Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 (IHP), 9 februari 2005

⁶⁹ Bron: Overzicht tijdelijke huisvesting 2000-2008 (opgesteld 14 april 2011)

In het kader van dit onderzoek is geen informatie beschikbaar m.b.t. de ontwikkeling van de leegstand gedurende de onderzoeksperiode. Er is geen systematische monitoring aan de hand waarvan per jaar kan worden vastgesteld of er sprake is van een toe- of afname, en de oorzaken die daaraan ten grondslag lagen.

Uit het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 blijkt wel dat er in die fase sprake is van een leegstandsproblematiek, want aangegeven wordt dat met de investering ad € 6,2 mln o.a. wordt gerealiseerd dat:

- de huidige leegstand nagenoeg kan worden opgelost;
- het aantal lokalen primair onderwijs (exclusief Vrachelen) uiteindelijk kan worden teruggebracht van 248 naar 224 lokalen, zodat de leegstand op termijn ook fors wordt verminderd;
- de tijdelijke voorzieningen welke binnen de planperiode als afgeschreven kunnen worden beschouwd, ook kunnen worden afgestoten (Rubenshof, Torenschouw).

Bij de beëindiging van het SHOO blijkt dit nog niet gerealiseerd te zijn. Zoals in het eindrapport van SHOO wordt aangegeven: "Hoewel er op een groot aantal plaatsen goede gebouwelijke voorzieningen zijn gemaakt en de gebouwen onderhoudstechnisch goed beheerd zijn gebleven, zijn we er als bestuur van SHOO op een aantal punten ook niet in geslaagd de voornemens te realiseren. Met name de unielocatie van De Wissel is niet gerealiseerd, niet alle tijdelijke huisvesting is afgestoten en er is ook nog steeds leegstand."⁷⁰

Situatie per 1-10-2009

Zoals uit het onderstaande citaat blijkt werd in het IHP 2011-2014 geconstateerd dat er op 1 oktober 2009 sprake was van omvangrijke leegstand.

Normatieve leegstand

In Oosterhout is er op papier in totaliteit sprake van een normatieve leegstand (per 1 oktober 2009 bijna 6500 m²) in het Primair Onderwijs. Geconstateerd moet worden dat er diverse scholen zijn die deze leegstand veroorzaken, terwijl andere scholen een normatief ruimtetekort kennen. Dit tengevolge van enerzijds de demografische opbouw van wijken binnen Oosterhout, anderzijds van de populariteit van sommige scholen. Consequentie is dat een aantal scholen voor de invulling van hun huisvestingsbehoefte structureel wordt verwezen naar leegstand van andere scholen (binnen de formele 2 km straal)

Figuur 12: Normatieve leegstand, Integraal Huisvestings Plan 2011-2014 (november 2010)

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Na de doordecentralisatieperiode aan de SHOO heeft de gemeente de huisvestingsverantwoordelijkheid weer opgepakt door het opstellen van een meerjarenplan. In dit IHP 2011-2014 (november 2010) is concreet benoemd dat "de huidige leegstand binnen het primair onderwijs kan worden verminderd of adequater kan worden ingezet op andere beleidsterreinen"⁷¹.

Hiermee wordt getracht de huisvesting passender te maken (oftewel efficiënter te benutten). Verder wordt er gewerkt aan de fasegewijze opheffing van tijdelijke huisvestingsoplossingen als noodlokalen.

⁷⁰ Bron: Eindverslag SHOO, 27 juli 2009

⁷¹ Bron: IHP 2011-2014

Op het tijdstip waarop dit onderzoek werd beëindigd (mei 2012) had dit nog niet geleid tot vermindering van leegstand, maar was integendeel nog sprake van enige stijging. Dit als gevolg van enerzijds een afname van de vraag door de terugloop van het aantal leerlingen. Anderzijds werd geconstateerd dat in enkele situaties de nog beschikbare tijdelijke voorzieningen op korte termijn nog een nuttige functie konden vervullen, zodat het niet opportuun werd bevonden om deze op korte termijn te beëindigen.

Beoordeling 7:

Doordecentralisatie

Voldoet niet aan norm:

Binnen de periode van doordecentralisatie is enerzijds sprake van aanzienlijke investeringen voor tijdelijke uitbreiding, en anderzijds sprake van omvangrijke leegstand.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet (nog) niet aan norm:

Alhoewel in voorkomende situaties consequent (conform Verordening) wordt verwezen naar leegstaande lokalen, is de leegstand nog niet opgelost.

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 paragraaf 6.3. is ingegaan op wat eenvoudshalve de "technische" kwaliteit is genoemd. Het betrof daarbij met name de maatregelen met betrekking tot de instandhouding van gebouwen, zoals werkzaamheden aan het dak, kozijnen, etc.

Daarnaast zijn er ook aspecten van kwaliteit die tot uitdrukking komen bij het gebruik van het gebouw, bijvoorbeeld het binnenmilieu en het energiegebruik. Deze worden samengevat onder de term "functionele kwaliteit".

Het betreft hier aspecten waarvoor in belangrijke mate de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn, maar ook de gemeente een bijdrage kan leveren. In deze paragraaf wordt onderzocht of en op welke wijze op deze aspecten tussen gemeente en schoolbesturen tot afstemming wordt gekomen.

2000-2009 Doordecentralisatie

Beleid

In de Integrale huisvestingsplannen 2000-2004 en 2005-2008 ligt de focus op het realiseren van voldoende m² huisvestingsruimte en het handhaven van een adequaat onderhoudsniveau. In de plannen wordt niet ingegaan op functionele kwaliteitsaspecten.

Ook voor de inspectie van de schoolgebouwen geldt dat hierop de nadruk ligt. Aspecten als de kwaliteit van het binnenmilieu en het energiegebruik worden niet bij de inspecties betrokken.

Onderwijskundige vernieuwingen

Door het Rijk zijn middelen beschikbaar gesteld t.b.v. onderwijskundige vernieuwingen. Deze waren met name bedoeld voor het realiseren van ICT-ruimten, werkplekken voor docenten en afzonderlijke ruimtes voor zorg. Binnen SHOO zijn op basis van de kengetallen uit de Verordening de bedragen per school bepaald. De schoolbesturen en scholen kregen daarbij de ruimte om onderling met budgetten te schuiven afhankelijk van bijvoorbeeld de verbouwingmogelijkheden binnen hun gebouwen.

In het eindverslag van SHOO wordt aangegeven "Overall kunnen we stellen dat met de onderwijskundige vernieuwingsgelden toch veel is gerealiseerd in de sfeer van "meer dan een dak boven het hoofd. Juist deze gelden zijn ingezet om gebouwen aan te passen aan de eisen die eigentijds onderwijs stelt."⁷²

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Beleid

In het IHP 2010-2014 is geen beleid met betrekking tot de functionele kwaliteit geformuleerd. In de recente technische gebouwschouw zijn wel enkele aspecten van functionele kwaliteit betrokken⁷³. Het betrof daarbij (incidenteel per gebouw, geen algemene bevindingen) de aanwezigheid van nevenruimten en onderwijskundige vernieuwingen.

Subsidieregeling energiebesparing en/of verbetering binnenmilieu

In 2009 is door het Rijk voor de scholen voor primair onderwijs een subsidiemogelijkheid gecreëerd waarbij door middel van cofinanciering maatregelen m.b.t. energiebesparing en verbetering van het binnenmilieu gerealiseerd konden worden. De gemeente heeft hiervoor in 2009 een bedrag van ruim € 250.000 gevoteerd.⁷⁴

Alleen vestigingen of onderdelen die uiterlijk in 2003 zijn opgeleverd, kwamen in aanmerking. Aan verschillende maatregelen zijn standaardbedragen gekoppeld, waarvan 60% vergoed wordt. De scholen moesten bij hun subsidieaanvraag een Energie en Binnenmilieu Advies (EBA) van een onafhankelijk deskundige voegen. Dat advies stelt onder andere vast hoeveel vierkante meters glas of dak, hoeveel radiatoren en hoeveel theorie/vaklokken voor aanvullende bekostiging in aanmerking komen.

In eerste aanleg werd voor 7 schoolgebouwen een aanvraag ingediend. In een volgend stadium is de aanvraag voor 2 scholen ingetrokken, zodat uiteindelijk voor 5 gebouwen een aanvraag werd ingediend. Deze zijn ook toegekend en uitgevoerd. De getroffen maatregelen hadden vooral betrekking op luchtbehandeling (€ 337.000) en daarnaast op het vervangen van enkel glas door HR-glas, het aanbrengen van dakisolatie en zonwering.

⁷² Bron: Eindverslag SHOO

⁷³ Bron: IHP 2010-2014

⁷⁴ Bron: B&W-besluit 14 december 2009

Toegankelijkheid

In januari 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met het raadsvoorstel "Toegankelijkheid openbare gebouwen". Het voorstel berust op een voorafgaand onderzoek bij 63 openbare gebouwen, waaronder ook de schoolgebouwen. Op basis van het onderzoek worden maatregelen geadviseerd tot een totaal ad € 909.000, waarvan € 632.000 betrekking heeft op de toegankelijkheid van schoolgebouwen en € 272.000 voor overige gebouwen (waaronder Wijk- en jongerencentra en sport- en recreatievoorzieningen).

Voor de uitvoering van maatregelen in de overige gebouwen worden de middelen beschikbaar gesteld; voor wat betreft de verbeteradviezen inzake de onderwijsgebouwen wordt besloten dit een plaats te geven in het overdrachtsdocument ter zake van het beheer van de onderwijsgebouwen. In het raadsvoorstel wordt toegelicht dat "de omvang en noodzaak van de verbeteringen ook hier in samenspraak met het Gehandicaptenplatform en de scholen moeten worden vastgesteld. De daarmee gemoeide kosten moeten naar onze mening nadrukkelijk deel uitmaken van de daar te maken afwegingen, waarbij een adhoc-beleid (snelle interventie bij actuele toegankelijkheidsproblematiek) hand-in-hand kunnen gaan met een meerjarenplanning inzake de uitvoering van de verbeterpunten"⁷⁵.

In het IHP 2011-2014 is een financiële voorziening ad € 100.000 opgenomen om binnen de planperiode investeringen te doen in het kader van toegankelijkheid van schoolgebouwen voor minder validen. Toegelicht wordt: "Dit naar aanleiding van uw besluit van begin 2009 betreffende toegankelijkheid van openbare gebouwen. Daarbij is voornamelijk door de schoolbesturen aangegeven alleen te willen investeren in toegankelijkheid als ook daadwerkelijk de wens/noodzaak op de desbetreffende locatie aanwezig is. Hierdoor wordt alleen geld uitgegeven waar dit echt wenselijk/noodzakelijk is. Uiteraard zal elke aanvraag binnen de planperiode beoordeeld worden op soberheid en doelmatigheid, evenals op verantwoordelijkheid van schoolbestuur of gemeente."

Uit de nadere toelichting bij interviews blijkt dat de reservering ad € 100.000 geen betrekking ad op alsdan concreet voorgenomen maatregelen, maar beschikbaar werd gehouden voor situaties waarin schoolbesturen tot maatregelen zouden besluiten, en bij de gemeente een voorziening zou vragen i.v.m. het aandeel van de gemeente in de te maken kosten. Op het moment waarop dit onderzoek werd beëindigd (mei 2012) waren nog geen verzoeken ingediend.

Er zijn geen stukken beschikbaar waaruit blijkt of en in hoeverre de in het onderzoek aangegeven knelpunten tot een oplossing worden gebracht.

Reacties in enquête en interviews

In paragraaf 6.3. werd bij de toets op de technische kwaliteit van de schoolgebouwen aangegeven dat door het beperkt aantal scholen dat de enquête heeft geretourneerd, de technische kwaliteit als voldoende (kwalificatie 4) werd beoordeeld.

In de enquête werd deze vraag ook gesteld m.b.t. de functionele kwaliteit van het gebouw, en specifiek ook naar de kwaliteit van het binnenklimaat. De bevindingen zijn samengevat in het volgende overzicht:

⁷⁵ Nota voor de Raad m.b.t. Toegankelijkheid Openbare gebouwen", 23 januari 2009

Beoordeling kwaliteit op een schaal van 5 (1= slecht, 2= onvoldoende, 3= matig,4= voldoende 5= goed)

• Technisch		4
• Functioneel		3,25
• Binnenklimaat		2,5

Onder de uitdrukkelijke toevoeging dat de bevindingen gezien de beperkte response niet representatief zijn voor alle schoolgebouwen, kan wel geconstateerd worden dat voor deze scholen de functionele kwaliteit lager, en de kwaliteit van het binnenklimaat als aanmerkelijk lager wordt beoordeeld dan de functionele kwaliteit.

In de interviews en enquête is door de schoolbesturen ook aangegeven dat de (gemiddelde) exploitatielasten van de schoolgebouwen (in relatie tot de materiële instandhoudingvergoeding) gemiddeld hoog zijn⁷⁶.

Als oorzaak hiervan worden genoemd:

- het bevrozen van de vergoeding (vanuit het Rijk)⁷⁷.
- de gevolgen van krimp c.q. het optreden van leegstand
- de leeftijd van de gebouw(en) c.q. hoge energieverbruik

Beoordeling 8

Doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

Er is geen systematische analyse aangetroffen van de wijze waarop schoolbesturen en gemeente door op elkaar afgestemde inspanningen kunnen komen tot optimalisatie van de kwaliteit en vermindering van exploitatiekosten. Wel zijn de middelen voor onderwijskundige vernieuwingen door de scholen ingezet om de gebouwen aan te passen aan de eisen die eigentijds onderwijs stelt.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

Er is geen systematische analyse aangetroffen van de wijze waarop schoolbesturen en gemeente door op elkaar afgestemde inspanningen kunnen komen tot optimalisatie van de kwaliteit en vermindering van exploitatiekosten. Wel zijn met gebruikmaking van een subsidieregeling van het Rijk en een door de gemeente beschikbaar gesteld budget voor de cofinanciering bij een aantal scholen maatregelen genomen m.b.t. het verbeteren van het binnenklimaat en energiebeheer.

Uit onderzoek bleek dat in schoolgebouwen maatregelen nodig waren voor verbetering van de toegankelijkheid; dit heeft echter niet tot aanpassingen geleid.

⁷⁶ Bron: enquêtes schoolbesturen

⁷⁷ Bron: interview schoolbesturen

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 heeft geen formele procedure voor de registratie en/of behandeling van klachten met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van onderwijshuisvestingsvoorzieningen. Bij de gemeente zijn ook geen klachten bekend die aanleiding zouden geven tot het instellen van zo'n procedure. Ook uit de (zoals eerder aangegeven: beperkte) response op de enquête is dit niet gebleken.

Dat wil niet zeggen dat er geen knelpunten in de huisvesting zijn. In de enquête is aangegeven dat knelpunten in de kwaliteit worden ervaren op het gebied van energieverbruik, binnenklimaat, en soms verouderd sanitair⁷⁸. Dit zijn echter knelpunten die primair de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen regarderen, en waarbij de gemeente niet of slechts indirect bij betrokken is.

Daar waar scholen een nieuw gebouw hebben, zijn door de besturen geen knelpunten aangegeven⁷⁹.

Beoordeling 9:

Doordecentralisatie

Niet van toepassing:

Er is geen formele procedure voor de registratie en/of behandeling van klachten. Er zijn echter ook geen klachten bekend die aanleiding zouden geven tot het instellen van zo'n procedure. Voor zover er knelpunten zijn hebben deze echter met name betrekking op zaken waarvoor primair het schoolbestuur verantwoordelijk is.

Periode na doordecentralisatie

Als hiervoor.

⁷⁸ Bron: enquêtes schoolbesturen

⁷⁹ Bron: enquêtes schoolbesturen

7. Financiën

7.1. Inleiding

De Rekenkamer heeft 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 wordt getoetst.

7.2. Kosten onderwijshuisvesting

Op basis van de door de gemeente beschikbaar gestelde informatie wordt in figuur 14 inzicht gegeven in de kosten die in de periode 2006-2010 voor de huisvesting van onderwijs zijn gemaakt.

Onderstaand worden de belangrijkste bevindingen kort samengevat:

- de totale uitgaven bedroegen € 22,3 mln, ofwel ruim € 4,4 mln per jaar;
- daarvan had het merendeel ad 82% betrekking op de huisvesting van het primair onderwijs;
- de uitgaven voor het voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs bedroegen resp. 12% en 6% van de totale uitgaven;
- naar de aard van de uitgaven had ruim 80% betrekking op de afschrijving en rente van investeringen (de kapitaallasten);
- het totaal van de investeringen in de periode zelf bedroeg € 5,7 mln, waarvan
 - € 2,5 mln investering in gymlokalen
 - € 3,2 mln in tijdelijke huisvesting.

Gemeente		Oosterhout		2006	2007	2008	2009	2010
Primair onderwijs								
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 3.662.149	€ 18.310.748		€ 2.423.658	€ 4.464.603	€ 4.669.711	€ 3.196.505	€ 3.556.269
Kapitaallasten	€ 2.869.558	78% € 14.347.789		€ 1.629.540	€ 3.727.446	€ 3.885.731	€ 2.554.119	€ 2.550.953
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)								
Overige gemeentelijke lasten								
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)								
Doordecentralisatie (SHOO / onderhoud)	€ 792.591	22% € 3.962.957		€ 794.118	€ 737.157	€ 783.980	€ 642.386	€ 1.005.316
Jaarlijkse investeringen								
Investeringssom gemeente								
(Vervangende) nieuwbouw								
Uitbreiding								
OLP / Meubilair								
Onderhoud								
Tijdelijke huisvesting	€ 440.000	€ 2.200.000		€ 1.750.000	€ 95.000	€ 355.000	€ -	€ -
Gynastiek	€ 506.870	€ 2.534.350		€ 391.926	€ 497.306	€ 599.794	€ 524.547	€ 520.777
Onderwijskundige vernieuwingen								
Overige								
Voortgezet onderwijs								
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 549.679	€ 2.748.393		€ 589.562	€ 574.804	€ 575.839	€ 509.173	€ 499.015
Kapitaallasten	€ 549.679	€ 2.748.393		€ 589.562	€ 574.804	€ 575.839	€ 509.173	€ 499.015
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)								
Overige gemeentelijke lasten								
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)								
Doordecentralisatie (indien van toepassing)								
Jaarlijkse investeringen								
Investeringssom gemeente								
(Vervangende) nieuwbouw								
Uitbreiding								
OLP / Meubilair								
Onderhoud								
Tijdelijke huisvesting	€ 70.000	€ 350.000				€ 350.000		
Gynastiek								
Onderwijskundige vernieuwingen								
Overige								
Speciaal onderwijs								
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 254.833	€ 1.274.167		€ 275.029	€ 267.854	€ 279.397	€ 231.497	€ 220.390
Kapitaallasten	€ 254.833	€ 1.274.167		€ 275.029	€ 267.854	€ 279.397	€ 231.497	€ 220.390
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)								
Overige gemeentelijke lasten								
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)								
Doordecentralisatie (indien van toepassing)								
Jaarlijkse investeringen								
Investeringssom gemeente								
(Vervangende) nieuwbouw								
Uitbreiding								
OLP / Meubilair								
Onderhoud								
Tijdelijke huisvesting	€ 113.118	€ 565.592		€ 24.371	26653	€ 47.156	24037	€ 443.375
Gynastiek								
Onderwijskundige vernieuwingen								
Overige								
Algemene informatie								
Aantal leerlingen	Totaal							
		Primair onderwijs		3.828	3.872	3.881	3.809	3.729
		Speciaal onderwijs		572	547	546	502	509
		Voortgezet onderwijs		3.506	3.660	3.563	3.490	3.349

Figuur 14: kosten van onderwijshuisvesting voor de periode 2006 – 2010⁸⁰

⁸⁰ Bij de beëindiging van SHOO is een bedrag ad € 935.681 aan de gemeente teruggestort. Dit bedrag zou dus afgetrokken moeten worden van de uitgaven. Gemiddeld (SHOO heeft deze taken verzorgd in de periode 2000-2008) zijn de uitgaven derhalve per jaar € 103.965 lager dan in de tabel is vermeld.

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.

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.

Wettelijke kaders

In de wet- en regelgeving is opgenomen dat het College jaarlijks een bekostigingsplafond moet vaststellen. Deze wettelijke verplichting is ook opgenomen in de (door de gemeente Oosterhout integraal overgenomen) paragraaf 2.3. van de modelverordening van de VNG.

In paragraaf 2.3, artikel 11 wordt gesteld: Het college stelt het bekostigingsplafond vast voor de vergoeding van de aangevraagde voorzieningen. Dit bekostigingsplafond kan worden gesplitst in afzonderlijke bedragen per onderwijssoort of per voorziening.

Na afweging van prioriteiten worden de toegekende voorzieningen opgenomen in het Programma, en de overige in het Overzicht van niet toegekende voorzieningen.

2000-2009 Doordecentralisatie

Afspraken bij doordecentralisatie

In het in 1999 gesloten Convenant zijn de volgende bedragen opgenomen m.b.t. de onderwijshuisvesting:

1. onderhoud primair en voortgezet onderwijs	fl. 1.000.000 + eenmalig fl. 2.000.000*
2. verzekeringen, OZB; vandalisme	fl. 665.000**
3. vergoeding gebruik gymaccommodaties SO.	fl. 125.000
4. formatiegelden i.v.m. overdracht taken	fl. 120.000
5. autonome ontwikkelingen	fl. 50.000***

* voor de periode van 4 jaar wordt structureel fl. 1.000.000,- beschikbaar gesteld; eenmalig ontvangt de stichting een startkapitaal van fl. 2.000.000,- om de eerste jaren achterstallige onderhoudswerkzaamheden uit te kunnen voeren. De verwachting is dat een structureel onderhoudsbedrag van fl. 1000.000 voor de periode 2000 – 2009 toereikend zal zijn. Indien dit niet het geval is, berust de bewijslast bij SHOO.

** gebouwen Stadhouderslaan, Paterserf en Paulusweg zijn niet meegenomen.

*** om te voorkomen dat er een jaarlijks op overeenstemming gericht overleg plaats dient te vinden i.v.m. onverwachte ontwikkelingen zoals tijdelijke groei en de opvang daarvan wordt hiervoor een stelpost beschikbaar gesteld waarbinnen deze problemen opgevangen dienen te worden.

Daarbij werd geconstateerd dat voor een vijftal projecten (samenvoeging gebouwen Beiaard/Regenboog-Menorah, Sterrendonk/ Regenboog-Menorah, Santrijn-Zandheuvel, oplossing problematiek Westhoek en het Oelbert Gymnasium) de gevolgen nog niet bekend waren. Besloten werd deze buiten de decentralisatieovereenkomst te laten vallen, waarbij de gemeente zich garant stelde voor de eenmalige financiering van deze projecten.

Kredietoverschrijding samenvoeging Beiaard en Menorah (2004)

Bij het hiervoor genoemde project Samenvoeging gebouwen Beiaard/Regenboog-Menorah blijkt dat de werkelijke kosten in plaats van het geraamde bedrag ad € 1.262.000 in realiteit € 1.837.000 bedroegen. Dit heeft geleid tot onderzoek naar het proces en de naar de oorzaken van de overschrijding.

Voor wat betreft de oorzaken werd geconstateerd dat:

- € 248.000 verband hield met onderwijskundige vernieuwingen; dit werd bekostigd uit de bedragen die hiervoor bij de gemeente beschikbaar waren;
- € 191.000 gevolg was inmiddels qua indexering gestegen bouwkosten; dit werd voor rekening van de gemeente genomen;
- € 84.000 betrekking had op kosten van noodvoorzieningen, waarmee bij de oorspronkelijke raming geen rekening was gehouden. Ook dit bedrag kwam ten laste van de gemeente.
- de meerkosten als gevolg van de bouw van een peuterspeelzaal (€ 52.000) en verhuiskosten (€ 18.000) kwamen voor rekening van SHOO.⁸¹

Herschikking geldstromen

In 2005 werd een op landelijk niveau een herschikking van taken doorgevoerd waarbij aanpassingen aan de buitenzijde, het terrein en de binnenzijde niet meer via de gemeenten, maar via de schoolbesturen gingen verlopen. In financiële zin vertaalde zich dat voor de gemeente in een uitlichting uit de uitkering uit het Gemeentefonds ad € 78.000, en een aan de schoolbesturen beschikbaar gestelde compensatie ad € 111.400. Dat betekende ook dat de gemeente in het vervolg € 78.000 minder aan SHOO over ging dragen, en door de betrokken schoolbesturen in totaal € 111.400 aan het budget van het SHOO werd toegevoegd.

Toevoeging extra middelen uit Gemeentefonds

Door het Rijk zijn vanaf gelden aan het Gemeentefonds in oplopende bedragen toegevoegd voor om o.a. klassenverkleining en onderwijskundige vernieuwingen mogelijk te maken.

2003	€ 515.000
2004	€ 560.000
2005	€ 605.000
2006 e.v.	€ 650.000

Bij de vaststelling van het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 is:

- a. het nog niet uitgegeven deel van de tot dan toe ontvangen gelden ad € 1,1 mln overgedragen aan SHOO;
- b. is de toekomstige, structureel te ontvangen toevoeging ad € 650.000 omgezet in een investeringsimpuls ad ca. € 6,2 mln.

⁸¹ Bron: concernrapportage 2004 (peildatum 1 september 2004)

Verlaging onderhoudsbudget

In de periode 2000-2004 was voor onderhoud, verzekeringen etc. een budget ad € 924.531 aan SHOO beschikbaar gesteld, waarvan (zie boven) vanaf 2005 € 111.400 via de schoolbesturen beschikbaar kwam. Na een analyse van de kosten werd geconcludeerd dat vanaf 2005 met een lager budget ad € 744.316 zou kunnen worden volstaan, hetgeen voor de gemeente resulteerde in een budgettair voordeel ad € 291.615.

Afspraken bij Integraal Huisvestingsplan 2005-2008

Bij het raadsvoorstel m.b.t. het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 wordt aangegeven dat de evaluatie van de doordecentralisatie, de invulling van het IHP en het verleggen van de geldstromen zijn aanleiding geweest om de financiële relatie met de stichting grondig te heroverwegen. Daarbij wordt geconstateerd dat het eindresultaat voor onze gemeente positief is. Hiervoor worden verschillende achtergronden genoemd:

1. "De stichting is erin geslaagd met een efficiënt aanbestedingsbeleid schaalvoordelen te realiseren. Dit samen met een kritische bezinning over de hoogte van de benodigde budgetten levert voor onze gemeente een structurele besparing op van € 181.000;
2. Het verleggen van de geldstromen van de gemeente naar de schoolbesturen geeft per saldo een herverdeelvoordeel van € 33.000;
3. Het vervangen van de stelpost voor onderwijskundige vernieuwing door een concreet investeringsplan met gefaseerd plan van aanpak leidt tot een structureel voordeel van € 125.000. Dit bedrag is in de eerste jaren van de planperiode nog beduidend hoger.

Deze positieve ontwikkelingen hebben het voor ons mogelijk gemaakt om de beschikbare budgetten een aantal knelpunten te realiseren:

- SHOO in de gelegenheid te stellen een impuls (in totaal € 450.000) te geven aan de aanpassing van schoolgebouwen aan wettelijke eisen;
- in de gemeentebegroting al vast rekening te houden met de kosten voor de uitbreiding van scholen in Vrachelen;
- over de huisvesting van de voorscholen met SHOO concrete afspraken te maken en met het oog daarop voor de Westhoek extra middelen vrij te maken; en ten slotte
- ook nog bij te dragen aan een versterking van de algemene middelen.⁸²

Aanpassingen Onderwijskundige vernieuwingen(2008)

Gemeenten hebben niet geormerkte middelen ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat hierbij om het creëren van nevenruimtes voor andere activiteiten zoals remedial teaching, schoolmaatschappelijk werk en ICT.

In het laatste jaar van de doordecentralisatie (2008) heeft het College, na kennisneming van de voortgang van het IHP, besloten om voor een groot aantal projecten in te stemmen met de door SHOO voorgelegde Programma's van eisen en voor de uitvoering de hiervoor in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 opgenomen middelen ad € 2,8 miljoen beschikbaar te stellen.⁸³

⁸² Raadsvoorstel Integraal Huisvestingsplan 2005-2008

⁸³ Bron: B&W-besluit 15 januari 2008

Nog beschikbare middelen bij beëindiging SHOO

Bij de beëindiging van de SHOO in mei 2009 was

- nog € 885.411 beschikbaar voor in het IHP 2005-2008 opgenomen maatregelen; dit is beschikbaar gebleven voor (nieuwe) investeringen in de onderwijshuisvesting;
- nog een niet geoormerkt bedrag beschikbaar ad € 935.681; omdat op dat moment nog niet duidelijk was of dit noodzakelijk was voor onderwijshuisvesting is dit binnen de gemeente toegevoegd aan de vrije reserve.

Toereikendheid budget bij beëindiging SHOO

In het Eindverslag van SHOO wordt met betrekking tot de door de gemeente beschikbaar gestelde financiële middelen gesteld "dat de beschikbare middelen voor de geplande projecten (bijna) toereikend waren, maar volstrekt ontoereikend waren voor de instandhouding van de gebouwen. Onderhoud, verzekering, OZB, vandalisme: op elk van deze posten zijn grote overschrijdingen geweest, die gelukkig bekostigd konden worden van een reserve die door de gemeente is overgedragen."⁸⁴

Medegebruik

Zoals eerder in deze rapportage beschreven is er in de schoolgebouwen sprake van een breed geschakeerd medegebruik. In artikel 9, lid 2c van de decentralisatie-overeenkomst is opgenomen dat hiervoor voorafgaande toestemming van de gemeente nodig is. Ook in de brief van de gemeente aan SHOO van 15 januari 2002 wordt hieraan gerefereerd: "In dat verband (het medegebruik) dient ook de toepassing van artikel 9, lid 2c – het is niet toegestaan om zonder voorafgaande schriftelijke toestemming gebouwen en terreinen te verhuren of aan derden in gebruik te geven – nader inhoud te worden gegeven."⁸⁵

In de praktijk is geen systematische werkwijze tot stand gekomen waarbij aan de gemeente vooraf om toestemming werd gevraagd c.q. deze werd verleend. Wel zijn afspraken gemaakt m.b.t. het gebruik voor de voorscholen, en is de gemeente door middel van de jaarverslagen van SHOO geïnformeerd over het feitelijk medegebruik.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

2009, 2010

In deze overgangperiode heeft het accent gelegen op de voorbereiding van het nieuwe Integraal Huisvestingsplan. Separaat werden besluiten genomen m.b.t. de herhuisvesting van de Vrije school en het Warandecollege.

Operatie Stofkam (september 2010)

In het concept van het dan in voorbereiding zijnde Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 was een bedrag ad € 11,77 mln opgenomen voor investeringen in onderwijshuisvesting, waarvan € 4,7 mln nog niet concreet ingevuld was. In het kader van de Ombuigingsoperatie Stofkam werd besloten om hierop taakstellend € 1 mln te korten.

⁸⁴ Eindverslag SHOO

⁸⁵ Brief gemeente aan SHOO m.b.t. Jaarverslag 2000, 15 januari 2002

Integraal Huisvestings Plan 2011-2014

Voor de periode 2011-2014 wordt (excl. Onderhoud) in totaal € 6,6 mln opgenomen voor huisvestingsvoorzieningen. Het betreft:

- uitbreiding in een drietal scholen voor primair onderwijs ad in totaal ca. € 1 mln;
- diverse voorzieningen in 6 scholen voor Voortgezet onderwijs tot in totaal ca. € 5,5 mln
- tot slot werd € 0,1 mln opgenomen voor maatregelen om de toegankelijkheid van schoolgebouwen te verbeteren.

Medegebruik

In 2009 heeft de gemeente de geactualiseerde Verordening onderwijshuisvesting vastgesteld. Hierin staat beschreven op grond waarvan de gemeente medegebruik kan toestaan. Hierin is tevens de bepaling van het medegebruikstarief (Bijlage IV, deel c) opgenomen dat een instelling (of bevoegd gezag) betaalt voor het (onderwijs)gebruik van een lokaal. Deze vergoeding is gelijk aan het bedrag dat voor elke groep bij meer dan zes groepen ter beschikking wordt gesteld binnen de groepsafhankelijke programma's van eisen voor het basisonderwijs, zoals jaarlijks wordt bekendgemaakt door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In de praktijk wordt deze bepaling uit de Verordening niet toegepast.

Fictief budget

In het tekstvak "Norm" aan het begin van deze paragraaf is aangegeven dat, alhoewel dit niet als norm wordt aangemerkt, bij het onderzoek wel wordt onderzocht of de gemeente de omvang van de budgetten m.b.t. onderwijshuisvesting spiegelt aan de fictieve budgetten in het gemeentefonds.

Ter toelichting hierop het volgende. 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 factoren 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. Met behulp van het rekenmodel van de PO – Raad kan op basis van de door het ministerie van Binnenlandse zaken gepubliceerde circulaire van maart 2010 het ongeoordeelde deel in het gemeentefonds worden berekend dat ten behoeve van onderwijshuisvesting wordt uitgekeerd.

De in het gemeentefonds opgenomen bedragen zijn niet geoordeeld, en de vergelijking met het fictief budget wordt in dit onderzoek dan ook uitdrukkelijk niet als norm gehanteerd.

In februari 2010 is vanuit de raad gevraagd of het juist was dat de werkelijke uitgaven in Oosterhout in 2009 ca. 90% van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget bedroeg, c.q. wat er dan gebeurd was met de overige 10%.

In het antwoord werd aangegeven dat het College met publicaties van deze strekking bekend was, maar dat niet kon worden achterhaald op welke wijze deze berekeningen tot stand gekomen waren. Vanuit een principiële invalshoek werd echter aangegeven dat dit ook niet wezenlijk van belang was; het staat het College en raad volledig vrij om de gelden vanuit de Algemene Uitkering naar eigen inzicht in te zetten.

Daar werd bij opgemerkt dat ten tijde van de doordecentralisatie aan SHOO aanmerkelijk meer geld was uitgegeven dan in het normbedrag was opgenomen, en niet uitgesloten werd dat met de komst van het Integraal Huisvestingsplan 2010-2014 dit ook in de komende bestuursperiode wellicht weer zou gaan gebeuren.

In de onderstaande tabel zijn de totale uitgaven in de periode 2006-2010 vergeleken met het totaal beschikbare fictief budget over deze periode. Geconstateerd wordt dat over het geheel gezien de uitgaven in de gemeente Oosterhout nagenoeg overeenkomen met de omvang van het fictief budget.

2006 - 2010	Uitgaven*	"fictieve" inkomsten*
Primair onderwijs	18.310.746	14.075.560
Voortgezet onderwijs	2.748.393	6.765.689
totaal	21.059.139	20.841.249
* excl. Speciaal onderwijs		

Figuur 18: Overzicht uitgaven voorzieningen onderwijshuisvesting 2006 – 2010

Er zijn wel belangrijke verschillen te constateren bij de inzet voor het primair c.q. voortgezet onderwijs. Uit de bovenstaande figuur blijkt dat de uitgaven voor het primair onderwijs gemiddeld ruim boven de (fictieve) inkomsten in het Gemeentefonds liggen. Daar tegenover staat dat de (fictieve) inkomsten voor het voortgezet onderwijs de gemiddelde uitgaven ruim overtreffen. Opgemerkt wordt dat:

- in de periode voor 2006 de gemeente al grote investeringen waren gedaan t.b.v. het voortgezet onderwijs (Gymnasium, VMBO, Havo).
- ook in de periode 2011-2014 (zie hiervoor) de te realiseren investeringen vooral betrekking hebben op het voortgezet onderwijs.

Beoordeling 1 en 2:

Periode doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

De gemeente stelt vooraf geen maximaal uitgavenniveau vast, maar bepaalt 4-jaarlijks bij het opstellen van het integraal huisvestingsplan welke middelen noodzakelijk zijn en stelt deze ook beschikbaar.

Geen norm, wel onderzocht: de uitgaven voor huisvesting onderwijs komen ongeveer overeen met de middelen die het Rijk voor deze taken aan het gemeentefonds heeft toegevoegd.

Periode na doordecentralisatie

Als hiervoor.

7.4. Toerekening gemeentelijke kosten

Norm 3:

De gemeente stelt op geobjectiveerde en transparante wijze vast welke kosten door de gemeente zelf ten behoeve van het onderwijshuisvestingsbeleid worden gemaakt en toegerekend.

Het bouwmanagement en de voorbereiding worden nagenoeg altijd door of door toedoen van de bouwheer, het schoolbestuur, gedaan. De overheadkosten zijn betrokken in de budgetten uit het IHP of de verordening.

De gemeente heeft slechts eenmalig het bouwheerschap van onderwijshuisvesting op zich genomen, te weten bij de bouw van de Brede School Slotjes-Midden⁸⁶. Omdat deze huisvesting tevens voor meerdere doeleinden gebruikt ging worden en dit de eerste brede multifunctionele accommodatie zou worden, is voor deze voorbereiding gekozen. Het bouwheerschap is verweven met de meer inhoudelijke projectleidersrol van het Brede School Concept. Door deze interne projectleider zijn tevens veel adviestaken uitbesteed en gefinancierd uit het projectbudget (o.a. architecten, adviseurs, toezichthouders/opzichters).

De toerekening van interne kosten van de ambtelijke inzet ten behoeve van onderwijshuisvesting is gebaseerd op urenregistratie (Timerwriter), die door middel van een tarief worden toegerekend.

Beoordeling 3:

Gehele periode (geen onderscheid periode tijdens en na doordecentralisatie)

Voldoet aan norm:

De toegerekende worden kosten objectief en transparant bepaald.

7.5. Eigendom, huur en koop

Norm 4: Bij nieuwbouw van voorzieningen vindt een geobjectiveerde en transparante afweging plaats met betrekking tot 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.

Bij de nieuw te bouwen brede school in Vrachelen is aanvankelijk gekozen voor het eigendom bij de woningcorporatie, maar die heeft zich later teruggetrokken, zodat conform de hiervoor beschreven verhoudingen het juridisch eigendom bij het schoolbestuur berust.

⁸⁶ Bron: B&W-besluit 16 maart 2004, Voorstel beheerconstructie Brede School Slotjes Midden

Als schoolgebouwen juridisch eigendom zijn van de gemeente en de gemeente daarvoor dus de overall-exploitatie betaalt, bestaan er overeenkomsten met schoolbesturen over de exploitatie.⁸⁷

Beoordeling 3:

Gehele periode (geen onderscheid periode tijdens en na doordecentralisatie)

Voldoet aan norm:

De eigendomsituatie sluit aan op het hetgeen in wetgeving is bepaald.

7.6. Aanbesteding

Norm 5: Opdrachten met betrekking tot nieuwbouw, renovatie en onderhoud van schoolgebouwen worden verstrekt op basis van een uniform en transparant aanbestedingsbeleid.

Algemeen

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.

2000-2009 Doordecentralisatie

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie is voor wat betreft het uitvoeren van het onderhoud vastgelegd dat SHOO op basis van het meerjaren-onderhoudsplan offertes laat maken door drie bedrijven/instellingen; op basis van de meest economische aanbieding wordt het beheer gegund voor een periode van twee jaar, met een optie op een eenmalige verlenging van twee jaar.

Voor wat betreft nieuwbouw en/of capaciteitsuitbreiding van schoolgebouwen is vastgelegd dat de gemeente de daarvoor geormerkte bedragen uit het meerjareninvesteringsplan overdraagt aan SHOO.

Zoals eerder in deze nota aangegeven werd afgesproken dat een vijftal projecten buiten de doordecentralisatie werden gehouden. In het daartoe gesloten Convenant is opgenomen dat:

- "de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout zorg draagt voor de correcte en tijdige uitvoering van deze projecten;
- deze projecten zo doelmatig en zuinig mogelijk zullen worden uitgevoerd, echter rekening houdend met het feit dat zuinigheid niet mag leiden tot een conclusie achteraf van desinvesteren".⁸⁸

⁸⁷ Bron: ambtelijke wederhoor

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Na de doordecentralisatieperiode is conform de interne gemeentelijke regels en de daarvoor bestaande aanbestedingsverordening gewerkt, hetgeen neerkomt op gunning op basis van laagste prijs, aan te besteden en te gunnen door de bouwheer (meestal het schoolbestuur). Hiervoor is een inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld in 2009⁸⁹.

In bijlage IV van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs van de gemeente Oosterhout wordt voor niet Europese aanbesteding verwezen naar het Besluit Overheidsaanbestedingen. Ingevolge artikel 14, tweede lid, van de verordening worden afspraken gemaakt over de wijze van aanbesteding⁹⁰.

Beoordeling 5:

Periode doordecentralisatie

Voldoet aan norm:

Aanbesteding door SHOO vindt plaats binnen de in de decentralisatieovereenkomst vastgelegde afspraken.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan norm:

Aanbesteding vindt plaats conform het door de gemeente vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid.

7.7. 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.

2000-2009 Doordecentralisatie

Zoals hiervoor beschreven werd in 2004 een overschrijding geconstateerd bij de samenvoeging van Beiaard en Menorah. Naar aanleiding daarvan werd geconstateerd dat SHOO had gehandeld binnen de steking van het Convenant, maar een aanpassing/aanscherping van het Convenant nodig was om herhaling in de toekomst te voorkomen. Het betrof hierbij met name afspraken over de wijze waarop (en wanneer) informatieverstrekking tussen gemeente en SHOO diende plaats te vinden.

In het kader van het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 is daartoe een procedure vastgesteld voor de realisering van (nieuw)bouwprojecten waarvan de kosten direct bij de gemeente kunnen worden gedeclareerd. De kernpunten hierin zijn:

⁸⁸ Convenant tussen de gemeente Oosterhout en de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout inzake de realisering van enkele huisvestingsprojecten buiten de doordecentralisatie, 14 december 1999

⁸⁹ Bron: Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 28 april 2009

⁹⁰ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

1. Alleen projecten die in het IHP zijn opgenomen en daadwerkelijk worden gerealiseerd komen voor vergoeding in aanmerking. De gemeente zorgt voor de financiering.
2. Uitgangspunt voor het kwaliteitsniveau is sober en doelmatig.
3. De afrekening wordt gebaseerd op de in het IHP geraamde bedragen. Kostenoverschrijdingen zijn voor rekening van de instelling maar onderschrijding van de budgetten komt ten bate van de instelling.
4. SHOO maakt samen met de eigenaar van het gebouw een programma van eisen op en informeert hierover de gemeente.
5. De gemeente levert desgewenst binnen 4 weken bedenkingen tegen het programma van eisen; indien bedenkingen worden ingebracht leidt dit, in genoemde periode van 4 weken, tot overleg tussen gemeente en SHOO waarna het programma van eisen door beide partijen wordt vastgesteld.
6. SHOO maakt een bestek op basis van het vastgestelde programma van eisen.
7. SHOO besteedt het bestek aan bij minimaal drie aanbieders en gunt het werk aan de economische meest voordelige aanbieder.

2009 e.v. Periode na doordecentralisatie

Financiële monitoring vindt door de gemeente plaats op basis van het financiële systeem (Decade) Bij de laatste factuur wordt (zoals ook ten tijde van de doordecentralisatie gebeurde) naast de onderbouwing tevens een opleverlijst gevraagd.

Beoordeling 6:

Periode doordecentralisatie

Voldoet deels aan de norm:

In het eerste deel van de periode zijn knelpunten gebleken m.b.t. niet voorziene meerkosten bij de samenvoeging van Beiaard en Menorah. Op grond hiervan zijn afspraken gemaakt over verbetering van de communicatie en informatievoorziening.

Periode na doordecentralisatie

Voldoet aan de norm:

Monitoring vindt plaats conform de daarvoor binnen de gemeente geldende systematiek.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre is de toekenning van voorzieningen voor de huisvesting van onderwijs als effectief, doelmatig en transparant aan te merken is. Om daar een antwoord op te kunnen geven is in de rapportage vanuit diverse perspectieven bezien op welke wijze het beleid tot stand is gekomen, hoe dit is uitgevoerd, en tot welke resultaten dat heeft geleid. In dit hoofdstuk wordt tot samenvattende conclusies gekomen.

Zoals in de rapportage wordt ook bij de formulering van de conclusies onderscheid gemaakt naar de periode van de doordecentralisatie (2000-2009) en de periode na beëindiging van de doordecentralisatie (2009 e.v.).

Doelen gemeente Oosterhout

Vanuit het oogpunt van effectiviteit is de kernvraag – en dat geldt zowel voor de periode van de doordecentralisatie als daarna - of de gemeente er in slaagt om zijn doelen te realiseren. In het beleid van de gemeente Oosterhout zijn daarbij twee doelen te onderscheiden.

Ten eerste, en dat volgt ook al uit de wettelijke taken, heeft de gemeente tot doel om zorg te dragen voor een adequate huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs als zodanig.

Ten tweede heeft de gemeente in de Stadsvisie het voornemen opgenomen om de basisscholen te ontwikkelen tot de nieuwe spil in de wijk. Zoals in de Stadsvisie werd aangegeven: "dat betekent dat er samengewerkt wordt met andere organisaties binnen de wijk en dat er ook in of aan het schoolgebouw andere functies kunnen worden ondergebracht. Hierbij kan gedacht worden aan kinderopvang, buurthuisfuncties, politie (wijkagent) en rechtshulp, sport en cultuur (kleine podia), bibliotheekwerk, voorzieningen voor jongeren en voorzieningen voor opvoedingsondersteuning, steunpunten voor ouderen. Deze lijst is niet limitatief: de brede school zal "maatwerk" moeten zijn, ze zal zoveel mogelijk moeten reageren op vragen vanuit de betreffende wijk."

Bij het formuleren van de conclusies zal met name worden bezien in hoeverre beleid en uitvoering in beide perioden hebben bijgedragen aan het realiseren van deze doelstellingen.

8.2. Periode 2000-2009: Doordecentralisatie

Conclusie 1: De gemeente heeft in de periode 2000-2009 een belangrijk deel van de taken doorgedecentraliseerd aan SHOO.

Al kort na de decentralisatie van deze taken is in Oosterhout besloten om te komen tot doordecentralisatie. Hiervoor werd de SHOO opgericht. In de SHOO waren alle schoolbesturen vertegenwoordigd. De SHOO is in de periode 2000-2009 op grond van de doordecentralisatie verantwoordelijk geweest voor een groot deel van de taken op het gebied van onderwijshuisvesting.

Dat geldt overigens niet voor alle taken. Voor wat betreft de realisatie van een aantal grote projecten werd in 2000 geconstateerd dat deze nog niet zo ver uitgewerkt waren dat deze bij de doordecentralisatie betrokken konden worden, en gedurende de gehele periode heeft besluitvorming over dit type grote projecten steeds door de gemeente plaatsgevonden (in overleg met, en uitvoering door SHOO c.q. de schoolbesturen).

Conclusie 2: Alhoewel dat niet in de Verordening is vastgelegd, is bij de doordecentralisatie een situatie ontstaan waarbij, mits daarover tussen alle partijen consensus bestond, mocht worden afgeweken van de Verordening.

Zoals wettelijk verplicht heeft ook de gemeente Oosterhout eerst in 1997, en later ook in 1999, de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs vastgesteld. Bij de doordecentralisatie is als uitgangspunt genomen dat SHOO in belangrijke mate zelfstandig haar beleid moest kunnen vormen en uitvoeren. Dat heeft geleid tot een situatie waarbij, mits daarover tussen alle schoolbesturen consensus bestond, bij de besluitvorming mocht worden afgeweken van de inhoud van de Verordening. In aansluiting daarop werd aan de Verordening vooral een functie als "vangnet" toegekend. En hoewel aanvankelijk het voornemen was om de Verordening steeds te actualiseren, is dit in de praktijk niet gebeurd. De Verordening is in de periode van doordecentralisatie "slapend" gebleven.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat de bevoegdheid om bij consensus van de Verordening af te wijken niet is vastgelegd in de Verordening zelf. De Verordening is wel slapend gebleven, maar niet ingetrokken, zodat er bestuurlijk-juridisch gezien geen grondslag was voor de toegekende bevoegdheid om van de Verordening af te mogen wijken.

Conclusie 3: Inhoudelijk heeft de raad kaders gesteld door de vaststelling van de overeenkomst tot doordecentralisatie en de instemming met het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008.

Bij de doordecentralisatie is bepaald dat periodiek een huisvestingsplan zou worden opgesteld waarin voor een periode van 4 jaar de noodzakelijk te realiseren voorzieningen worden vastgelegd. Voor de periode 2000-2004 is geen afzonderlijk plan opgesteld, maar hebben de afspraken die in de doordecentralisatie-overeenkomst waren vastgelegd deze functie vervuld. Conform de afspraken is in 2005 het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 vastgesteld. Uitgangspunt was dat in 2008 een Integraal Huisvestingsplan voor de volgende periode van 4 jaar zou worden voorbereid, maar dat is er in verband met de beëindiging van SHOO niet meer van gekomen.

Conclusie 4: De werkelijke ontwikkeling van het aantal te huisvesten leerlingen wijkt bij meerdere scholen af van de eerder opgestelde leerlingenprognoses.

Een belangrijk oogmerk van het onderwijshuisvestingsbeleid is uiteraard dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om de leerlingen op adequate wijze te kunnen huisvesten. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat er een goed inzicht is in ontwikkeling van het aantal te huisvesten leerlingen. In het onderzoek is geconstateerd dat daartoe frequent leerlingenprognoses zijn opgesteld. Bij toetsing blijkt dat de werkelijke ontwikkeling van de aantallen leerlingen bij meerdere scholen, en soms aanzienlijk afwijkt van de prognoses. Daarbij wordt wel opgemerkt dat bij beleidsbeslissingen steeds een actualisatie plaats vindt op basis

van het dan werkelijk aanwezig aantal leerlingen, zodat daarbij van de meest actuele informatie wordt uitgegaan.

Conclusie 5: De beschikbare capaciteit wijkt bij meerdere scholen af van de benodigde capaciteit. Dit heeft enerzijds geleid tot investeringen voor tijdelijke uitbreiding, en anderzijds tot substantiële leegstand.

Een algemeen aandachtspunt in het onderwijshuisvestingsbeleid is dat als gevolg van demografische ontwikkelingen, maar ook als gevolg van andere factoren er fluctuaties kunnen optreden in het aantal per school te huisvesten leerlingen. Dat kan er toe leiden dat bij sommige scholen sprake is van een tekort aan capaciteit, terwijl bij andere scholen sprake is van leegstand.

In het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 werd geconstateerd dat in Oosterhout een situatie was ontstaan waarin enerzijds sprake was van investeringen ten behoeve van tijdelijke uitbreidingen, en anderzijds van omvangrijke leegstand. De vermindering van leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen werden dan ook als belangrijke doelen aangemerkt. In het eindverslag van SHOO (2009) werd geconstateerd dat deze doelen nog niet gerealiseerd waren.

Conclusie 6: In de periode van doordecentralisatie heeft met uitzondering van het schoolgebouw voor De Regenboog voor alle scholen adequaat onderhoud plaatsgevonden.

In de werkwijze van SHOO werd een belangrijke functie vervuld door het door een extern bureau opgestelde meerjarenonderhoudsplan. Op basis hiervan werden per jaar de onderhoudsmaatregelen uitgevoerd, en uit de beschikbare informatie blijkt dat over het geheel gezien dat heeft geleid tot een adequaat onderhoudsniveau van de scholen. Een uitzondering daarop was het schoolgebouw voor De Regenboog, waar in verband met onduidelijkheid over het toekomstig gebruik langdurig het benodigd onderhoud werd uitgesteld.

Conclusie 7: Op onderdelen zijn in overleg tussen gemeente en schoolbesturen maatregelen getroffen om tot verbetering van de functionele kwaliteit te komen. Het door de gemeente ingestelde onderzoek naar de toegankelijkheid heeft niet geleid tot aanpassingen.

In de periode van de doordecentralisatie zijn, met gebruikmaking van een subsidieregeling van het Rijk en een door de gemeente beschikbaar gesteld budget voor de cofinanciering bij een aantal scholen maatregelen genomen m.b.t. het verbeteren van het binnenklimaat en energiebeheer.

Daarnaast heeft de gemeente de gelden die aan het gemeentefonds waren toegevoegd voor onderwijskundige vernieuwingen beschikbaar gesteld aan SHOO, met behulp waarvan binnen scholen diverse aanpassingen zijn uitgevoerd om deze aan eigentijdse eisen te kunnen laten voldoen.

In een (in opdracht van de gemeente) uitgevoerd onderzoek naar de toegankelijkheid van openbare gebouwen werd geconstateerd dat met name ook bij schoolgebouwen maatregelen gewenst waren. Dit heeft niet of beperkt tot aanpassingen geleid. Vanuit de gemeente is € 100.000 gereserveerd om eventuele aanvragen te kunnen honoreren, maar daar is op het moment waarop dit onderzoek werd afgesloten nog geen beroep gedaan.

Conclusie 8: Aan de voorgenomen ontwikkeling van de school als spil in de wijk is geen beleidsmatig vervolg gegeven; wel zijn er initiatieven die binnen deze ambitie passen. Er is in beperkte mate sprake van medegebruik; dit is in de periode van doordecentralisatie niet toegenomen.

In de Stadsvisie is het voornemen opgenomen om de basisscholen te ontwikkelen tot de spil in de wijk. In de decentralisatieovereenkomst is in dat kader opgenomen dat partijen de totstandkoming van een z.g. integraal accommodatiebeleid bevorderen, in welk verband de mogelijkheden worden onderzocht tot gemeenschappelijk gebruik van huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van onderwijs en culturele, recreatieve en maatschappelijke activiteiten". In het onderzoek is geen beleidsnotitie o.i.d. aangetroffen waarin wordt aangegeven op welke wijze hieraan verder inhoud zal worden gegeven. Er zijn wel ontwikkelingen die binnen deze ambitie passen, het betreft dan met name de inpassing van de voorscholen en de ontwikkeling van de brede school Slotjes Midden.

Daarnaast werd aangegeven dat ook gestreefd werd naar het bevorderen van medegebruik. Uit de jaarverslagen van SHOO blijkt dat er inderdaad sprake is van medegebruik voor onderwijskundige, sociale en culturele activiteiten. Dit vindt in hoofdzaak plaats op een beperkt aantal scholen, en is in de periode 2000-2009 niet toegenomen.

Conclusie 9: Aan de afspraken over de wijze waarop verantwoording aan de gemeenteraad zou worden afgelegd is vertraagd/beperkt invulling gegeven.

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie was opgenomen dat de jaarrekening, het jaarverslag, de schouwrapportage en het accountantsrapport jaarlijks de verantwoording van de stichting aan de gemeenteraad zouden vormen. In de praktijk zijn de jaarverslagen etc. met vertraging beschikbaar gekomen, en is slechts in beperkte mate invulling gegeven aan de voorgenomen schouw.

Conclusie 10: De aan SHOO toegekende bevoegdheid om bij consensus te mogen afwijken van de Verordening heeft geleid tot zelfstandigheid van SHOO bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid, maar ook tot knelpunten in de besluitvorming. Uiteindelijk heeft gebrek aan consensus geleid tot beëindiging van SHOO.

Bij de doordecentralisatie werd als uitgangspunt genomen dat SHOO in de gelegenheid gesteld diende te worden om op zelfstandige wijze zorg te dragen voor een adequate huisvesting van de betrokken scholen. Dat kwam met name tot uitdrukking in de afspraak dat, mits daarover consensus bestond tussen alle schoolbesturen, bij de besluitvorming mocht worden afgeweken van de door de gemeente vastgestelde verordening. Dit heeft het voor SHOO inderdaad mogelijk gemaakt om zelfstandig beleid te voeren, maar heeft er ook toe geleid dat in feite elk schoolbestuur een vetorecht had. Naar aanleiding van een verschil van inzicht heeft dit geleid tot de beëindiging van SHOO. Uit het Jaarverslag van SHOO over 2007 blijkt dat niet zozeer sprake was van een incident, maar dat ook bij eerdere kwesties die speelden tussen besturen dat regelmatig tot uitstel en zelfs afstel van besluiten had geleid.

Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: "In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen in de gemeente Oosterhout als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?" Op basis van de bevindingen en de conclusies wordt de hoofdvraag onderstaand als volgt beantwoord:

Effectiviteit huisvesting onderwijs als zodanig

Het doel van het onderwijshuisvestingsbeleid als zodanig is dat aan leerlingen en betrokken medewerkers een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting wordt

aangeboden. Vanuit dit perspectief kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- a. het beleid heeft er toe geleid dat er in de periode 2000-2009 bij alle scholen voldoende capaciteit beschikbaar was. Het beleid is in dit opzicht als effectief aan te merken;
- b. de vanuit de gemeente doorgedecentraliseerde verantwoordelijkheden hadden in de praktijk met name betrekking op de technische kwaliteit. Geconstateerd wordt dat het onderhoud in de periode 2000-2009 adequaat is uitgevoerd, en bij vrijwel alle scholen een technisch goed kwaliteitsniveau werd gehandhaafd. Dit met uitzondering van het gebouw voor De Regenboog, waar in verband met onzekerheid over het toekomstig gebruik het benodigde onderhoud lang werd uitgesteld. Het beleid is overwegend als effectief aan te merken.

Effectiviteit ontwikkeling school als spil in de wijk

Aan dit voornemen uit de Stadsvisie is in deze periode geen beleidsmatige uitwerking gegeven in de vorm van een beleidsnota o.i.d. Wel zijn enkele initiatieven ontwikkeld die binnen deze ambitie passen, het betreft dan met name de inpassing van de voorscholen in de schoolgebouwen voor basisonderwijs en de realisering van de brede school Slotjes Midden. Voor wat betreft het beoogde medegebruik van schoolgebouwen voor andere functies wordt geconstateerd dat dit zich in hoofdzaak heeft beperkt tot enkele scholen, en in de periode 2000-2009 niet is toegenomen. Het beleid wordt als beperkt effectief beoordeeld.

Doelmatigheid

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode van doordecentralisatie bij sommige scholen omvangrijke investeringen voor tijdelijke uitbreidingen (noodlokalen) zijn gedaan, terwijl er bij andere scholen in de nabijheid sprake was van leegstand. Vanuit dat perspectief kunnen derhalve vraagtekens geplaatst worden bij de doelmatigheid.

Daarbij dient wel te worden betrokken dat door SHOO in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 expliciet als doel werd aangegeven dat er naar gestreefd werd om de meeste scholen te huisvesten op één locatie. Vanuit de gemeente werd daarbij de kanttekening geplaatst dat dit geen noodzakelijke eis was vanuit de gemeente, maar vanuit efficiency zowel ten aanzien van het onderwijs als het gebouwenbeheer hier wel begrip voor was.

De Rekenkamer merkt daarbij op dat in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 naast dit streven naar unilocaties ook de vermindering van leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen als doelen werden aangemerkt. Uit de verslaglegging van SHOO blijkt niet op welke wijze binnen SHOO tot afweging tussen deze verschillende belangen werd gekomen. Het resultaat was wel dat (zoals in de eindrapportage van SHOO werd geconstateerd) in 2009 de doelen met betrekking tot vermindering van leegstand en het afstoten van tijdelijke voorzieningen nog niet gerealiseerd waren.

Transparantie

In de overeenkomst m.b.t. de doordecentralisatie was opgenomen dat de jaarrekening, het jaarverslag, de schouwrapportage en het accountantsrapport jaarlijks de verantwoording van de stichting aan de gemeenteraad zouden vormen. Geconstateerd wordt dat de jaarverslagen met vertraging tot stand zijn gekomen, en aan de voorgenomen jaarlijkse schouw slechts in beperkte mate invulling is

gegeven. De Rekenkamer constateert dat aan de afspraken over de verantwoording een te vertraagde en te beperkte invulling is gegeven.

8.3. Periode na doordecentralisatie

Conclusie 11: Na de beëindiging van SHOO heeft de gemeente de taken op het gebied van onderwijshuisvesting weer in eigen hand genomen. Na een overgangsfase in 2009-2010 is in december 2010 het Integraal Huisvestings Plan 2011-2014 vastgesteld.

De opheffing van SHOO had tot gevolg dat de gemeente zelf weer volledig verantwoordelijk werd voor de huisvesting van onderwijs. Daartoe is de verouderde Verordening vervangen door de actuele modelverordening van de VNG, en is voor het al dan niet toekennen van voorzieningen opnieuw de daarin opgenomen procedure van Programma en Overzicht ingevoerd. Met de schoolbesturen is intensief overleg gevoerd over de ontwikkeling van een nieuw integraal huisvestingsplan, dat in december 2010 door de raad is vastgesteld.

Conclusie 12: In de overgangsfase 2009-2010 is bij de uitvoering het accent gelegd op het oplossen van knelpunten die geen verder uitstel duldden. Op onderdelen (met name met betrekking tot de verwijzing naar leegstand) zijn aanpassingen in het beleid ten opzichte van de voorgaande periode doorgevoerd.

In afwachting van het nog vast te stellen beleid is in 2009 en 2010 de aandacht vooral uitgegaan naar de aanpak van knelpunten van zodanige aard dat daarvoor niet op de vaststelling van het nieuwe huisvestingsplan kon worden gewacht, zoals waaronder de aanpak van de problematiek met betrekking tot de huisvesting van De Strijene.

Gezien de omvang van de leegstandsproblematiek is besloten om, conform de inhoud van de Verordening, in voorkomende situaties voor uitbreiding van de beschikbare capaciteit consequent te verwijzen naar leegstand bij andere scholen.

Conclusie 13: Overleg over mogelijk nieuwe vormen van doordecentralisatie heeft (nog) niet tot resultaten geleid.

Na de beëindiging van SHOO zijn nog pogingen ondernomen om tot nieuwe vormen van doordecentralisatie te komen. Voor wat betreft de huisvesting van het voortgezet onderwijs is tussen de gemeente en de schoolbesturen geen overeenstemming bereikt kunnen worden m.b.t. de daarvoor beschikbaar te stellen financiële middelen, zodat dit op dat moment verder geen vervolg heeft gekregen. Wel is afgesproken om in 2013 de mogelijkheden hiertoe opnieuw te onderzoeken. Voor wat betreft het onderhoud onderzoekt de gemeente thans samen met de schoolbesturen voor primair onderwijs of het mogelijk is om voor onderhoud meerjarenafspraken te maken, één en ander als uitwerking van het IHP 2011-2014.

Conclusie 14: De Integrale Huisvestingsplannen hebben betrekking op steeds een periode van 4 jaar. In het IHP 2011-2014 is het voornemen opgenomen om in een visie te ontwikkelen op een bredere inzetbaarheid van scholen (en schoolpleinen) en op de samenwerking op het gebied van huisvesting binnen de scholen voor Voortgezet Onderwijs.

Het Integraal Huisvestings Plan 2011-2014 heeft, evenals de voorgaande plannen, betrekking op een periode van 4 jaar. Er zijn binnen de gemeente geen documenten waarin een visie wordt gegeven op de ontwikkelingen op langere termijn. In het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 is wel het voornemen opgenomen om een visie te ontwikkelen op een bredere inzetbaarheid van scholen (en schoolpleinen) en op de samenwerking op het gebied van huisvesting binnen de scholen voor Voortgezet Onderwijs.

Beantwoording hoofdvraag

Ook voor de periode na doordecentralisatie is relevant tot welke antwoorden dit luidt op de onderzoeksvraag in termen van effectiviteit, doelmatigheid en transparantie. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de in het onderzoek betrokken periode na beëindiging van de doordecentralisatie nog te kort is om de opzet en vooral de werking in alle opzichten afdoende te kunnen beoordelen.

Met inachtneming van deze kanttekening kan worden geconcludeerd dat:

- de effectiviteit is bevorderd door de aanpak van de problematiek m.b.t. de huisvesting van De Strijene;
- de doelmatigheid is / wordt bevorderd door in daarvoor aankomende situaties conform de Verordening consequent te verwijzen naar leegstand;
- de transparantie is vergroot door het vaststellen van de geactualiseerde Verordening c.q. het opnieuw invoeren van de procedure van Programma en overzicht.

8.4. Leereffecten

In dit onderdeel wordt ingegaan op de leereffecten en aanbevelingen die aan dit onderzoek kunnen worden ontleend en voor de gemeenteraad relevant kunnen zijn bij de verdere ontwikkeling van het beleid. Een hoofdlijn daarin is dat de Rekenkamer de gemeenteraad adviseert om in de komende periode de regie op zich te nemen, zodanig dat op basis van een geordend proces kan worden gekomen tot:

- a. de vaststelling van een strategische visie op het onderwijshuisvestingsbeleid;
- b. het vaststellen van praktische én controleerbare kaders voor de realisatie van dat beleid;
- c. de daadwerkelijke controle op de beleidsrealisatie.

Ontwikkeling strategische visie

Uit het onderzoek blijkt dat in de voorafgaande periode adequaat invulling is gegeven aan het op korte termijn noodzakelijke onderhoud van de schoolgebouwen, maar er geen inzicht is c.q. visie is vastgesteld voor de ontwikkelingen op langere termijn. Dat geldt voor de huisvesting van onderwijs als zodanig en in het bijzonder ook voor de in de Stadsvisie neergelegde ambitie om de school te ontwikkelen tot "spil in de wijk". De Rekenkamer adviseert dan ook om te komen tot het vaststellen van een beleidsvisie. Onderstaand wordt kort ingegaan op enkele aspecten die bij de ontwikkeling van deze visie relevant kunnen zijn.

Ontwikkeling school als spil in de wijk

Een eerste element daarbij is het actualiseren en concretiseren van het in de Stadsvisie opgenomen voornemen om te komen tot de ontwikkeling van de school als "spil in de wijk". Alhoewel enkele initiatieven zijn genomen die binnen deze ambitie passen, ontbreekt het aan een beleidmatige uitwerking waarin wordt geconcretiseerd bij welke scholen welke functies worden betrokken, welke kosten hieraan verbonden (mogen) zijn, en via welk tijdpad de beoogde situatie zal worden bereikt.

Inpassing onderwijshuisvestingsbeleid binnen gemeentelijk accommodatiebeleid

Bij de ontwikkeling van de school als spil in de wijk ligt het accent op het realiseren van een inhoudelijke samenhang met de (huisvesting van) sociale, culturele en maatschappelijke functies. Daarnaast zijn ook de logistieke en financiële aspecten van vastgoedbeheer in meer algemene zin van belang. Mede in relatie tot de financiële situatie wordt inmiddels bij veel gemeenten een verbeteringslag gemaakt om te komen tot een doeltreffend en vooral ook doelmatig gemeentelijk accommodatiebeleid. Ook dit voornemen is niet nieuw voor de gemeente. Al in de in 2000 vastgestelde overeenkomst tot doordecentralisatie was bepaald dat partijen de totstandkoming van een z.g. integraal accommodatiebeleid zouden bevorderen; hieraan is echter niet of beperkt invulling gegeven.

De Rekenkamer adviseert om te bezien of en op welke wijze binnen de gemeente Oosterhout invulling zal worden gegeven aan de ontwikkeling van een gemeentelijk accommodatiebeleid en het beleid op het gebied van onderwijshuisvesting binnen die kaders in te passen.

Het beleid leidt er toe dat vaker dan voorheen niet sprake zal zijn van één gebruiker per pand, maar zich vormen van huisvesting ontwikkelen waarbij vaak meerdere organisaties in hetzelfde gebouw gehuisvest zullen zijn. Geadviseerd wordt om in het kader van het accommodatiebeleid afspraken te maken over de gevolgen voor de eigendomssituatie, beheersorganisatie en de (onder andere: financiële) verantwoordelijkheden voor de exploitatie.

Inzicht in benodigde c.q. te realiseren kwaliteit van onderwijshuisvesting

De kern van het onderwijshuisvestingsbeleid is dat aan leerlingen en overige betrokkenen een adequate kwaliteit van huisvesting wordt geboden. Daarbij zijn er echter tot dusver geen richtlijnen of afspraken over de kwaliteitseisen waar schoolgebouwen aan zouden moeten voldoen. De Rekenkamer adviseert daarom om in aansluiting op landelijke initiatieven te komen tot een standaard programma van eisen. Dat kan toegepast worden bij de nieuwbouw van scholen. Bij bestaande schoolgebouwen kan op deze wijze systematisch in zicht worden gebracht of zich knelpunten voordoen welke geheel of gedeeltelijk (een bestaand gebouw heeft zijn beperkingen) tot een oplossing gebracht kunnen worden.

De Rekenkamer adviseert om niet alleen de technische kwaliteit, maar ook de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen hierbij te betrekken. Voor een schoolgebouw is niet voldoende dat de daken, kozijnen etc. voldoende onderhouden worden, maar vooral dat het gebouw in zijn gebruikaspecten (kwaliteit binnenklimaat, energiegebruik, toegankelijkheid etc.) goede en doelmatige voorwaarden biedt voor de uitoefening van de onderwijsfunctie. Alhoewel op basis van de wetgeving dit aspecten zijn die primair de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen betreffen kunnen gemeenten daar door maatregelen van bouwtechnische aard wel een bijdrage aan leveren.

Inzicht in, en visie op ontwikkelingen op langere termijn

Bij kennisneming van de beleidsdocumenten valt op dat deze tot dusver steeds een planperiode van de navolgende vier jaren bestrijken. Als basis voor een strategische beleidsontwikkeling is inzicht nodig in (onder andere: demografische) ontwikkelingen op langere termijn, en het ontwikkelen van een gemeentelijke visie daarop.

In financieel opzicht is een risico in deze opzet dat mogelijk omvangrijke investeringen die buiten deze periode vallen pas op een laat tijdstip zichtbaar worden gemaakt. Geadviseerd wordt daarom om ter ondersteuning van de ontwikkeling van de visie tot een systematiek van voortschrijdende financiële meerjarenramingen te komen die inzicht geeft in ontwikkelingen op langere termijn en het mogelijk maakt om op grond van inzicht in alternatieve scenario's tot afweging en besluitvorming te komen.

Kaderstelling

Uitgaande van de vast te stellen visie dient vervolgens het traject te worden uitgewerkt om te komen tot realisatie daarvan. Uitgangspunt daarbij is dat de raad de kaders vaststelt waarbinnen het College (dan wel, indien en voor zover sprake is van – eventueel gedeeltelijke – doordecentralisatie: het schoolbestuur) verantwoordelijk is voor de uitvoering. Onderstaand wordt naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen ingegaan op enkele daarbij aan de orde komende aandachtspunten.

Maatwerk

Alhoewel dat uiteraard nog uit de op te stellen visie moet blijken ligt het in de rede dat er verschillende typen huisvestingssituaties kunnen ontstaan die ook een verschil in benaderingswijze vragen. Zo vraagt de ontwikkeling van een brede school met meerdere betrokken functies en organisaties om een andere aanpak dan een solitair gebouw voor voortgezet onderwijs dat alleen voor de huisvesting van onderwijs wordt gebruikt.

Doordecentralisatie

Het al dan niet komen tot (gedeeltelijke) doordecentralisatie, c.q. de wijze waarop dat vorm en inhoud krijgt is één van de mogelijkheden om tot maatwerk te komen. De Rekenkamer adviseert dan ook om pas tot besluitvorming over enige vorm van doordecentralisatie te komen nadat de strategische visie is vastgesteld, en uit analyses blijkt dat doordecentralisatie de meest effectieve en doelmatige weg is om die visie te realiseren.

Overigens zal op het thema "doordecentralisatie" nog nader worden ingegaan in de koepelnotitie.

Prestatieafspraken en effectindicatoren als basis voor implementatie en controle

In eerdere onderzoeken heeft de Rekenkamer geadviseerd om te komen tot een zodanige kaderstelling dat daarmee voldoende richting wordt gegeven aan de realisatie van beleid en de grondslag wordt gelegd voor controle op de realisatie daarvan. Ook dit onderzoek geeft aanleiding om hier opnieuw aandacht voor te vragen. Zo werden in het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 als belangrijke doelen aangegeven dat gestreefd werd naar de afbouw van tijdelijke voorzieningen en de vermindering van leegstand. Daarbij werd echter niet aangegeven in welke mate en in welk tempo deze doelen dienden te worden bereikt. Ook na beëindiging van SHOO zijn deze doelen gehandhaafd, maar zijn geen prestatieafspraken

gemaakt op grond waarvan kan worden vastgesteld in hoeverre het beleid effectief is.

Controle

Alhoewel in de overeenkomst inzake de doordecentralisatie duidelijke afspraken zijn opgenomen over de verantwoording aan de raad heeft dit in de praktijk te vertragen en te beperkt invulling gekregen. Na de beëindiging van de doordecentralisatie vindt informatievoorziening plaats conform de richtlijnen die daarvoor binnen de beleidscyclus in de gemeente Oosterhout gelden; daarbij wordt wel opgemerkt dat de verstrekte informatie ten opzichte van de eerder in de jaarverslagen van SHOO opgenomen informatie wel summier is.

De raad wordt geadviseerd om al bij vaststelling van de kaders afspraken te maken over de informatievoorziening die nodig is om op verantwoorde wijze invulling te kunnen geven aan de controlerende functie, en toe te zien op tijdige en volledige nakoming van de afspraken.

Regie, samenwerking en afstemming

Tot slot wordt geconstateerd dat er in toenemende mate sprake is van samenhang tussen het onderwijshuisvestingsbeleid en andere activiteiten binnen en buiten de gemeente. De Rekenkamer adviseert daarom om, onder regie van de gemeente, in nauw overleg met de schoolbesturen alsook de overige betrokken organisaties te komen tot de ontwikkeling van de visie op het onderwijshuisvestingsbeleid c.q. de uitwerking daarvan.

8.5. Aanbevelingen

Onderstaand worden de aanbevelingen kort samengevat:

1. *De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om in de komende periode de regie op zich te nemen, zodanig dat op basis van een geordend proces kan worden gekomen tot:*
 - a. *de vaststelling van een strategische visie op het onderwijs-huisvestingsbeleid;*
 - b. *het vaststellen van praktische én controleerbare kaders voor de realisatie van dat beleid;*
 - c. *de daadwerkelijke controle op de beleidsrealisatie.*
2. *Geadviseerd om bij de ontwikkeling van deze visie te komen tot een concretisering van de voorgenomen ontwikkeling van de school als spil in de wijk.*
3. *De Rekenkamer adviseert om te bezien of en op welke wijze binnen de gemeente Oosterhout invulling zal worden gegeven aan de ontwikkeling van een gemeentelijk accommodatiebeleid en het beleid op het gebied van onderwijshuisvesting binnen die kaders in te passen.*
4. *Het beleid leidt er toe dat zich vormen van huisvesting ontwikkelen waarbij vaak meerdere organisaties in hetzelfde gebouw gehuisvest zullen zijn. Geadviseerd wordt om in het kader van het accommodatiebeleid afspraken te maken over de gevolgen voor de eigendomssituatie, beheersorganisatie en de (onder andere: financiële) verantwoordelijkheden voor de exploitatie.*

5. *Geadviseerd wordt om in aansluiting op landelijke initiatieven te komen tot een standaard programma van eisen, en daar ook de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen bij te betrekken.*
6. *Geadviseerd wordt om ter ondersteuning van de ontwikkeling van de visie tot een systematiek van voortschrijdende financiële meerjarenramingen te komen die inzicht geeft in ontwikkelingen op langere termijn en het mogelijk maakt om op grond van inzicht in alternatieve scenario's tot afweging en besluitvorming te komen.*
7. *Alhoewel dat uiteraard nog uit de op te stellen visie moet blijken ligt het in de rede dat er verschillende typen huisvestingssituaties kunnen ontstaan die ook een verschil in benaderingswijze vragen. Het al dan niet komen tot (gedeeltelijke) doordecentralisatie, c.q. de wijze waarop dat vorm en inhoud krijgt is één van de mogelijkheden om tot maatwerk te komen. Geadviseerd wordt om pas tot besluitvorming over enige vorm van doordecentralisatie te komen nadat de strategische visie is vastgesteld, en uit analyses blijkt dat doordecentralisatie de meest effectieve en doelmatige weg is om die visie te realiseren.*
8. *Geadviseerd om op grond van de visie te komen tot een zodanige kaderstelling dat daarmee voldoende richting wordt gegeven aan de realisatie van beleid en de grondslag wordt gelegd voor controle op de realisatie daarvan.*
9. *De raad wordt geadviseerd om al bij vaststelling van de kaders afspraken te maken over de informatievoorziening die nodig is om op verantwoorde wijze invulling te kunnen geven aan de controlerende functie, en toe te zien op tijdige en volledige nakoming van de afspraken.*
10. *Geadviseerd wordt om, onder regie van de gemeente, in nauw overleg met de schoolbesturen alsook de overige betrokken organisaties te komen tot de ontwikkeling van de visie op het onderwijshuisvestingsbeleid c.q. de uitwerking daarvan.*

9. Reactie College op conceptrapport

Op 17 augustus 2012 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 19 september 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Wij hebben kennis kunnen nemen van de conceptrapportage onderzoek Onderwijshuisvesting in de gemeente Oosterhout, welke wij op 20 augustus 2012 van u hebben mogen ontvangen. Daarbij heeft u verzocht tot het doen van een schriftelijke reactie uiterlijk 5 september jl. Deze termijn is voor ons niet haalbaar gebleken, waarvan wij u al op de hoogte hebben gesteld.

Wij hebben daarnaast moeten constateren dat de totstandkoming van de rapportage, zeer lang en intensief is gebleken, wat een enorme impact heeft gehad op de organisatie.

Vanuit de conclusies stelt u als Rekenkamer een 10-tal aanbevelingen op. Als rode draad kan hierin gesteld worden dat u adviseert meer regie te nemen op de ontwikkeling van de school als spil in de wijk. Zoals ook u concludeert is er binnen dit terrein al veel bereikt in Oosterhout, echter niet omschreven in een beleidsvisie. In navolging van de periode van doordecentralisatie bestaat er in Oosterhout een organische samenwerking waar wij samen met schoolbesturen de kansen en mogelijkheden op het terrein van huisvesting benutten. Veel van de scholen worden, juist door de inzet van de schoolbesturen zelf, breed ingezet voor meer dan alleen onderwijs. Als voorbeelden zijn te noemen, de Brede scholen Slotjes-midden en de Ontdekking. Daarnaast zijn op scholen goede samenwerkingsvormen ontstaan met kinderopvangorganisaties en is er een medisch kinderdagverblijf in een school. Ook is samen met de schoolbesturen al eerder geconstateerd dat het breder inzetten van scholen voor de wijk, zowel financieel als inhoudelijk consequenties heeft en daarom is juist in het Integraal Huisvesting Plan 2011 -2014 opgenomen:

"In de komende planperiode zal een nadere visie moeten worden uitgewerkt om te bezien óf en hoe onderwijsgebouwen breder inzetbaar zijn in het totale voorzieningenpallet van Oosterhout. In het ultieme geval kan de huisvesting voor onderwijs een onderdeel worden van een breder accommodatiebeleid in Oosterhout. Het IHP kan daarbij opgaan in een Integraal Accommodatie Plan (IAP)."

In oktober 2012 staat dit openwerp geagendeerd in het met de schoolbesturen te houden Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Wij zullen de door u gedane aanbevelingen vanuit de onderzoeksrapportage meenemen ter bespreking met het onderwijsveld.

Hoogachtend,
BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN OOSTERHOUT,

, burgemeester,

, secretaris.

10. Nawoord

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College. Daarbij is er begrip voor de bemerking van het College dat de totstandkoming van de rapportage zeer lang en intensief is gebleken. De Rekenkamer merkt daarbij op dat zij voor de uitvoering van het onderzoek afhankelijk was van een derde partij, en nadat gebleken was dat langs die weg niet tot een voldoende kwaliteit kon worden gekomen zij zelf al het mogelijke heeft gedaan om in goed overleg met de gemeente tot afronding van het onderzoek te komen.

Bijlagen

Bijlage 1	Bronvermelding documenten
Bijlage 2	Begrippenlijst
Bijlage 3	Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête
Bijlage 4	Enquête
Bijlage 5	Samenvatting resultaten enquête
Bijlage 6	Procedure cyclus Programma en Overzicht
Bijlage 7	Normen- en Toetsingskader

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

17-12-1996	Verordening voorzieningen Huisvesting Onderwijs Gemeente Oosterhout
15-05-1997	Raadsvoorstel Huisvestings- en inrichtingsvoorzieningen voor het jaar 1997 t.b.v. het primair onderwijs
12-09-1997	Raadsvoorstel Programma en Overzicht, budget programma 2008, Investeringsplan Decentralisatie Onderwijshuisvestingsvoorzieningen, concept Integrale Huisvestingsplannen Primair en Voortgezet Onderwijs
15-09-1997	Gewijzigd raadsvoorstel n.a.v. overleg met schoolbesturen (OOGO)
16-10-1997	B en W-voorstel inzake Uitvoering van het programma voorzieningen in de huisvesting voor het onderwijs in de gemeente Oosterhout, en de aanzet tot een protocol
11-12-1997	Raadsvoorstel inzake krediet ondersteuning schoolbesturen t.b.v. stappenplan doordecentralisatie onderwijshuisvesting
15-01-1998	Brief aan gezamenlijke schoolbesturen m.b.t. subsidieverzoek externe ondersteuning
15-01-1998	B en W-voorstel inzake Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting
14-07-1998	B en W-voorstel inzake Doordecentralisatie van huisvestingstaken voor het Onderwijs
17-08-1998	B en W-voorstel inzake aanvullende nota: Doordecentralisatie van huisvestingstaken voor het Onderwijs
14-09-1998	Verslag Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)
16-10-1998	Raadsvoorstel Programma en overzicht Onderwijshuisvestingsvoorzieningen 1999; wijziging Verordening
03-12-1998	B en W-voorstel inzake startnotitie over doordecentralisatie van huisvestingstaken voor het Onderwijs
08-12-1998	B en W-voorstel inzake budget externe ondersteuning schoolbesturen t.b.v. doordecentralisatie van huisvestingstaken
01-04-1999	Nulmeting onderwijshuisvesting gemeente Oosterhout
30-06-1999	Raadsvoorstel inzake Voorstel tot doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting
18-08-1999	B en W-voorstel inzake Op Overeenstemming Gericht Overleg
09-09-1999	Brief aan gezamenlijke schoolbesturen inzake opschorten OOGO
08-12-1999	Raadsvoorstel tot doordecentralisatie van onderwijshuisvesting
14-12-1999	Overeenkomst ex art t. 111 WPO / 76v WVO (overeenkomst tussen gemeente Oosterhout en SHOO inzake doordecentralisatie)
14-12-1999	Convenant tussen de gemeente Oosterhout en de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout inzake de realisering van enkele huisvestingsprojecten buiten de doordecentralisatie
31-01-2001	B en W-voorstel inzake invulling jaarlijkse schouw
Mrt 2001	Jaarverslag SHOO 2000
10-05-2001	Verslag overleg onderwijshuisvesting
16-11-2001	Brief aan gemeenteraad m.b.t. Jaarverslag 2000 SHOO
15-01-2002	Brief College aan SHOO m.b.t. behandeling Jaarverslag 2000 in raadsvergadering 18 december 2001, c.q. bemerkingen bij verslaglegging
03-07-2002	Verslag Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)

Okt 2002	Jaarverslag SHOO 2001
30-10-2002	B en W-voorstel inzake voorbereiding OOGO en kennisneming notitie "tussentijdse evaluatie doordecentralisatie onderwijshuisvesting"
06-11-2002	Verslag Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)
30-11-2002	Gemeente Oosterhout, Tussentijdse evaluatie doordecentralisatie onderwijshuisvesting
18-09-2003	Rapportage Planon: Bouwkundige audit SHOO Oosterhout
25-09-2003	Verslag overleg onderwijshuisvesting
03-11-2003	Nota voor het College inzake kapitalisatie gelden klassenverkleining c.a.
20-11-2003	Nota voor het College inzake aanbieding jaarstukken SHOO 2001 en 2002
08-01-2004	Verslag overleg onderwijshuisvesting
19-02-2004	Verslag overleg onderwijshuisvesting
03-03-2004	Nota voor het College inzake betaalbaarstelling van de additionele middelen onderwijshuisvesting aan SHOO
16-03-2004	Nota voor het College inzake voorstel beheersconstructie Brede school Slotjes Midden
22-03-04	SHOO: Integraal Huisvestingsplan, Masterplan huisvesting scholen in de gemeente Oosterhout, vastgesteld in de bestuursvergadering van de SHOO d.d. 22 maart 2004
29-04-2004	Verslag overleg onderwijshuisvesting
17-05-2004	Nota voor het College inzake PTOW (planning, Taken, Organisatie, Werkwijze) Brede school Slotjes Midden
09-06-2004	Raadsvoorstel Ontwikkeling en subsidiëring van het peuterspeelzaalwerk in Oosterhout
23-09-2004	Nota voor het College inzake Uitwerkingsplan overheveling peuterspeelzaalwerk naar basisonderwijs en de financiële afwikkeling van SPO
29-10-2004	Nota voor het College inzake Evaluatie Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting en Integraal Huisvestingsplan 2004-2007 (IHP)
15-12-2004	Verslag Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)
09-02-2005	Nota voor de Raad inzake Evaluatie Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting en Integraal Huisvestingsplan 2005-2008 (IHP)
09-05-2005	Nota voor het College inzake Besluit tot overdracht van het bestuur van het openbaar onderwijs aan de stichting voor katholiek en openbaar onderwijs (Delta) per 1-8-2005
01-06-2005	Nota voor het College inzake voortgang start Voorschool; peuterspeelzaalwerk binnen primair onderwijs
27-06-2005	Aanbieding Jaarverslag 2003/2004 SHOO
26-05-2005	Verslag overleg onderwijshuisvesting
09-06-2005	Verslag overleg onderwijshuisvesting
05-07-2005,	Verslag overleg onderwijshuisvesting
06-07-2005	Nota voor het College inzake voortgang projecten Onderwijshuisvesting
01-09-2005	Verslag overleg onderwijshuisvesting
06-10-2005	Brief van bestuur Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) aan College i.v.m. voorstel tot opheffing van SHOO en doordecentralisatie aan OMO
14-11-2005	Nota voor het College inzake Jaarverslag 2003-2004 SHOO

17-11-2005	Verslag overleg onderwijshuisvesting
10-01-2006	Brief College aan gemeenteraad m.b.t. Jaarverslag SHOO 2003-2004
11-01-2006	Nota voor het College inzake afwikkeling nagekomen declaraties IHP 2000-2004
24-01-2006	Verslag overleg onderwijshuisvesting
20-02-2006	Verslag overleg onderwijshuisvesting
04-04-2006	Brief SHOO aan gemeente Oosterhout inzake huisvestingvoorzieningen 2000-2004
18-04-2006	Verslag overleg onderwijshuisvesting
16-05-2006	Brief gemeente Oosterhout aan SHOO inzake Financiën doordecentralisatie onderwijshuisvesting voor het jaar 2006
17-05-2006	Nota voor het College inzake Advies van de adviescommissie Algemene Wet Bestuursrecht Oosterhout inzake de bezwaren tegen de tijdelijke noodlokalen aan de Krijtenberg 3 te Oosterhout
25-08-2006	Nota voor de Raad inzake Uitgangspunten met betrekking tot het onderwijsbeleid voor de periode 2006-2010
28-09-2006	Brief SHOO inzake verzoek om overleg naar aanleiding brief bestuur OMO inzake beëindiging deelname aan stichting SHOO
09-10-2006	Aanbieding aan College Jaarverslag 2005 door SHOO
12-10-2006	Brief SHOO aan College inzake aandachtspunten bij jaarstukken 2003-2004
30-11-2006	Verslag overleg onderwijshuisvesting
16-04-2007	Nota voor het College inzake voortgang onderwijshuisvesting en jaarrekening 2005 SHOO
16-04-2007	Besluit BenW m.b.t. uitbreiding basisschool De Biëncorf
26-04-2007	Verslag overleg onderwijshuisvesting
08-05-2007	Nota voor het College inzake voortgang onderwijshuisvesting en jaarrekening 2005 SHOO
22-05-2007	Brief College aan Delta-onderwijs m.b.t. besluit op aanvraag bouwvergunning Krijtenberg 3
21-06-2007	Verslag overleg onderwijshuisvesting
06-06-2007	Brief College aan gemeenteraad inzake Jaarverslag 2005 SHOO
31-07-2007	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: uitbreiding KSB De Duizendpoot
01-08-2007	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: uitbreiding Montessorischool
06-08-2007	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: uitbreiding KBS De Biëncorf
10-10-2007	Brief SHOO inzake aanbieding Jaarverslag 2006, excl. accountantsverklaring
18-10-2007	Verslag overleg onderwijshuisvesting
30-10-2007	Brief SHOO aan College met verzoek om ten behoeve van de Jaarrekening 2006 de aanwending van de middelen voor onderwijskundige vernieuwingen te bevestigen
21-11-2007	Brief College aan SHOO inzake bevestiging aanwending middelen voor onderwijskundige vernieuwingen
15-01-2008	Nota voor het College inzake voortgang projecten onderwijshuisvesting en het Integraal Huisvestingsplan 2005-2008
13-02-2008	Verslag overleg onderwijshuisvesting
25-04-2008	Brief SHOO aan gemeente inzake toezending van een in opdracht van SHOO

	uitgevoerde audit inzake het onderhoud van scholen (steekproef bij 7 scholen)
09-05-2008	Nota voor het College inzake Plan van scholen 2009-2012
15-05-2008	Verslag overleg onderwijshuisvesting
23-05-2008	Nota voor de Raad inzake Nieuwe school Vrachelen IV/V
30-05-2008	Brief SHOO m.b.t. besluit om zorg voor onderwijshuisvesting terug te geven aan gemeente
16-09-2008	Ontvangst door gemeente van herziene Jaarrekening SHOO 2006
23-06-2008	Brief College aan Fractie VVD inzake beantwoording vragen inzake doordecentralisatie onderwijshuisvesting
26-06-2008	Brief bestuur OMO inzake berekening bedrag per leerling bij doordecentralisatie
09-07-2008	Nota voor het College inzake opheffing SHOO
17-07-2008	Brief College aan SHOO inzake opheffing SHOO
28-08-2008	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: uitbreiding De Zwaaiikom
28-08-2008	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: uitbreiding KBS Paulo Freire/Torenschouw
05-09-2008	Brief SHOO aan College m.b.t. tijdpad en traject ontbinding SHOO
12-09-2008	Brief SHOO aan gemeente (portefeuillehouder) i.v.m. afronding en overdracht van werkzaamheden
09-09-2008	Verslag overleg onderwijshuisvesting
10-10-2008	Ontvangst Jaarverslag SHOO 2007 door gemeente
22-10-2008	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: tijdelijke lokalen OBS Rubenshof
13-11-2008	Verslag overleg onderwijshuisvesting
17-11-2008	Verslag Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)
18-11-2008	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: aanpassingen Lievenshove en inzet extra middelen arbeidstoeleiding VSO
12-01-2009	Nota voor het College inzake actieplan afwikkeling beëindiging SHOO en consequenties voor de onderwijshuisvesting
12-01-2009	Nota voor het College inzake Actualisatie van de Verordening procedure overleg huisvesting onderwijs gemeente Oosterhout en de Verordening voorzieningen huisvesting gemeente Oosterhout
19-01-2009	Raadsbesluit Programma 2009 en 2010
23-01-2009	Nota voor de Raad inzake Toegankelijkheid openbare gebouwen
23-01-2009	Nota voor de Raad inzake Actualisatie van de Verordening procedure overleg huisvesting onderwijs gemeente Oosterhout en de Verordening voorzieningen huisvesting gemeente Oosterhout
23-01-2009	Rapportage Prognose leerlingental openbaar onderwijs Centrum/Den Hout/West/Vrachelen 2, 4 en 5 gemeente Oosterhout
27-01-2009	Brief College aan gemeenteraad m.b.t. afwikkeling beëindiging SHOO en consequenties onderwijshuisvesting
29-01-2009	Verslag overleg onderwijshuisvesting
09-02-2009	Nota voor het College inzake actualisatie leerling-prognoses plan van scholen 2009/2012
12-02-2009	Nota voor het College inzake huisvesting pc-onderwijs in Oosterhout

17-02-2009	Beantwoording vragen fractie Gemeentebelangen
20-02-2009	Nota voor de Raad inzake actualisatie leerling-prognoses plan van scholen 2009/2012
28-04-2009	Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Oosterhout
30-06-2009	Nota voor het College inzake Het vaststellen van de bruto vierkante meters van pc-school de Menorah
07-07-2009	Verslag overleg onderwijshuisvesting
19-11-2009	Nota voor het College inzake huisvesting pc-onderwijs
06-07-2009	Ontvangst Jaarrekening SHOO 2008 (zonder jaarverslag)
08-07-2009	Nota voor het College inzake beoordeling IHP-project onderwijshuisvesting: onderwijskundige vernieuwingen De Westhoek
27-07-2009	Eindverslag SHOO
28-09-2009	Nota voor het College inzake Herijking vaststelling van bruto vierkante meters van pc-school de Menorah
08-09-2009	Nota voor het College inzake Regeling verbeteren binnenklimaat huisvesting primair onderwijs
19-10-2009	Rapportage Prognoses basisonderwijs gemeente Oosterhout, diverse scholen
22-10-2009	Rapportage Prognoses basisonderwijs gemeente Oosterhout, diverse scholen
23-10-2009	Rapportage Prognoses basisonderwijs gemeente Oosterhout, diverse scholen
23-11-2009	Verslag overleg onderwijshuisvesting
04-12-2009	Ontvangst door gemeente van jaarrekening 2009 en liquidatiebalans SHOO
14-12-2009	Besluit College m.b.t. cofinanciering maatregelen energiebesparingen en binnenmilieu
12-01-2010	Nota voor het College inzake vaststelling standaard formulieren voorzieningen Onderwijshuisvesting
20-01-2010	Nota voor het College inzake Realisatie Brede School De Wingerd
02-02-2010	Vraag raadslid VVD m.b.t., verschil tussen ontvangsten en uitgaven voor huisvesting onderwijs
03-02-2010	Nota voor het College inzake voortgang onderwijshuisvesting en procesvoorstel IHP 2010-2014
25-02-2010	Nota voor het College inzake doordecentralisatie Voortgezet onderwijs
26-02-2010	Brief van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Dienst Uitvoering Onderwijs inzake besluit op subsidieaanvraag op grond van Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009
05-03-2010	Brief College aan gemeenteraad inzake voortgang onderwijshuisvesting en opstellen IHP
24-03-2010	Brief College aan gemeenteraad "Stand van zaken MFA de Contreie"
29-03-2010	Nota voor het College inzake concept-programma en -overzicht voorzieningen onderwijshuisvesting 2010
19-04-2010	Nota voor het College inzake spoedaanvraag Warandecollege inzake tijdelijke uitbreiding en eerste inrichting / meubilair
29-04-2010	Brief College aan Stichting Mgr. Frenckencollege m.b.t. voortgang overleg onderwijshuisvesting
10-05-2010	Vaststelling programma voorzieningen onderwijshuisvesting 2010
18-05-2010	Beantwoording vragen vragenhalfuur raadsvergadering 18 mei 2010
19-05-2010	Brief College aan gemeenteraad inzake aangepast programma voorzieningen onderwijshuisvesting 2010

25-06-2010	Verslag Pré-OOGO
12-07-2010	Nota voor het College inzake Concept Integraal Huisvestingsplan 2011-2014
29-09-2010	Rapportage Ombuigingsoperatie "Operatie Stofkam"
18-10-2010	Verslag Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)
01-11-2010	Nota voor het College inzake Integraal Huisvestingsplan 2011-2014
19-11-2010	Nota voor de Raad inzake Integraal Huisvestingsplan 2011-2014
Gehele periode	Documenten beleidscyclus (beleidsplannen, begrotingen, concernberichten, jaarrekeningen)

Bijlage 2 Begrippenlijst

B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BO	Bestuurlijk Overleg Het jaarlijks overleg met gemeente en schoolbesturen aangaande de jaarlijkse ontwikkelingen ten aanzien van onderwijshuisvestingsbeleid
BVO	Bruto Vloer Oppervlak
IAP	Integraal Accommodatie Plan
IHP	Integraal Huisvestings Plan
LEA	Lokaal Educatieve Agenda
MIP	Meerjaren Investeringsplan
MJBP	Meerjaren Beleidsplan
MOP	Meerjaren Onderhoudsplanning
MSP	Meerjaren Strategisch Plan
OHP	Onderwijs Huisvestingsprogramma
OOGO	Het (wettelijk verankerde) Op Overeenstemming Gericht Overleg tussen de gemeente en schoolbesturen.
OVH	Overzicht Voorzieningen Onderwijshuisvesting
PA	Politiek Akkoord
PN	Perspectiefnota
PO	Primair Onderwijs
PVO	Programma Voorzieningen Onderwijshuisvesting
SBO	Speciaal Basis Onderwijs
SHOO	Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs
V(V)HO	Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

Bijlage 3 Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête

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

- **Stichting Vrije School Oosterhout**
- **Ons Middelbaar Onderwijs - Kwadrant Scholengroep**
- **Stichting Mgr. Frenckencollege**
- **Stichting Oosterhouts Montessori-onderwijs**
- Sint Oelbert gymnasium
- PCPO Midden-Brabant
- Delta-onderwijs

De enquête is gehouden onder de zeven betreffende schoolbesturen en heeft, ondanks rappelleren door en verzoeken om retour zenden van de gemeente aan de betreffende niet-reagerende schoolbesturen, een respons van vier schoolbesturen opgeleverd. Overigens waren dat alle vier zgn. "eenpitters"; schoolbesturen met slechts één school in die gemeente. Hoewel de respons op de enquête daarmee wel 57% bedraagt, kan de enquête niet als representatief worden beschouwd, mede omdat het grootste schoolbestuur, dat ongeveer 70% van de scholen representeert, geen medewerking aan de enquête heeft verleend.

De besturen die bovenstaand vet zijn gedrukt, hebben de enquête ingevuld.

Bijlage 4 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 instandhoudingsvergoeding)?

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 5 Samenvatting resultaten enquête

1.1 Hoe worden u en de andere bevoegden gezagen betrokken bij het formuleren van onderwijshuisvestingsbeleid?

Het onderwijshuisvestingsbeleid wordt in algemene zin besproken met de schoolbesturen binnen de reguliere overlegvormen (OOGO). Het IHP is binnen deze vorm ook vastgesteld als totaal document. Of de schoolbesturen in detail worden betrokken bij de ontwikkeling en formulering van het beleid is niet terug te lezen in de enquêtes.

1.2 Omschrijf welk beleid de gemeente voert met betrekking tot onderwijs-huisvesting?

Het gevoerde beleid wordt van de gemeente wordt in algemene zin ervaren als sober maar doelmatig. Het beleid wordt omschreven als reactief waarbij de (VNG) normen leidend zijn. Aanvragen en problemen worden wel constructief behandeld.

1.3 Wat vindt u van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente?

3,5 Het onderwijsbeleid wordt wisselend ervaren. De werking van het huidige onderwijsbeleid wordt zowel (gematigd) positief als (gematigd) negatief beoordeeld. Met name voor de lange termijn is er behoefte aan een duidelijke toekomst visie waarin het toekomstige onderwijshuisvestingsbeleid wordt uitgewerkt.

1.4 Ten aanzien van welke ontwikkelingen (met betrekking tot onderwijs-huisvesting) dient de gemeente nog beleid te formuleren?

Geen visie voor de lange termijn. Dus al het beleid rondom toekomstige onderwijshuisvesting dient te worden uitgewerkt.

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

Score Technisch	4,0 (3 = matig en 4 = voldoende)
Score Functioneel	3,3 (3 = matig)
Score Energieverbruik / binnenklimaat	2,5 (2 = onvoldoende)

2.2 Hoe gaat de gemeente om met haar onderhoudsverplichting?

Rondom de uitvoering van de onderhoudsverplichting van de gemeente is geen duidelijke lijn te herkennen binnen de enquêtes. De ervaringen zijn dan ook wisselend van goed tot matig.

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

Beleid is binnen de enquêtes niet geconstateerd. Deels wordt er verwezen naar het IHP op het gebied van functionaliteit

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

4,0 gemiddeld hoog. Als oorzaak hiervan worden krimp, de leeftijd van de gebouw(en) en het bevriezen van de vergoeding (vanuit het Rijk) genoemd.

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

Op dit moment sluit de capaciteit in het algemeen aan bij de normatieve ruimtebehoefte, waar dit niet zo is gaat het om leegstand. De verwachting is dat er in de toekomst (in het algemeen) een overschot zal ontstaan door krimp van het aantal leerlingen.

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

Voor leegstand is geen specifiek beleid ontwikkeld, de verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de scholen. Waar mogelijk wordt dit ingevuld door andere gebruikers

3.1 Hoe worden de budgetten voor toegekende voorzieningen vastgesteld?

Niet duidelijk voor de scholen. De veronderstelling is op basis van IHP.

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

Over het algemeen wel.

3.2 Hoe wordt omgegaan met mogelijke overschrijdingen van het budget?

Onbekend

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?

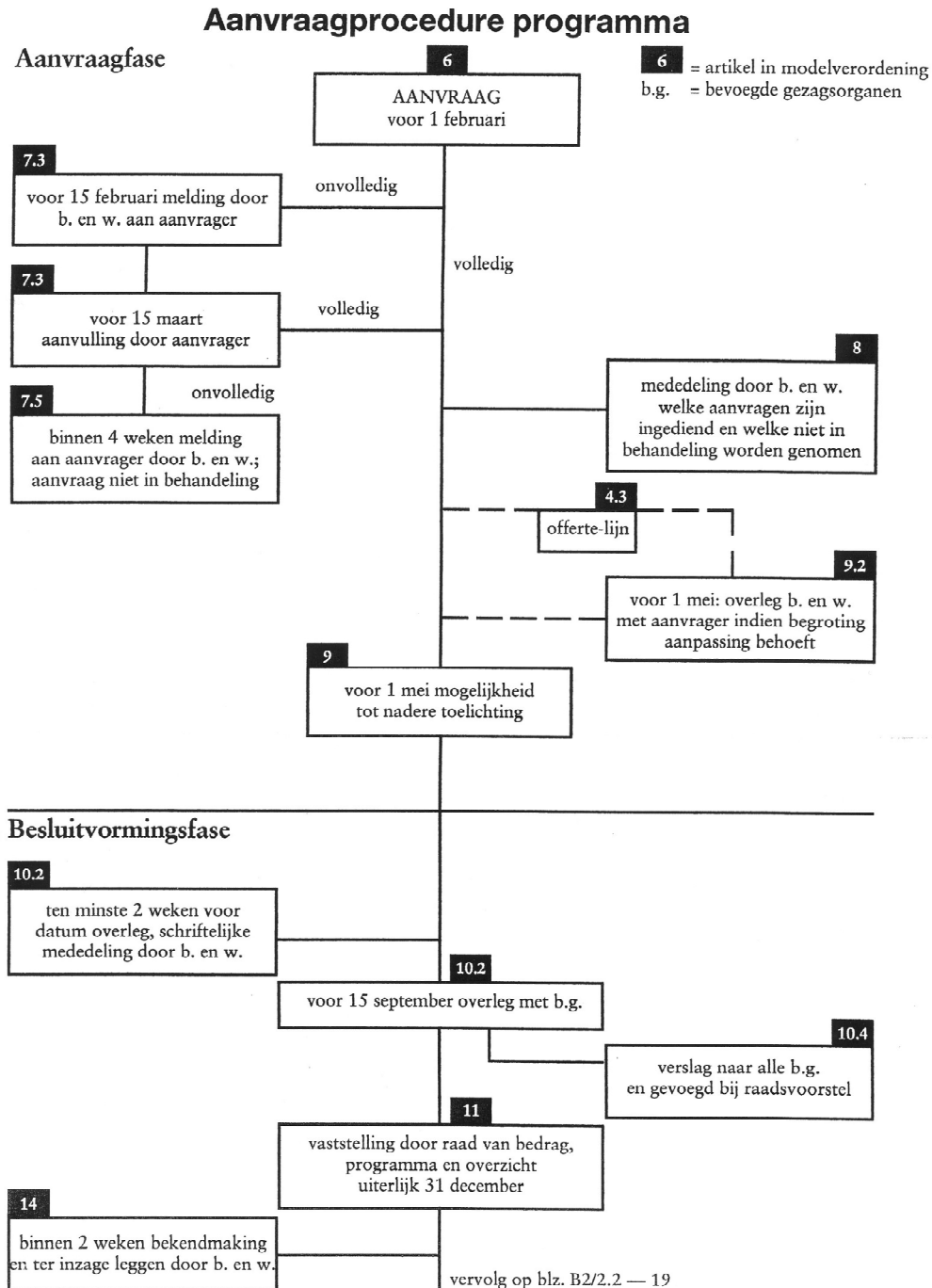
Er is geen duidelijke lijn vast te stellen rond de informatievoorziening vanuit de raad richting de schoolbesturen (en vanuit de schoolbesturen richting de raad) anders dan de reguliere periodieke overlegvormen (OOGO) en schriftelijke verslaglegging en verordeningen. Andere informatievoorziening is incidenteel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

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

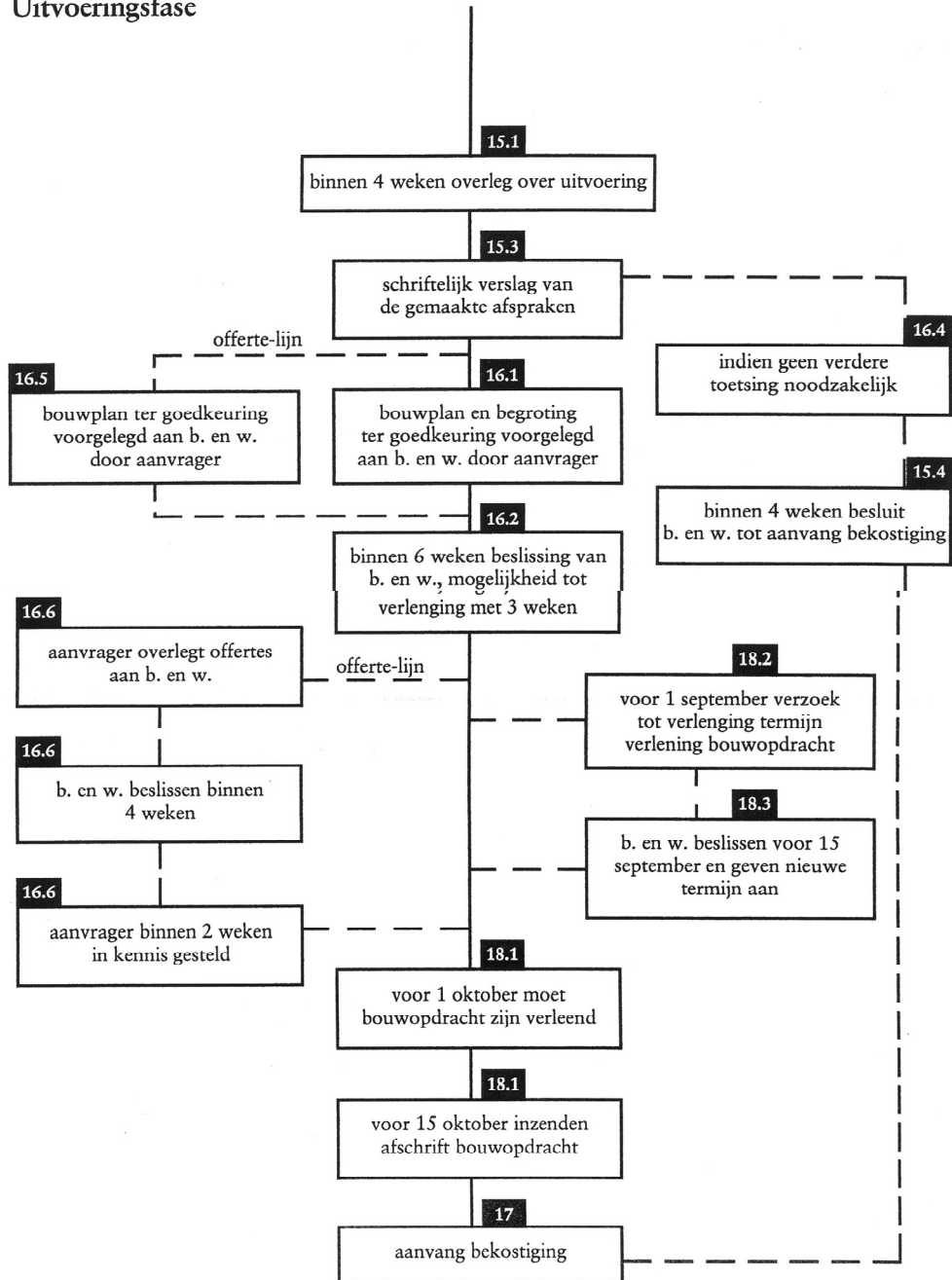
De kaderstellende rol en de keuzes die hierbij worden gemaakt door de raad worden wisselend ervaren. Van gematigd positief tot afwachtend, in algemene zin hebben de schoolbesturen er weinig zicht op.

Bijlage 6 Procedure cyclus Programma en Overzicht

Bron: Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs (VNG)



Uitvoeringsfase



Bijlage 7 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 tijdslijn).

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 exploitatiekostenverlagende 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 ontleen 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 schoolgebouwen staat vermeld;
- Feitelijke beschrijving van documenten waarin de kwaliteit van de schoolgebouwen staat vermeld;
- Toets of gemeente en/of de scholen beschikken over een gebouwenbeheerssysteem

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 het 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 m² 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?*

Kosten onderwijshuisvesting

Inventariserend, geen norm en beoordeling

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.

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 geobjectiverde 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 (toegespitst 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.