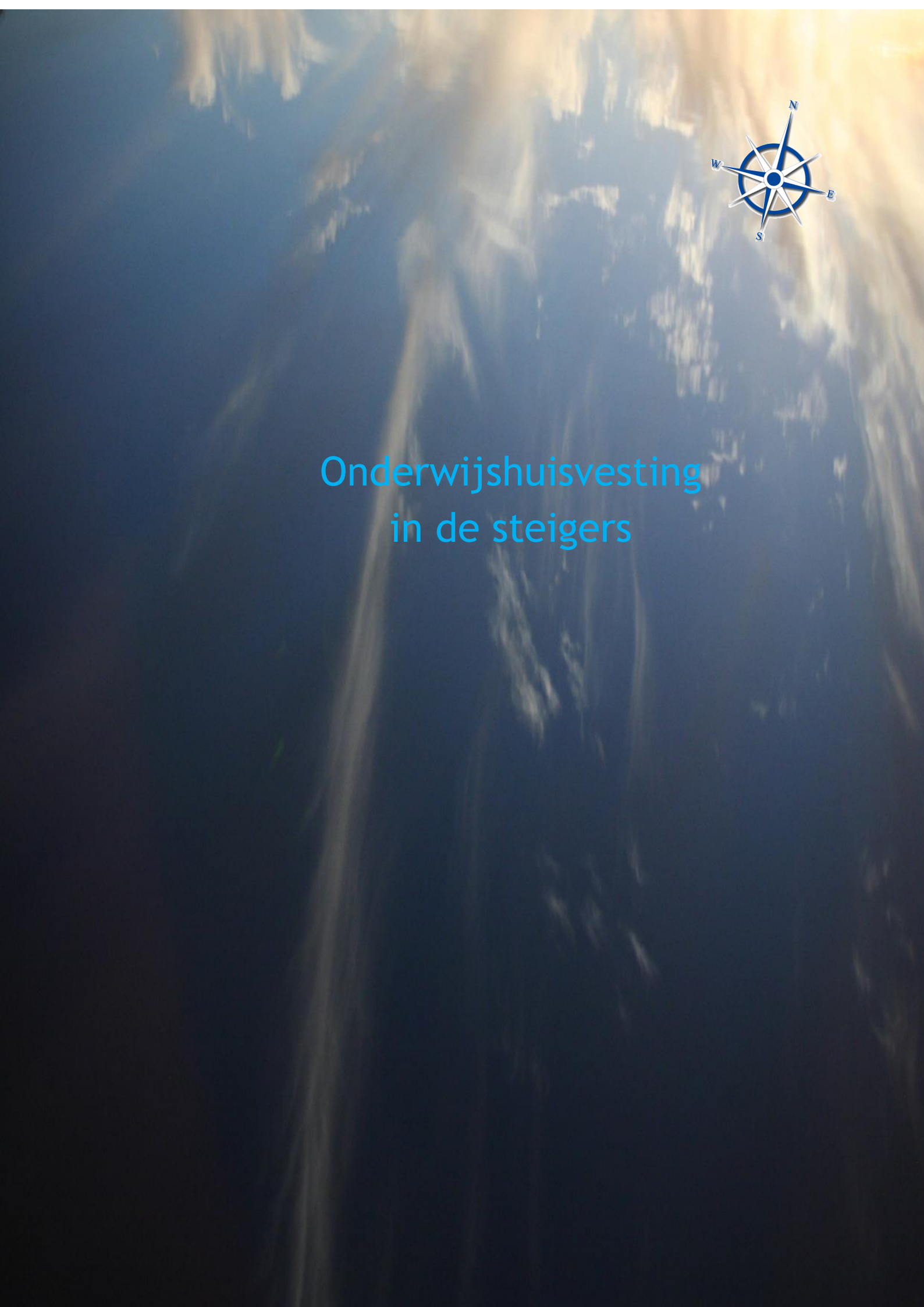

Onderwijshuisvesting in de steigers

Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân
drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (hoofdonderzoeker, voorzitter)
dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)
dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens
Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek
E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl
Website: www.gemeenteswf.nl

Onderwijshuisvesting in de steigers

Oktober, 2013

N
W
E
S

Samenvatting

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft een onderzoek uitgevoerd naar het beleid inzake onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs. Dit onderzoek had als doel een antwoord te formuleren op de volgende centrale vraag:

Hoe valt het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen en mogelijkerwijs te verbeteren?

Deze onderzoeksvraag viel uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke criteria kunnen worden gehanteerd bij de beoordeling van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting?
2. Op welke wijze is het onderwijshuisvestingsbeleid tot stand gekomen en in welke mate voldoet dit aan de criteria?
3. Welke middelen zijn beschikbaar voor onderwijshuisvesting en hoe komt de verdeling van middelen tot stand?
4. Op welke wijze anticipeert de gemeente bij de vorming van het beleid op de aankomende wetswijziging?
5. In hoeverre is de uitvoering conform de vastgestelde inhoudelijke beleidskaders en de gehanteerde criteria?
6. Op welke wijze geeft de gemeenteraad bij het onderwijshuisvestingsbeleid invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?
7. Welke verbeteringen kunnen worden aanbevolen voor het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting?

Bij het beantwoorden van deze vragen werd gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsvorming en uitvoering van de onderwijshuisvesting te kunnen toetsen en beoordelen, werd eerst een normenkader bepaald. Daartoe werd, naast de wet op het primair onderwijs, diverse relevante literatuur bestudeerd. Gemeentelijke documenten, zoals het “Integraal huisvestingsplan”, de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Súdwest-Fryslân”, het “Programma Onderwijshuisvesting 2013”, werden bestudeerd ter beantwoording van de vragen inzake beleidsvorming. De verantwoordelijk wethouder werd geïnterviewd inzake de beleidsvorming en voor het antwoord op deelvragen over de beleidsvorming en de uitvoering zijn betrokken ambtenaren en schoolbesturen geïnterviewd. Om antwoord te krijgen op de beleidsvorming en de sturing werden interviews gehouden met raadsleden. Toetsing aan het normenkader vond plaats door een andere analyse van de informatie die werd verkregen uit interviews en deskresearch. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode oktober 2012 t/m juli 2013.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek luiden als volgt:

Beleidsvorming

- Het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân is nog volop in ontwikkeling. De gemeente beschikt over een verordening om aanvragen te kunnen beoordelen die voldoet aan de wettelijke criteria, maar is er tot op heden niet in geslaagd een Integraal Huisvestingsplan vast te stellen. Dit heeft tot gevolg dat een lange termijn visie op en integrale benadering van het thema onderwijshuisvesting ontbreekt.

- Gezien het grote aantal betrokken partijen en de verschillende (soms tegengestelde) belangen van deze partijen is het onzeker of het mogelijk en wenselijk is om een Integraal Huisvestingsplan vast te stellen waarin alle partijen zich (moeten) kunnen vinden.
- De middelen van de gemeente Súdwest-Fryslân voor onderwijshuisvesting lijken momenteel toereikend voor de uitgaven die worden gedaan en de gemeente reserveert voor toekomstige investeringen. Onduidelijkheid over de ophanden zijnde wetswijziging brengt echter financiële onzekerheid met zich mee, al probeert de gemeente hier in financieel opzicht wel op te anticiperen. In inhoudelijk opzicht anticipeert de gemeente Súdwest-Fryslân niet op de aanstaande wetswijziging.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in de beschrijving van de normenkaders op basis van deskresearch is uitgegaan van de veronderstelling dat een integraal huisvestingsplan het geëigende instrument zou zijn voor de totstandkoming van beleid. Uit het praktijkonderzoek is echter gebleken dat zaken genuanceerder zijn te bezien. Scholen (negen verschillende partijen) zijn lastig op één lijn te krijgen; zij beconcurreren elkaar en houden in overleggen deels de kaarten voor de borst. Door de grootte van het gebied (met negen verschillende clusters) zijn situaties lokaal heel divers. De wens om in één huisvestingsplan zowel een langjarige visie op onderwijshuisvesting in het algemeen, met kaders en doelstellingen, als overeenstemming over oplossingen per cluster te bereiken, zorgt ervoor dat het één noch het ander tot stand komt. Daar waar het ambtelijk concept-IHP handelt om concrete oplossingen binnen clusters, zijn de uitgewerkte scenario's en de te maken keuzes vooral geld gedreven.

Uitvoering

- Er bestaat een discrepantie tussen de wijze waarop het ambtelijk apparaat invulling denkt te geven aan haar taken op het gebied van onderwijshuisvesting en de perceptie van schoolbesturen over de deskundigheid, bereikbaarheid en het rolbewustzijn van de betrokken ambtenaren.
- Er is een smalle personele basis voor het opstellen van een IHP en het beoordelen van aanvragen; hierin zit een risico van te weinig kennis en continuïteit.
- Er lijkt bij de opstelling van meerjarenonderhoudsplannen weinig aandacht te zijn voor functionele eisen, voortkomend uit de wens tot kwalitatief goed onderwijs.
- Schoolbesturen hebben meer wensen ten aanzien van hun schoolgebouwen, dan in de praktijk uitgevoerd kunnen worden. Zij ervaren op meerdere locaties knelpunten, waarbij zij vaststellen dat de gemeente vooral op geld stuurt, terwijl de scholen willen sturen op kwaliteit van onderwijs.

Sturing

- De kaderstellende rol van de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân beperkt zich tot een opdracht aan het college ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de kwaliteit van de panden en de financiële randvoorwaarden van onderwijshuisvestingsbeleid. Kaders voor de te bereiken doelen en gewenste effecten op de langere termijn zijn niet meegegeven.
- Door een gebrek aan rolbewustzijn en inhoudelijke kennis neemt het merendeel van de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân een afwachtende houding aan ten aanzien van de informatieverstrekking door het college over het proces en de inhoud van het onderwijshuisvestingsbeleid. Daarmee geeft zij op onvoldoende wijze invulling aan haar controlerende taak.
- De controlerende rol van de raad is bemoeilijkt vanwege het feit dat het college niet altijd heeft voldaan aan zijn actieve informatieplicht.

Op basis van deze conclusies werden verschillende aanbevelingen geformuleerd, namelijk:

- De gemeente zou zich moeten bezinnen op de vraag of andersoortige beleidsinstrumenten niet beter recht doen aan de diversiteit in belangen die een rol spelen bij het onderwijshuisvestingsbeleid. Lokaal maatwerk waarbij afspraken worden gemaakt tussen gemeenten, de afzonderlijke schoolbesturen en ouders doet meer recht aan de verschillende belangen die spelen bij onderwijshuisvesting en kan mogelijk de huidige patstelling in het besluitvormingsproces doorbreken.
- Uit het veld is gebleken dat de gemeente meer regie zou kunnen voeren op het proces. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs via het IHP. Aanbevolen wordt om scholen reeds nu (vooruitlopend op en aansluitend bij de nieuwe wetgeving) een bepaald budget toe te kennen (doordecentralisatie) en hen zelf verantwoordelijk te maken voor onderhoud en renovaties. Tegelijkertijd biedt deze aanpak de mogelijkheid om te sturen op thema's als samenwerking, schoolgrootte, kindcentra etc., door voorwaarden te verbinden aan de wijze waarop de budgetten besteed mogen worden.
- Daarnaast wordt aanbevolen om een IHP uitsluitend in te zetten om de lange termijn visie op onderwijshuisvesting vast te stellen en kaders te formuleren voor nieuwbouw en voor de besteding van hiervoor genoemde (over te hevelen) budgetten. De uitwerking van scenario's en het bereiken van overeenstemming hierover met alle scholen is hiermee niet meer aan de orde.
- De gemeente Súdwest-Fryslân zou er goed aan doen een visie te ontwikkelen op wat de ophanden zijnde wetswijziging gaat betekenen voor haar positie en rol in het onderwijshuisvestingsbeleid en deze visie te betrekken in de beleidsvorming. Aanbevolen wordt om vanuit die visie de bovenstaande aanbevelingen in te vullen.
- De gemeente zou aandacht moeten schenken aan de continuïteit in kennis en voldoende capaciteit op het gebied van onderwijshuisvesting.
- De gemeenteraad zou actief geïnformeerd moeten worden over de landelijke ontwikkelingen die momenteel spelen in relatie tot onderwijshuisvesting. Dit verduidelijkt de kaderstellende en controlerende rol die zij in de toekomst kan hebben in de vorming en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Inhoud

SAMENVATTING **5**
1. OPZET VAN HET ONDERZOEK **11**
1.1 AANLEIDING 11
1.2 VRAAGSTELLING EN DEELVRAGEN 13
1.3 METHODEN EN TECHNIEKEN 14
2. ACHTERGRONDEN VAN ONDERWIJSHUISVESTING VOOR HET PRIMAIR ONDERWIJS **15**
2.1 WETGEVING 15
2.2 BELEIDSVORMING 16
2.3 UITVOERING 20
2.4 STURING 21
2.5 CRITERIA EN NORMENKADER 22
3. ONDERWIJSHUISVESTING IN SÚDWEST-FRYSLÂN **25**
3.1 BELEIDSVORMING 25
3.2 UITVOERING 33
3.3 STURING DOOR DE GEMEENTERAAD 35
4. ANALYSE **37**
4.1 BELEIDSVORMING 37
4.2 UITVOERING 39
4.3 STURING 42
4.4 TENSLOTTE 43
5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN **44**
5.1 CONCLUSIES 44
5.2 AANBEVELINGEN 46
BESTUURLIJKE REACTIE **47**
NAWOORD REKENKAMER **51**
GERAADPLEEGDE BRONNEN **53**

Opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding

Het thema onderwijs kan meestal rekenen op een warme belangstelling in vele geledingen van de maatschappij. De kwaliteit van het onderwijs is, zo blijkt uit diverse studies, mede afhankelijk van de kwaliteit van de huisvesting.
Dat wil zeggen, goede onderwijs-huisvesting komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede (Hack 2011, TU Delft 2007, TNO 2007, Burger Advies EB Management 2009). Hoe in de praktijk goede onderwijshuisvesting kan worden gerealiseerd, is com-plexe materie.

> ***Veel basisscholen rijp voor de sloop***
>
> Minstens een derde van alle 10.000 basisschoolgebouwen in ons land dreigt door jarenlang achterstallig onderhoud van gemeenten en structureel geldgebrek de komende jaren niet meer geschikt te zijn voor onderwijs.
>
> *De Telegraaf, november 2012*

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen is in 1997, op basis van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), de Wet op de Expertisecentra (WEC) en de wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Dat betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor nieuwbouw en uitbreiding (inclusief de eerste inrichting) en voor herstel van constructiefouten aan schoolgebouwen. Voor het onderhoud van de gebouwen zijn zowel de gemeente als de schoolbesturen verantwoordelijk. Daarbij dient in principe de gemeente te zorgen voor het buitenonderhoud en het schoolbestuur voor het binnenonderhoud. Vanuit het Rijk ontvangen zowel de gemeenten als de schoolbesturen - niet geoormerkte - financiële middelen om aan hun wettelijke verplichtingen te kunnen voldoen.

In het voortgezet onderwijs is sprake van doordecentralisatie. Daarbij is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud overgeheveld van de gemeente naar het schoolbestuur. Bij het ministerie van Onderwijs wordt een wetsvoorstel voorbereid waarmee ook in het primair onderwijs deze onderhoudstaken worden overgeheveld. In een brief aan de Tweede Kamer van 8 januari jl. heeft de staatssecretaris laten weten dat de ingangsstreefdatum 1 januari 2015 is. Deze verdeling van verantwoordelijkheden herbergt potentiële conflicten en vergt dus een positieve en constructieve samenwerking tussen gemeente en schoolbestuur.

Spanningen en belangenverschillen kunnen zich voordoen wanneer er sprake is van krimp en scholen gesloten dreigen te worden. Schoolbesturen mogen beslissen – indien zij voldoen aan de vastgestelde normen voor minimum leerlingenaantal - een school te sluiten. Gevolg van zo'n beslissing kan zijn dat de gemeente enerzijds wordt "gedwongen" tot nieuwbouw om op een andere locatie een groter leerlingenaantal te kunnen huisvesten en anderzijds met een leegstaand pand achterblijft.

De VNG heeft geen principiële bezwaren tegen de overheveling van onderhoudstaken, maar plaatst wel kanttekeningen. Zo twijfelt zij of dit wel het juiste moment is gezien de slechte financiële situatie van veel schoolbesturen, en de verschillende decentralisatie- en bezuinigingsvraagstukken bij gemeenten. Daarnaast vraagt zij zich af voor welk probleem deze wetswijziging een oplossing is. De wet biedt immers nu al ruimte om doordecentralisatie op vrijwillige basis te organiseren. Bovendien is er twijfel over de vraag of het onderhoud bij de schoolbesturen wel in goede handen is.

De PO-raad staat achter de aangekondigde wetswijziging en geeft aan dat vooral de schoolbesturen (70%) maar ook de gemeenten (60%) achter de verandering staan.

De gemeente Súdwest-Fryslân noemt in het coalitieakkoord van 2010 onderwijshuisvesting als een van de vijf beleidsvelden voor harmonisatie. De “oude” gemeenten hanteerden verschillende werkwijzen voor de toekenning van budgetten voor onderwijshuisvesting. In hetzelfde akkoord wordt genoteerd:

Súdwest-Fryslân biedt aan jeugd en jongeren en ook aan volwassenen, optimale ontwikkelingskansen om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen. Accenten:

- *Kleine scholen zo lang mogelijk behouden, mits de kwaliteit geborgd kan worden;*
- *Stimuleren en ontwikkelen van accommodatiebeleid in de kernen.*

Zoals hierboven genoemd kan deze wens op gespannen voet komen te staan met de mogelijke wens van schoolbesturen de kleine scholen te sluiten. In de notitie *besparingsaanpak 2013* wordt onderwijshuisvesting genoemd in de categorie “autonome ontwikkeling of anderszins onvermijdelijke lasten”. Er wordt gekozen om vooralsnog geen besparing op onderwijsgebouwen voor basisonderwijs door te voeren met de opmerking: *“het voorstel om voor de omvang van scholen tot een niveau met minimaal 150 leerlingen per school te komen is een nadere verkenning gewenst naar de diverse consequenties (o.a. financieel)”*.

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft in 2011 in overleg met de schoolbesturen de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Súdwest-Fryslân* opgesteld. In deze verordening zijn de formele afspraken van door de gemeente te bekostigen huisvestings-voorzieningen vastgelegd. Hierbij valt te denken aan de wijze en momenten waarop aanvragen moeten worden gedaan door de schoolbesturen, welke criteria de gemeente hanteert voor het toekennen van aanvragen, wie precies verantwoordelijk is voor welke onderdelen van het onderhoud en de manier waarop de uitvoering van werkzaamheden dient te geschieden. Ook de wijze waarop leerlingenprognoses uitgerekend worden en de criteria en wijze van berekening voor benodigd oppervlak zijn in de verordening vastgelegd. O.a. op grond van deze aantallen kunnen scholen worden gesloten of kan nieuwbouw worden aangevraagd.

Voor het primair onderwijs heeft de gemeente een *Programma Onderwijshuisvesting 2013* opgesteld. Het programma komt tot stand op basis van aanvragen van schoolbesturen, die op grond van de criteria uit de Verordening worden toegekend of afgewezen. Hierbij worden ook de kaders en uitgangspunten van de Perspectiefnota en de Programmabegroting betrokken. In het zogenoemde OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg) is op 17 oktober 2012 het programma met de schoolbesturen doorgesproken. De gemeente heeft binnen haar grenzen met negen verschillende schoolbesturen te maken voor het primair onderwijs. Niet alle scholen hebben ingestemd met het programma. Zolang er met een school geen overeenstemming is bereikt, is er sprake van een patstelling tussen schoolbestuur en gemeente. Het gaat om in totaal 72 schoolgebouwen (62 voor primair en 10 voor voortgezet onderwijs) en diverse vraagstukken zoals verschil stad-platteland, krimp, achterstallig onderhoud, vraag naar nieuwbouw en relaties met multifunctionele accommodaties. Uit enkele oriënterende gesprekken komen daarnaast diverse aandachtspunten naar voren, zoals risico’s bij aanbestedingen van nieuwbouw, kwaliteitsbewaking bij nieuwbouw, leegstand en kennis bij en aansturing door de gemeente.

Om deze problematiek in beeld te brengen en beleid te vormen, wordt door de gemeente een Integraal Huisvestings Plan (IHP) voor het primair onderwijs opgesteld.

1.2 Vraagstelling en deelvragen

De hierboven geschetste situatie is in het primair onderwijs het meest complex. De gemeente heeft daar te maken met 62 panden, negen schoolbesturen en veranderende wetgeving. Het onderzoek zal zich daarom beperken tot onderwijshuisvesting in het primair onderwijs.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek wordt als volgt geformuleerd:

Hoe valt het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen en mogelijkerwijs te verbeteren?

In deze tijden van bezuinigingen en krimpende bevolking enerzijds en oude schoolgebouwen (met mogelijk achterstallig onderhoud) en vraag naar nieuwbouw anderzijds is het de vraag welke keuzes de gemeente kan of moet maken. Dit is des te complexer nu de gemeente door wijzigende wetgeving minder grip zal krijgen op de uitvoering van onderhoud en de besteding van gelden door schoolbesturen. Budgetten voor onderwijshuisvesting zijn vanuit het Rijk niet geoormerkt. Het risico bestaat dat de gemeente het geld dat bestemd was voor onderwijshuisvesting (op basis van een norm van aantal leerlingen) niet daaraan besteedt.

Vanuit de centrale vraag valt het onderzoek uiteen in onderzoek naar beleidsvorming, uitvoering en sturing van het beleid. Uit de geschetste problematiek komen de volgende deelvragen naar voren.

Algemeen

1. Welke criteria kunnen worden gehanteerd bij de beoordeling van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting?

Beleidsvorming

2. Op welke wijze is het onderwijshuisvestingsbeleid tot stand gekomen en in welke mate voldoet dit aan de criteria?
3. Welke middelen zijn beschikbaar voor onderwijshuisvesting en hoe komt de verdeling van middelen tot stand?
4. Op welke wijze anticipeert de gemeente bij de vorming van het beleid op de aankomende wetswijziging?

Uitvoering

5. In hoeverre is de uitvoering conform de vastgestelde inhoudelijke beleidskaders en de gehanteerde criteria?

Sturing

6. Op welke wijze geeft de gemeenteraad bij het onderwijshuisvestingsbeleid invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?

Aanbevelingen

7. Welke verbeteringen kunnen worden aanbevolen voor het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting?

1.3 Methoden en technieken

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsvorming en uitvoering van de onderwijshuisvesting te kunnen toetsen en beoordelen, werd eerst een normenkader bepaald. Daartoe werd, naast de wet op het primair onderwijs, diverse relevante literatuur bestudeerd.

Gemeentelijke documenten, zoals het ambtelijk concept “Integraal huisvestingsplan”, de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Súdwest-Fryslân”, het “Programma Onderwijshuisvesting 2013”, werden bestudeerd ter beantwoording van de vragen inzake beleidsvorming. De verantwoordelijk wethouder werd geïnterviewd inzake deelvraag twee, drie en vier.

Voor het antwoord op deelvragen over de zowel beleidsvorming als uitvoering zijn betrokken ambtenaren en schoolbesturen geïnterviewd.

Om antwoord te krijgen op de tweede en de zevende deelvraag werden interviews gehouden met raadsleden.

Toetsing aan het normenkader vond plaats door een andere analyse van de informatie die werd verkregen uit interviews en deskresearch.

Achtergronden van onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs

Om te komen tot de in de onderzoeksvraagstelling genoemde criteria zullen achtereenvolgens diverse aspecten rondom huisvesting in het primair onderwijs worden belicht.

2.1 Wetgeving

De onderwijsstructuur in zijn huidige vorm vindt zijn oorsprong in sterk verzuilde tradities: de confessionele zuil (katholiek en protestants onderwijs) en het staatsonderwijs. Het onderwijs is geregeld bij wet in Artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23 gaat over de verantwoordelijkheid van de regering over het onderwijs. Een van de kenmerken van het Nederlandse onderwijssysteem is de vrijheid van onderwijs. Deze vrijheid is opgedeeld in de vrijheid van oprichting, de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting.

Het primair onderwijs in Nederland is geregeld in de Wet op het Primair Onderwijs. Het primair openbaar onderwijs kan in stand worden gehouden door gemeenten, maar ook door een zgn. openbare rechtspersoon (daarvoor stelt de gemeente een verordening op) of door een Stichting (dit gebeurt d.m.v. een besluit van de gemeenteraad). Het bijzonder onderwijs wordt altijd door een privaatrechtelijke rechtspersoon in stand gehouden. In de wet worden de diverse rechtspersonen het “bevoegd gezag” genoemd.

In 1997 is de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van onderwijs overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. In de wet op het primair onderwijs (artikel 91-112) is beschreven voor welke zaken de gemeente verantwoordelijk is en op welke wijze de bekostiging is geregeld. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs[1].

Volgens de wet is de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw, terreinen, uitbreiding, herstel van constructiefouten, buitenonderhoud en enkele vervangingen binnen, zoals kozijnen, deuren, leidingen en radiatoren. Hoeveel bruto vloeroppervlakte de huisvesting minimaal moet bevatten, wordt bepaald op basis van het aantal gelijktijdig aanwezige leerlingen. Deze oppervlakten kunnen per schoolsoort verschillend worden vastgesteld.

De gemeente stelt volgens de wet jaarlijks ten behoeve van het aankomende jaar een bekostigingsplafond vast voor de huisvestingsvoorzieningen. Dit plafond dient zodanig te worden vastgesteld dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting. In de wet staat niet hoe hoog dat bedrag zou moeten zijn.

Het bevoegd gezag kan aanvragen indienen voor het onderhoud waarvoor de gemeente verantwoordelijk is tot een afgesproken datum. De gemeente beoordeelt de aanvragen en stelt jaarlijks een onderwijshuisvestingsprogramma vast. Indien de aanvragen het bekostigingsplafond overschrijden, dienen volgens vastgestelde criteria ten aanzien van de volgorde de aanvragen te worden toegekend.

[1] Wet op het primair onderwijs Artikel 91. Voorziening in huisvesting door de gemeente Lid 1.De gemeenteraad draagt onderscheidenlijk burgemeester en wethouders dragen ten behoeve van de door de gemeente in stand gehouden scholen en ten behoeve van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente overeenkomstig het bepaalde in deze afdeling. Hij behandelt onderscheidenlijk zij behandelen daarbij de door de gemeente in stand gehouden scholen en de niet door de gemeente in stand gehouden scholen op gelijke voet.

De gemeenteraad dient volgens de wet een verordening vast te stellen met betrekking tot

a. de voorzieningen die voor bekostiging in aanmerking kunnen komen (buiten-onderhoud, terreinen e.d. zoals hierboven beschreven)
b. de oppervlakte en indeling van schoolgebouwen,
c. urgentiecriteria,
d. prognosecriteria,
e. tijdstip waarop de bekostiging werkelijk kan aanvangen,
f. procedure met betrekking tot verhuur en medegebruik,
g. termijn gedurende welke een gebouw ten hoogste gebruikt kan worden,
h. noodzakelijk geachte informatie van het bevoegd gezag aan de gemeenteraad.

Daarnaast zegt de wet nog het volgende over de verordening:

a. de regeling is zodanig dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting stelt;
b. de gemeenteraad stelt normen vast aan de hand waarvan de bedragen voor de toegekende voorzieningen worden vastgesteld;
c. burgemeester en wethouders betalen de bedragen aan de hand van de door de gemeenteraad gestelde normen;
d. de gemeenteraad stelt de regeling niet vast dan nadat daarover een op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de vertegenwoordigers van de bevoegde gezagsorganen. De gemeenteraad stelt daartoe een procedure vast;
e. tijdens het in punt d bedoelde overleg kan het bevoegd gezag of de gemeenteraad de Onderwijsraad verzoeken een advies uit te brengen over de vaststelling van de verordening inzake de vrijheid van (in-)richting.

In de wet wordt van het bevoegd gezag geëist dat dit het gebouw behoorlijk gebruikt en goed onderhoudt.

Het bevoegd gezag van een school wordt voor het gebruikersonderhoud (het binnenonderhoud) rechtstreeks door het Rijk gefinancierd. De grondslag voor deze bekostiging wordt gelegd in de programma's van eisen. Elke vijf jaar worden voor 1 oktober programma's van eisen voor de instandhouding van de schoolgebouwen vastgesteld. Deze moeten voldoen aan de redelijke behoeften en bevatten de componenten waaruit de voorzieningen zijn opgebouwd, de noodzakelijk geachte bedragen en de wijze waarop per vast te stellen aanvraag bekostiging wordt berekend. Ook hierbij wordt rekening gehouden met de bruto vloeroppervlakten en tevens het aantal leerlingen, zoals die middels een algemene maatregel van bestuur worden voorgeschreven.

2.2 Beleidsvorming

De verantwoordelijkheid voor huisvesting van onderwijs is door de wet verdeeld over twee partijen: de schoolbesturen (het bevoegd gezag) en de gemeentebesturen. Wat betekent dit voor beleidsvorming ten aanzien van onderwijshuisvesting?

Huisvesting vraagt om een langetermijnvisie van minimaal 15 á 20 jaar, terwijl de gemeentelijke politieke context binnen enkele jaren alweer ingrijpend kan veranderen. Ook de maatschappelijke context kan binnen korte tijd wijzigen. Hoe dynamisch de omgeving van besluitvorming ook is, huisvesting vraagt om keuzes die een bepaalde mate van toekomstvastheid hebben.

Schoolbesturen

Door de grotere autonomie die scholen hebben gekregen, is er schaalvergroting opgetreden. Landelijk gezien is het aantal schoolbesturen afgenomen en het aantal scholen per bestuur toegenomen[2]. In het openbaar onderwijs is in de afgelopen tien jaar het aantal basisscholen nagenoeg gelijk gebleven, maar is het aantal besturen met een derde afgenomen. Dit kan betekenen dat de schoolbesturen van grote onderwijsorganisaties, die meerdere scholen besturen, verder van de dagelijkse praktijk van hun scholen af zijn komen te staan. Door de schaalgrootte is er een risico dat er minder draagvlak is voor bestuurlijke besluiten binnen de lokale context. De verbinding tussen docenten en ouders enerzijds en het bestuur anderzijds dreigt dunner te worden[3].

Uit onderzoek onder een aantal scholen in de Noordelijke provincies[4] blijkt dat middelgrote tot grote besturen hun organisatie bestuurlijk beter op orde hebben dan de zogenaamde “éénpitters” (besturen met slechts één school). De grotere besturen kennen vaak een behoorlijke inrichting van het bestuur en een heldere taakverdeling, terwijl de éénpitters deze zaken vaak niet goed hebben geregeld en minder beleid hebben ontwikkeld. In het rapport wordt vastgesteld dat kwaliteit van besturen belangrijk is: bestuur is goed ingericht, taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk, beleid is vastgelegd en er wordt planmatig aan verbetering gewerkt.

Tegelijkertijd is er bij grotere scholen (als gevolg van de schaalgrootte) vaak meer professionaliteit en kennis beschikbaar op diverse gebieden, zoals onderwijshuisvesting. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van arbowetgeving, kwaliteit van het binnenklimaat, opstellen of beoordelen van meerjarenonderhoudsplannen en begeleiden en aansturen van onderhoudsprojecten.

Door hun grotere (financiële) zelfstandigheid voelen scholen zich minder afhankelijk van de lokale overheid. Vanuit het Rijk worden de scholen echter in de gaten gehouden. Zo is er in 2011-2012 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Rijk naar de financiële situatie van de 400 rijkste scholen. Het idee bestond dat scholen “teveel” financiële middelen zouden hebben[5].

De grotere autonomie die scholen hebben gekregen, betekent dat scholen keuzevrijheden hebben die grote consequenties voor de huisvesting kunnen hebben, zoals het oprichten of beëindigen van een school[6], het samengaan met een andere school (bijv. openbaar samen met bijzonder onderwijs), het kiezen voor of tegen participatie in brede scholen of kindcentra. Al deze keuzes haken in op het gemeentelijke beleid. Scholen en gemeenten moeten hierin samen optrekken.

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor huisvesting van scholen, zo staat in de wet. In het voortgezet onderwijs is die verantwoordelijkheid voor het grootste deel al bij de schoolbesturen komen te liggen (doordecentralisatie van onderhoudstaken). VO-scholen zijn verantwoordelijk voor buiten- en binnenonderhoud. In het primair onderwijs is de gemeente verantwoordelijk voor de nieuwbouw, renovatie, buitenonderhoud en de terreinen. De scholen zijn verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Gemeenten hebben daarbij van de wetgever een aantal voorschriften meegekregen. Zo moeten zij een verordening opstellen,

2 Berndsen e.a. 2012
3 Onderwijsraad 2008
4 Inspectie van het Onderwijs 2013
5 Inspectie van het Onderwijs 2012
6 Voor openbare scholen geldt dat de schoolbesturen aan de gemeenteraad toestemming moeten vragen om een school op te heffen of te laten fuseren.

een huisvestingsprogramma opstellen, een bekostigingsplafond vaststellen en de aanvragen van scholen beoordelen.

Gemeenten dienen te overleggen met de schoolbesturen over de verordening en de beoordeling van de aanvragen. Vooral aangaande de beoordeling van aanvragen duren procedures vaak lang en wordt de gang van zaken door schoolbesturen als bureaucratisch gezien[7].

Gemeenten zijn voor hun beleid afhankelijker geworden van de scholen. Een gemeente kan niet besluiten om een kleine school te sluiten, dat is aan de schoolbesturen. Wanneer een schoolbestuur er voor kiest een school te sluiten – hierover dient men tot overeenstemming te komen met de gemeente – wordt de gemeente eigenaar van het pand. Ook bij het beleid ten aanzien van brede scholen, sluiting van scholen in krimpgebieden en keuze voor nieuwbouw moeten gemeenten met schoolbesturen tot overeenstemming komen. Onder andere door dit soort situaties voelt men zich tot elkaar veroordeeld. Deze wederzijdse afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid komt voort uit het huidige stelsel en wordt als een van de belangrijkste knelpunten gezien.

Uit onderzoek[8] blijkt overigens dat de samenwerking door gemeenten positiever wordt beoordeeld dan door schoolbesturen. Van de in dat onderzoek bevraagde scholen is 71% voor aanpassing van de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Bij de gemeenten is dat 60%.

Bij beleidsvorming kunnen voor gemeenten ook andere aspecten een rol spelen. Zo bestaan er relaties tussen de kwaliteit van onderwijshuisvesting en diverse andere elementen. Het onderwijs en de leerprestaties worden positief beïnvloed door een goed gebouw met een gezond binnenklimaat en dat voldoet aan de wensen die de onderwijsmethoden daar aan stellen[9]. Ook de leefomgeving wordt positief beïnvloed door nieuwbouw, uitbreiding of renovatie van scholen, met als mogelijke neveneffecten meer veiligheid en hogere huizenprijzen[10].

Maatschappelijke ontwikkelingen

Een belangrijk vraagstuk in plattelandsgebieden is de krimp van de bevolking. Vooral in Groningen, Fryslân, Drenthe en delen van Brabant en Limburg kan een krimp van 10 tot 20 procent worden verwacht, die soms zelfs kan oplopen tot 30 procent. Naar schatting zit in Fryslân 18 procent van de scholen onder de opheffingsnormen (deze variëren van 23 leerlingen in zeer dunbevolkte gebieden tot 200 leerlingen in stedelijke gebieden)[11]. De krimp in leerlingenaantal kan leiden tot leegstaande lokalen, uitstel van onderhoud en (dreigende) fusie of opheffing. Omdat de bekostiging van de scholen is gebaseerd op het leerlingenaantal kan dit bovendien tot exploitatieproblemen leiden. De belangen van gemeente en schoolbesturen kunnen hierbij nogal uiteenlopen.

Een andere relevante ontwikkeling is de samenwerking tussen scholen en andere instellingen om meerdere voorzieningen integraal aan te bieden. De samenwerking wordt vaak gekenschetst als “brede school”. In veel gevallen worden de voorzieningen onder één dak gehuisvest, dan is er sprake van een multifunctionele accommodatie. In 90 procent van alle gemeenten staan brede scholen en het aantal neemt nog steeds toe; ongeveer de helft van de brede scholen in het primair onderwijs is ondergebracht in multifunctionele accommodaties. Tegelijkertijd is er aandacht voor integrale kindcentra voor onderwijs en opvang van kinderen van 0 tot 12 jaar. Bij de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties is de huisvesting van onderwijs vaak het vertrekpunt, terwijl daarnaast voorzieningen als een buurthuis, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal en sporthal in de accommodatie worden betrokken[12].

7 Gramberg 2012
8 Berndsen 2012
9 Hack 2011
10 Rosenberg 2011
11 Inspectie van het Onderwijs 2013
12 Gramberg 2010

Om goed te kunnen inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen is een Integraal HuisvestingsPlan (IHP) een effectief beleidsinstrument. Het opstellen van een IHP is een complex proces waarbij de inbreng van de diverse belanghebbenden nodig is. In het IHP worden o.a. de volgende zaken uitgewerkt:

- Bepalen uitgangspunten en randvoorwaarden,
- inventariseren knelpunten en ontwikkelingen,
- analyseren knelpunten en onderzoeken oplossingsrichtingen,
- uitwerken scenario's.

De uitgewerkte oplossingen en scenario's zullen draagvlak moeten hebben bij de verschillende betrokken partijen[13].

Verdeling van middelen

De exacte en gedetailleerde verdeling van verantwoordelijkheden van schoolbesturen en gemeenten is vastgelegd in een zogenoemde kruisjeslijst. Om tot een juiste verdeling te komen, zijn diverse zeer gedetailleerde regelingen opgesteld. De basis is dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het binnenonderhoud. De scholen ontvangen voor het aan hun toegewezen onderhoud een lumpsumbedrag van het Rijk. De hoogte van het bedrag wordt bepaald door het aantal leerlingen en het daaruit afgeleide aantal groepen, volgens complexe rekenformules. Hoewel scholen vanwege de lumpsum vrij zijn in de keuze van de besteding van hun gelden, mogen zij niet zelf investeren in huisvesting met geld dat zij van het Rijk ontvangen. In de praktijk gebeurt dit echter toch regelmatig, vanwege de vaak slechte kwaliteit van de schoolgebouwen. Volgens onderzoek van de Rijksbouwmeester in 2009 is 80% van de schoolgebouwen kwalitatief onder de maat[14].

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw, renovatie en buitenonderhoud. De hoogte van het bedrag dat zij hiervoor ontvangen in het gemeentefonds is gebaseerd op een veelheid van factoren, zoals inwoneraantal en oppervlak. Gemeenten zijn echter vrij om te bepalen hoeveel zij jaarlijks aan onderwijshuisvesting willen besteden. De gelden zijn niet geoormerkt, waardoor het in de regel ondoorzichtig is hoe groot het bedrag is dat door het Rijk voor dit doel aan de gemeente is toegekend. De PO-raad heeft op zijn website een rekenmodel gepubliceerd aan de hand waarvan is uit te rekenen hoe groot het (theoretische) bedrag voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds zou zijn. Doordat bedragen voor onderwijshuisvesting niet zijn geoormerkt, reserveren gemeenten in veel gevallen niet voor investeringen. In die gevallen moeten zij voor incidentele (grote) uitgaven dekking vinden. Sommige gemeenten geven daardoor in specifieke jaren veel meer uit dan verwacht. Investeringsbeslissingen worden op die manier afhankelijk van politieke prioriteiten in de begrotingscyclus en niet zozeer van technische kwaliteit en afschrijvingstermijnen[15].

In het kader van nieuwe wetgeving met betrekking tot doordecentralisatie stelt het Rijk dat gemeenten – landelijk gezien – jaarlijks 256 miljoen euro minder besteden aan onderwijshuisvesting, dan zij in het gemeentefonds krijgen uitgekeerd voor dat doel. In de discussie over deze wetgeving speelt dit bedrag een belangrijke rol.

Nieuwe wetgeving

De staatssecretaris van OCW is al geruime tijd bezig met het voorbereiden van een wet waarin doordecentralisatie in het primair onderwijs wordt geregeld. Het wetsvoorstel is voor advies aangeboden aan de Raad van State. De nieuwe wet zal op 1 januari 2015 ingaan.

[13] www.dhv.nl
[14] Rijksbouwmeester 2009
[15] Gramberg 2010

Aanleiding voor de wet is een aantal knelpunten die voortkomen uit de verantwoordelijkheidsverdeling in het huidige stelsel. In het conceptwetsvoorstel, zoals gestuurd naar de VNG (30 juli 2012) staan deze als volgt benoemd:

- Verschillende belangen,
- Trage procedures en administratieve lasten,
- Weinig autonomie bevoegde gezagsorganen,
- Inzet middelen buitenonderhoud (door gemeenten lager dan bijdrage van het Rijk aan gemeentefonds voor dat doel).

Het doel van de wet is om de knelpunten weg te nemen door de bevoegdheid van het buitenonderhoud over te dragen van de gemeente aan het bevoegd gezag van de school. Met de overheveling van bevoegdheden zal ook overheveling van geld gepaard gaan van het gemeentefonds naar het bevoegd gezag in de lumpsum.

Uit onderzoek van Regioplan[16] blijkt dat er veel draagvlak is voor de wijziging, vooral bij schoolbesturen, maar ook bij gemeenten. De reacties van de PO-raad en de VNG zijn overwegend positief, waarbij in het bijzonder de VNG een aantal kritische kanttekeningen heeft. Hierbij is voor de VNG vooral de vraag relevant hoeveel geld wordt er overgeheveld en op grond van welke criteria? Het voorstel van het ministerie is om 256 miljoen (zoals hierboven genoemd) uit het gemeentefonds te halen. Onduidelijk is nog of het bedrag betrekking heeft op de overheveling van het buitenonderhoud of bovenop een uitname in verband met de overheveling komt.

2.3 Uitvoering

Al eerder bleek dat de kwaliteit van schoolgebouwen in het grootste deel van de gevallen onder de maat is. Het betreft o.a. slecht binnenklimaat, energiehuishouding en functionaliteit. Het is bekend dat slechte huisvesting de leerprestaties negatief beïnvloedt[17]. Algemene maatstaven om de kwaliteit van de onderwijshuisvesting te meten, ontbreken, behoudens de minimale eisen die het Bouwbesluit en de Arbowetgeving stellen. Ten aanzien van de kwaliteit van schoolgebouwen is er geen specifiek toezicht. De Onderwijsinspectie richt zich uitsluitend op kwaliteit van onderwijsinhoud en opbrengsten.

Gemeenten hebben vanuit hun zorgplicht voor onderwijshuisvesting een rol, maar hebben geen formele toezichthoudende rol op de kwaliteit van schoolgebouwen. Gemeenten definiëren en beoordelen de kwaliteit aan de hand van normbedragen. Dit zegt echter nog niets over de daadwerkelijke kwaliteit van de schoolgebouwen.

In de praktijk blijkt dat gebruikers vaak ontevreden zijn over hun schoolgebouw. Het gaat hierbij naast de kwaliteit van het binnenklimaat bijvoorbeeld om achterstallig onderhoud en het niet meer voldoen aan de functionele eisen van deze tijd. De gemeenten oordelen over de staat van onderhoud positiever dan de schoolbesturen[18].

Voor de kwaliteit van het schoolgebouw is het van belang dat de uitvoering van onderhoud- en renovatieprojecten professioneel worden voorbereid en aangestuurd. Hiervoor is expertise nodig om goede afwegingen te kunnen maken tussen kwaliteitseisen voor huisvesting, onderwijsinhoudelijke eisen, bouwtechnische mogelijkheden en financiële randvoorwaarden.

[16] Berndsen 2012
[17] Gramberg 2010
[17] Hack 2011
[18] Berndsen 2012

Zowel gemeente als schoolbesturen beschikken soms niet of nauwelijks over de benodigde expertise. Daarnaast wordt de complexiteit van onderwijshuisvesting onderschat, waardoor onvoldoende gekwalificeerde mensen bij het proces betrokken zijn. Bij een bouwproces zijn een groot aantal partijen en disciplines betrokken. Het is van belang dat de toegankelijkheid van onafhankelijke informatie gewaarborgd is.

2.4 Sturing

Sturing door de gemeenteraad vindt plaats vanuit de kaderstellende rol van de raad. Het begrip kaderstelling is niet letterlijk vastgelegd in de Gemeentewet. Kaderstelling is echter belangrijk, om de volgende redenen:

- Een raad die kaders stelt bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen.
- Kaderstelling maakt het voor de raad mogelijk politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over belangrijke politieke keuzes en prioriteiten.
- De raad die heldere opdrachten formuleert aan het college, verschaft zich daarmee ook een mogelijkheid om goed de vinger aan de pols te houden over het tempo en de wijze waarop de beoogde doelen worden gerealiseerd (de controlerende rol van de raad).
- Slagvaardig bestuur is gebaat bij goede kaderstelling: goede kaders scheppen rust en ruimte doordat het bestuur weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand genomen kan worden[19].

Een definitie van kaderstelling is: het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.

Goede kaders hebben betrekking op inhoudelijke doelstellingen , de gewenste effecten van beleid, de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en de inzet van (financiële) middelen. Bij onderwijshuisvesting vindt in de meeste gevallen sturing voornamelijk plaats op basis van financiële kaders en kwantitatieve normen (zoals leerlingenaantal en bruto vloeroppervlak).

In haar brief aan de minister van 18 september 2012 benoemt de VNG een aantal belangrijke zaken ten aanzien van sturing door de gemeente:

- Schoolpanden zijn een belangrijk onderdeel van het maatschappelijk vastgoed en de sociale infrastructuur in wijken;
- Vanuit haar verantwoordelijk voor het **algemeen** belang is het belangrijk dat de gemeente de regie houdt voor een goede spreiding van onderwijsvoorzieningen;
- Met de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting kan de gemeente een integraal, en dus efficiënt accommodatiebeleid voeren;
- Voor de ontwikkeling van brede scholen en integrale kindcentra, een recente opvallende trend in het land, is de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting een belangrijk sturingsmiddel voor gemeenten;
- Gemeenten maken democratische en transparante keuzes vanuit het algemeen maatschappelijk belang, terwijl schoolbesturen op de eerste plaats het bijzondere belang van de school zullen laten prevaleren.

[19] Lenten e.a. 2004

2.5 Criteria en normenkader

Samengevat worden de onderstaande criteria gehanteerd voor de beoordeling van de onderzoeksvraag:

Hoe valt het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen en mogelijkerwijs te verbeteren?

Criteria voor de beoordeling van beleidsvorming:

Onderzoeksvraag	Normen
Onderzoeksvraag 2	Het gemeentelijke beleid voldoet aan de actuele wet- en regelgeving, dat betekent dat minimaal aan de volgende eisen is voldaan: • Er is een bekostigingsplafond vastgesteld; • De gemeenteraad heeft een verordening vastgesteld met betrekking tot de in de wet genoemde aspecten.
Onderzoeksvraag 2	Er is Integraal Huisvestingsplan, waarin ten minste de volgende zaken zijn uitgewerkt: • Inventarisatie van bestaande voorraad, kwantitatief en kwalitatief; • Afspraken met de schoolbesturen over verantwoordelijkheden en verdeling van budgetten; • Uitgangspunten en randvoorwaarden zijn bepaald; • Knelpunten en ontwikkelingen zijn geïnventariseerd; • Oplossingsrichtingen zijn onderzocht; • Scenario's zijn uitgewerkt.
Onderzoeksvraag 2 en 4	Het beleid is tot stand gekomen in overleg met de schoolbesturen
Onderzoeksvraag 3	De gemeente reserveert voor investeringen in onderwijshuisvesting
Onderzoeksvraag 3 en 4	Er is inzicht in het bedrag dat de gemeente jaarlijks ontvangt in het gemeentefonds en in de uitgaven aan onderwijshuisvesting

Criteria voor de beoordeling van de uitvoering:

Onderzoeksvraag	Normen
Onderzoeksvraag 5	De gemeente beoordeelt de kwaliteit van schoolgebouwen op basis van vastgestelde maatstaven, waarbij in elk geval zijn betrokken: bouwbesluit , Arbowetgeving, functionaliteit, binnenklimaat en energiehuishouding.
	De gemeente beschikt over voldoende gekwalificeerde mensen bij de beoordeling van de kwaliteit
	De gemeente beschikt over voldoende gekwalificeerde mensen bij de uitvoering van het bouwproces
	De toegankelijkheid van informatie bij het bouwproces is gewaarborgd
	De gebruikers zijn tevreden over de kwaliteit van de schoolgebouwen

Criteria voor de beoordeling van de sturing:

Onderzoeksvraag	Normen
Onderzoeksvraag 6	De gemeenteraad heeft het college ten aanzien van onderwijshuisvesting een duidelijk opdracht meegegeven ten aanzien van de volgende punten. • inhoudelijke doelstellingen zijn bepaald (minimaal met betrekking tot de kwaliteit van de panden en de locaties); • gewenste effecten van beleid zijn beschreven; • inzet van financiële middelen is bepaald: aan welke zaken de middelen worden besteed en de hoogte bedragen voor onderwijshuisvesting; • over inzet van middelen en uitvoering van beleid wordt transparant verantwoording afgelegd .

Onderwijshuisvesting in Súdwest-Fryslân

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het praktijkonderzoek uitgewerkt. Eerst komt aan de orde de totstandkoming van het beleid. Vervolgens wordt ingezoomd op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Daarna wordt beschreven hoe de sturing door de gemeenteraad verloopt.

3.1 Beleidsvorming

Lokaal beleid

De gemeente Súdwest-Fryslân noemt in het coalitieakkoord van 2010 onderwijshuisvesting als een van de vijf beleidsvelden voor harmonisatie. De "oude" gemeenten hanteerden verschillende werkwijzen voor de toekenning van budgetten voor onderwijshuisvesting. In hetzelfde akkoord wordt genoteerd (pag. 9): *Súdwest-Fryslân biedt aan jeugd en jongeren en ook aan volwassenen, optimale ontwikkelingskansen om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen. Accenten:*

- *Kleine scholen zo lang mogelijk behouden, mits de kwaliteit geborgd kan worden;*
- *Ontwikkelen van de mogelijkheid tot een brede school gedachte (voor-, tussen, naschoolse opvang) en bewust prioriteren;*
- *Stimuleren en ontwikkelen van accommodatiebeleid in de kernen.*

In het voorjaar van 2012 heeft een opiniërende bijeenkomst plaatsgevonden voor raadsleden. Daarna is gewerkt aan een Integraal huisvestingsplan. Dit is echter nog niet tot stand gekomen. Een belangrijke oorzaak hiervan is het feit dat schoolbesturen nog niet op één lijn zaten. In september 2012 is een ambtelijk concept[20] Integraal Huisvestingsplan als intern document verschenen; dit is niet aan de raadsleden verzonden. Een kadernotitie is nog niet verschenen.

In de programmabegroting 2013 wordt o.a. verwezen naar de verordening voorziening huisvesting onderwijs, het programma onderwijshuisvesting en het IHP. Hierna worden deze achtereenvolgens belicht.

Verordening

Per 1 januari 2012 is een nieuwe verordening opgesteld voor de huisvesting van onderwijs. Deze is tot stand gekomen o.a. na raadpleging van de raadscommissie Boarger en Mienskip. Ook ligt aan de verordening een op overeenstemming gericht overleg ten grondslag. In de verordening wordt zeer gedetailleerd beschreven op basis van welke criteria aanvragen worden toegekend. Hierbij tellen aspecten mee o.a. ten aanzien van capaciteit (het opheffen van tekorten), onderhoudsniveau en wettelijke (bouwkundige) eisen.

Op de criteria zijn uitgebreide regels van toepassing, die als bijlagen in de verordening worden beschreven. Met behulp van de verordening kan nauwkeurig worden bepaald welke aanvragen wel en welke niet worden gehonoreerd. Ook het proces van aanvragen en toekenning dan wel afwijzing is beschreven.

[20] Er wordt gesproken van ambtelijk concept, omdat de scholen en gemeente nog niet tot overeenstemming zijn gekomen over het IHP.

Programma onderwijshuisvesting

Volgens de wet moeten scholen ieder jaar voor 1 februari geld aanvragen voor gewenste verbouwingen, nieuwbouw of renovaties in het jaar daarna. Het betreft werkzaamheden die voor de wet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. In 2012 hebben scholen hun aanvragen gedaan voor 2013. Deze zijn verwerkt in één document (*Aanvragen programma onderwijshuisvesting 2013)* waarin alle aanvragen per schoolbestuur en per schoolgebouw zijn gerangschikt en beoordeeld. In de raad van 6 november is door het college een voorstel gedaan voor bekostiging en uitvoering van het programma voor 2013. De uitvoering van het programma is gebaseerd op de criteria uit de verordening. Per aanvraag is beschreven hoe en op grond van welke criteria uit de verordening de aanvraag is getoetst.

In de gemeenteraad van 13 december 2012 is besloten over het door het college voorgestelde programma onderwijshuisvesting en de bekostiging daarvan. Het wettelijk voorgeschreven bekostigingsplafond is daarmee tevens bepaald.

Integraal Huisvestingsplan (IHP)

In september 2012 is een ambtelijk-concept Integraal Huisvestingsplan[21] opgesteld, dat tot stand is gekomen mede in overleg met de schoolbesturen. Er is echter op dat moment niet met alle scholen overeenstemming over de definitieve uitwerking van het plan; over meerdere punten is nog discussie. Doelen van het IHP worden als volgt geformuleerd (pag. 6):

- De wettelijke taak voor onderwijshuisvesting integraal en beleidsmatig aanpakken.
- Door de integrale aanpak ontstaat afstemming tussen vraag en aanbod. Eveneens wordt een link gelegd tussen onderwijsgebouwen en de accommodatievraag en -behoefte van andere organisaties. In overleg met schoolbesturen en dorpsbelangen wordt bekeken welke partners in de leegstand resp. nieuwbouw zouden kunnen. Dit is een vervolgactie in het kader van het integraal accommodatiebeleid.
- De schoolbesturen meer zicht geven op het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid en het tijdstip waarop eventuele knelpunten worden opgelost.
- Inzichtelijk maken welk beslag de onderwijshuisvesting de komende jaren op de gemeentebegroting zal leggen.

De wettelijke zorgplicht van de gemeente voor onderwijshuisvesting wordt in het IHP als volgt vertaald: *Concreet betekent dit dat de scholen voldoende m2 bruto vloeroppervlak dienen te hebben en dat deze m2 ook op een sober doch doelmatige wijze onderhouden dienen te worden* (pag. 8). In het IHP wordt ingegaan op ontwikkelingen en beleidsuitgangspunten in relatie tot onderwijshuisvesting. Daarbij worden genoemd functionaliteit van een gebouw ten opzichte van nieuwe onderwijsvormen, passend onderwijs, brede school en multifunctionele accommodaties, integraal kindcentrum, buitenschoolse opvang en tenslotte de nieuwe wetgeving waarin onderhoud wordt overgeheveld naar de schoolbesturen.

Aparte aandacht wordt besteed aan de te voorziene krimp van de bevolking binnen de gemeente in de komende jaren. De bekostiging van scholen wordt door het Rijk beëindigd wanneer het aantal leerlingen op een school beneden de 160 (in Sneek en Bolsward) of 36 (overig) leerlingen daalt. Op 29 mei 2013 heeft staatssecretaris Dekker in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat hij minimumnorm van 100 leerlingen, waarvan sprake was, niet wil hanteren. Scholen met minder dan 145 leerlingen ontvangen op dit moment een zogenoemde “kleine scholentoeslag” . Om samenwerking tussen scholen in krimpregio’s te stimuleren, is de staatssecretaris van plan de huidige extra toeslag (bekostiging door het Rijk) af te schaffen. Dit zal voor de kleine scholen grote impact hebben.

[21] kortheidshalve wordt dit afgekort tot IHP

Uit in het IHP gebruikte gegevens blijkt dat wordt verwacht dat tot 2021 een leerlingendaling van 22% zal plaatsvinden. De grootste daling wordt verwacht in de kernen rondom Sneek en Bolsward. In een recent onderzoek van Partoer (pag. 9) blijkt dat de afwezigheid van een school in een dorp geen invloed heeft op kenmerken van leefbaarheid zoals het voorzieningenniveau, verenigingsleven en werkgelegenheid. Hierbij moet worden opgemerkt dat het voorzieningenniveau wordt gemeten op de dimensies supermarkt, huisarts, dorpshuis en halte OV. De aanwezigheid van een school heeft op deze manier geen invloed op de leefbaarheid. Deze uitkomst is bovendien in tegenspraak met onderzoek van Rosenberg (2011). Uit respons van sommige schoolbesturen komt naar voren dat ouders in veel gevallen wel hechten aan de aanwezigheid van een school in het eigen dorp. Anderen menen dat ouders vooral de kwaliteit belangrijk vinden en minder hechten aan de locatie.

De bevolkingssamenstelling blijkt in een dorp zonder school niet anders te zijn dan in een dorp met school.

Voor een gezond financieel-economisch perspectief wordt doorgaans uitgegaan van een leerlingenaantal van minimaal 80, en beter nog een aantal van 120-140 leerlingen. Als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs is door de onderwijsinspectie vastgesteld dat de zwakke scholen zich voornamelijk in de categorie kleine scholen bevinden.

Gezien de krimp zou – zo wordt in het ambtelijk concept IHP vastgesteld – een goed gespreid aanbod van scholen wenselijk zijn. Echter, de schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het besluiten over in stand houden of opheffen van scholen, zolang zij niet onder de genoemde normen voor leerlingen aantal komen. Voor openbare scholen geldt dat de schoolbesturen aan de gemeenteraad toestemming moeten vragen om een school op te heffen of te laten fuseren (pag. 8). De opvattingen van de schoolbesturen in de gemeente hierover lopen zeer uiteen.

Er zijn negen schoolbesturen, die heel verschillend van grootte zijn. In sommige gevallen acteren zij door de hele gemeente, soms zelfs over de gemeentegrenzen heen, in andere gevallen slechts op één plek. In de gemeentelijke Ontwikkelvisie wordt een indeling gehanteerd van negen clusters. Om aan te sluiten bij deze ontwikkelvisie worden deze clusters ook in het IHP gebruikt. De negen schoolbesturen zijn in de verschillende clusters in verschillende combinaties vertegenwoordigd. De krimpproblematiek verschilt in de verschillende clusters sterk. Afzonderlijk van elkaar hebben de scholen hun eigen visie op krimp ontwikkeld. Sommigen pleiten voor instandhouding van kleine scholen, andere vinden dat de scholendichtheid minder zou kunnen. Alle respondenten vinden het van belang vooral plaatselijk met ouders in gesprek te gaan, waarbij zij de kwaliteit van het onderwijs centraal willen stellen. Overigens ervaren sommige scholen de meerwaarde van een indeling in (deze) clusters niet.

Na de inventarisatie van de diverse beïnvloedende factoren wordt in het IHP de volgende visie op onderwijshuisvesting geformuleerd (pag. 16): *"De gemeente Súdwest-Fryslân wil komen tot een bestand van kwalitatief toereikende en toekomstbestendige onderwijshuisvesting"*. Dit betekent dat de gebouwen:

- Aansluiten bij de eisen van het hedendaagse onderwijs in vorm en omvang.
- Passend zijn voor de instellingen die zij huisvest.
- Veilig zijn in bouwkundig en installatietechnisch opzicht.
- Aansluiten bij de uitgangspunten van duurzaam bouwen.
- Een gezonde leer- en werkomgeving bieden voor de leerlingen en het personeel.

De doelen voor onderwijshuisvesting worden als volgt gedefinieerd:

- Gezonde gebouwen
- Duurzame gebouwen
- Flexibele gebouwen
- Volle gebouwen
- Bekostigde gebouwen
- Functionele gebouwen
- Nette, goed onderhouden gebouwen
- Veilige gebouwen

Bij elk van deze doelen wordt beschreven wat dit voor de visie van de gemeente betekent. Ten aanzien van ruimtebehoefte wordt vastgehouden aan strakke normen (elke school is geïnventariseerd); leegstand wil de gemeente voorkomen, waarbij medegebruik een belangrijke mogelijkheid is. Men wil creatief met de mogelijkheden omgaan. In het ambtelijk concept IHP wordt de mogelijkheid genoemd dat een school met capaciteitstekort deels gebruik gaat maken van ruimte bij een andere school, die heeft te kampen met leegstand. De gemeente kan leegstand vorderen ten behoeve van onderwijs, ook als de ruimte is verhuurd aan derden (pag. 19). De verordening biedt echter de mogelijkheid om lokalen te onttrekken aan de onderwijsbestemming en ze daarmee in te zetten voor andere doeleinden. Opgemerkt wordt dat dit maatwerk is. Gebruik van multifunctionele accommodaties (MFA'S) wordt tevens als mogelijke optie genoemd. Voor goed onderhoud baseert het IHP zich op de meerjaren onderhoudsplannen (MOP). De plannen worden in 2014 en 2015 uitgevoerd en in 2015 geactualiseerd. De plannen zijn tot stand gekomen in overleg met de schoolbesturen (IHP pag. 20). Doel is om de huidige staat van onderhoud te behouden. Dat betekent dus geen kwaliteitsverhoging. Wat betreft nieuwbouw, wordt uitgegaan van een levensduur van een gebouw van minimaal 40 jaar (IHP pag. 21)[22] Bij de keuze voor renovatie of nieuwbouw wordt in het IHP uitgegaan van de economisch meest voordelige optie. Er is geen inventarisatie beschikbaar voor de langere termijn waarin is gekeken naar de leeftijd van de huidige voorraad en mogelijke renovatie of vernieuwing. Ten aanzien van de diverse aspecten van veiligheid wordt teruggevallen op de wetgeving. Voor een gezond binnenklimaat wordt de voorkeur uitgesproken voor simpele maar doeltreffende aanpassingen boven dure installatietechnische oplossingen. Wat betreft duurzaamheid wordt uitgegaan van de spelregels uit het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid (pag. 24):

- meer in de menselijke behoefte voorzien
- de bodem minder uitputten dan we nu doen
- minder schadelijke chemische stoffen gebruiken dan we nu doen
- de natuur minder aantasten dan wij nu doen.

Het ambtelijk concept IHP volgt de wet waar het gaat om bouwheerschap (de opdrachtgever voor het laten uitvoeren van een voorziening): dit is het schoolbestuur.

Tenslotte wordt in het IHP per cluster uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen, knelpunten en mogelijke scenario's: in grote lijnen worden de volgende knelpunten gesignaleerd:

[22] In de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de gemeente Súdwest-Fryslân is opgenomen dat een permanent gebouw ten minste voor 60 jaar als volwaardige huisvesting voor het onderwijs kan dienen (art 1m). De gemeente schrijft echter nieuwbouw af in 40 jaar. Hoe er na 40 jaar omgegaan wordt met een schoolgebouw, wordt per schoolgebouw bekeken (staat, functionaliteit) en is ook afhankelijk van eventuele (grote) renovatie en/of uitbreidingen in eerdere jaren. Op basis van deze informatie kan worden besloten over te gaan tot renovatie of nieuwbouw.

Bij het uitwerken van de scenario's zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd (pag. 27):

- Goede spreiding.
- Prognoses.
- Ondergrens 23 leerlingen.
- Wensen nieuwbouw, algehele aanpassing schoolbesturen.
- Voornemens tot sluiting van scholen.
- Verwijzing naar leegstand binnen 2 km hemelsbreed.
- Staat van het gebouw (meerjaren onderhoudsplan).
- Boekwaarde.
- Afweging kosten nieuwbouw (inclusief tijdelijke huisvesting tijdens de bouw, aankoop terrein, boekwaarde, etc.) versus kosten algehele aanpassing (renovatie).

Uitgangspunten voor de bedragen:

- Normvergoedingen uit Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Súdwest-Fryslân.
- Prijspeil 2012.
- Inclusief 21% BTW.
- Exclusief herontwikkeling/herbestemming vrijkomende onderwijslocaties[23].

Daarnaast wordt als uitgangspunt genoemd: volle gebouwen (pag. 34)

Bij de uitwerking van de scenario's en de onderbouwing van voorkeurscenario's wordt vooral gekeken naar de uitgangspunten van volle gebouwen (dus zo weinig mogelijk leegstand) en (investerings-)kosten, waarbij met de prognoses voor leerlingenaantal tot 2023 rekening wordt gehouden. Ook wordt uitgegaan van de aanspraken die scholen kunnen maken op aantal m2 (op basis van leerlingenaantal)en op mogelijke nieuwbouw (mede op basis van de verordening). De gemeente doet daarbij een beroep op samenwerking tussen de verschillende schoolbesturen. In de meeste gevallen wordt, vanwege de hoge investeringskosten en daar tegenoverstaande leegstand in bestaande schoolgebouwen, niet gekozen voor nieuwbouw van scholen of kindcentra. Tijdens een van de laatste bijeenkomsten van de gemeente met schoolbesturen over het ambtelijk concept IHP is, volgens een van de schoolbestuurders, door de gemeente het kader aangegeven van geen nieuwbouw, tenzij nut en noodzaak daarvan kan worden aangetoond. Volgens een respondent van de gemeente staat de gemeente nu genuanceerder tegenover nieuwbouw dan ten tijde van het opstellen van het IHP: *"nieuwbouw kan bespreekbaar zijn wanneer scholen bereid zijn tot samenwerking"*. Nieuwe wensen worden echter, volgens deze respondent, lang niet allemaal gehonoreerd. In één geval wordt gekozen voor uitbreiding (De Ark pag. 45). Voor één school is reeds in 2012 vervangende nieuwbouw toegekend (it Grovestinshof, pag 50). Voor De Welle moet echter – in combinatie met Grovestinshof (in Koudum) nog een keuze worden gemaakt. In 3 gevallen is gekozen voor tijdelijke uitbreiding (De Barte – Hemelum, It Finster – Workum, De Earste Trimen – Folsgare).

Op pag. 41 wordt opgemerkt : *"De wens om een brede school[24] te ontwikkelen betekent dan ook niet automatisch dat er nieuwbouw plaats zal vinden. Functionaliteit van de schoolgebouwen is ook op te lossen door een algehele aanpassing toe te kennen."*

[23] In de huidige economische omstandigheden kan niet worden uitgegaan van een opbrengst bij het her ontwikkelen of herbestemmen van vrijkomende schoollocaties.

[24] Een brede school is een inhoudelijke samenwerking tussen scholen en samenwerkingspartners zoals peuterspeelzaal, centrum voor jeugd en gezin, kinderopvang, sport etc. Vaak wordt gedacht dat als men een brede school wil ontwikkelen, men dan ook automatisch nieuwbouw krijgt. Huisvesting en samenwerking moeten echter los van elkaar worden gezien.

Het besluitvormingsproces

In de oude gemeenten Sneek en Bolsward waren Integrale Huisvestingsplannen opgesteld. In beide gemeenten zijn de ervaringen daarmee positief geweest, zo geven schoolbesturen en raadsleden aan. Ook in de nieuwe gemeente is gekozen voor het opzetten van een IHP, zoals duidelijk is geworden. De besluitvorming rond het Integraal huisvestingsplan neemt echter veel tijd en verloopt moeizaam, in het bijzonder door het grote aantal betrokkenen en door de uiteenlopende belangen van de betrokken partijen.

Op 15 februari 2012 heeft een overleg met alle schoolbesturen plaatsgevonden; daarnaast zijn er bilaterale gesprekken geweest. Tegelijkertijd zijn alle schoolgebouwen geïnspecteerd en is er een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw opgesteld. Op 30 mei 2012 is er een opiniërende bijeenkomst geweest over krimp en de gevolgen daarvan voor onderwijshuisvesting met de raadscommissie Boarger en Mienskip en de schoolbesturen. Na diverse overleggen tussen gemeente (wethouder en ambtenaren) en scholen (ook op individueel niveau) is het concept IHP tot stand gekomen. Over een aantal situaties en scenario's is echter op dat moment geen overeenstemming bereikt. In mei 2013, na gesprekken tussen wethouder en scholen, zijn gemeente en schoolbesturen opnieuw rond de tafel gegaan om tot een gezamenlijk IHP te kunnen komen, deze keer onder leiding van een externe partij. Intussen hebben op ambtelijk niveau diverse (organisatie-) wijzigingen plaatsgehad (er is o.a. een andere projectleider IHP) en heeft wethouder Tolsma de portefeuille onderwijs overgedragen aan wethouder Sinnema. Daarmee is deze al de derde wethouder op onderwijshuisvesting sinds de fusie.

De nieuwe wethouder heeft de gesprekken met de scholen overgenomen. Net als wethouder Tolsma wil ook wethouder Sinnema graag in gesprek blijven met de schoolbesturen en tot overeenstemming komen. Echte kaders geeft hij voor de gesprekken niet mee. Wel vindt hij het van belang om voorzieningen in het kader van leefbaarheid in de dorpen mee te wegen. Hij merkt op dat ook de gemeenteraad kijkt naar leefbaarheid en gevoelig is voor het opheffen van kleine scholen. Uit interviews met schoolbestuurders blijkt echter dat scholen en ouders meer waarde hechten aan kwaliteit van het onderwijs. De rol van de gemeente in dit proces ziet de wethouder vooral als sturend op het beleid ten aanzien van nieuwbouw, renovatie en sluiting. Het proces is vooral financieel gedreven, merkt hij op.

Het in paragraaf 3.1 beschreven IHP is een ambtelijk concept van september 2012. Er heeft geen formele besluitvorming plaatsgehad over het IHP. Over de beschreven scenario's is nog geen overeenstemming met de schoolbesturen. Sommige bestuurders kennen het concept (daarom) geen waarde toe, zo blijkt uit interviews. Volgens een respondent van de gemeente wordt de vertraging veroorzaakt door het feit dat de schoolbesturen *"pas nu (voorjaar 2013) nadenken over hun visie op de onderwijshuisvesting in de toekomst"*. Een andere gemeentelijke respondent merkt op dat het een traject is waarbij vooral vertrouwen in elkaar nodig is en dat de gemeente wellicht te snel na de fusie dit document heeft willen opstellen.

Tijdens het treffen in mei is door de gemeente de verwachting uitgesproken dat er begin 2014 een IHP aan de gemeenteraad voorgelegd zal kunnen worden. Uit interviews met schoolbestuurders blijkt dat zij deze planning te ambitieus achten. Scholen willen de ouders betrekken bij het besluitvormingsproces en hebben daarvoor tijd nodig. *"Zonder de ouders gaat het niet werken"* , aldus een respondent. Daarnaast zien zij complicerende factoren in de aankomende nieuwe wetgeving ten aanzien van de overheveling van budget voor onderhoud en in het aangekondigde beleid van staatssecretaris Dekker inzake kleine scholen[25].

[25] zie paragraaf 3.2

Een van de respondenten van de gemeente signaleert dat het problematisch is om tot overeenstemming te komen met alle schoolbesturen gezamenlijk en allen op één lijn te krijgen. De een wil wel opheffen, de ander niet, de een wil wel samen in een schoolgebouw, de ander niet , wel of geen kindcentra, multifunctionele accommodaties etc. Ook schoolbestuurders uiten kritiek op het verloop van de besluitvorming. Zij merken in dit kader op dat de gemeente met te veel partijen, en teveel uiteenlopende belangen rond één tafel zit. Die aanpak werkt eerder averechts. De schoolbesturen zullen aan die tafel de kaarten voor de borst houden, aldus een respondent. Een schooldirecteur vindt dat directeuren wel willen samenwerken, maar dat vooral op het niveau van de bestuurders samenwerking lastig is, omdat die vooral gericht zijn op het in stand houden van de eigen organisatie. Er is sprake van onderlinge concurrentie. *"Je moet elkaar wel iets gunnen"*, aldus een van de bestuurders. De schoolbestuurders verwachten van de gemeente een duidelijker visie, kaders en missen in de discussie de samenhang met gemeentelijk beleid aangaande kindcentra, multifunctionele accommodaties, leefbaarheid. *"Wij missen de droom"*, wordt gezegd.

Door sommige schoolbestuurders wordt getwijfeld aan de effectiviteit van een IHP als instrument om tot een lange termijnbeleid te komen. Enkelen van hen zijn van mening dat de kaders teveel politiek gekleurd zijn, waarbij de thema's krimp en bezuinigingen eerder kader stellend zijn dan inhoud en vernieuwing van onderwijs. Zij vinden dat de gemeente zich goed moet bezinnen op haar positie. De gemeente regisseert op organisatie en procedure en niet op inhoud. Door zich ermee te bemoeien wordt het ingewikkelder, vinden sommige bestuurders. Er wordt gezegd dat de gemeente de schoolbesturen niet moet willen dwingen, maar initiatieven tot samenwerking vanuit de scholen zelf laten komen. De geïnterviewde schoolbestuurders twijfelen of een IHP daadwerkelijk tot stand zal komen. Tegelijkertijd laat een medewerker van de gemeente weten dat tijdens de meest recente bijeenkomst (juni 2013) alle schoolbesturen hebben aangegeven dat zij graag willen dat er een IHP komt en dat zij zich daarvoor willen inzetten.

Raadsleden zijn van mening dat de doorlooptijd van het IHP te lang is. Door de lange doorlooptijd worden gestelde kaders en gemaakte afspraken ingehaald, zo stelt een raadslid. Zij zouden ook voor de ouders een snellere besluitvorming wensen. Raadsleden stellen vast dat schoolbesturen niet op één lijn zijn te krijgen. Zij streven niet naar samenwerking, maar naar behoud van de eigen identiteit. Het grote aantal schoolbesturen staat bovendien een constructieve samenwerking in de weg, aldus respondenten. Ook (en vooral) de verschillende denominaties zijn belemmerend voor samenwerking tussen schoolbesturen.

Verdeling van middelen

In opdracht van het college is in april 2013 opgeleverd de *Financiële rapportage onderwijshuisvesting* met als doel de financiën inzake onderwijshuisvesting inzichtelijk te maken. In de notitie wordt inzicht gegeven in de opbouw van de budgetten en bedragen in de begroting, de dekking daarvan en worden mogelijke financiële risico's beschreven. Er wordt daarbij rekening gehouden met toekomstige leegstand op basis van de scenario's uit het ambtelijk-concept IHP en de reeds bekende aankomende leegstand. Bij sluiting van een school wordt het gebouw (via een kadastrale akte) overgedragen aan de gemeente, die daarmee een leegstaand gebouw in bezit krijgt. Daarnaast worden als risico's genoemd de lopende bezwaarschriften, de in het IHP genoemde wensen voor nieuwbouw, spoedaanvragen, de opheffingsnorm van 100 leerlingen, de nieuwe wetgeving ten aanzien van overheveling van taken en budget naar de scholen, grondkosten en de toevoeging van Boarnsterhim per 2014. Aan de genoemde risico's zijn in de meeste gevallen bedragen gekoppeld; van een aantal situaties heeft men de kosten nog niet kunnen inschatten (pag. 6).

Na een beschrijving van de bekostigingsmethoden in de vijf oude gemeenten wordt de methodiek voor de huidige gemeente Súdwest-Fryslân beschreven. Er wordt met een egalisatiereserve gewerkt (voornamelijk omdat in Bolsward en Sneek de laatste jaren relatief veel nieuwbouw is gepleegd, waardoor de investeringslasten de eerste jaren vrij hoog zijn).

Jaarlijks wordt uit de egalisatiereserve een bedrag onttrokken om de totaalkosten te dekken en deze niet voor 100% ten laste van de exploitatie te laten komen. In 13 jaar tijd wordt de hoogte van deze reserve daardoor teruggebracht van € 21,3 miljoen in 2013 tot € 15,8 miljoen in 2026.

Het (fictieve) jaarlijkse bedrag dat in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting bestemd zou zijn wordt op basis van berekening bepaald op € 7,8 miljoen, waarvan 4.051.748 voor het basisonderwijs. Het is een fictief bedrag, omdat in het Gemeentefonds de bedragen niet zijn geoormerkt; de gemeente heeft de vrijheid om zelf te bepalen hoeveel zij aan onderwijshuisvesting wil besteden. In het IHP wordt nog gesteld (pag. 52) dat het niet mogelijk is te berekenen hoe hoog de component voor onderwijshuisvesting is, vanwege het feit dat in het cluster educatie tevens een flink aantal andere zaken met betrekking tot onderwijs zijn opgenomen. Respondenten geven aan dat op het moment van opstellen van het IHP niet alle relevante gegevens bekend waren om een berekening te kunnen maken.

Er wordt daarom in het IHP uitgegaan van een bedrag ten gunste van de exploitatie (uit de reserve onderwijshuisvesting) van de stand van de reserve per 1 januari 2012 verminderd met de totale kosten voor onderwijshuisvesting in het laatste jaar van het IHP. (pag. 52 IHP). Binnen de looptijd van het IHP komt dan € 11.190.609 ten gunste van de exploitatie van de gemeente. Op die manier worden de kosten van de onderwijshuisvesting geëgaliseerd. In de notitie van april dit jaar, zoals hierboven beschreven komt de onttrekking uit de reserve neer op een bedrag van € 5,5 miljoen tot 2026.

Om de totaal begrote kosten van €11,7 miljoen (in 2013) en € 9,9 miljoen (in 2014) te dekken wordt, naast het berekende bedrag uit het gemeentefonds, jaarlijks geld ingezet vanuit de perspectiefnota, en de reserve. Vooral door de beschikbaar gestelde gelden in de Perspectiefnota (van € 221.000 in 2013 tot € 734.000 in 2016 structureel), behoeft er minder geld uit de reserve te worden onttrokken. Citaat uit de Perspectiefnota 2013-1016 (pag. 12):

(c) Onderwijshuisvesting

In relatie tot Onderwijshuisvesting is een Integraal Huisvestingsplan (IHP) in de maak. Bij de verkenning om tot een aanpak te komen zijn een aantal zaken opgemerkt die nu al als een onontkoombare extra structurele last moeten worden meegenomen. Er is rekening gehouden met drie onderdelen: (a) de jaarlijkse bouw van één nieuwe school met een gemiddelde investering van € 1,5 miljoen (structurele last € 112.500 in 2013 oplopend naar € 450.000 in 2016), (b) een jaarlijks investeringsbudget voor spoedaanvragen ter hoogte van € 0,5 miljoen (structurele last € 58.500 in 2013 oplopend naar € 234.000 in 2016) en (c) een verhoging van structurele uitgaven vanwege leegstand (structurele last € 50.000 vanaf 2012).

Met ingang van 1 januari 2015 wil het Rijk de budgetten voor groot onderhoud en aanpassingen overhevelen van de gemeenten naar de scholen. Tegelijkertijd wil het Rijk € 256 miljoen uit het Gemeentefonds halen en dit bedrag aan de scholen beschikbaar stellen. In de notitie wordt de korting voor de Gemeente Sudwest-Fryslân geschat op 15% van het totaal dat de gemeente uit het Gemeentefonds ontvangt voor onderwijshuisvesting, te weten € 1,2 miljoen op jaarbasis. Door het ministerie van OCW is nog niet bekend gemaakt hoeveel de korting voor Súdwest-Fryslân daadwerkelijk zal bedragen. (De genoemde 15% is ook het percentage dat de korting van € 256 miljoen uitmaakt van het landelijk totaal dat beschikbaar is voor onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds). Er wordt in de notitie melding gemaakt van diverse onzekerheden, zoals het feit dat er nog geen overgangsregeling voor de overheveling van onderhoud en aanpassing bekend is; ook is nog niet bekend of renovaties onder de overheveling gaan vallen. Vastgesteld wordt dat de onttrekking van de gelden als een bezuiniging moet worden gezien.

De conclusies uit het onderzoek worden in de notitie als volgt getrokken:

- de huidige onderwijshuisvestingsmiddelen zijn voldoende om de verwachte kosten van de onderwijshuisvesting tot en met 2026 te dekken onder voorwaarde dat er geen gelden voor andere doeleinden aan de reserve huisvesting onderwijs worden onttrokken en dat de PPN 2013-gelden als dekkingsmiddelen blijven bestaan;
- de verwachte bezuiniging op de onderwijshuisvestingsmiddelen met ingang van 2014 van ca. € 1,2 miljoen kan voor minimaal de helft worden opgevangen binnen de onderwijshuisvestingsbegroting;
- eventueel benodigde grond voor nieuwbouw/uitbreiding van de onderwijsgebouwen om niet door de gemeente ter beschikking wordt gesteld;
- aan de onderwijsbestemming onttrokken gebouwen tegen boekwaarde overgaan naar team ontwikkeling.

3.2 Uitvoering

Na de reorganisatie binnen de gemeente Súdwest-Fryslân is het strategisch en uitvoerend beleid samengevoegd in één team. Onderwijshuisvesting is ondergebracht in het team ORJW (Onderwijs, RMC, Jeugd en Welzijn). De teammanager is opdrachtgever voor het project IHP en zij managet – volgens eigen zeggen - het team, maar niet op de inhoud. Er zijn twee medewerkers (van wie één wordt ingehuurd) binnen het cluster onderwijshuisvesting, die inhoudelijk verantwoordelijk zijn. Eén van hen is projectleider van het project IHP. De tweede medewerker beoordeelt de aanvragen van scholen in het kader van het *Programma onderwijshuisvesting*. De beoordelingen worden gedaan op basis van de verordening, zo blijkt uit interviews en uit het *Programma Onderwijshuisvesting*. Aanvragen en toekenningen kunnen uiteenlopen van kleiner onderhoud tot nieuwbouw. Bij renovatie of nieuwbouw, kan de gemeente of de school bouwheer zijn. Respondenten beschrijven de volgende werkwijze. Wanneer de gemeente bouwheer is, wordt dit als project aangemerkt bij het team projecten. Het team projecten is ondergebracht bij de flexpool. Deze levert de projectleider. Daarnaast participeren in een bouwproject technici van het team openbare werken (voorheen het ingenieursbureau). Wanneer de school bouwheer is, heeft de gemeente een toezichtrol. De school is in dat geval opdrachtgever voor de uitvoering, komt met een plan en dient een aantal offertes in. In overleg wordt één van de offertes gekozen, waarna de school de uitvoering van de bouw organiseert. Bij renovaties betaalt de gemeente op basis van werkelijk gemaakte kosten, bij nieuwbouw op basis van een normbedrag. De toezichtrol van de gemeente wordt ingevuld door een projectleider. Er wordt toezicht gehouden op de bouw, het aantal m2, bestek en vergunning. Bovendien is er regie op het inrichten van de omgeving (toegangswegen, parkeren, verlichting, etc.), waarvoor te allen tijde de gemeente verantwoordelijk voor is.

In de uitvoering van (nieuw-)bouw en onderhoudsprojecten wordt (onafhankelijk van de vraag wie als bouwheer optreedt) door de gemeente projectmatig gewerkt, om alle processen op elkaar af te stemmen. Relevante informatie wordt via het project uitgewisseld (bijvoorbeeld ten behoeve van afstemming tussen de nieuwbouw en de inrichting van de omgeving). Daarnaast worden door de school zelf vaak informatie en foto's over de werkzaamheden op de eigen website geplaatst.

Er zijn diverse bouwprojecten onderhanden; deze komen voort uit besluiten vanuit de voormalige oude gemeenten. Zo worden in Sneek (vanuit het IHP van de oude gemeente) twee scholen nieuw gebouwd: De (Drie)Master en de Piet Bakkerschool. Beide scholen zijn bijna gereed en worden na de zomer in gebruik genomen. Voor de Driemaster moest vorig jaar extra geld worden gezocht vanwege de aanleg van een weg, die niet in het budget was meegerekend. Het schoolbestuur is hier bouwheer, de gemeente toezichthouder.

Een respondent van de gemeente geeft aan dat dit project in goed overleg is uitgevoerd. Deze school wordt – zo is kort geleden besloten - een zogenaamde Steve Jobsschool, met een heel eigen onderwijsconcept. Bij het ontwerp is daarmee geen rekening gehouden. De respondent vraagt zich af of de school, wanneer deze nieuw wordt opgeleverd, wel aan de voor het nieuwe concept geldende eisen voldoet. Een raadslid concludeert naar aanleiding van dit voorbeeld dat het moeilijk is om op alle ontwikkelingen voldoende te anticiperen.

In Workum is in 2011 door de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân budget toegekend voor vervangende nieuwbouw voor de St. Ludgerusschool. Er was door de (voormalige) gemeente Nijefurd al een toezegging gedaan en de nieuwe gemeente heeft deze overgenomen. In Koudum is voor de Grovestinshof budget toegekend voor vervangende bouw.

Naar nieuwe wensen wordt kritisch gekeken, zo wordt door ambtenaren gemeld in interviews. Schoolbestuurders geven aan dat de gemeente uitsluitend werkt vanuit de verordening. Wanneer vanuit de kaders van de verordening een aanvraag voor nieuwbouw gehonoreerd kan worden, zal dat in principe worden gedaan, tenzij sprake is van relaties met andere aanvragen of wensen. In zo'n geval wordt afgewacht tot het IHP definitief is. De huidige projectleider IHP verwacht dat dat in december het geval zal zijn; schoolbesturen twijfelen aan de haalbaarheid van deze planning. Een raadslid constateert in dit verband dat besluitvorming plaatsvindt op basis van individuele gevallen, zonder overall visie. Kosten voor de voorstellen omvatten nooit het hele plan; er komen achteraf kosten bij voor inrichting van de omgeving.

Een voorbeeld van zo'n nieuwe wens is de situatie in Koudum. Daar is een aanvraag voor nieuwbouw toegekend (Grovestinshof) op basis van de verordening. Omdat deze school wil samenwerken met De Welle, is de bouw nog niet gestart. Men is gezamenlijk bezig met planvorming. De Welle heeft op grond van de huidige verordening geen recht op nieuwbouw. Gezamenlijke nieuwbouw zal dan ook alleen vanuit het kader van een IHP goedgekeurd kunnen worden. Voor deze scholen is het dus van belang dat het IHP er snel komt.

Overige (gehonoreerde) aanvragen worden uitgevoerd, conform de verordening, zo blijkt uit interviews en uit het *Programma onderwijshuisvesting*. In de verordening staat (ook) beschreven op welke wijze de goedkeuring van de bouwplannen tot stand komt. Schoolbesturen ervaren dat de deskundigheid op het gebied van bouw binnen de gemeente is afgenomen, vooral waar het gaat om de regelgeving met betrekking tot de scheiding tussen verantwoordelijkheid gemeente en school. Bovendien heeft men, na de fusie en na de reorganisatie bij de gemeente, moeite om de juiste contactpersoon te vinden. De vertrouwde ambtenaar, die de lokale problematiek kende, is er niet meer. Er moet een nieuwe relatie worden opgebouwd. Respondenten van de gemeente zijn van mening dat er voldoende kennis aanwezig is op het gebied van bouwkundige en technische zaken (kwaliteitsbeoordeling) als ook op het gebied van regelgeving en bekostiging.

Om de huidige kwaliteit van alle schoolgebouwen te beoordelen hebben deskundigen van de gemeente alle schoolgebouwen geïnventariseerd. Voor (bijna) elk gebouw is – in overleg met het schoolbestuur - een meerjarenonderhoudslanning (MOP) opgesteld, waaruit blijkt hoe het gebouw er onderhoudstechnisch voor staat en wanneer welk onderhoud dient te worden verricht. Met het gebruik van een MOP is de beoordeling van kwaliteit is vooral gericht op bouwkundige, technische en wettelijke eisen. Onduidelijk is of eisen ten behoeve van Arbo, binnenklimaat en functionele eisen ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs binnen de MOP worden benoemd.

Wanneer aanvragen voor onderhoud worden gedaan, worden deze altijd ter plaatse door een bouwkundige van de gemeente beoordeeld, geven zowel ambtenaren als schoolbestuurders aan. De criteria voor toekenning of afwijzing liggen vast in de verordening. Schoolbesturen ervaren bij meerdere van hun gebouwen de kwaliteit als knelpunt. Genoemd worden bijvoorbeeld De Welle in Koudum, en de Van de Brugschool in Woudsend. Daar waar een school nog (relatief) nieuw is, is men tevreden met de kwaliteit.

3.3 Sturing door de gemeenteraad

In het voorjaar van 2012 heeft een opiniërende bijeenkomst plaatsgevonden voor raadsleden, die als positief is ervaren. In september 2012 is het concept IHP als intern document verschenen; dit is toen niet aan de raadsleden verzonden. Een kadernotitie is nog niet verschenen. Naar aanleiding van geplande interviews door de Rekenkamer met raadsleden, is het concept IHP aan de raadsleden (op de dag van de interviews) toegestuurd op hun verzoek. Uit de interviews blijkt dat er nog geen scherpe kaders zijn geformuleerd voor onderwijshuisvesting. Raadsleden pleiten wel unaniem voor brede scholen, hoewel de definitie van het begrip brede school niet voor alle respondenten dezelfde is. De kwaliteit van onderwijs en de belangen van het kind van 0-12 jaar vinden alle geïnterviewden belangrijk; in dat kader wordt het woord "Kindcentra" regelmatig genoemd. De visie op behoud van kleine scholen loopt uiteen. Raadsleden hebben behoefte aan een visie voor de lange termijn, zeker in relatie tot krimp. Enkele raadsleden zijn van mening dat visievorming en beleid niet uitsluitend in overleg met de schoolbesturen tot stand moet komen, maar dat ook ouders en dorpsbelangen betrokken zouden moeten worden.

Sinds de opiniërende bijeenkomst in mei 2012 heeft de gemeenteraad weinig informatie gekregen over de voortgang van dit proces. In november is het concept IHP besproken in de commissie Boarger en Mienskip. De wethouder heeft, volgens een van de respondenten, de raad geïnformeerd over het feit dat er nog geen overeenstemming bestaat tussen de gemeente en de schoolbesturen over het IHP. De beleving bij de diverse raadsleden over de informatieverstrekking is overigens verschillend. Waar sommigen vinden dat zij slechts heel summier informatie krijgen, zeggen anderen dat de informatieverstrekking uitstekend is. Allen zijn van mening dat, wanneer om informatie wordt gevraagd, deze snel wordt verstrekt. Sommigen geven aan, dat de raad zelf actiever zou kunnen zijn met het bevragen van de wethouder op dit onderwerp. Respondenten zouden actiever bij het besluitvormingsproces rondom het IHP betrokken willen worden. Sommigen vragen zich daarbij af of een IHP wel het juiste sturingsmiddel is voor de gemeente.

De commissieleden van de commissie Boarger en Mienskip houden zich niet bezig met de financiering van onderwijshuisvesting. Een aantal van hen geeft aan de indruk te hebben dat de financiën op orde zijn. Tegelijkertijd lijkt dit beeld niet te stoelen op gedegen inzicht in de budgetten en uitgaven. Er zijn door de commissie geen kaders vastgesteld om op de uitgaven te kunnen sturen. Doordat er geen vastgesteld IHP en geen vastgestelde kadernota is, worden op dit moment op het niveau van individuele scholen besluiten genomen over nieuwbouw en renovatie van scholen, op basis van de verordening. Deels ook wordt, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, nieuwbouw uitgevoerd op basis van besluiten die de oude gemeenten hadden genomen. Sommige raadsleden vinden dat de controlerende rol van de raad daardoor wordt bemoeilijkt. Men heeft het gevoel te weinig de regie te hebben. Over de rol die het gemeentebestuur zou moeten innemen ten aanzien van onderwijshuisvesting zijn de meningen van raadsleden verdeeld. Sommigen vinden dat het bestuur op afstand zou moeten staan en zien een belangrijke rol voor schoolbesturen, ouders en buurt. Zij zien in de aankomende nieuwe wetgeving kansen. Anderen zien de nieuwe wetgeving eerder als bedreiging. Hierbij moet worden opgemerkt dat meerdere raadsleden niet goed op de hoogte zijn van de inhoud van de aankomende wetgeving, waarbij overheveling van taken en budget zal plaatsvinden. Enkele respondenten vinden het van belang dat er een informatieavond komt over de nieuwe wetgeving.

Analyse

Na de beschrijving van de theoretische achtergronden en de praktijk in de gemeente Súdwest-Fryslân zullen in dit hoofdstuk theorie en praktijk met elkaar worden geconfronteerd. Na analyse kan worden beoordeeld in hoeverre de gemeente voldoet aan de gestelde criteria. Achtereenvolgens zullen worden belicht de beleidsvorming, de uitvoering en de sturing door de gemeenteraad.

4.1 Beleidsvorming

De gemeente Súdwest-Fryslân beschikt over een verordening voor onderwijshuisvesting die voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit landelijke wet- en regelgeving. Deze verordening is in de praktijk leidend bij het beoordelen van de aanvragen die worden ingediend door schoolbesturen. Daarnaast beschikt de gemeente Súdwest-Fryslân over een ambtelijk-concept IHP dat voldoet aan de eerder genoemde criteria, zoals een inventarisatie van de bestaande voorraad, een overzicht van afspraken, uitgangspunten, mogelijke knelpunten en randvoorwaarden en een uitwerking van scenario's. Over dit IHP heeft echter nog geen formele besluitvorming plaatsgevonden en het is op dit moment dan ook niet duidelijk of het IHP in de huidige vorm uiteindelijk leidend zal zijn voor het beleid inzake onderwijshuisvesting in de gemeente Súdwest-Fryslân. De verschillende schoolbesturen zijn actief betrokken bij de totstandkoming van het IHP. De visies en belangen van schoolbesturen en gemeente blijken in de praktijk echter dermate uiteen te lopen dat de besluitvorming wordt bemoeilijkt. De vooronderstelling van de gemeente (en ook in de literatuur) is dat een IHP – tot stand gekomen met inbreng van alle schoolbesturen - een adequaat instrument is voor het maken van beleid voor onderwijshuisvesting, waarbij de doelstelling is om met alle schoolbesturen tot gezamenlijke overeenstemming te komen. Vanwege deze veronderstelling is dit beleid echter nog niet tot stand gekomen. De schaalgrootte van de nieuwe gemeente (meer partijen aan tafel, grotere diversiteit binnen het gebied, negen clusters) maakt het complexer dan in de oude gemeenten om overeenstemming te bereiken.

Tijdens dit onderzoek is niet gebleken dat de gemeente inhoudelijk anticipeert op aankomende wetswijziging, bijvoorbeeld door meer verantwoordelijkheden toe te schrijven aan de schoolbesturen. De gemeente Súdwest-Fryslân heeft een bekostigingsplafond vastgesteld. De gemeente reserveert voor investeringen in onderwijshuisvesting en heeft een beeld van de jaarlijks benodigde investeringen. Het budget dat is vastgesteld voor onderwijshuisvesting lijkt toereikend, maar de landelijke ontwikkelingen die momenteel gaande zijn in relatie tot onderwijshuisvesting brengen financiële onzekerheid voor de gemeente met zich mee, onder andere waar het gaat om het bedrag dat de gemeente zal ontvangen in het gemeentefonds. Hoewel nog onduidelijk is hoe de aankomende wetgeving er precies uit gaat zien, anticipeert de gemeente Súdwest-Fryslân hierop door de wetswijziging als financieel risico te bestempelen en een onderbouwde inschatting te maken van de korting die de wetswijziging voor de gemeente zal opleveren en de aanvullende taakstelling te berekenen en (ten dele) af te dekken. Verder brengen afspraken die zijn gemaakt door de oude gemeenten financiële consequenties met zich mee voor de huidige gemeente Súdwest-Fryslân. Deze zijn in beeld en hiermee is rekening gehouden.

Tabel 4.1 Beleidsvorming: confrontatie van normen en praktijk

Onderzoeksvraag	Normen	Praktijk	Toelichting
2	Het gemeentelijke beleid voldoet aan de actuele wet- en regelgeving, dat betekent dat minimaal aan de volgende eisen is voldaan: • Er is een bekostigingsplafond vastgesteld; • De gemeenteraad heeft een verordening vastgesteld met betrekking tot de in de wet genoemde aspecten.	Voldaan	De gemeente Súdwest-Fryslân heeft een bekostigingsplafond vastgesteld voor onderwijshuisvesting. De gemeenteraad van Súdwest-Fryslân heeft een verordening vastgesteld die voldoet aan landelijke wet- en regelgeving en die als uitgangspunt dient bij het beoordelen van aanvragen.
2	Er is Integraal Huisvestingsplan, waarin ten minste de volgende zaken zijn uitgewerkt: • Inventarisatie van bestaande voorraad, kwantitatief en kwalitatief; • Afspraken met de schoolbesturen over verantwoordelijkheden en verdeling van budgetten; • Uitgangspunten en randvoorwaarden zijn bepaald; • Knelpunten en ontwikkelingen zijn geïnventariseerd; • Oplossingsrichtingen zijn onderzocht; • Scenario's zijn uitgewerkt.	Niet voldaan	De gemeente Súdwest-Fryslân beschikt over een ambtelijk concept-Integraal Huisvestingsplan dat voldoet aan de genoemde criteria, maar waarover nog geen formele besluitvorming is geweest.
2 en 4	Het beleid is tot stand gekomen in overleg met de schoolbesturen	Deels Voldaan	Schoolbesturen worden actief betrokken bij de totstandkoming van het beleid inzake onderwijs-huisvesting, maar dit heeft tot op heden niet geresul-teerd in een vastgesteld IHP, noch in een andere vorm van vastgesteld beleid. Bij de totstandkoming van het beleid anticipeert de gemeente inhoudelijk niet op de aanstaande wets-wijziging.

Onderzoeksvraag	Normen	Praktijk	Toelichting
3	De gemeente reserveert voor investeringen in onderwijshuisvesting	Voldaan	De gemeente reserveert voor investeringen in onderwijshuisvesting.
3 en 4	Er is inzicht in het bedrag dat de gemeente jaarlijks ontvangt in het gemeente-fonds en in de uitgaven aan onderwijshuisvesting	Deels voldaan	De ophanden zijnde wetswijziging beperkt het zicht op het bedrag dat de gemeente Súdwest-Fryslân in de toekomst zal ontvangen uit het gemeente-fonds en op de uitgaven voor onderwijshuisvesting die voor haar rekening zullen komen. De gemeente probeert hier wel een inschatting van te maken en erop te anticiperen.

4.2 Uitvoering

Bij de uitvoering is de verordening leidend; op grond daarvan wordt het Programma Onderwijshuisvesting opgesteld. Jaarlijks wordt aan dit programma uitvoering gegeven. Dat betekent dat datgene wordt uitgevoerd, dat conform de bestaande normen is gepland. Met deze methodiek wordt gestuurd op capaciteit en staat van onderhoud. In de verordening staan geen maatstaven ten aanzien van Arbo, functionaliteit, binnenklimaat en energiehuishouding. Hoewel vanuit de gemeente Súdwest-Fryslân wordt aangegeven dat men over voldoende deskundigheid beschikt ten aanzien van de controle op de kwaliteit en de bouw van onderwijshuisvesting, plaatsen schoolbesturen vraagtekens bij met name de deskundigheid binnen de gemeente betreffende de formele verantwoordelijkheidsverdeling. Zowel in het beleidsproces als bij bouwprojecten zouden de gemeentelijk ambtenaren niet goed op de hoogte zijn van hun rol en zouden zij zich teveel richten op de inhoud en te weinig op het proces. Het team dat zich binnen het team ORJW bezighoudt met onderwijshuisvesting telt slechts twee personen, van wie één extern is ingehuurd. Voor een arsenaal van 72 schoolgebouwen, met negen schoolbesturen is dat een smalle basis te noemen, met het risico van te weinig continuïteit.

Het ontbreken van een IHP belemmert de huidige uitvoering. Een lange termijn visie op onderwijshuisvesting ontbreekt en met name bij meer complexe aanvragen kan de uitvoering stagneren in afwachting van het IHP.Bij de uitvoering van het bouwproces worden ervaren projectleiders, bouwkundigen en technici vanuit de gemeente ingezet. Scholen en gemeente zijn tevreden over de deskundigheid van deze medewerkers en het verloop en de onderlinge samenwerking in bouwprojecten. De benodigde informatie tijdens projecten is voor betrokkenen beschikbaar. Daarnaast plaatsen scholen informatie op hun website.

Over de kwaliteit van de schoolgebouwen zijn de schoolbesturen niet altijd tevreden. Zij ervaren bij meerdere van hun gebouwen de kwaliteit als knelpunt.

Tabel 4.2 Uitvoering: confrontatie van normen en praktijk

Onderzoeksvraag	Normen	Praktijk	Toelichting
5	De gemeente beoordeelt de kwaliteit van schoolgebouwen op basis van vastgestelde maatstaven, waarbij in elk geval zijn betrokken: bouwbesluit, Arbo-wetgeving, functionaliteit, binnenklimaat en energiehuishouding.	Deels aan voldaan	De gemeente beoordeelt uitsluitend op grond van de verordening; daarin staan geen criteria over Arbo, functionaliteit, binnenklimaat en energiehuishouding
	De gemeente beschikt over voldoende gekwalificeerde mensen bij de beoordeling van de kwaliteit	Niet aan voldaan	Vanuit de gemeente wordt aangegeven over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Er zijn echter slechts twee medewerkers beschikbaar, van wie degene die de beoordelingen doet extern is ingehuurd. Schoolbesturen geven aan dat gemeenteambtenaren onvoldoende rolbewust zijn; zij zouden zich meer op het proces en minder op de inhoud moeten richten.
	De gemeente beschikt over voldoende gekwalificeerde mensen bij de uitvoering van het bouwproces	Voldaan	Zowel scholen als de gemeente zijn tevreden over het verloop van bouwprocessen en de deskundigheid van medewerkers daarbij.
	De toegankelijkheid van informatie bij het bouwproces is gewaarborgd	Voldaan	Tijdens projecten wordt informatie uitgewisseld. Scholen stellen informatie beschikbaar via hun eigen website
	De gebruikers zijn tevreden over de kwaliteit van de schoolgebouwen	Deels aan voldaan	Schoolbesturen ervaren bij meerdere van hun gebouwen de kwaliteit als knelpunt.

4.3 Sturing

De gemeenteraad van SWF heeft het college in de vorm van de verordening onderwijshuisvesting een kader meegegeven ten aanzien van het toekennen van aanvragen. De verordening omvat criteria betreffende capaciteit (het opheffen van tekorten), onderhoudsniveau en wettelijke (bouwkundige) eisen. De verordening gaat dus met name in op inhoudelijke doelstellingen voor individuele gebouwen. Ook heeft de raad besloten over de bekostiging van onderwijshuisvesting waarmee het wettelijk voorgeschreven bekostigingsplafond is vastgesteld. Als gevolg van het ontbreken van een vastgesteld IHP ontbreekt echter een kader voor de lange termijn betreffende de doelen en gewenste effecten van het onderwijshuisvestingsbeleid. Hierbij valt te denken aan een visie op de kwaliteit van onderwijs, bevolkingskrimp en kleine scholen, relatie met huisvesting van andere voorzieningen en samenwerking tussen scholen (van verschillende denominatie). De kaderstellende rol van de gemeenteraad in relatie tot onderwijshuisvesting is daarmee voor verbetering vatbaar.

Daarnaast blijkt de gemeenteraad op passieve wijze invulling te geven aan haar controlerende rol; de meeste raadsleden nemen een afwachtende houding aan ten aanzien van de informatie die het college verstrekt over de totstandkoming en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het college actieve informatieplicht heeft. Het college heeft niet altijd aan die plicht voldaan. Een gebrek aan kennis over landelijke ontwikkelingen en onderwijsconcepten bemoeilijkt een effectieve sturing op het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting door de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân. Opvallend zijn daarnaast de verschillen in opvattingen onder raadsleden over de rol van de gemeente in relatie tot onderwijshuisvesting.

Tabel 4.3 Sturing: confrontatie van normen en praktijk

Onderzoeksvraag	Normen	Praktijk	Toelichting
6	De gemeenteraad heeft het college ten aanzien van onderwijshuisvesting een duidelijk opdracht meegegeven ten aanzien van de volgende punten: • inhoudelijke doelstellingen zijn bepaald (minimaal met betrekking tot de kwaliteit van de panden en de locaties); • gewenste effecten van beleid zijn beschreven; • inzet van financiële middelen is bepaald: aan welke zaken de middelen worden besteed en de hoogte bedragen voor onderwijshuisvesting; • over inzet van middelen en uitvoering van beleid wordt transparant verantwoording afgelegd.	Deels aan voldaan	De gemeenteraad van Súdwest-Fryslân heeft het college een opdracht meegegeven ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen voor individuele gebouwen en de financiële randvoorwaarden van onderwijshuisvesting. Een lange termijn visie ten aanzien van te bereiken doelen en gewenste effecten ontbreekt. Mede door een gebrek aan rolbewustzijn geeft de gemeente-raad van Súdwest-Fryslân slechts op passieve wijze invulling aan haar controlerende rol ten aanzien van onder-wijshuisvesting.

4.4 Tenslotte

Bij het opstellen van de criteria voor het normenkader is onderscheid gemaakt tussen beleid, uitvoering en sturing. In de praktijk zien wij echter dat sommige zaken van invloed zijn op meerdere terreinen tegelijkertijd. Het feit dat er nog geen IHP is, en de wijze waarop het proces verloopt en daarmee de score bij “beleidsvorming”, is van invloed op de uitvoering en zorgt daardoor mede voor een lage score bij de tevredenheid bij de gebruikers over de kwaliteit van de gebouwen. Tegelijkertijd wordt de sturing door de gemeenteraad bemoeilijkt door dit feit. Er is immers geen kader vastgesteld, waardoor het voor de raad lastig is zijn controlerende rol uit te oefenen.

Conclusie en aanbevelingen

Dit onderzoek had als doel een antwoord te formuleren op de volgende centrale vraag:

Hoe valt het proces van beleidsvorming en uitvoering van onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen en mogelijkerwijs te verbeteren?

Allereerst is in antwoord op onderzoeksvraag 1 een normenkader geschetst dat wordt gebruikt om de doelmatigheid en doeltreffendheid van zowel de vorming als de uitvoering van het onderwijshuisvestingbeleid te kunnen beoordelen. Vervolgens is door het analyseren van beleidsdocumenten en interviews een beeld geschetst van de vorming en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Súdwest-Fryslân en van de mate waarin en wijze waarop de gemeenteraad hier sturing aan geeft. In dit hoofdstuk worden allereerst de belangrijkste conclusies van dit onderzoek gepresenteerd, waarna in antwoord op onderzoeksvraag 7, verschillende aanbevelingen worden gedaan.

5.1 Conclusies

Beleidsvorming

Sec op basis van vergelijking met de opgestelde normen zijn de volgende conclusies te trekken.

- Het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Súdwest-Fryslân is nog volop in ontwikkeling. De gemeente beschikt over een verordening om aanvragen te kunnen beoordelen die voldoet aan de wettelijke criteria, maar is er tot op heden niet in geslaagd een Integraal Huisvestingsplan vast te stellen. Dit heeft tot gevolg dat een lange termijn visie op en integrale benadering van het thema onderwijshuisvesting ontbreekt.
- Gezien het grote aantal betrokken partijen en de verschillende (soms tegengestelde) belangen van deze partijen is het onzeker of het mogelijk en wenselijk is om een Integraal Huisvestingsplan vast te stellen waarin alle partijen zich (moeten) kunnen vinden.
- De middelen van de gemeente Súdwest-Fryslân voor onderwijshuisvesting lijken momenteel toereikend voor de uitgaven die worden gedaan en de gemeente reserveert voor toekomstige investeringen. Onduidelijkheid over de ophanden zijnde wetswijziging brengt echter financiële onzekerheid met zich mee, al probeert de gemeente hier in financieel opzicht wel op te anticiperen. In inhoudelijk opzicht anticipeert de gemeente Súdwest-Fryslân niet op de aanstaande wetswijziging.

In de beschrijving van de normenkaders is uitgegaan (op basis van het deskresearch) van de veronderstelling dat een integraal huisvestingsplan het geëigende instrument zou zijn voor de totstandkoming van beleid. Uit het praktijkonderzoek is echter gebleken dat zaken genuanceerder zijn te bezien. Scholen (negen verschillende partijen) zijn lastig op één lijn te krijgen; zij beconcurreren elkaar en houden in overleggen deels de kaarten voor de borst. Door de grootte van het gebied (met negen verschillende clusters) zijn situaties lokaal heel divers. Waar men in Bolsward gemakkelijk tot samenwerking komt, lukt dit in het plattelandsgebied tussen Sneek en Bolsward veel moeilijker.

De wens om in één huisvestingsplan zowel een langjarige visie op onderwijshuisvesting in het algemeen, met kaders en doelstellingen, als overeenstemming over oplossingen per cluster te bereiken, zorgt ervoor dat het één noch het ander tot stand komt. Daar waar het ambtelijk concept-IHP handelt om concrete oplossingen binnen clusters, zijn de uitgewerkte scenario's en de te maken keuzes vooral geld gedreven.

Uitvoering

- Er bestaat een discrepantie tussen de wijze waarop het ambtelijk apparaat invulling denkt te geven aan haar taken op het gebied van onderwijshuisvesting en de perceptie van schoolbesturen over de deskundigheid, bereikbaarheid en het rolbewustzijn van de betrokken ambtenaren.
- Er is een smalle personele basis voor het opstellen van een IHP en het beoordelen van aanvragen; hierin zit een risico van te weinig kennis en continuïteit.
- Er lijkt bij de opstelling van meerjarenonderhoudsplannen weinig aandacht te zijn voor functionele eisen, voortkomend uit de wens tot kwalitatief goed onderwijs.
- Schoolbesturen hebben meer wensen ten aanzien van hun schoolgebouwen, dan in de praktijk uitgevoerd kunnen worden. Zij ervaren op meerdere locaties knelpunten, waarbij zij vaststellen dat de gemeente vooral op geld stuurt, terwijl de scholen willen sturen op kwaliteit van onderwijs.

Sturing

- De kaderstellende rol van de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân beperkt zich tot een opdracht aan het college ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de kwaliteit van de panden en de financiële randvoorwaarden van onderwijshuisvestingsbeleid. Kaders voor de te bereiken doelen en gewenste effecten op de langere termijn zijn niet meegegeven.
- Door een gebrek aan rolbewustzijn en inhoudelijke kennis neemt het merendeel van de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân een afwachtende houding aan ten aanzien van de informatieverstrekking door het college over het proces en de inhoud van het onderwijshuisvestingsbeleid. Daarmee geeft zij op onvoldoende wijze invulling aan haar controlerende taak.
- De controlerende rol van de raad is bemoeilijkt vanwege het feit dat het college niet altijd heeft voldaan aan zijn actieve informatieplicht.

5.2 Aanbevelingen

- De gemeente zou zich moeten bezinnen op de vraag of andersoortige beleidsinstrumenten niet beter recht doen aan de diversiteit in belangen die een rol spelen bij het onderwijshuisvestingsbeleid. Lokaal maatwerk waarbij afspraken worden gemaakt tussen gemeenten, de afzonderlijke schoolbesturen en ouders doet meer recht aan de verschillende belangen die spelen bij onderwijshuisvesting en kan mogelijk de huidige patstelling in het besluitvormingsproces doorbreken.
- Uit het veld is gebleken dat de gemeente meer regie zou kunnen voeren op het proces. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs via het IHP. Aanbevolen wordt om scholen reeds nu (vooruitlopend op en aansluitend bij de nieuwe wetgeving) een bepaald budget toe te kennen (doordecentralisatie) en hen zelf verantwoordelijk te maken voor onderhoud en renovaties. Tegelijkertijd biedt deze aanpak de mogelijkheid om te sturen op thema's als samenwerking, schoolgrootte, kindcentra etc., door voorwaarden te verbinden aan de wijze waarop de budgetten besteed mogen worden.
- Daarnaast wordt aanbevolen om een IHP uitsluitend in te zetten om de lange termijn visie op onderwijshuisvesting vast te stellen en kaders te formuleren voor nieuwbouw en voor de besteding van hiervoor genoemde (over te hevelen) budgetten. De uitwerking van scenario's en het bereiken van overeenstemming hierover met alle scholen is hiermee niet meer aan de orde.
- De gemeente Súdwest-Fryslân zou er goed aan doen een visie te ontwikkelen op wat de ophanden zijnde wetswijziging gaat betekenen voor haar positie en rol in het onderwijshuisvestingsbeleid en deze visie te betrekken in de beleidsvorming. Aanbevolen wordt om vanuit die visie de bovenstaande aanbevelingen in te vullen.
- De gemeente zou aandacht moeten schenken aan de continuïteit in kennis en voldoende capaciteit op het gebied van onderwijshuisvesting.
- De gemeenteraad zou actief geïnformeerd moeten worden over de landelijke ontwikkelingen die momenteel spelen in relatie tot onderwijshuisvesting. Dit verduidelijkt de kaderstellende en controlerende rol die zij in de toekomst kan hebben in de vorming en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Bestuurlijke reactie

Uw kenmerk: 013.002239

Ons nummer: u13.010176

Behandeld door: mevrouw J.S. Huiszoon
Telefoon: 0515-489000

Rekenkamer Súdwest-Fryslân
T.a.v. Mevr. J. Lepage MPA
Postbus 10000
8600 HA SNEEK

Sneek, 1 oktober 2013

Onderwerp: Reactie "Onderwijshuisvesting in de steigers"

Geachte leden van de Rekenkamer,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoek naar het beleid inzake onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs. Het onderzoek levert een prima doorzicht op de ontwikkelingen en zal zeker een positieve bijdrage leveren aan de discussie. In het kader van hoor en wederhoor zullen wij in deze brief reageren op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Algemeen
De door u gekozen titel voor het rapport is treffend geformuleerd, onderwijshuisvesting staat in Súdwest-Fryslân inderdaad in de steigers. Sinds de fusie in 2011 is alle tijd en energie geïnvesteerd in het bouwen van de steigers. Zo is de verordening geharmoniseerd en zijn de jaarlijkse Programma's onderwijshuisvesting opgesteld en uitgevoerd. Concrete resultaten hiervan zijn de nieuwbouw van de Steve Jobs Masterschool en de Brede School Hemdijk (Piet Bakkerschool) te Sneek, De St. Ludgerusschool in Workum en de nieuwbouw van CBS Op e Hichte in Scharnegoutum. Nu de steigers stevig staan is het tijd om verder te bouwen aan het lange termijn perspectief van onderwijshuisvesting in Súdwest-Fryslân.

Uw onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2012 tot en met juli 2013. Binnen het beleidsproces stond deze periode voornamelijk in het teken van het verder zoeken naar een gezamenlijke visie met de 10 schoolbesturen die actief zijn in Súdwest-Fryslân. Daarnaast heeft de gemeentelijke reorganisatie zijn beslag gekregen, heeft een portefeuillewisseling plaats gevonden en is de financiële rapportage onderwijshuisvesting tot stand gekomen.

Beleidsvorming
1. Een lange termijn visie op een integrale benadering van het thema onderwijshuisvesting ontbreekt c.q. is in ontwikkeling.

Dit is sec voor onderwijshuisvesting een juiste conclusie, een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) is nog niet tot stand gekomen. Echter, in een breder perspectief is een lange termijnvisie op de sociaal- ruimtelijke en economische ontwikkeling van Súdwest-Fryslân in de vorm van de Ontwikkelvisie 2011-2021 wel tot stand gekomen. In beleidsmatige zin vormt dit de kapstok voor alle voorzieningen, dus ook onderwijshuisvesting.

Gemeente Súdwest-Fryslân
Postbus 10.000
8600 HA Sneek
IBAN NL42BNGH0285149431
Kvk nr. 51791811

T 0515-489000
F 0515-489999
E info@gemeenteswf.nl
W www.gemeentesudwestfryslan.nl

Gemeenteloketten
Kerkstraat 1, Bolsward
Marktstraat 15, Sneek
Merk 1, Workum

2. Gezien de grootte en diversiteit van de betrokken partijen is het onzeker of het mogelijk en wenselijk is om een IHP vast te stellen waarin alle partijen zich (moeten) kunnen vinden.

Deze conclusie wordt met u gedeeld door ICS, het bureau dat is ingeschakeld voor het visietraject IHP. Het vinden van de grote gemene deler is inderdaad een lastige opgave. Dit heeft niet alleen te maken met de grootte en de diversiteit van de betrokken partijen, maar zeker ook met de veranderde omstandigheden. Door de demografische transitie, recessie en bezuinigingen staan voorzieningen onder druk. Dit is een wezenlijk andere uitgangssituatie voor gezamenlijke planvorming dan circa 10 jaar geleden, de tijd waarin bijvoorbeeld het succesvolle IHP Sneek & IHP Bolsward tot stand zijn gekomen.

3. De financiële middelen lijken toereikend en de gemeente reserveert voor toekomstige investeringen. Het ambtelijke concept IHP stelde vooral geld gedreven keuzes voor.

De huidige onderwijshuisvestingsmiddelen van de gemeente Súdwest-Fryslân zijn inderdaad voldoende om de verwachte kosten tot en met 2026 te dekken. Dit overigens onder voorwaarde dat de extra PPN 2013 gelden als dekkingsmiddelen blijven bestaan. Dit positieve beeld ontstaat mede doordat er jaarlijks – naast de in het Gemeentefonds opgenomen onderwijshuisvestingsmiddelen – extra eigen financiële middelen door de gemeente beschikbaar worden gesteld.
Het college deelt niet uw conclusie dat de te maken keuzes vooral geld gedreven zijn. Op pagina 27 van het rapport staat ook onjuist dat "volgens de wethouder het proces vooral financieel gedreven is". De te maken keuzes staan in de eerste plaats in het teken van de kwaliteit van het onderwijs en toekomstbestendige investeringen in maatschappelijk vastgoed. Uiteraard vormt financiële haalbaarheid hierbij wel een randvoorwaarde.

Uitvoering

4. Er bestaat een discrepantie tussen de wijze waarop het ambtelijk apparaat invulling geeft aan onderwijshuisvesting en de perceptie van schoolbesturen. Daarnaast is er een smalle personele basis voor het IHP en het beoordelen van aanvragen.

Bij de start van de gemeente SWF op 1 januari 2011 was m.b.t. het vaststellen van de formatie inderdaad niet expliciet rekening gehouden met het grote aantal schoolgebouwen. In de oorspronkelijke opzet was dit één fte en dit leidde met name tot verlies van informatie uit het 'collectief geheugen'. Hiervoor is o.a. tijdens de reorganisatie van 2013 extra aandacht geweest. Op dit moment behandelen twee beleidsadviseurs binnen team ORJW de onderwijshuisvestingszaken. Na de overheveling van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen per 1 januari 2015 zal het Programma onderwijshuisvesting minder arbeidsintensief worden. Op deze wijze acht het college de omvang van de formatie van onderwijshuisvesting nu en in de toekomst op orde.
Op het punt van de deskundigheid van ambtenaren worden zowel in het beleidsproces als bij bouwprojecten vraagtekens geplaatst. Ambtenaren zouden hun rol niet goed kennen en zich teveel richten op de inhoud en te weinig op het proces. Verderop stelt u dat bij de uitvoering van het bouwproces wel tevredenheid is over de deskundigheid van deze medewerkers (pagina 35 en 36). Dit is tegenstrijdig.

5. Bij de opstelling van de meerjarenonderhoudsplannen (MOP) lijkt weinig aandacht te zijn voor functionele eisen, voortkomend uit de wens tot kwalitatief goed onderwijs.

Het MOP is bedoeld als ondersteuning bij de aanvraag voor een onderhoudsvoorziening. Daarnaast geeft het plan richting aan de toekomstige investeringen in noodzakelijk onderhoud. Een functionele aanpassing of een aanvraag voor een onderwijskundige vernieuwing is een aanvraag die – los van het MOP – kan worden ingediend door het schoolbestuur. Op deze wijze is wel degelijk aandacht voor functionele eisen in het belang van kwalitatief goed onderwijs.

6. Schoolbesturen hebben meer wensen voor hun schoolgebouwen dan in de praktijk uitgevoerd kunnen worden. Zij ervaren op meerdere locaties knelpunten, waarbij zij vaststellen dat de gemeente vooral op geld stuurt, terwijl de scholen willen sturen op kwaliteit van onderwijs.

Wat het sturen op geld betreft verwijzen wij eerst naar het antwoord bij punt 3, deze conclusie deelt het college niet. Wel is het zo dat er jaarlijks door de schoolbesturen meer wordt aangevraagd dan wordt toegekend. De aanvragen worden getoetst aan de verordening. De redenen voor afwijzingen lopen uiteen van 'de voorziening is bouwkundig niet noodzakelijk' tot 'de verantwoordelijkheid ligt bij het schoolbestuur' en 'aanvraag is aan het IHP gekoppeld'.

Sturing

7. De kaderstellende rol van de gemeenteraad beperkt zich tot een opdracht aan het college ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de kwaliteit van de panden en de financiële randvoorwaarden. Kaders voor de te bereiken doelen en gewenste effecten op de langere termijn zijn niet meegegeven.

Het lange termijn beleidskader voor onderwijshuisvesting zal in het verlengde van de uitgangspunten in de Ontwikkelvisie worden betrokken bij het nieuwe IHP.

8. De raad neemt een afwachtende houding aan en geeft daarmee op onvoldoende wijze invulling aan haar controlerende taak. Daarbij heeft het college niet altijd voldaan aan haar actieve informatieplicht.

Het is aan de raadsleden om op de eerste zin van dit punt te reageren. Het niet voldoen aan de actieve informatieplicht is een conclusie die het college niet kan delen. Zo is o.a. in december 2012 de raad via actieve informatie geïnformeerd over het gebrek aan voortgang in het IHP beleidsproces en de vervolgstappen. Deze notitie wordt in de bronvermelding van uw rapport niet genoemd en lijkt bij deze conclusie ook niet te zijn meegenomen. Het college acht het van belang om deze notitie alsnog onder de aandacht van de Rekenkamer te brengen. Zie bijlage 1 bij deze brief.

Aanbevelingen

9. De gemeente zou zich moeten bezinnen op de vraag of andersoortige beleidsinstrumenten niet beter recht doen aan de diversiteit in belangen die een rol spelen bij onderwijshuisvesting. Lokaal maatwerk waarbij afspraken worden gemaakt tussen gemeente, de afzonderlijke schoolbesturen en ouders doen meer recht aan de verschillende belangen die spelen bij onderwijshuisvesting en kan mogelijk de huidige patstelling in het besluitvormingsproces doorbreken.

Dit is een interessante benadering die in zekere zin aansluit bij de conclusie die ICS heeft getrokken in dit proces. Ook ICS ziet – na twee plenaire visiebijeenkomsten met alle schoolbesturen - op dit moment geen mogelijkheden voor één gezamenlijk meerjarenperspectief. Oftewel, geen traditioneel IHP waarbij voor de komende 10 jaar de aanpassing, uitbreiding of nieuwbouw in tijd en geld worden vastgesteld. Als opmaat naar een toekomstbestendige situatie heeft ICS geadviseerd om naar een nieuw afwegingskader voor investeringen in onderwijshuisvesting toe te werken. Dit in de vorm van een beslismodel op basis waarvan de huidige aan het IHP gekoppelde aanvragen beoordeeld kunnen worden. Aan de hand van deze inzichten is verder gewerkt aan nieuwe, andere contouren van een IHP.

10. Vooruitlopend op de landelijke ontwikkelingen nu al kiezen voor doordecentralisatie van budget voor onderhoud en renovatie.

Bijvoorbeeld in Leeuwarden wordt dit gedaan, maar de vraag is hier in Súdwest-Fryslân of dit mogelijk is. Immers we hebben hier te maken met 10 schoolbesturen die allen hun eigen wensen hebben. Daarnaast moeten we ook concluderen dat er in de komende 10 à

20 jaar op sommige plaatsen veel aan de scholen moet gebeuren. Willen we budget overhevelen dan moeten er uitgangspunten worden geformuleerd, die in het OOGO moeten worden geaccordeerd. Tot slot moet nog de vraag worden gesteld of het zomaar overhevelen van geld naar de schoolbesturen wel voldoet aan de eisen die worden gesteld in het kader van de rechtmatigheid. Het college vindt dit derhalve een interessante doch in Súdwest-Fryslân niet haalbare aanbeveling.

11. In het IHP uitsluitend op lange termijn visie nieuwbouw en op de besteding van (over te hevelen) budgetten richten. De uitwerking van scenario's en het bereiken van overeenstemming hierover met alle scholen is hiermee niet meer aan de orde.

In de aangepaste contouren van het nieuwe IHP wordt de focus al meer gelegd op nieuwbouw en toekomstbestendige investeringen. Hierbij zal de uitwerking van scenario's niet terug komen. Het bereiken van overeenstemming met alle scholen is echter nog wel aan de orde. In de eerste plaats hechten wij aan draagvlak bij de direct betrokken partijen. Daarbij is een situatie zonder overeenstemming op de langere termijn geen oplossing. Het huidige kader voor nieuwbouw is vastgelegd in de verordening. Om hier een wijziging in aan te brengen is in de eerste plaats een nieuw beleidskader nodig. In een later stadium zullen deze uitgangspunten verankerd moeten worden in een aangepaste verordening. Vanuit juridisch oogpunt is voor het aanpassen van de verordening overeenstemming in het OOGO nodig.

12. De gemeente zou er goed aan doen om een visie te ontwikkelen op wat de ophanden zijnde wetswijziging gaat betekenen voor haar positie en rol. Daarbij zou de raad actief geïnformeerd moeten worden over de landelijke ontwikkelingen die momenteel spelen in relatie tot onderwijshuisvesting.

Wanneer meer duidelijk is over de doordecentralisatie dan is dit een goed moment om de raad actief te informeren over de consequenties hiervan in verantwoordelijkheden en financiën.

13. De gemeente zou aandacht moeten schenken aan de continuïteit in kennis en voldoende capaciteit.

Zie punt 4. Het college acht de formatie van onderwijshuisvesting nu en in de toekomst op orde.

Tot slot willen wij graag benadrukken dat het basisconcept IHP 2012 de status heeft van een ambtelijk bespreekstuk. Hierover heeft geen besluitvorming in het college of de gemeenteraad plaats gevonden. Wij verzoeken u om deze status consequent te benoemen en daarbij geen keuzes te benoemen (zie pagina's 12, 24 en 26).
Dit om verwarring op het niveau van individuele scholen of kernen te voorkomen.

In het vertrouwen u hiermee volledig te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
burgemeester, gemeentesecretaris,

drs. H.H. Apotheker drs. J. Krul

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor zijn inhoudelijke reactie op de bevindingen van ons onderzoek naar het beleid inzake onderwijshuisvesting voor primair onderwijs. Met tevredenheid stellen wij vast dat het college verschillende van onze conclusies en aanbevelingen onderschrijft. Met betrekking tot enkele conclusies en aanbevelingen is de reactie van het college desondanks aanleiding voor de rekenkamer om een aantal aanvullende opmerkingen te plaatsen.

Wij constateren dat er op een aantal punten een verschil in visie bestaat tussen het college en de schoolbesturen. Dit is in het bijzonder het geval voor wat betreft de achtergrond van de keuzes die door de gemeente worden gemaakt ten aanzien van onderwijshuisvesting. Waar volgens schoolbesturen de beschikbare financiën hierbij leidend zijn, geeft het college *nu* aan dat keuzes worden gemaakt in het teken van de kwaliteit van het onderwijs en toekomstbestendige investeringen in maatschappelijk vastgoed. Financiële haalbaarheid is daarbij een randvoorwaarde. Overigens moet worden opgemerkt dat dit uit interviews met de wethouder niet is gebleken. Het lijkt raadzaam een eventuele beleidswijziging op dit punt goed te communiceren richting de schoolbesturen. Een andere discrepantie doet zich voor bij de beschikbare capaciteit en kennis van de ambtenaren die betrokken zijn bij het thema onderwijshuisvesting. Het is met name de deskundigheid binnen de gemeente ten aanzien van de formele verantwoordelijkheidsverdeling waar schoolbesturen zich kritisch over uitlaten.

Onderwijshuisvesting is een beleidsterrein dat momenteel in de gemeente Súdwest Fryslan volop in ontwikkeling is. Wij hopen met ons onderzoek een bijdrage geleverd te hebben aan deze ontwikkeling en zullen met interesse volgen in hoeverre onze aanbevelingen hierin worden meegenomen.

De rekenkamer wil haar dank uitspreken voor de medewerking van het ambtelijk apparaat. Ook de medewerking van schoolbesturen, raadsleden en wethouder aan dit onderzoek hebben wij als bijzonder prettig ervaren.

Geraadpleegde bronnen

Geïnterviewden

Berkenbosch, T. mw.
Bootsma, M. mw.
Greidanus, P.
van Hijum, E.
Hoekstra, J.
Hofstee, C. mw.
Hooghiemstra, D.
Hoogland, R. mw.
Huiszoon, J. mw.
Kerver, A. mw.
Kranendonk, P.
Leeuwen,L.
Regeling, M. mw.
Salverda, B. mw.
Schaafsma, J.
Semplonius, K.J.
Sinnema, W.
Thibaudier, A. mw.
Tolsma, S.
Vellinga, M. mw.
Wijbenga, S.

Websites

www.actieprogrammalokaalbestuur.nl
www.delokalerekenkamer.nl
www.dhv.nl
www.gemeenteswf.nl
www.nvrr.nl
www.oberon.eu
www.overheid.nl
www.poraad.nl
www.rijksoverheid.nl
www.vng.nl
http://wetten.overheid.nl

Documenten

Aanvragen programma onderwijshuisvesting 2013
Ambtelijk concept Integraal Huisvestingsplan, september 2012
Coalitieakkoord 2010
Financiële rapportage onderwijshuisvesting, april 2013
Perspectiefnota 2013-2016, 30 mei 2012
Programma onderwijshuisvesting 2013
Verordening voorziening huisvesting onderwijs Gemeenteraad, 23 juni 2011
Verslag OOGO, 17 oktober 2012

Literatuur

Berndsen, drs. F.E.M., Dekker, dr. B., Bergen, drs. C.T.A. van, *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen P*, Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Amsterdam, 2012

Bruijn, de J.A., Heuvelhof, ten E.F., Veld, in 't, R.J. *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming,* Den Haag, 2008

Gramberg, P. Grinten, M. van der, Fransen, B. Jonge, J. de, Berdowski, Z., *Scholen bouwen en beheren. Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting*, Oberon in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Utrecht, 2010

Hack, Ing. R.J.J., *De invloed van het vastgoed op de kwaliteit van het voortgezet onderwijs*, TiasNimbas Business School/Universiteit van Tilburg, Tilburg, 2011

Partoer, Dr. E.C.M. van Ruijven, *Leefbare dorpen zonder school*, Leeuwarden, juni 2012,

Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Lenten, dr. R.H.J., Lemmens, drs. L.J., Springveld, C.S., Vlieger, mr. Chr. L. de, *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad - Handreiking kaderstelling*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004

Inspectie van het Onderwijs, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het Noorden van Nederland. Ontwikkelingen in de periode 2008-2012*, Den Haag, 2013

Inspectie van het Onderwijs, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in PO en VO,* Utrecht, 2012

Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs, Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*, Den Haag, 2008

Rosenberg, F., Scheele-Goedhart, J., Wever, Th., Schulenberg, R. Wever, E., *Effecten van investeringen in onderwijshuisvesting* , RIGO Research en Advies B.V. in opdracht van de ministeries van OCW en BZK, Amsterdam, 2011

Rijksbouwmeester, *Gezond en Goed – scholenbouw in topconditie*, Den Haag, 2009