

Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Etten-Leur

Eindrapportage

november 2012

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

	Samenvatting.....	5
1.	Inleiding en vraagstelling	14
2.	Het onderzoek	16
3.	Onderwijshuisvesting	19
4.	Onderwijshuisvesting in Etten-Leur	23
5.	Beleid	25
5.1.	Inleiding	25
5.2.	Inhoud	25
5.3.	Totstandkoming beleid	29
5.4.	Verantwoordelijkheden	32
5.5.	Inzicht in kwantiteit en kwaliteit bestaande schoolgebouwen	35
5.6.	Inzicht in toekomstige behoefte schoolgebouwen	38
5.7.	Maatschappelijke ontwikkelingen	39
5.8.	Doelstellingen	42
5.9.	Kaderstellende functie gemeenteraad	47
5.10.	Controlerende functie gemeenteraad	50
6.	Kwaliteit en kwantiteit	53
6.1.	Inleiding	53
6.2.	Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte	53
6.3.	Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte	61
6.4.	Monitoring en realisatie	66
6.4.1.	Nieuwbouw en uitbreiding	66
6.4.2.	Monitoring en planning	68
6.4.3.	Tijdelijke voorzieningen en leegstand	71
6.5.	Relatie kwaliteit en exploitatie	74
6.6.	Klachten	76
7.	Financiën	77
7.1.	Inleiding	77
7.2.	Kosten onderwijshuisvesting	77
7.3.	Bepaling en toekenning beschikbaar budget	79
7.4.	Toerekening gemeentelijke kosten	87
7.5.	Eigendom, huur en koop	87
7.6.	Aanbesteding	89
7.7.	Monitoring	90
8.	Conclusies en aanbevelingen	92
8.1.	Inleiding	92
8.2.	Primair onderwijs	92
8.3.	Voortgezet onderwijs	95
8.4.	Aanbevelingen	98
9.	Reactie College	101
10.	Nawoord	103

Bijlagen

Bijlage 1	Geraadpleegde documenten
Bijlage 2	Begrippenlijst
Bijlage 3	Overzicht respondenten enquête schoolbesturen
Bijlage 4	Enquête
Bijlage 5	Samenvatting resultaten enquête (gemeente Etten-Leur)
Bijlage 6	Normen – en toetsingskader

Samenvatting

1. Inleiding

Sinds 1997 berust de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs bij de gemeenten. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger, eenvoudiger en doorzichtiger te maken. De Rekenkamer wil met het nu voorliggende onderzoek toetsen of deze doelen inderdaad bereikt zijn.

Daarbij was een concrete aanleiding dat op landelijk niveau door een deel van de onderwijsbestuurders werd aangegeven dat de kwaliteit van de huisvesting als onvoldoende was aan te merken, en tegelijkertijd uit het Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2010 bleek dat de gemeenten gezamenlijk minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan het bedrag dat voor de uitvoering van deze taken aan het Gemeentefonds was toegevoegd.

De Rekenkamer heeft daarop besloten om in de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal onderzoek te doen naar het onderwijshuisvestingsbeleid. De centrale vraag in het onderzoek luidt:

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

Het onderzoek bestrijkt het tijdvak van 1997 tot 2010, waarbij de periode zo ruim is gekozen om in hoofdlijnen inzicht te verkrijgen in de inhoudelijke en budgettaire ontwikkelingen vanaf het begin van de decentralisatie. In de analyses en beoordeling ligt het accent op de ontwikkelingen en resultaten in de periode 2006-2010. Ontwikkelingen na de onderzoeksperiode zijn bij het onderzoek betrokken indien en voor zover deze van belang zijn voor de conclusies en aanbevelingen.

2. Onderwijshuisvesting in de gemeente Etten-Leur

De huisvesting van onderwijs is in de gemeente Etten-Leur zowel vanuit inhoudelijk als financieel oogpunt van groot belang. Inhoudelijk, omdat in dit kader de huisvesting wordt verzorgd van ca. 7.400 leerlingen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Financieel, omdat de daaraan verbonden kosten en reserveringen ruim € 4 mln per jaar bedragen.

Voor wat betreft het primair onderwijs reiken de ambities van de gemeente daarbij verder dan alleen de huisvesting van onderwijs als zodanig. In 2003 is de eerste brede school Het Voortouw geopend. Daarna is vanaf 2005 op basis van het concept van de brede school, en vanaf 2010 op basis van het nog bredere concept van het gemeentelijk accommodatiebeleid de huisvesting van de scholen in het primair onderwijs steeds meer gezien in samenhang met de huisvesting van andere functies.

Voor wat betreft het voortgezet onderwijs zijn in 2000 met de besturen van OMO (Munnikenheide College) en KSE (Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur) overeenkomsten tot doordecentralisatie gesloten waarbij de verantwoordelijkheden en middelen ten behoeve van de huisvesting aan deze schoolbesturen zijn overgedragen.

3. Huisvesting van het basisonderwijs

Ontwikkelingen

In het beleid van de gemeente Etten-Leur is een ontwikkeling zichtbaar waarbij aanvankelijk het beleid specifiek gericht was op alleen de huisvesting van onderwijs, daarna verbreed is tot beleidsontwikkeling van de brede school, en vanaf 2010 onderdeel is geworden van het gemeentelijk accommodatiebeleid.

Het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 is tot stand gekomen in een overgangsfase. In het plan was in de vorm van scenario's deels voorzien in nieuwbouw van twee brede scholen, en deels ook in aanpassingen in bestaande schoolgebouwen. Bij de behandeling in de raad zijn besluiten genomen over de ontwikkeling van de brede scholen in de wijken Hooghuis en Schoenmakershoek, maar werd de besluitvorming over de aanpassingen in bestaande scholen (het Plusscenario) uitgesteld tot de behandeling van de Voorjaarsnota 2004. De Rekenkamer heeft echter noch bij de behandeling van deze Voorjaarsnota, noch op latere momenten documenten aangetroffen waaruit blijkt dat op dit punt expliciet besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Vanaf 2005 is beleid tot stand gekomen waarin werd voorzien in de ontwikkeling van twee typen brede scholen:

- de brede school: een onderwijsgebouw dat geschikt is voor moderne eigentijdse onderwijsconcepten, ruimte biedt voor een peuterspeelzaal, en daarnaast ruimte voor de organisatie/uitvoering van buitenschoolse activiteiten;
- de brede school Plus waarin tevens ruimte beschikbaar is voor wijkactiviteiten en activiteiten voor bijzondere doelgroepen (ouderen, jongeren, maar ook doelgroepen als geestelijk/verstandelijk gehandicapten). Daarnaast is in de brede school Plus ruimte voor het onderwijs en zorgcentrum met de daaraan verbonden inloop- en opvoedspreekuren.

Bij de uitwerking van dit concept tekende zich geleidelijk aan een beeld af waarbij mogelijk voor alle bestaande scholen in nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling zou worden voorzien. Daarbij was het niet zinvol meer om nog tot aanpassingen binnen de bestaande scholen te komen, hetgeen mogelijk mede verklaart waarom het niet meer tot besluitvorming over het hiervoor genoemde Plusscenario is gekomen.

Dat hier sprake was van een geleidelijke ontwikkeling kwam omdat bij de uitwerking rekening gehouden moest worden met ruimtelijke en vooral ook financiële beperkingen. Omdat enerzijds de kosten van projecten en wensen uit de Structuurvisie Plus waren toegenomen, en anderzijds als gevolg van minder woningbouwproductie rekening gehouden moest worden met lagere inkomsten, bleek het noodzakelijk om op onderdelen tot heroverweging te komen. In 2010 heeft dit geresulteerd in een samenhangend plan waarbij het brede school concept in de gehele gemeente wordt geïmplementeerd en inderdaad voor alle bestaande schoolgebouwen tot nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling wordt gekomen. Uitgangspunt daarbij is dat in 2015 alle maatregelen gerealiseerd zullen zijn.

Uit de opzet van de tot dusver gerealiseerde c.q. nog voorziene brede scholen blijkt dat de gebouwen primair bestemd zijn voor de huisvesting van onderwijs. De extra opgenomen ruimtes voor andere functies beslaan minder dan 5% van de totale oppervlakte, en zijn dan vooral bestemd voor de huisvesting van peuterspeelzalen. Het karakter van brede school krijgt daarnaast inhoud door het streven om in de avonden te komen tot medegebruik voor activiteiten uit de wijk.

Uit de informatie blijkt dat in de bestaande schoolgebouwen zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht sprake was van knelpunten:

- in de scholen voor primair onderwijs is een hoge mate van leegstand ontstaan; in 2008 bedroeg de leegstand bij de basisscholen 21% oftewel 3.146 m² vloeroppervlakte;
- zoals hiervoor aangegeven was in het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 ook een scenario opgenomen waarin voorzien werd in aanpassingen binnen bestaande gebouwen. Deze waren vooral bedoeld om de schoolgebouwen beter te laten voldoen aan eigentijdse functionele eisen. Nu deze maatregelen niet werden uitgevoerd bleven deze knelpunten bestaan;
- bij enkele scholen was voorzien in tijdelijke uitbreiding door middel van schoolwoningen. Deze zijn aanzienlijk langer in gebruik dan vooraf was beoogd, en inmiddels van matige kwaliteit.

Het voorgenomen proces van nieuwbouw, renovatie en buitengebruikstelling van gebouwen leidt er toe dat hiermee ook deze knelpunten zullen worden opgelost.

Bij de realisatie van de brede scholen is vertraging opgetreden. In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2005 werd er bij de voorgenomen ontwikkeling van de Brede scholen Schoenmakershoek en Hooghuis aanvankelijk nog van uitgegaan dat het zwaartepunt in investeringen zou liggen in het najaar van 2005. In realiteit is de brede school in de wijk Schoenmakershoek (De Pijler) in 2008 opgeleverd; de brede school in de wijk Hooghuis (De Vleer) zal in 2012 gerealiseerd worden. De vertraging heeft tot gevolg gehad dat de hiervoor genoemde knelpunten langer zijn blijven bestaan. Een gevolg was onder andere dat ook het gebruik van de schoolwoningen verder verlengd moest worden.

De (onder andere: financiële) consequenties van de exploitatie van brede scholen zijn aanvankelijk onderschat. Na de ingebruikname van de brede scholen Het Voortouw en De Pijler is gebleken dat er knelpunten ontstonden in het beheer en de exploitatie. De accommodaties waren formeel in bruikleen gegeven aan de Stichting brede scholen. Dit paste echter noch qua doelstelling noch qua draagkracht binnen de mogelijkheden van de Stichting. De gemeente heeft daarop besloten om meer de regie te gaan voeren, en er zijn per brede school gebruiksovereenkomsten met de schoolbesturen afgesloten waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot beheer en exploitatie(tekorten).

Beantwoording onderzoeksvraag

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

Effectiviteit huisvesting onderwijs als zodanig

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

- a. het beleid heeft er toe geleid dat er in de periode 2000-2009 bij alle scholen voldoende capaciteit beschikbaar was om alle leerlingen te kunnen huisvesten. Het beleid is in dit opzicht als effectief aan te merken. De mate van leegstand geeft daarbij (zie onder) wel reden om kanttekeningen te plaatsen bij de doelmatigheid van het beleid;
- b. uit het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 blijkt dat bij de bestaande schoolgebouwen maatregelen gewenst waren om deze aan eigentijdse eisen te kunnen laten voldoen. Daarbij wordt voor de huisvesting van enkele scholen gebruik gemaakt van schoolwoningen. Deze zijn aanzienlijk langer in gebruik dan aanvankelijk was voorzien, en inmiddels van matige kwaliteit. Binnen de onderzoeksperiode zelf wordt daarom niet aan alle eisen voor kwalitatief passende huisvesting voldaan. Omdat het beleid

weliswaar niet binnen de onderzoeksperiode tot oplossing heeft geleid, maar vanaf 2005 al wel beleid is ontwikkeld om tot een oplossing te komen wordt het beleid als nog niet geheel, maar wel potentieel effectief beoordeeld.

Effectiviteit ontwikkeling brede scholen

Uit de beleidsontwikkeling blijkt dat in de gemeente Etten-Leur hoog belang wordt gehecht aan de ontwikkeling van de brede scholen. De daarvoor benodigde huisvestingsvoorzieningen zijn of worden ook gerealiseerd, zodat de uitvoering als effectief aan te merken is. De Rekenkamer constateert daarbij wel dat de uiteindelijke effectiviteit niet bepaald wordt door het realiseren van deze investeringen, maar door de mate waarmee daardoor de beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt. Omdat in het traject van beleidsvorming niet concreet is aangegeven welke maatschappelijke effecten werden beoogd kan niet worden vastgesteld of en in hoeverre het beleid als effectief kan worden aangemerkt.

Doelmatigheid

In de onderzoeksperiode is gebleken dat er een aanmerkelijke mate van leegstand is ontstaan. Door de combinatie van nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling van gebouwen zal in een oplossing worden voorzien. Een aandachtspunt is wel dat de omvang van de leegstand pas in een late fase zichtbaar is gemaakt c. q. maatregelen zijn voorzien. Omdat de leegstandsproblematiek pas in een late fase van de onderzoeksperiode aandacht heeft gekregen wordt de doelmatigheid als beperkt beoordeeld.

Transparantie

Het traject van beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie verloopt in het algemeen helder en in goede communicatie met betrokkenen. Een hiaat is wel het uitblijven van expliciete besluitvorming m.b.t. de in het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 opgenomen aanpassingen in bestaande schoolgebouwen. Het beleid wordt daarom in algemene zin als voldoende transparant beoordeeld, dit echter met uitzondering van het besluitvormings-traject over het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011.

4. Huisvesting voortgezet onderwijs

Ontwikkelingen

Bij de doordecentralisatie in 2000 zijn in de overeenkomsten met KSE en OMO verschillende afspraken opgenomen over de door de gemeente te betalen bijdragen. In de praktijk is daarbij gebleken dat de afspraak over de wijze van indexering in het voordeel is geweest van KSE, en de afspraak over het in aanmerking te nemen aantal leerlingen in het voordeel van OMO.

Op verzoek van KSE is in de overeenkomst opgenomen dat het bedrag per leerling jaarlijks wordt aangepast op basis van het CBS-indexcijfer Nieuwbouwprijzen van woningen. Bij OMO wordt op verzoek van het schoolbestuur daarvoor gebruik gemaakt van de door het ministerie gehanteerde index voor de materiële vergoeding van scholen voor voortgezet onderwijs.

Het verschil in de wijze van indexering heeft in de praktijk tot grote verschillen in resultaat geleid. Uitgaande van een gelijk basisbedrag ad € 238 in het peiljaar 1997 heeft de indexering in 2010 bij OMO geleid tot een bijdrage ad € 301 per leerling, terwijl bij KSE op grond van de indexering de bijdrage in dat jaar was toegenomen tot € 366 per leerling.

Voor KSE geldt een bijdrage op basis van het werkelijk aantal leerlingen. Met OMO werd in verband met de investering in de nieuw te bouwen school besloten tot een vergoeding op

basis van een vast aantal leerlingen (1050). Die laatste afspraak is in het voordeel geweest van OMO, want in de praktijk is het werkelijk aantal leerlingen in het Munnikenheide College beduidend (ca. 30%) lager dan het vaste aantal leerlingen waarover de bijdrage van de gemeente wordt berekend. Indien (fictief, want niet zo in de overeenkomst vastgelegd) de bijdrage van de gemeente wordt omgerekend in een bedrag per werkelijk aanwezige leerling zou in 2010 de bijdrage aan OMO € 436 per leerling hebben bedragen.

Tussen de gemeente en het bestuur van KSE is veelvuldig overleg gevoerd over de vraag of en in hoeverre de bijdrage van de gemeente zou moeten worden aangepast in verband met ontwikkelingen in de Algemene uitkering. Uiteindelijk is overeenstemming bereikt over een verhoging van de bijdrage per leerling van € 366 tot € 423. Vanuit de gemeente is aangegeven dat, zoals bij KSE, ook in de relatie met OMO een verhoging van het bedrag per leerling bespreekbaar is, mits daarbij dan ook aanpassing van het als gefixeerd aangemerkt aantal leerlingen betrokken wordt. Op dit punt is niet tot overeenstemming gekomen.

Zoals hiervoor aangegeven is het werkelijk aantal leerlingen in het Munnikenheide College beduidend lager dan het aantal leerlingen waarover de bijdrage van de gemeente wordt berekend, en waar de capaciteit van het gebouw ook op was afgestemd. Bij de totstandkoming van de overeenkomst is rekening gehouden met onzekerheden m.b.t. de ontwikkeling van het aantal leerlingen, en is er in voorzien dat de gemeente in deze situatie een deel van de huisvestingsruimte in medegebruik kan nemen. Vanuit de gemeente is aangegeven dat door de specifieke situatie de mogelijkheden echter beperkt worden geacht, zodat hiervan geen gebruik is gemaakt.

In beide overeenkomsten is opgenomen dat het schoolbestuur eens per 5 jaar aan de gemeente een huisvestingsplan voorlegt. In de overeenkomst met KSE is daarbij aanvullend nog bepaald dat in dit plan een terugblik is opgenomen inzake de bestede middelen en het gepleegde onderhoud, en de gemeente het recht heeft om, in overleg met de directie, de gebouwen periodiek te schouwen.

Vanuit KSE is inderdaad eenmaal zo'n plan aan de gemeente voorgelegd. Van de zijde van het OMO-bestuur is geen plan ontvangen. Van de bij KSE opgenomen bevoegdheid tot het uitvoeren van een schouw is geen gebruik gemaakt.

In beide overeenkomsten is ook opgenomen dat de schoolbesturen de gemeente jaarlijks informeren omtrent de aanwending van de middelen die zij van de gemeente hebben ontvangen. De gemeente ontvangt van KSE jaarlijks het jaarverslag, de begroting en eens per 4 jaar de meerjarenbegroting; van OMO wordt jaarlijks de verkorte jaarrekening ontvangen. Het betreft hier algemene documenten, waarin niet specifiek wordt aangegeven op welke wijze de van de gemeente Etten-Leur ontvangen middelen zijn aangewend c.q. wat de balanswaarde is van de hiermee samenhangende activa en passiva. Omdat bij KSE het jaarverslag uitsluitend betrekking heeft op de huisvesting van KSE biedt dit toch enig inzicht. De verslaglegging van OMO heeft betrekking op 35 scholen en scholengroepen. Hierbij is een zo groot aantal schoolgebouwen in een zo groot aantal gemeenten betrokken dat aan de algemene verslaglegging geen relevante informatie voor de huisvesting in de gemeente Etten-Leur ontleend kan worden.

Beantwoording onderzoeksvraag

Op grond van de bevindingen komt de Rekenkamer tot de onderstaande beoordeling van de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het huisvestingsbeleid voor het voortgezet onderwijs.

Effectiviteit

Nu de verantwoordelijkheid voor de huisvesting is doorgecentraliseerd aan de schoolbesturen moet het inzicht in de effectiviteit gebaseerd worden op de informatie die de gemeente van de schoolbesturen ontvangt. In de overeenkomsten zijn daartoe bepalingen opgenomen over het periodiek voorleggen van een huisvestingsplan, het eventueel kunnen uitvoeren van een schouw, en het jaarlijks verantwoorden van de wijze waarop de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen zijn ingezet. De Rekenkamer constateert dat hieraan met name in de relatie met OMO zo beperkt invulling is gegeven dat het niet mogelijk is om tot een onderbouwde beoordeling van de effectiviteit te komen.

Doelmatigheid

Zoals hiervoor aangegeven is bij het Munnikenheide College het werkelijk aantal leerlingen beduidend (ca. 30%) lager dan het aantal ad 1050 leerlingen waarop de bijdrage van de gemeente aan het schoolbestuur gebaseerd is. In de overeenkomst is er in voorzien dat de gemeente in die situatie een deel van de huisvestingsruimte in medegebruik kan nemen. Vanuit de gemeente is aangegeven dat door de specifieke situatie de mogelijkheden echter beperkt worden geacht, zodat langs die weg niet tot betere benutting van de capaciteit is gekomen. De Rekenkamer beoordeelt de opzet en werking van deze afspraken derhalve als onvoldoende doelmatig.

Transparantie

Met name in de relatie met OMO blijkt uit de verslaglegging niet specifiek op welke wijze de van de gemeente ontvangen middelen zijn aangewend c.q. wat de balanswaarde is van de hiermee samenhangende activa en passiva. Zoals hiervoor beschreven is ook niet voldaan aan de bepaling dat eenmaal per 5 jaar een huisvestingsplan zou worden voorgelegd. De transparantie wordt derhalve als onvoldoende beoordeeld.

5. Fictief budget

In het kader van het onderzoek is vergeleken hoe de kosten voor onderwijshuisvesting zich verhouden tot het bedrag dat voor deze taken aan het gemeentefonds is toegevoegd, het zogeheten "fictief budget". Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat deze bedragen niet geormerkt aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd, zodat de gemeente geheel vrij is om meer of minder middelen voor deze taken uit te geven.

Bij het onderzoek is geconstateerd dat tot 2012 de kosten van gymzalen niet waren opgenomen bij het de kosten voor onderwijshuisvesting, maar bij het Programma Sport. Omdat dit zou leiden tot een onvolledig beeld en daarmee onjuiste vergelijking zijn de geregistreerde uitgaven voor onderwijshuisvesting in de onderzochte periode verhoogd met € 240.000 per jaar.

Op basis van de zo tot stand gekomen analyses wordt geconstateerd dat:

- op begrotingsbasis de uitgaven voor onderwijshuisvesting in de periode 2006-2009 ongeveer op het niveau van het fictief budget lagen;
- de werkelijke uitgaven in die periode gemiddeld 88,9% van het fictief budget bedroegen. Dit werd sterk beïnvloed door vertragingen in de realisering van de voorgenomen investeringen, waardoor wel in de begroting opgenomen kapitaallasten nog niet in de rekening tot uitdrukking kwamen. De gemeente heeft deze bedragen gestort in een dekkingsreserve. Indien hiermee rekening wordt gehouden lagen ook volgens deze berekeningswijze de uitgaven voor onderwijshuisvesting ongeveer op het niveau van het fictief budget;

- na realisatie van de nu voorgenomen investeringen de uitgaven zich in de periode 2014/2015 totaal op ca. € 4,4 mln zullen bevinden, dat is ca. 10% boven het niveau van het voor 2010 berekende fictief budget ad ca. € 4 mln (er is nog geen inzicht in het fictief budget voor latere jaren, dat hangt af van nu nog onbekende ontwikkelingen in het gemeentefonds).

6. Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Geadviseerd wordt om bij het vaststellen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs ook de specifieke afspraken te betrekken die in Etten-Leur over de toekenning van deze voorzieningen zijn gemaakt.

In de onderzoeksperiode is de Verordening frequent geactualiseerd, waarbij steeds onverkort de dan geldende modelverordening van de VNG werd overgenomen. In de praktijk is in de gemeente Etten-Leur echter met betrekking tot de toekenning en uitvoering van onderhoudsvoorzieningen een andere werkwijze tot stand gekomen dan in de Verordening opgenomen procedure van "Programma en Overzicht". Alhoewel dit in goed overleg met de schoolbesturen tot stand is gekomen constateert de Rekenkamer dat daarmee een afwijking is ontstaan tussen de door de raad vastgestelde kaders c.q. de uitvoering in de praktijk. Omdat vanuit bestuurlijk-juridische optiek het ongewenst is dat bij uitvoering van beleid door College en ambtelijke organisatie wordt afgeweken van de door de raad vastgestelde kaders wordt geadviseerd om niet te volstaan met overname van de modelverordening, maar specifieke lokale afspraken in de Verordening zelf op te nemen.

Aanbeveling 2: Geadviseerd wordt om bij raadsvoorstellen en beleidsnota's de financiële gevolgen niet alleen uit te drukken in de omvang van de daarvoor benodigde investeringen, maar daarbij ook inzicht te geven in de (meerjarige) ontwikkeling van baten en lasten. Geadviseerd wordt er daarbij zorg voor te dragen dat ook inderdaad alle baten en lasten in deze documenten en in de begroting en jaarrekening zichtbaar gemaakt worden.

In de onderzoeksperiode werd bij diverse beleidsnota's en voorstellen aan de raad wel aangegeven tot welke investeringen het beleid zou leiden, maar werd – anders dan dat voor deze investeringen dekking beschikbaar was - niet aangegeven wat de gevolgen zouden zijn voor de meerjarige ontwikkeling van baten en lasten. Om aan de raad een volledig inzicht te geven in de financiële gevolgen wordt geadviseerd ook deze informatie op te nemen.

Bij het onderzoek is gebleken dat de lasten van bewegingsonderwijs (gymlokalen) niet op het programmaonderdeel onderwijshuisvesting waren opgenomen, maar bij het Programma Sport. Dit had tot gevolg dat bij raadpleging van de begroting niet alle kosten die de gemeente voor huisvesting van onderwijs had gemaakt zichtbaar waren, hetgeen bij een eerdere vergelijking met het fictief budget tot een te lage perceptie van het uitgavenniveau heeft geleid. Voor wat betreft de registratie van de gymlokalen heeft in 2012 een aanpassing plaatsgevonden, zodat dit punt is opgelost. Een aandachtspunt is nog wel dat inmiddels ten behoeve van toekomstige investeringen een omvangrijke dekkingsreserve is gevormd. Geadviseerd wordt de inzet van deze middelen zodanig in begroting en rekening te verwerken dat de aan de investering verbonden kosten volledig zichtbaar blijven.

Aanbeveling 3: Geadviseerd wordt om bij totstandkoming van nieuwe leerlingenprognoses de oorzaken van verschillen ten opzichte van voorgaande prognoses te analyseren, en waar daar aanleiding toe is in overleg met schoolbesturen tot nadere afspraken te komen.

In het onderzoek is gebleken dat leerlingenprognoses een beperkte voorspellende waarde hebben. Aanbevolen wordt om de prognosecijfers regelmatig te spiegelen aan de werkelijke

ontwikkeling van de leerlingaantallen, gebleken verschillen te evalueren, en de prognoses te voorzien van deze input.

Aanbeveling 4: Geadviseerd wordt om het ingezette beleid inzake de ontwikkeling van de brede scholen c.q. het gemeentelijk accommodatiebeleid voort te zetten.

De beleidsontwikkeling in de gemeente Etten-Leur heeft geleid tot een visie waarbij, ingepast binnen het gemeentelijk accommodatiebeleid, een helder concept met betrekking tot de huisvesting van onderwijs tot stand is gekomen. Op basis van dit concept is een plan uitgewerkt dat er in voorziet dat in 2015 de huisvesting zal zijn aangepast op dit concept, met als gevolg dat daarmee ook bestaande knelpunten op het gebied van leegstand en kwaliteit van schoolgebouwen zullen worden opgelost.

Aanbeveling 5: Geadviseerd wordt om concreet vast te stellen welke maatschappelijke effecten met de ontwikkeling van de brede scholen wordt beoogd, en met behulp van indicatoren te toetsen of deze effecten ook inderdaad bereikt worden.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Etten-Leur hoge waarde toekent aan de ontwikkeling van de brede scholen. Toch blijkt uit de beleidsontwikkeling niet concreet welke maatschappelijke effecten daarmee worden beoogd. Geadviseerd wordt daarom om deze doelen alsnog te concretiseren, en aan de hand van indicatoren te toetsen of het beleid inderdaad tot de gewenste resultaten leidt. In de notitie "De resultaten van de brede scholen in Etten-Leur" is daarvoor al een eerste aanzet gemaakt, waarbij onder andere gebruik is gemaakt van kengetallen uit de Jeugdmonitor van de GGD. De bruikbaarheid van deze informatie neemt sterk toe indien vooraf wordt vastgesteld welke resultaten worden beoogd. Eventuele verschillen tussen beoogde en gerealiseerde effecten kunnen dan worden geanalyseerd, op grond waarvan waar nodig tot bijstelling van beleid en/of uitvoering gekomen kan worden.

Aanbeveling 6: Geadviseerd wordt om de ontwikkeling van de brede scholen op nader af te spreken ijkmomenten te evalueren, en de resultaten daarvan voor te leggen aan de gemeenteraad.

In het onderzoek is geconstateerd dat bij voorstellen aan de raad weliswaar merkbaar de aandachtspunten en leereffecten uit de voorgaande periode worden betrokken, maar aan de raad geen expliciete evaluaties van beleid worden voorgelegd. De Rekenkamer adviseert om tussen Raad en College afspraken te maken over een meer systematische en expliciete wijze van evaluatie, waarbij de raad in elk geval op beslismomenten inzicht heeft in de bevindingen bij de evaluatie.

Aanbeveling 7: Geadviseerd wordt om in overleg met de besturen van de scholen voor voortgezet onderwijs tot nadere afspraken te komen over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de inzet van de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen c.q. inzicht wordt gegeven in ontwikkelingen in de kwaliteit en kwantiteit van onderwijshuisvesting.

Alhoewel daarover in beide overeenkomsten wel afspraken zijn vastgelegd, heeft de gemeente geen specifieke informatie over de wijze waarop de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen zijn ingezet. In de relatie met OMO is ook niet voldaan aan de afspraak dat eenmaal in de 5 jaar een huisvestingsplan wordt voorgelegd.

De Rekenkamer merkt op dat, nog afgezien van het verantwoordingsaspect, de gemeente ook na doordecentralisatie wettelijk verantwoordelijk blijft voor de adequate huisvesting van de scholen, en daar op enig moment ook op kan worden aangesproken. Het is daarom van belang dat de gemeente vaststelt dat de beschikbaar gestelde middelen inderdaad zijn

ingezet dan wel zijn gereserveerd voor de huisvesting van de scholen, en daarmee ook een duurzame kwantiteit en kwaliteit van de huisvesting is geborgd.

Aanbeveling 8: Geadviseerd wordt om te bezien of in overleg met het bestuur van het Munnikenheide College kan worden gekomen tot aanpassing van de afspraken die in de overeenkomst tot doordecentralisatie zijn vastgelegd. Geadviseerd wordt om daarbij ook de mogelijkheden te onderzoeken om daadwerkelijk invulling te geven aan de het in de overeenkomst opgenomen recht tot medegebruik.

Bij de totstandkoming van de overeenkomsten tot doordecentralisatie zijn op grond van de uitgangssituatie c.q. de wensen van de schoolbesturen verschillende afspraken opgenomen over het hierbij te betrekken aantal leerlingen en de wijze van indexering. In de overeenkomst met betrekking tot het Munnikenheide College is specifiek een recht voor de gemeente opgenomen om bij onvolledige benutting van de capaciteit tot medegebruik te komen.

Alhoewel daar uit juridisch oogpunt geen dwingende noodzaak toe is, geven de actuele situatie c.q. de inmiddels met het bestuur van KSE overeengekomen aanpassingen in de overeenkomst aanleiding om te bezien of ook in overleg met het bestuur van het Munnikenheide College tot aanpassing van de afspraken kan worden gekomen. Uit een oogpunt van doelmatigheid adviseert de Rekenkamer daarbij ook de mogelijkheden te onderzoeken om daadwerkelijk invulling te geven aan het in de overeenkomst opgenomen recht tot medegebruik.

1. Inleiding en vraagstelling

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

Per gemeente is een afzonderlijk onderzoek gedaan en een Nota van Bevindingen opgesteld. Voor het gehele onderzoek wordt een koepelnotitie opgesteld.

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

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

Toelichting op het onderzoek

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

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

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

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

De centrale hoofdvraag is uitgewerkt in drie deelvragen:

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

2. Het onderzoek

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

Belang van het onderzoek

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

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

Scope van het onderzoek

De verantwoordelijkheid van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 van het Rijk naar de gemeenten gedecentraliseerd. Het onderzoek bestrijkt het tijdvak van 1997 tot 2010, met dien verstande dat:

- de onderzoeksperiode zo ruim wordt gekozen om – mits de informatie daarvoor beschikbaar is – in hoofdlijnen inzicht te verkrijgen in de inhoudelijke en budgettaire ontwikkelingen vanaf het begin van de decentralisatie;
- in de analyses en beoordeling het accent ligt op de ontwikkelingen en resultaten in het laatste deel van de periode.

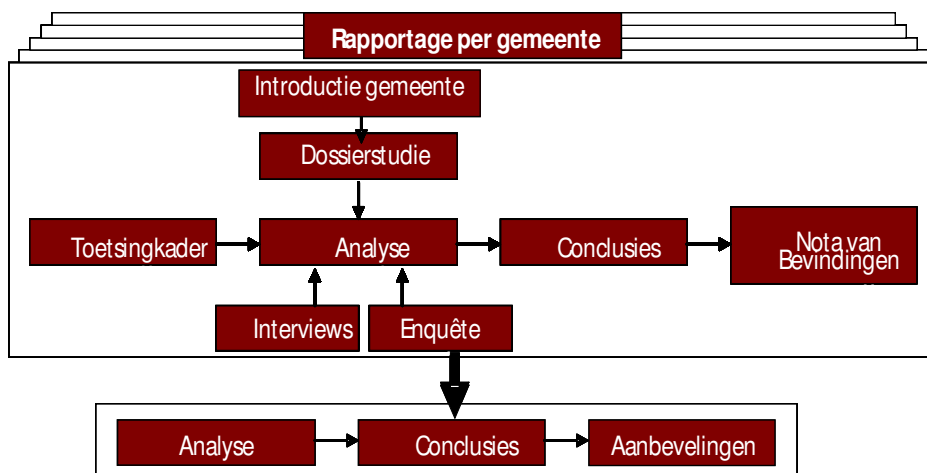
Voorts is de huisvesting van het gymnastiekonderwijs en het speciaal onderwijs buiten dit onderzoek gehouden omdat dit vooral een gemeentebrede, respectievelijk regionale verantwoordelijkheid betreft.

Met uitzondering van het aspect financiën (waarbij met het oog op de vergelijkbaarheid ook de kosten van gymnastiekonderwijs en het speciaal onderwijs zichtbaar zijn gemaakt) beperkt het onderzoek zich dus tot de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs exclusief de bijbehorende gymnastiekaccommodaties en exclusief speciaal onderwijs.

Werkwijze

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

Figuur 2.1: Schematische weergave aanpak



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

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

Proces dataverzameling

Deze Nota van Bevindingen gaat uit van de analyse van het totale door de gemeente beschikbaar gestelde documentenbestand, de enquête onder schoolbesturen en de interviews.

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

Als eerste is globaal de werkwijze van het onderzoek aangegeven en zijn de hoofd- en deelvragen geformuleerd. Het Normen- en toetsingskader dat is vastgesteld door de Rekenkamer is in bijlage 6 opgenomen.

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

De situatie van Etten-Leur met betrekking tot onderwijshuisvesting en het onderzoek zijn opgenomen vanaf hoofdstuk 4.

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

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

Aan het rapport zijn toegevoegd:

- Bijlage 1 overzicht van onderzochte literatuur, waarnaar de bronvermelding verwijst,
- Bijlage 2 een begrippen- en afkortingenlijst,
- Bijlage 3 een overzicht van de respondenten van de enquête aan de schoolbesturen,
- Bijlage 4 de gehanteerde enquête onder schoolbesturen,
- Bijlage 5 samenvatting resultaten enquête,
- Bijlage 6 het Normen – en toetsingskader

3. Onderwijshuisvesting

Inleiding

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

- Wettelijke taken gemeente
- Wettelijke taken schoolbesturen
- Bekostiging taken gemeente
- Bekostiging taken schoolbesturen
- Specifieke wetenswaardigheden
- Veranderingen sinds 1997.

Wettelijke taken gemeente

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

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

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

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

Alle of een deel van de betreffende taken en verantwoordelijkheden kunnen in overleg met één, meerdere of alle schoolbesturen, eventueel gedifferentieerd naar onderwijssoort, worden doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen.

Hiervoor worden dan separate afspraken vastgelegd in convenanten, waarin de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de bijbehorende geldstroom worden geregeld. Doordecentralisatie kan niet eenzijdig worden opgelegd door de gemeente, noch door een schoolbestuur worden afgedwongen.

Verder is wettelijk vastgelegd dat de gemeente en de schoolbesturen overleg voeren over onder andere onderwijshuisvesting. Dit overleg wordt (meestal) het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) genoemd. Tenslotte is het College verplicht om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen.

Wettelijke taken schoolbesturen

Schoolbesturen hebben ten aanzien van de huisvesting de onderhoudsplicht. Dit betekent dat scholen verplicht zijn het gebouw 'behoorlijk te gebruiken en te onderhouden'. Ten aanzien van het onderhoud is er hierbij een verschil tussen het primair en voortgezet onderwijs.

Voor het primair onderwijs wordt in het spraakgebruik wel onderscheid gemaakt naar "binnenkant" en "buitenkant", waarbij de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de binnenkant, en gemeenten voor de buitenkant. Tot 2005 gold deze verdeling ook voor het voortgezet onderwijs. Sindsdien zijn de schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor het volledige onderhoud (en aanpassingen in het gebouw). De verdeling binnenkant – buitenkant wordt vaak vastgelegd in een demarcatielijst. Desalniettemin blijft het vaak onderwerp van discussie.

De zogenaamde binnen/buitenkantverdeling is feitelijk niet de juiste benaming. In principe zijn de schoolbesturen als juridisch eigenaar verantwoordelijk voor het gehele gebouw; de gemeente heeft een zorgplicht in de onderwijshuisvesting; deze zorgplicht wordt in gevuld door toekenning en bekostiging van een aantal limitatief in de Verordening genoemde voorzieningen. Schoolbesturen zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de overige taken rondom de instandhouding van het schoolgebouw. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan schoonmaak en beheer.

Taken onderwijshuisvesting

Verantwoordelijkheid

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

Bekostiging taken gemeente

Sinds de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten is overgedragen ontvangt de gemeente middelen in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Op basis van dertien maatstaven wordt de zogenoemde Uitkering Educatie bepaald, waaronder ook onderwijshuisvesting valt. Het bedrag dat de gemeente in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangt is niet geormerkt. Dit betekent dat deze middelen vrij mogen worden ingezet.

Bij analyses op landelijk niveau wordt soms gebruik gemaakt van berekeningen op basis van het zogenoemde "fictief budget", dat is het bedrag dat aan het Gemeente-

fonds voor de deze taken is toegevoegd inclusief de latere doorwerking daarop van algemene aanpassingen in het gemeentefonds als gevolg van bijvoorbeeld volume- en prijsontwikkelingen. Dit wordt soms ook bij gemeenten als leidraad bij door-decentralisatieovereenkomsten gebruikt.

De onderwijswetten verplichten het College om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen. Het bekostigingsplafond is het bedrag dat het College jaarlijks beschikbaar stelt voor het bekostigen van de voorzieningen huisvesting onderwijs, zoals beschreven in de verordening. Als het bedrag niet toereikend is voor alle aanvragen, is het noodzakelijk prioriteiten te stellen. De wijze waarop de prioriteiten worden gesteld is eveneens opgenomen in de verordening. De gemeenteraad dient vervolgens het bedrag dat in de begroting is opgenomen voor onderwijshuisvesting vast te stellen.

Bekostiging taken schoolbesturen

De schoolbesturen ontvangen op basis van het aantal leerlingen van het Rijk een zogenaamde lumpsumvergoeding om tal van taken uit te kunnen voeren. Deze lumpsumvergoeding is voor het primair onderwijs overigens pas in 2006 ingevoerd. Daarvoor kregen de schoolbesturen voor primair onderwijs een zgn. materiële instandhoudingvergoeding binnen de rijksvergoeding. Op basis van het aantal leerlingen was het tot 2006 mogelijk om de precieze vergoeding voor de materiële instandhouding te bepalen. De verdeling van de lumpsumvergoeding over de verschillende taken is de vrijheid van het schoolbestuur. Het is echter wettelijk niet toegestaan om middelen van de lumpsumvergoeding aan te wenden voor de huisvesting anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. Schoolbesturen voor het primair onderwijs mogen niet met middelen van de lumpsumvergoeding investeren in bijvoorbeeld een gebouwuitbreiding¹, tenzij het bijvoorbeeld een investering in die uitbreiding betreft die een exploitatieverlaging oplevert. De landelijke praktijk laat zien dat veel schoolbesturen niet uitkomen met de vergoeding voor de materiële instandhouding. Vooral de vergoedingen voor energie en beheer verhouden zich vaak niet met de werkelijke kosten².

Specifieke wetenswaardigheden

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

Het juridisch eigendom van schoolgebouwen en terreinen ligt doorgaans bij de schoolbesturen.

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

De bekostiging van een aantal voorzieningen (door de gemeente), zoals nieuwbouw, vindt doorgaans plaats op basis van normvergoedingen uit de (model) Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (van de VNG). Uitgangspunt (van de VNG) voor

¹ Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)

² Bron o.a.: Benchmarkonderzoek exploitatiekosten schoolgebouwen voortgezet onderwijs 2007 (Hevo bv, sector onderwijs)

de bekostiging van voorzieningen is een 'sober en doelmatig' kwaliteitsniveau³. Een concrete en actuele vertaling van dit kwaliteitsniveau ontbreekt.

De normbedragen worden sinds 1997 jaarlijks bijgesteld op basis van prijsindex van de Macro Economische Verkenning (MEV – index).

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

Gemeentelijk accommodatiebeleid

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

Veranderingen sinds 1997

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

- 1997 Decentralisatie van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeenten.
- 2002 Aanpassingen Onderwijskundige vernieuwingen: Gemeenten hebben niet geormerkte middelen ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat hierbij om het creëren van nevenruimten voor andere activiteiten zoals remedial teaching, schoolmaatschappelijk werk en ICT.
- 2002 Dualisering verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad en het College, waarbij de rol van de Raad zich richt op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies.
- 2003 Wijzigingen van de WvO: praktijkscholen worden opgenomen onder de WvO waarmee de gemeente de bekostigingsverantwoordelijkheid krijgt voor nevenvestigingen op haar grondgebied (VSO).
- 2005 Doordecentralisatie 'onderhoud buitenkant' naar het voortgezet onderwijs: Scholen voor het voortgezet onderwijs krijgen de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van onderhoud en aanpassingen aan de buitenkant en worden hiervoor via de lumpsumvergoeding gecompenseerd.
- 2006 Dualisering verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad en het College, waarbij de rol van de Raad zich richt op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies.
- 2008 Verandering ruimtebehoeftebepaling: de capaciteit van schoolgebouwen en de ruimtebehoefte van scholen wordt uitgedrukt in vierkante meter bruto vloeroppervlakte in plaats van het aantal groepen. Gemeenten zijn niet verplicht dit VNG-voorstel in de verordening over te nemen.

³ Bron: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57431&it=2> (8 augustus 2011)

4. Onderwijshuisvesting in Etten-Leur

Couleur locale Etten-Leur : facts & figures

Voor de gemeente Etten-Leur zijn de volgende kerngegevens relevant:

- de gemeente Etten-Leur bestaat uit 13 wijken. Ten behoeve van de spreiding van maatschappelijke voorzieningen, waaronder scholen, is Etten-Leur opgesplitst in vier kwadranten, te weten: Noord-West, Noord-Oost, Zuid-West en Zuid-Oost.
- per 1-1-2011 had de gemeente in totaal 41.800 inwoners⁴
- op 1 oktober 2011⁵:
 - 7.384 leerlingen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs;
 - 16 scholen voor basisonderwijs met 3.995 leerlingen;
 - 2 scholen voor voortgezet onderwijs met 3.235 leerlingen;
 - 1 school voor speciaal (basis)onderwijs met 154 leerlingen (deze valt buiten de scope van dit onderzoek).

Deze 19 scholen worden bestuurd door 5 verschillende schoolbesturen. De gemeente kent een gevarieerd aanbod in openbaar en bijzonder onderwijs, zowel in het primair als voortgezet onderwijs. Alle schoolbesturen, behalve Ons Middelbaar Onderwijs (OMO), hebben alleen scholen binnen de gemeente Etten-Leur.

Tabel 4.1: Overzicht scholen en schoolbesturen

Schoolbestuur	Soort onderwijs	Aantal scholen
Stichting Katholiek Primair Onderwijs Etten-Leur	BO / SBO	9
Stichting LeerSaam Openbaar Onderwijs Etten-Leur	BO	4
Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Etten-Leur	BO	4
Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur (KSE)	VO	1
Ons Middelbaar Onderwijs (OMO)	VO	1

Onderwijshuisvesting in Etten-Leur in de periode 1997-2010, hoofdlijnen

Verordening

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

Meerjarenplanningen

De gemeente heeft in de onderzoeksperiode twee maal een meerjaren-huisvestingsplan voor het primair onderwijs opgesteld:

- Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000 – 2014 (2000)
- Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004 – 2011 (2004)

⁴ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011

⁵ opgave gemeente

Vanaf 2010 is het onderwijshuisvestingsbeleid geïntegreerd in het bredere gemeentelijk accommodatiebeleid, zoals vastgesteld in het Accommodatiebeleidsplan: Accommodaties voor Elkaar! (2010).

Doordecentralisatie voortgezet onderwijs

Vanaf 2000 zijn de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de onderwijshuisvesting aan de scholen voor voortgezet onderwijs overgedragen aan de schoolbesturen. Deze zogenaamde doordecentralisatie is in verschillende overeenkomsten vastgelegd met de besturen van KSE en OMO (Munnikenheide College).

Structuurvisie Plus / Ontwikkeling brede scholen

In 2003 is de eerste brede school gerealiseerd in Etten-Leur. Vanaf 2005 is in het kader van de Structuurvisie Plus een proces gestart dat dient te leiden tot de vorming van brede scholen+ en brede scholen. Dit wordt gerealiseerd door een samenhangend programma van nieuwbouw, vernieuwbouw en buitengebruikstelling van huidige schoolgebouwen.

Overleg en betrokkenheid bij beleidsvorming

Het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting (o.a. de meerjaren huisvestingsplannen) wordt meerdere keren per jaar besproken tussen de gemeente en de schoolbesturen. Bij het opstellen van het accommodatiebeleidsplan zijn de schoolbesturen, raadsleden en andere partners actief betrokken (onder andere tijdens meedenkavonden).

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn de relevante beleidsdocumenten geanalyseerd, is een enquête onder schoolbesturen gehouden en zijn de kernfunctionarissen van de gemeente evenals twee schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs geïnterviewd.

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

Voor het samenstellen van de Nota van Bevindingen is in Etten-Leur een enquête gehouden onder de betreffende schoolbesturen. De respons op deze enquête was met vijf van de aangeschreven vijf schoolbesturen 100%.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen met de respondenten van de enquête onder de schoolbesturen.

In de gemeente Etten-Leur zijn vijf interviews gehouden te weten: twee met kernfunctionarissen van de gemeente, twee met een schoolbestuur van het primair onderwijs en één met een schoolbestuur van het voortgezet onderwijs.

5. Beleid

5.1. Inleiding

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

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

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

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

5.2. Inhoud

Norm 1:

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

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

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

In deze paragraaf wordt onderzocht op welke wijze hieraan in de onderzoeksperiode binnen de gemeente Etten-Leur invulling is gegeven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot de Verordening, de planvorming voor het primair onderwijs, en de planvorming voor het voortgezet onderwijs.

Verordening

In december 1996 heeft de gemeenteraad de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs vastgesteld. De Verordening was geheel overeenkomstig de modelverordening van de VNG. Gedurende de gehele onderzoeksperiode geldt deze Verordening als belangrijk kader voor het onderwijshuisvestingsbeleid.

De Verordening is in 1998, 2000, 2006, 2007 en 2010 geactualiseerd op basis van de door de VNG doorgevoerde aanpassingen in de modelverordening. De vigerende Verordening is volledig overeenkomstig het model van de VNG.

In de interviews met kernfunctionarissen is aangegeven dat "de gemeente de standaard VNG-verordening als naslagwerk en leidraad hanteert. Specifiek gemeentelijk beleid is niet doorvertaald in aanpassingen in de verordening. Dit komt enerzijds omdat de noodzaak niet is gevoeld en anderzijds omdat deze juridische aanpassingen veel capaciteit vergen en het beleid zich blijft ontwikkelen. De verordening wordt gezien als 'vangnet'."⁶

Primair onderwijs

Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000–2014

In 2000 is door de gemeente Etten-Leur de "Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000–2014" opgesteld. Hierin werden de consequenties inzichtelijk gemaakt van de kwantitatieve en kwalitatieve huisvestingsbehoefte voor het komende decennium. Op basis hiervan werden drie modellen uitgewerkt, inclusief de benodigde (aanvullende) investeringen.⁷

Integraal HuisvestingsPlan Primair Onderwijs 2004–2011

In het Integraal HuisvestingsPlan Primair Onderwijs 2004-2011 werd geconstateerd dat het inmiddels als gevolg van een aantal maatschappelijke alsook onderwijskundige ontwikkelingen gewenst was om de bestaande visie aan te scherpen. Hiertoe is een aanpak gevolgd waarbij twee scenario's zijn uitgewerkt:

- het Basisscenario. Dit gaat uit van voortzetting van de dan bestaande huisvestingssituatie, waarbij de bestaande gebouwen worden toegerust voor de noodzakelijke ontwikkelingen van de komende jaren. De investeringen zijn alle strikt noodzakelijk om de gebouwen op een kwalitatief redelijk niveau te houden;
- het Optimaalscenario (bij de verdere behandeling ook wel aangeduid als Plusscenario). In dit scenario worden voor een aantal gebieden of schoolgebouwen, op basis van inhoudelijke visie en uitgangspunten, investeringen opgenomen die verder gaan dan die uit het basisscenario. In een bepaald geval zal bijvoorbeeld gekozen worden voor vervangende nieuwbouw voor twee scholen, in plaats van renovatie van beide panden. De totale investeringslast zal bij dit scenario hoger zijn, maar biedt voor de lange termijn kwalitatief betere oplossingen, waarbij de visie op onderwijshuisvesting beter tot uiting kan komen.⁸

⁶ Bron: Interview kernfunctionarissen

⁷ Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000–2014

⁸ Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011, 10 februari 2004

In het bijbehorende raadsvoorstel is een "Aanvullend prioriteitscenario" ontwikkeld. Hierin worden ten opzichte van het Basisscenario toegevoegd:

- Prioriteit 1: de bouw van de school in Schoenmakershoek met dien verstande dat er van wordt uitgegaan dat "Onder de Torens" conform het verzoek van het schoolbestuur met 7 groepen in principe wordt verplaatst naar Schoenmakershoek;
- eveneens Prioriteit 1: het oplossen van het ruimteprobleem in de wijk Hooghuis, mede omdat volgens het bestaande huurcontract de schoolwoningen per 1-8-2005 niet langer te gebruiken zijn. Voor de oplossing op langere termijn wordt een scenariostudie gestart; ter overbrugging worden de schoolwoningen aangekocht.

Voor wat betreft de overige in het Plusscenario opgenomen huisvestingsvoorzieningen wordt in het raadsvoorstel aangegeven dat "het streven is om de overige voorzieningen in het plusscenario te realiseren uiterlijk in 2011". Aan de raad wordt voorgesteld (en conform besloten) om bij de voorjaarsnota 2004 een uitspraak te doen over de vraag of, en zo ja volgens welk scenario de financierings- en dekkingsmiddelen worden aangegeven voor het restant plusscenario IHP – in totaal 6,4 miljoen Euro inclusief BTW – zulks met het oog op de realisering van de voorzieningen uiterlijk in 2011⁹.

In het raadsvoorstel bij de aanbieding van de Voorjaarsnota 2004 wordt dit onderwerp echter niet genoemd, en in de als bijlage opgenomen voortgangsrapportage op het Programma Onderwijs wordt volstaan met de melding dat "Het IHP als strategische leidraad voor de huisvesting van het primair onderwijs is behandeld in de raadsvergadering van 17 mei 2004. Tevens besloot de raad de prioriteit te bepalen"¹⁰. In het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat bij de behandeling van de Voorjaarsnota of op een ander moment hierover tot besluitvorming is gekomen.

Beëindiging afzonderlijke IHP's; integratie in gemeentelijk accommodatiebeleid

In de Programmabegroting 2007 was het voornemen opgenomen om in 2007 tot een herijking van het Integraal Huisvestingsplan te komen "waarbij de huisvesting van alle scholen opnieuw bezien zou worden"¹¹. In het Jaarverslag 2007 is aangegeven dat deze herijking als zodanig geen doorgang had gevonden, maar besloten was om dit te koppelen aan de op te stellen nota voor het accommodatiebeleid.¹²

Ontwikkeling Brede scholen

In het Integraal HuisvestingsPlan Primair Onderwijs 2004–2011 was al het voornemen opgenomen om te komen tot de vorming van brede scholen. Dit is in de navolgende jaren via het traject van de Structuurvisie Plus 2000 verder uitgewerkt. Omdat het bij met name de Brede Scholen Plus niet alleen meer gaat over de huisvesting van onderwijs als zodanig, maar daar ook de huisvesting van andere organisaties bij wordt betrokken, wordt dit verder toegelicht in paragraaf 5.7. inzake "Maatschappelijke ontwikkelingen".

⁹ Raadsvoorstel tot vaststelling integraal huisvestingsplan 2004-2011

¹⁰ Voorstel Voorjaarsnota 2004, 3 juni 2004

¹¹ Programmabegroting 2007

¹² Jaarverslag 2007

Accommodatiebeleidsplan

In 2010 is door de raad het "Accommodatiebeleidsplan: Accommodaties voor Elkaar!" vastgesteld. In dit plan worden voor alle maatschappelijke accommodaties, waaronder onderwijs, keuzes gemaakt voor de toekomstige huisvesting en de investeringen die daarmee gemoeid zijn. Met de uitvoering van deze nota wordt beoogd:

- dat de omvang van gemeentelijke accommodaties die worden gebruikt voor maatschappelijke activiteiten de komende jaren met 9,8% daalt (van 41.286 m² in 2010 tot 37.241 m² in 2016);
- dat een aantal (functioneel) verouderde monofunctionele en op zichzelf staande accommodaties worden vervangen door compacte moderne multifunctionele accommodaties waardoor het functioneel gebruik zal toenemen.

Beide ontwikkelingen samen dienen te leiden tot een positief effect op onderhoud, beheer en exploitatie.¹³

Voortgezet onderwijs

In 2000 zijn (zie paragraaf 5.4.) tussen de gemeente en de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs overeenkomsten gesloten over de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting. Als gevolg hiervan zijn de schoolbesturen zelf verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, en zijn door de gemeente in de onderzoeksperiode geen beleidsdocumenten opgesteld.

Beoordeling 1

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- gedurende de gehele periode is de modelverordening van de VNG van toepassing geweest en indien nodig geactualiseerd;
- specifiek gemeentelijk beleid is niet in de Verordening verwerkt;
- op basis van het Integraal HuisvestingsPlan Primair Onderwijs 2004–2011 werd het mogelijk gemaakt om op basis van alternatieve scenario's tot beleidskeuzes voor de huisvesting van het basisonderwijs te komen;
- bij de behandeling van dit plan werd besloten om voor een deel van de maatregelen op een later moment tot besluitvorming te komen. In het onderzoek zijn echter geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat hierover besluitvorming heeft plaatsgevonden;
- de vraag of in bestaande schoolgebouwen al dan niet nog voorzieningen zouden worden aangebracht is in de daarna volgende periode naar de achtergrond verdwenen omdat binnen het bredere kader van het accommodatiebeleid voor alle bestaande gebouwen besloten werd tot realisering van nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling ;
- met het in 2010 tot stand gekomen Accommodatieplan beschikt de gemeente over een duidelijk beleidskader voor het gemeentelijke accommodatiebeleid en het daarin geïntegreerde onderwijshuisvestingsbeleid.

¹³ Accommodatiebeleidsplan: Accommodaties voor Elkaar!

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie heeft de gemeente geen beleid ontwikkeld m.b.t. de huisvesting van het voortgezet onderwijs.

5.3. Totstandkoming beleid

Norm 2:

Het onderwijshuisvestingsbeleid komt tot stand op basis van vaste overleg- en besluitvormingsstructuren, waarbij alle verantwoordelijken worden betrokken en hun rol vertolken, en schoolbesturen in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze op het gewenste beleid kenbaar te maken.

Primair onderwijs

Overlegstructuur

Tussen de gemeente en de schoolbesturen van het primair onderwijs vindt periodiek overleg plaats. Hiermee wordt invulling gegeven aan de functie van het OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg). Uitgegaan wordt van een frequentie van 6 keer per jaar, waarvan 3 keer in aanwezigheid van de portefeuillehouder.

Aandachtspunten in overleg tussen gemeente en schoolbesturen

Ten behoeve van het onderzoek zijn 29 verslagen beschikbaar gesteld van het overleg onderwijshuisvesting uit de periode 2006 tot begin 2011. In deze overleggen zijn de volgende onderwerpen aan de orde geweest:

- Onderhoudsplanning
- Gebruiksvergunningen
- Verzekeringen
- Inzet leegstand voor buitenschoolse opvang
- Leerlingenprognoses
- Wijzigingen in de Verordening voorzieningen onderwijs
- Beheer / Exploitatie Brede scholen
- Huisvestingsproblematiek Noord
- Structuurvisie Plus
- Voortgang projecten
- Veilige schoolomgeving / verkeersveiligheid
- Binnenklimaat
- Gebruik ruimten in school t.b.v. buitenschoolse opvang
- Tarief gebruik accommodaties voor buitenschoolse opvang
- Wijziging Verordening
- Herijking IHP 2004-2011
- Accommodatiebeleid, voorbereiding Accommodatienota
- Het plaatsen van noodlokalen en de schoolwoningen¹⁴.

¹⁴ Schoolwoningen: Semi-permanente schoollocaties, die door hun constructie na verloop van tijd relatief eenvoudig om te vormen zijn tot woningen.

Inbreng bij voorbereiding beleidsnota's

Uit meerdere strategische documenten, waaronder de Integrale Huisvestingsplannen, de Notitie Brede scholen en het Accommodatiebeleidsplan, blijkt dat de schoolbesturen actief betrokken zijn geweest bij de totstandkoming.

Mogelijkheid tot inspraak bij raadsbijeenkomsten

Tot en met 2009 is er gewerkt met raadscommissies en werden beleidsvoorstellen en plannen omtrent onderwijshuisvesting in de commissie Maatschappelijke Zorg besproken. Belanghebbenden konden hierbij inspreken. Vanaf 2010 wordt er gewerkt met een nieuwe structuur bestaande uit drie soorten raadsbijeenkomsten: Informatiebijeenkomst, Opiniebijeenkomst en Raadsvergadering. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om in te spreken bij de Informatiebijeenkomst. De raad neemt de input van de belanghebbenden vervolgens mee tijdens de Opiniebijeenkomst, waarna besluitvorming plaatsvindt in de Raadsvergadering.

Reacties in enquête en interviews

Uit de enquête onder schoolbesturen is naar voren gekomen dat het onderwijs-huisvestingsbeleid als ruim voldoende wordt ervaren. Partijen geven in algemene zin aan dat ze gehoord worden door de gemeente.

Toegespitst op de beleidsontwikkeling geven de schoolbesturen in de interviews aan dat zij aanvankelijk positief waren over hun inbreng en het resultaat bij de totstandkoming van het Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004 – 2011: "de huisvesting was voor het eerst in de geschiedenis afgestemd op het onderwijskundig concept"¹⁵. Vervolgens hebben de schoolbesturen echter moeten constateren dat een belangrijk deel van de daarin opgenomen voornemens niet zijn gerealiseerd.

In de interviews met schoolbesturen wordt aangegeven dat "de beleidsontwikkeling met betrekking tot onderwijshuisvesting de laatste jaren is verbeterd en dat schoolbesturen actief worden betrokken".¹⁶ De schoolbesturen zijn in dat verband ook positief over hun inbreng bij het nu tot stand gekomen accommodatiebeleid: "Met betrekking tot het Accommodatiebeleidsplan zijn er meedenkavonden georganiseerd, waardoor er betrokkenheid werd gecreëerd bij het te ontwikkelen beleid. De stukken werden van te voren ingezien door het schoolbestuur, die werden besproken met algemeen directeuren (ALDI'S) van andere besturen en eventuele commentaren werden in de volgende bijeenkomst doorgenomen. Er wordt geluisterd naar het veld. Schoolbesturen kunnen hun ei kwijt."¹⁷

Daarbij blijkt er in de interviews wel zorg te zijn over de realisatie van het beleid: "Dit beleidsplan heeft een goed traject geschetst, waarbij het niet erg is dat er onderweg nog enkele hobbels zijn. Er wordt een helder toekomstbeeld geschetst. Omdat er geen kaders vooraf zijn vastgesteld is er het gevaar dat er telkens bijstellingen plaatsvinden. De vraag is of aanpassingen dan wel weer passen binnen de oorspronkelijke visie. Dit leidt tot onrust, want er ontstaat vertraging in het traject terwijl de problematiek (van tekorten vs. leegstand) groter wordt".¹⁸

¹⁵ Interviews schoolbesturen

¹⁶ Interviews schoolbesturen

¹⁷ Interviews schoolbesturen

¹⁸ Interviews schoolbesturen

Voortgezet onderwijs

Bij het voortgezet onderwijs is er in verband met de doordecentralisatie een andersoortige relatie dan bij het primair onderwijs. Met het Munnikenheide College vindt eenmaal per jaar overleg plaats. Met het KSE is vaker overleg gevoerd, waarbij de aandacht met name gericht is geweest op de financiële aspecten van de doordecentralisatie.

Reacties in interviews

In het interview met een vertegenwoordiger van KSE is aangegeven dat de doordecentralisatieovereenkomst jaarlijks wordt geëvalueerd met de verantwoordelijke ambtenaar en tegenwoordig ook de wethouder. Er zijn daarnaast vele gesprekken geweest m.b.t. de bekostiging door de gemeente, die overigens in goed overleg zijn gegaan. Aangegeven wordt wel dat "in goed overleg en samenwerking, met doorschuiven van financiële middelen, meer en betere resultaten te behalen zijn voor Etten-Leur".¹⁹

Beoordeling 2

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- met de schoolbesturen in het basisonderwijs vindt frequent overleg plaats, de schoolbesturen zijn ook positief over de wijze waarop zij bij de voorbereiding van de Nota accommodatiebeleid zijn betrokken;
- voor de schoolbesturen geldt daarbij wel dat zij in een eerdere fase ook positief waren over de totstandkoming van het Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004 – 2011, maar hebben moeten constateren dat een belangrijk deel van de daarin opgenomen voornemens niet is gerealiseerd. Mede op grond daarvan is er enige zorg of de beleidsvoornemens uit de nota Accommodatiebeleid conform het plan gerealiseerd zullen worden.

Voortgezet onderwijs

Voldoet aan de norm:

- bij het voortgezet onderwijs is er in verband met de doordecentralisatie sprake van een andersoortig overleg dan bij het primair onderwijs. Het overleg vindt minder frequent plaats, en in de gesprekken ligt het accent op de financiële aspecten van de doordecentralisatie;
- schoolbesturen worden daarbij in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze op het gewenste beleid kenbaar te maken, waarmee aan de norm wordt voldaan.

¹⁹ Bron: interview met schoolbestuur

5.4. Verantwoordelijkheden

Norm 3: Bij de beleidsvorming zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de schoolbesturen over ieders verantwoordelijkheid c.q. de wijze waarop waar nodig afstemming plaatsvindt. Als onderdeel hiervan zijn tevens afspraken gemaakt m.b.t. eventuele (gedeeltelijke) doordecentralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten.

Geen norm maar wel te onderzoeken: Op welke wijze gaan gemeente en schoolbesturen om met onduidelijkheden in verantwoordelijkheid als brandveiligheidsvoorzieningen, asbestverwijdering en dergelijke, dan wel afspraken over investeringen in exploitatiekostenverlagende voorzieningen.

Algemeen

In hoofdstuk 3 is de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijshuisvesting op hoofdlijnen beschreven. Deze verdeling is in de Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra en Wet op het voorgezet onderwijs vastgelegd. De uitvoering van deze wettelijke verdeling is verankerd in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. De gemeente Etten-Leur hanteert de verdeling zoals beschreven in de verordening.

Primair onderwijs

Verantwoordelijkheidsverdeling op basis van het binnenkant – buitenkant model

In hoofdstuk 3 werd toegelicht dat voor de verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van het onderhoud voor het primair onderwijs het zogenaamde binnenkant–buitenkant model geldt. Dit is ook van toepassing voor de gemeente Etten-Leur. Met de vaststelling van de Verordening conform de modelverordening van de VNG zijn hierop de gangbare demarcatieafspraken van toepassing.

Besluitvorming m.b.t. de toekenning van voorzieningen

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs is - conform de modelverordening van de VNG - opgenomen dat de gemeente de zogenoemde procedure van "Programma en overzicht" hanteert. Dit is een procedure waarbij door schoolbesturen een aanvraag voor onderhoudsvoorzieningen wordt ingediend, en de gemeente besluit welke voorzieningen worden toegekend (het Programma), en welke niet (het Overzicht van niet toegekende aanvragen).

In overleg met de schoolbesturen is in Etten-Leur in de praktijk een andere werkwijze tot stand gekomen. Hierbij wordt de toekenning van de onderhoudsvoorzieningen gebaseerd op de Meerjarenonderhoudsplannen. De gemeente stelt jaarlijks de eerste jaarschijf uit deze plannen vast als programma voor het volgende jaar, en stelt daarbij ook de daarvoor benodigde middelen beschikbaar. Op basis hiervan neemt de gemeente zelf het initiatief tot de uitvoering van de werkzaamheden. De schoolbesturen zien af van het indienen van aanvragen, zodat de in de Verordening aangegeven procedure niet van toepassing is.

De besluitvorming omtrent de toekenning van (vervangende) nieuwbouw van scholen vindt gedurende de gehele onderzoeksperiode plaats bij de totstandkoming van de verschillende meerjaren huisvestings- en accommodatieplannen.

Afstemming verantwoordelijkheden

De in de wet vastgelegde taakverdeling leidt er toe dat zowel de gemeente als de schoolbesturen ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben m.b.t. de huisvesting van onderwijs. In de praktijk kunnen zich echter situaties voordoen waarin uit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid nadere afstemming gewenst is. In het onderzoek is nagegaan of, en zo ja in welke situaties zich dit heeft voorgedaan.

Uit de beschikbare documenten blijkt dat dit in de onderzoeksperiode met name het geval is geweest met betrekking tot de kosten die gemaakt moesten worden in verband met de verlening van gebruiksvergunningen. In 2005 zijn tussen de gemeente en schoolbesturen afspraken gemaakt met als doel dat uiterlijk 31 december 2008 door alle scholen zou worden voldaan aan de eisen die er vanuit de gebruiksvergunning aan worden gesteld. De gemeente heeft zich daarbij bereid verklaard om 75% van de kosten van de hiervoor te treffen maatregelen voor haar rekening te nemen.²⁰

Daarnaast is naar aanleiding van een door het Rijk ingestelde subsidieregeling in het overleg met de schoolbesturen gesproken over onderzoek naar en maatregelen met betrekking tot de kwaliteit van het binnenmilieu. Dit heeft in het verband met het voornemen om voor alle betrokken scholen tot nieuwbouw of renovatie te komen niet geleid tot uitvoering van door de gemeente bekostigde maatregelen.

Voortgezet onderwijs

Doordecentralisatie

Op 13 december 1999 heeft de gemeenteraad ingestemd met de doordecentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de onderwijshuisvesting aan de scholen voor voortgezet onderwijs per 1 januari 2000.

Op grond van deelrapportages met betrekking tot:

- een huisvestingsanalyse
- onderhoudsplanning "buitenzijde" gebouwen
- de financiële consequenties
- leerlingenprognose voortgezet onderwijs 1999-2014

zijn met de twee betreffende scholen, KSE en Munnikenheide College, individuele overeenkomsten gesloten.

De kern in beide overeenkomsten is dat de gemeente de zorg voor de voorzieningen in de huisvesting overdraagt aan het bevoegd gezag van de scholen; het bevoegd gezag ontvangt hiertoe van de gemeente een jaarlijks bedrag. Gespecificeerd wordt aangegeven welke voorzieningen dit betreft.

Onderdeel van beide overeenkomsten is dat de gemeente afziet van het economisch eigendomsrecht op de schoolgebouwen en terreinen, zodat het

²⁰ Gespreksverslagen overleggen met schooldirecties 22-9, 27-9 en 2-10-2006

volledige eigendom exclusief bij het bevoegd gezag berust. Wel is opgenomen dat bij vervreemding de gemeente een voorkeursrecht tot koop heeft.

Mede als gevolg van verschillen in uitgangssituatie zijn er ook verschillen tussen beide overeenkomsten. Voor wat betreft KSE werd uitgegaan van voortzetting van het gebruik van de bestaande schoolgebouwen. De overeenkomst voorziet daarom in overdracht van de eigendom van deze gebouwen aan KSE tegen een bedrag ad f 8,9 mln. Bepaald is dat KSE van de gemeente een jaarlijkse vergoeding ontvangt op basis van het werkelijk aantal leerlingen, waarbij het basisbedrag werd vastgesteld op f 525 per leerling (prijsspeil 1997).²¹

Bij het Munnikenheide College was sprake van huisvesting op verschillende locaties, en was het voornemen om door nieuwbouw tot een unilocatie te komen. Hiervoor waren omvangrijke investeringen nodig. Om voldoende garantie te hebben dat deze investeringen verantwoord waren werd in deze situatie besloten tot een jaarlijkse vergoeding op basis van niet het werkelijk, maar een gefixeerd aantal leerlingen. Het aantal voor vergoeding in aanmerking komende leerlingen is daarbij op 1050 gesteld.

Daarbij is ook bepaald dat indien zich meer dan 1050 leerlingen aanmelden het primair een verantwoordelijkheid is van het schoolbestuur om in adequate huisvesting te voorzien. Indien gedurende een periode van 5 kalenderjaren het gemiddeld aantal leerlingen met 75 leerlingen of meer daalt, heeft de gemeente het recht om de dientengevolge vrijkomende ruimten tegen de geldende exploitatievergoeding voor andere onderwijsdoeleinden in medegebruik te nemen, nadat daarover op overeenstemming gericht overleg met het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden.²²

De overeenkomsten voorzien beiden in indexering i.v.m. de ontwikkeling van het prijspeil. Niet zozeer gebaseerd op verschillen in situatie, maar meer op voorkeuren van de schoolbesturen is na de onderhandelingen tot toepassing van een verschillend indexcijfer besloten. Hierop zal in het hoofdstuk Financiën nog nader worden ingegaan.

In beide overeenkomsten is opgenomen dat het bevoegd gezag gehouden is om een periodiek (eens per 5 jaar) te actualiseren huisvestingsplan te ontwikkelen, waarin zijn visie op het onderwijs van de school en de daaraan verbonden huisvestingsgevolgen zijn beschreven, en dit aan de gemeente te overleggen. Indien uit dit plan wezenlijke wijzigingen voor de huisvesting van de school voortvloeien, dan zullen de gemeente en het bevoegd gezag, voordat de daaraan ten grondslag liggende voornemens van het bevoegd gezag worden geëffectueerd, daarover op overeenstemming gericht overleg voeren.

In de overeenkomst met KSE is daarbij nog bepaald dat "in dit plan een terugblik is opgenomen inzake de bestede middelen en het gepleegde onderhoud. De gemeente behoudt zich het recht voor om, in overleg met de directie, de gebouwen periodiek te schouwen".²³ In de overeenkomst met het Munnikenheide College is een dergelijke bepaling niet opgenomen.

²¹ Overeenkomst gemeente-bestuur KSE

²² Overeenkomst gemeente- vereniging Ons Middelbaar Onderwijs

²³ Overeenkomst gemeente - Stichting Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur, art. 4.2.

Beoordeling 3

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- in afwijking van de bepalingen die in de Verordening zijn opgenomen met betrekking tot de toekenning van huisvestingsvoorzieningen is in de praktijk een andere werkwijze tot stand gekomen;
- hierover zijn afspraken gemaakt met de schoolbesturen, zodat aan de norm wordt voldaan.

Geen norm, wel onderzocht:

- *tussen gemeente en schoolbesturen heeft afstemming plaatsgevonden m.b.t. de kosten in verband met de verlening van gebruiksvergunningen;*
- *daarnaast heeft overleg plaatsgevonden over maatregelen met betrekking tot de kwaliteit van het binnenmilieu. Dit heeft in verband met het voornemen om voor alle bestaande gebouwen tot nieuwbouw/renovatie/buitengebruikstelling te komen niet geleid tot maatregelen.*

Voortgezet onderwijs

Voldoet aan de norm:

- met de twee betrokken schoolbesturen zijn bij overeenkomst duidelijke afspraken gemaakt over de doordecentralisatie, zodat aan de hier gestelde norm wordt voldaan;
- aandachtspunt is wel dat op onderdelen tot verschillende afspraken is gekomen; hierop zal in hoofdstuk 7 nog worden teruggekomen.

5.5. Inzicht in kwantiteit en kwaliteit bestaande schoolgebouwen

Norm 4:

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

Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente inzicht krijgt en heeft in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande schoolgebouwen. Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk werd aangegeven gaat de aandacht daarbij uit naar het proces waarlangs dat inzicht tot stand komt. In hoofdstuk 6 zal nader worden ingegaan op de inhoudelijke resultaten.

Primair onderwijs

Kwantiteit

De kwantiteit van schoolgebouwen is objectief weer te geven en betreft hoofdzakelijk de capaciteit van het schoolgebouw uitgedrukt in lokalen of vierkante meters. De gemeente maakt (gedurende de hele onderzoeksperiode) gebruik van het computerprogramma G4NET. G4NET is een intranet/internet informatiesysteem voor accommodatieplanning op het gebied van onderwijs, welzijn, sport en cultuur.

Met behulp van G4NET kan direct inzicht worden verkregen in informatie omtrent leerlingenprognoses, ruimtebehoefte en beschikbare capaciteit.

In de rapportages Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000-2014, Integraal HuisvestingPlan Onderwijs 2004-2011, Leerlingenprognose en ruimtebehoefte 2006, Uitvoeringsprogramma Structuurvisie 2009 en Notitie Brede Scholen is voor alle scholen in het primair onderwijs de beschikbare capaciteit geïnventariseerd en beschreven.

De gemeente heeft tevens een overzicht aangeleverd waarin onder andere de beschikbare capaciteit en normatieve ruimtebehoefte (in m² BVO) voor alle scholen in het primair onderwijs (behoudens 3 scholen met recente nieuwbouw of nieuwbouw op korte termijn) staat beschreven.

Technische kwaliteit

Met betrekking tot de kwaliteit wordt onderscheid gemaakt naar de technische en de functionele kwaliteit. Bij de technische kwaliteit gaat het om de kwaliteit of conditie van bijvoorbeeld daken, kozijnen etc. Bij de functionele kwaliteit gaat het om aspecten die van belang zijn bij het gebruik van de schoolgebouwen, bijvoorbeeld de kwaliteit van het binnenmilieu, het energieverbruik, aanpassingen in de huisvesting ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen etc.

Het inzicht in de technische kwaliteit van de schoolgebouwen wordt verkregen door het periodiek (laten) uitvoeren van een conditie- of nulmeting van de technische staat. Deze metingen vormen tevens de basis voor het opstellen van een meerjarenonderhoudsplan. De gemeente Etten-Leur maakt daarbij gebruik van het gebouwenbeheersysteem PLANON. In 2005, 2006 en 2007 is voor alle scholen een meerjarenonderhoudsplan opgesteld. In 2010 is het onderhoudsplan voor alle gemeentelijke gebouwen geactualiseerd.

Naast deze periodieke inspecties is in de onderzoeksperiode twee maal een nadere inventarisatie uitgevoerd:

- in 2004 is ten behoeve van het Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011 door de gemeente een globale inventarisatie van de technische staat uitgevoerd. De schoolgebouwen hebben aan de hand van een beoordeling punten gekregen, die resulteren in een score: goed, matig of slecht. De beoordeling is gebaseerd op de bevindingen inzake de kwaliteit van een aantal bouwdelen (buitengevel, dakvlak, constructie en buitenterrein) en een weging tussen de aan deze bouwdelen toegekende scores;
- in het Accommodatiebeleidsplan (2010) is voor alle maatschappelijke accommodaties, waaronder scholen, een waardering gegeven van de onderhoudsstaat / technische staat. Elke school is gewaardeerd op een schaal van goed, voldoende, matig.

Op de bevindingen bij deze inventarisaties wordt in hoofdstuk 6 ingegaan.

Functionele kwaliteit

In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 is onderscheid gemaakt tussen de technische en functionele kwaliteit. Bij de functionele kwaliteit ging de aandacht daarbij met name uit naar de zogeheten "onderwijskundige vernieuwingen".

Door het Rijk zijn vanaf 2002 via het Gemeentefonds extra (niet geormerkte) middelen beschikbaar gesteld t.b.v. onderwijskundige vernieuwingen. Deze waren met name bedoeld voor het realiseren van ICT-ruimten, werkplekken voor docenten en afzonderlijke ruimtes voor zorg.

Voor een deel vertaalden deze onderwijskundige vernieuwingen zich in extra ruimte die voor deze voorzieningen nodig was. Omdat er bij diverse scholen ook sprake van leegstand is bij de voorbereiding van het Integraal huisvestingsplan nagegaan in welke mate deze beschikbare ruimte ingezet kon worden voor de onderwijskundige vernieuwingen, en in hoeverre daarop nog aanvullende maatregelen nodig waren.

In het onderzoek is geen informatie aangetroffen m.b.t. overige functionele aspecten zoals het energiegebruik en de toegankelijkheid van de schoolgebouwen.

Onderzoek Gebouwenbeheer/ Verbeterplan gebouwenbeheer

Vanuit het oogpunt van methodiek is relevant dat in 2008 op grond van de verordening artikel 213a Gemeentewet in opdracht van het College een onderzoek is gedaan naar het gebouwenbeheer in de gemeente. In 2009 is naar aanleiding daarvan een Verbeterplan opgesteld. Het onderzoek had betrekking op het onderhoud en beheer van alle gemeentelijke accommodaties, zodat de bevindingen ook, maar niet specifiek gericht zijn op alleen de schoolgebouwen. De aanbevelingen in het Verbeterplan gelden voor alle gebouwen, en zijn daarmee ook van belang voor het toekomstig beheer van de schoolgebouwen.

Op basis van het onderzoek werd in algemene zin geconcludeerd dat er nog onvoldoende basis was voor de sturing en beheersing van het gebouwenbeheer. Aanbevolen werd om langs systematische wijze te komen tot verbetering van het gebouwenbeheer, met als eerste stap het bepalen van het gewenste c.q. bestaande kwaliteitsniveau voor alle gemeentelijke gebouwen. Daarbij werd er naar gestreefd om op basis van de zo vastgestelde uitgangspunten en definities te komen tot een beleidsmatige cyclus voor zowel het klein als het groot onderhoud, en een daarop gebaseerde vorming van de onderhoudsvoorziening gebouwen.

Voortgezet onderwijs

In verband met de doordecentralisatie houdt de gemeente zelf geen registratie bij van de beschikbare capaciteit in de gebouwen voor voortgezet onderwijs.

In de overeenkomst met KSE is wel opgenomen dat de gemeente zich het recht voorbehoudt om de gebouwen periodiek te schouwen²⁴. In de onderzoeksperiode is hiervan geen gebruik gemaakt.

Beoordeling 4

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- de gemeente heeft een goed inzicht in de capaciteit van de schoolgebouwen;
- de gemeente heeft een goed inzicht in de technische kwaliteit;
- bij de voorbereiding van het IHP 2004-2011 is uitdrukkelijk ook aandacht gegeven aan de functionele kwaliteit van schoolgebouwen.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie houdt de gemeente zelf geen registratie bij van de kwaliteit en kwantiteit van de schoolgebouwen.

²⁴ Overeenkomst gemeente-Stichting Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur, art. 4.2.

5.6. Inzicht in toekomstige behoefte schoolgebouwen

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

Inleiding

Zoals bij de vorige paragraaf gaat ook hier de aandacht uit naar het proces waarlangs het inzicht in de toekomstige behoefte tot stand komt. In hoofdstuk 6 zal nader worden ingegaan op de inhoudelijke resultaten.

Primair onderwijs

Kwantiteit

De Gemeente heeft in 1999, 2003, 2006, 2008 en 2010 een leerlingenprognose laten opstellen voor het primair onderwijs voor de komende 15 of 20 jaar. In deze rapportages is tevens de geprognosticeerde ontwikkeling van de ruimtebehoefte (in groepen) opgenomen.

De gemeente leverde de gegevens aan met betrekking tot de omvang en samenstelling van de bevolking, de leerlingenaantallen in de voorafgaande periode, de woningvoorraad en de eventuele wijzigingen hierin. Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van het softwarepakket G4PRO. Dit programma voldoet aan het 'Programma voor het opstellen van leerlingen-prognoses' van de VNG". De leerlingenprognoses worden berekend aan de hand van ontwikkelingen in de herkomstgebieden, basisgeneratie, deelname en belangstelling. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de inhoud en voorspellende waarde van de prognoses.

Op grond van de verordening zijn de schoolbesturen verplicht jaarlijks een afschrift van het telformulier naar de gemeente te sturen, zodat de gemeente jaarlijkse (huisvestings)aanvragen kan beoordelen en de hoogte van het aantal het klokuren voor lichamelijke oefening kan bepalen. In de praktijk zijn deze gegevens inmiddels ook digitaal beschikbaar via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), zodat de gemeente indien nodig de gegevens via deze weg raadpleegt.

Kwaliteit

In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 is uitdrukkelijk ingegaan op de toekomstige kwaliteit van de schoolgebouwen. Uitgangspunt daarbij was dat de kwaliteit van huisvesting diende aan te sluiten op de functies van een moderne school. Daarnaast zijn schoolgebouwen beoordeeld op aspecten als inbraak- en brandbeveiliging, legionella en ARBO-eisen. Ten aanzien van de functionele kwaliteit is gekeken naar de benodigde aanpassingen in de huisvesting ten behoeve van de onderwijskundige vernieuwingen.

Voortgezet onderwijs

In verband met de doordecentralisatie doet de gemeente zelf geen onderzoek naar de toekomstige behoefte. Zoals in de paragraaf 5.4. werd beschreven is in de decentralisatieovereenkomst vastgelegd dat het bevoegd gezag gehouden is om een eens per 5 jaar een geactualiseerd huisvestingsplan aan de gemeente voor te leggen. Vanuit KSE is inderdaad zo'n plan aan de gemeente voorgelegd. Van de zijde van het OMO-bestuur is geen plan ontvangen.

Beoordeling 5

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- de gemeente laat frequent leerlingenprognoses opstellen;
- bij de voorbereiding van het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 heeft in brede zin onderzoek plaatsgevonden m.b.t. de in de toekomst benodigde kwaliteit van de schoolgebouwen.

Voortgezet onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- in de decentralisatieovereenkomst is vastgelegd dat de schoolbesturen eens per 5 jaar een geactualiseerd huisvestingsplan aan de gemeente dienen voor te leggen. Vanuit KSE is inderdaad zo'n plan aan de gemeente voorgelegd. Van de zijde van het OMO-bestuur is echter geen plan ontvangen.

5.7. Maatschappelijke ontwikkelingen

Norm 6: Bij de beleidsvorming vindt afweging plaats m.b.t. de vraag of en in hoeverre het gewenst/mogelijk is om huisvesting voor onderwijstaken te combineren met huisvesting voor andere maatschappelijke taken. Indien maatschappelijke ontwikkelingen daar aanleiding toe geven wordt het onderwijs-huisvestingsbeleid daarop bijgesteld.

Primair onderwijs

Visie gemeente Etten-Leur ten aanzien van brede school (2005)

In 2003 is de eerste brede school gerealiseerd in Etten-Leur. In de nota "Visie van Brede Scholen Etten-Leur 2005" wordt aangegeven dat "de brede school staat voor een geïntegreerde aanpak ter verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in hun diverse leefmilieus; op school, in het gezin en in hun vrije tijd. Het gaat daarbij tevens om de inrichting van een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg rond kind en gezin ter bevordering van de sociale competentie van jongeren en van hun actieve deelname aan samenleving, onderwijs, recreatie en werk."

Aan de gemeente wordt bij de ontwikkeling een regisserende rol toegekend. Bij de regisserende rol wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de beleidsontwikkeling niet exclusief is voorbehouden aan de gemeente, maar bij uitstek een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeente, onderwijs- en welzijnsveld.

Naast deze regisserende rol heeft de gemeente ook een faciliterende rol. Deze komt onder andere tot uiting bij de huisvesting van onderwijs, waarbij nieuw te bouwen complexen mogelijkheden moeten bieden om brede school functies te herbergen.

Onderstaand wordt aan de hand van een aantal kerndocumenten beschreven op welke wijze verder invulling aan met name dit onderdeel van de beleidsontwikkeling is gegeven.

Structuurvisie Plus 2020 (2005)

Voor wat betreft de ruimtelijke en huisvestingsaspecten heeft de ontwikkeling van de brede school met name inhoud gekregen bij de vaststelling door de gemeenteraad in 2005 van de Structuurvisie Plus 2020. Uitgangspunt in deze structuurvisie is dat binnen de gemeente vier clusters van ca. 10.000 inwoners worden onderscheiden (waarbij op termijn een vijfde cluster denkbaar is). Per cluster is het streven "om een multifunctionele accommodatie te realiseren, bij voorkeur fysiek maar anders in de vorm van een netwerk. De school die onderdeel uitmaakt van de multifunctionele accommodatie zal een brede school zijn. Een brede school in de zin dat er extra ruimte is opgenomen om de wijkfunctie en het brede school idee te kunnen vormgeven (dit in tegenstelling tot andere basisscholen welke ook omgevormd worden tot brede scholen, waarbij echter het accent meer op samenwerking en netwerkvorming zal liggen)."²⁵

Projectenbundel Structuurvisie Plus 2020 (2007)

De Structuurvisie Plus 2020 is in 2007 uitgewerkt in de Projectenbundel Structuurvisie+. Hierin wordt aangegeven dat de visie m.b.t. multifunctionele accommodaties sinds de vaststelling van de Structuurvisie is genuanceerd. In de projectenbundel wordt niet langer gesproken over multifunctionele accommodaties, maar over "brede scholen" en "brede scholen Plus".

Het onderscheid tussen "brede scholen" en "brede scholen Plus" wordt als volgt toegelicht:

"Onder een brede school wordt een onderwijsgebouw verstaan, wat geschikt is voor moderne eigentijdse onderwijsconcepten. Voorschoolse opvang maakt t.z.t. onlosmakelijk onderdeel van het onderwijs uit, zodat bij de brede school tevens een peuterspeelzaal gevestigd is. Daarnaast bevat de brede school mogelijkheden (m2) voor de organisatie/uitvoering van buitenschoolse activiteiten.

De brede school "plus" heeft tevens ruimten (lees m2) voor wijkactiviteitenruimten en ook activiteitenruimten voor bijzondere doelgroepen (ouderen, jongeren, maar ook doelgroepen als geestelijk/verstandelijk gehandicapten). Daarnaast is de brede school + de uitvoeringslocatie voor het O en ZC (onderwijs en zorgcentrum) met de daaraan verbonden inloop- en opvoedspreekuren."²⁶

Figuur 5.1: Onderwijshuisvesting in Projectenbundel Structuurvisie Plus

Brede scholen 'plus':

Schoenmakershoek (2008)
Hooghuis (2010)
Locatie Don Bosco
Locatie in Zuid (Grauwe Polder)

Brede Scholen:

Voortouw (2003)
De Hasselbramen
De Vier Heemskinderen
De Haansberg

²⁵ Etten-Leur in Bloei, Structuurvisie Plus 2020

²⁶ Projectenbundel structuurvisie plus, februari 2007

Uitvoeringsprogramma Structuurvisie/Notitie Brede scholen Etten-Leur 2010-2020

In 2009 is geconstateerd dat enerzijds de kosten van projecten en wensen uit de Structuurvisie Plus waren toegenomen, en anderzijds als gevolg van minder woningbouwproductie rekening gehouden moest worden met lagere inkomsten. In deze heroverweging, welke behandeld is door de gemeenteraad op 22 juni 2009, is het voornemen opgenomen tot realisering van 5 brede scholen+ en 2 brede scholen²⁷.

In december 2009 is een aangepast uitvoeringsprogramma opgesteld, waarbij voor wat betreft de onderwijshuisvesting gebruik is gemaakt van de eveneens in 2009 verschenen "Notitie Brede scholen Etten-Leur 2010-2020". Hierin zijn, na overleg met o.a. besturen en directies van de betrokken scholen, per cluster de mogelijke alternatieven onderzocht, en is een concrete planning opgesteld voor de per cluster te realiseren accommodaties voor onderwijshuisvesting.

Op de inhoud van deze notitie wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

Accommodatiebeleidsplan

Het Accommodatiebeleidsplan "Accommodaties voor elkaar!" (2010) "is opgesteld om te waarborgen dat vraag en aanbod van accommodaties nu en in de toekomst goed op elkaar zijn afgestemd en efficiënt worden benut". "Het plan richt zich op de maatschappelijke accommodaties. Onder 'maatschappelijke accommodaties' worden in dit rapport verstaan: alle accommodaties die maatschappelijke activiteiten huisvesten die door de gemeente Etten-Leur worden gerekend tot haar kerntaak", waaronder schoolgebouwen. In het Accommodatiebeleidsplan wordt op basis van een breed beleidskader, lokale en landelijke ontwikkelingen en een toetsing van alle gebouwen gekomen tot integrale en samenhangende plannen per cluster.²⁸

Voor het cluster Zuid – West is bijvoorbeeld het volgende plan opgesteld.

Brede School+ Grauwe Polder

Hierbij worden het wijkgebouw De Gong en de dubbele gymzaal behouden. De accommodatie wordt uitgebreid met het educatieve gedeelte. Inhoudelijke samenwerking met kindercentrum Do-Re-Mi blijft gehandhaafd. De beoogde functies in deze Brede School Plus 'Zuid' zijn:

- a. basisschool Melodie (OP);
- b. basisschool Klankhof (PC);
- c. basisschool Carillon (RK);
- d. buitenschoolse opvang;
- e. peuterspeelzaal;
- f. dubbele gymzaal;
- g. ontmoetingsfunctie.

Verder wordt in het Accommodatiebeleidsplan gesteld dat "Mede gestuurd door landelijke subsidies in het verleden (breedtesport en BOS-impuls) is gestimuleerd dat scholen in toenemende mate inhoudelijke en ruimtelijke samenwerking zoeken met culturele- en sportverenigingen en welzijnsorganisaties".

²⁷ Notitie Brede scholen Etten-Leur 2010 – 2020

²⁸ Accommodatiebeleidsplan "Accommodaties voor elkaar!" (2010)

Voortgezet onderwijs

Voor wat betreft het voortgezet onderwijs is er i.v.m. de doordecentralisatie door de gemeente geen beleid ontwikkeld om de huisvesting voor onderwijstaken te combineren met de huisvesting voor andere maatschappelijke taken.

Beoordeling 6

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- de gemeente is bij de ontwikkeling van de brede school en vervolgens het integraal accommodatiebeleid uitdrukkelijk uitgegaan van samenhang tussen de huisvesting van onderwijs en de huisvesting van andere maatschappelijke taken.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- i.v.m. de doordecentralisatie is door de gemeente geen beleid ontwikkeld om bij de huisvesting voor voortgezet onderwijs te komen tot combinaties met de huisvesting voor andere maatschappelijke taken.

5.8. Doelstellingen

Norm 7: Er is sprake van duidelijke doelstellingen en de resultaten worden frequent gemonitord.

Inleiding

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

De bevindingen in dit deel van het onderzoek hebben geheel betrekking op de doelstellingen met betrekking tot het primair onderwijs. In verband met de doorcentralisatie zijn met betrekking tot de huisvesting van het voortgezet onderwijs geen doelstellingen of beoogde resultaten benoemd.

Strategische doelen

Uit de hiervoor opgenomen beschrijving van de beleidsontwikkeling blijkt dat de gemeente twee typen strategische doelen nastreeft:

- de ontwikkeling van de brede scholen;
- een adequate huisvesting van onderwijs als zodanig.

Beiden komen herkenbaar terug in het Programma-akkoord 2006-2010, waarin de volgende doelstellingen zijn opgenomen:

- "wij willen dat conform het Integraal Huisvestingsplan verder wordt gegaan met het realiseren van brede scholen. Binnen het brede schoolconcept moet ook kinderopvang worden ingebed. Wij willen dat brede scholen ook een rol vervullen in het kader van de sociale - en welzijnsfunctie. Het brede schoolconcept is daarvoor een middel.
- wij willen goede huisvesting en faciliteiten voor alle scholen voor primair onderwijs. Dit conform het Integraal Huisvestingsplan".²⁹

Ontwikkeling brede scholen

De ontwikkeling van de brede school is niet ontstaan vanuit alleen het perspectief van onderwijshuisvesting, maar vanuit bredere maatschappelijke doelstellingen. Uit de diverse beleidsdocumenten blijkt dat (mede afhankelijk van de aard van de wijk en de in relatie daarmee gelegde accenten) met de brede scholen doelen worden nagestreefd op het gebied van welzijn, recreatie, cultuur, sport, kinderopvang, leefomgeving, achterstandenbeleid etc.

Uit de documenten blijkt dat bij de ontwikkeling van de brede scholen niet sprake is geweest van een vooraf bepaalde blauwdruk van het te realiseren resultaat, maar van een steeds verder ontwikkelend concept. Zo is de eerste brede school tot stand gekomen in 2003, maar is het eerste visiedocument vastgesteld in 2005. In de daarop volgende jaren is vervolgens steeds meer een beleidsmatige, praktische en financiële invulling gekomen.

De voortgang van die ontwikkeling is zichtbaar gemaakt in de notities:

- De doorontwikkeling van de brede school in Etten-Leur (2008)
- De resultaten van de brede scholen in Etten-Leur (2011).

Daarnaast is veel informatie over de ontwikkeling van de brede school te raadplegen via de website www.bredeschooletten-leur.nl

Uit de notities en de website blijkt dat binnen de kaders van de brede school inderdaad een groot aantal initiatieven zijn ontplooid. In de notitie uit 2011 worden per beleidsthema een groot aantal activiteiten toegelicht, en zijn met gebruikmaking van de dan recent verschenen jeugdmonitor van de GGD diverse kengetallen voor de gemeente Etten-Leur opgenomen.

In het ontwikkelingstraject zijn echter vooraf geen indicatoren aangegeven op grond waarvan in latere fasen objectief zou kunnen worden gemonitord of en in hoeverre het beleid effectief is.

Adequate huisvesting onderwijs

Gezien het beleid zijn er drie wegen waarlangs de strategische doelen kunnen worden uitgewerkt in concreet te bereiken resultaten:

- a. de uitvoering van het onderhoud;
- b. de realisatie van de aanpassingen t.b.v. onderwijskundige vernieuwingen;
- c. de realisering van nieuw- en verbouw.

ad a: Uitvoering onderhoud

De uitvoering van het onderhoud berust op planmatige aanpak, ondersteund door periodieke schouwen. De beoogde resultaten zijn concreet, en de realisatie kan aan de hand van de voortgang van de uitvoeringsplannen worden gemonitord.

²⁹ Programma-akkoord 2006-2010

ad b: Onderwijskundige vernieuwingen

In paragraaf 5.2. werd aangegeven dat bij de behandeling in de gemeenteraad van het Integraal HuisvestingsPlan 2004-2011 in het raadsvoorstel was aangegeven dat "het streven is om de overige voorzieningen in het plusscenario te realiseren uiterlijk in 2011". Besloten werd om bij de voorjaarsnota 2004 een uitspraak te doen over de vraag of, en zo ja volgens welk scenario de financierings- en dekkingsmiddelen beschikbaar zouden worden gesteld. In het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat hierover tot besluitvorming is gekomen. Er heeft ook geen nadere uitwerking en monitoring plaatsgevonden.

ad c: Nieuwbouw en renovatie

In een aantal situaties wordt ten behoeve van de realisatie van doelstellingen besloten tot nieuwbouw of renovatie. Met het oog op de ontwikkeling van de brede scholen Plus wordt daarbij ook de huisvesting van andere organisaties betrokken. De realisatie is dan mede afhankelijk van de inbreng vanuit die andere organisaties, de aanwijzing van de daarvoor te bestemmen locaties en de beschikbaarheid van de daarvoor benodigde financiële middelen. Alhoewel de te realiseren resultaten wel duidelijk zijn (bijvoorbeeld: het realiseren van een Brede school in 2008) is gezien deze complexiteit verdere uitwerking nodig om tot concretisering van het te bereiken resultaat te komen.

Er is binnen de gemeente zelf geen specifieke monitoring of voortgangsrapportage m.b.t. de bouw van de brede scholen. Wel wordt in meer algemene zin informatie over de ontwikkeling van de brede scholen verstrekt via de website www.bredeschoolletten-leur.nl. De daarin opgenomen informatie heeft in hoofdzaak betrekking op de inhoudelijke ontwikkeling van het brede schoolconcept; op onderdelen is echter ook informatie opgenomen m.b.t. de ontwikkelingen op het gebied van de huisvesting als zodanig.

Daarnaast ontstaat inzicht via de frequent tot stand gekomen beleidsdocumenten: de Structuurvisie Plus 2000 (2005), de daarop aansluitende Projectenbundel (2007), de notitie Brede Scholen (2009) en het Accommodatiebeleidsplan (2010).

In meer algemene zin wordt inzicht in de voortgang en realisatie geboden door middel van de documenten in het kader van de beleidscyclus. Hierop wordt onderstaand ingegaan.

Beleidscyclus

Om inzicht te verkrijgen in de aard van de doelen en de monitoring van de resultaten zijn in het kader van dit onderzoek de documenten uit de raadsperiode 2006-2010 geraadpleegd.

Deze cyclus begint met het Coalitie-akkoord 2006-2010. Zoals hiervoor al aangegeven zijn de beide strategische doelen uit de beleidsvorming:

- een adequate huisvesting van onderwijs als zodanig
- de ontwikkeling van de brede scholen

herkenbaar hierin opgenomen. De doelen zijn nog wel van een zodanig abstractieniveau dat verdere concretisering nodig is om inzicht te kunnen krijgen in de voorgenomen c.q. gerealiseerde resultaten.

Uit de raadpleging van de Programmabegrotingen blijkt dat bij die concretisering de aandacht vooral uit gaat naar de ontwikkeling van de brede scholen. Daarbij zijn dan twee typen resultaten te onderscheiden:

- voor een belangrijk deel gaat het om (tussen)resultaten in het proces waarlangs tot de realisatie van brede scholen gekomen moet worden. Bijvoorbeeld in de programmabegroting 2007: "In overleg met het onderwijsveld worden in 2006 de potentiële locaties vastgesteld en voedingsgebieden aangewezen welke vervolgens in 2007 worden vertaald in de projectenbundel StructuurVisie Plus". En in de Programmabegroting 2010: "Aan de hand van de geactualiseerde projectenbundel structuurvisie Plus alsook middels de vastgestelde accommodatienota zal duidelijkheid ontstaan over de locaties van de brede scholen".
- in latere fasen van de beleidsontwikkeling gaat het dan vervolgens om de bouw van de brede scholen als zodanig. Bijvoorbeeld in de Programmabegroting 2010: "gestart wordt met de bouw van de brede school plus in de wijk Hooghuis. De opening is naar verwachting in 2011".

Het meest concreet wordt de Programmabegroting naar zijn aard bij het benoemen van de meetfactoren en indicatoren. Zoals uit de onderstaande tabel uit de Programmabegroting 2008 blijkt ligt daarbij het accent op de ontwikkeling van de brede scholen.

Tabel 5.1: Meetfactoren doelstellingen Programmabegroting 2008

		2006 rekening	2007 begroot	2008 begroot	2009 begroot	2010 begroot	2011 begroot
A.	Aantal gerealiseerde MFA's (incl. brede school)			1	1	2	
B.	Aantal gerealiseerde Brede Scholen (buiten MFA)		1	1	1	1	
C.	Deelname doelgroepkinderen aan VVE		55%	60%	65%	70%	70%

In de Programmabegroting 2010 zijn m.b.t. de huisvesting van onderwijs geen specifieke indicatoren meer opgenomen, ook niet waar het de ontwikkeling van brede scholen betreft:

Tabel 5.2: Meetfactoren doelstellingen Programmabegroting 2010

Tabel met indicatoren

		2008 rekening	2009 begroting	2010 begroting	2011 begroting	2012 begroting	2013 begroting	2013 begroting
Ad 2	Deelname doelgroepkinderen VVE	62,7%	65%	70%	70%	70%	70%	70%

In de Programmabegroting 2011 zijn effectindicatoren opgenomen met betrekking tot de beoordeling door gebruikers en de vermindering van leegstand. Daarnaast is als prestatie-indicator opgenomen dat in 2014 een situatie bereikt moet zijn waarbij in iedere cluster minimaal 1 brede school gerealiseerd is.

Tabel 5.3: Effect- en prestatie-indicatoren Programmabegroting 2010

Effectindicatoren		2009 rekening	2010 begroting	2011 begroting	2012 begroting	2013 begroting	2014 begroting
Ad 1	Beoordeling door gebruikers			X			X
Ad 2	Leegstandcijfer/-afname	18%			10%		

Prestatie-indicatoren		2009 rekening	2010 begroting	2011 begroting	2012 begroting	2013 begroting	2014 begroting
Ad 1	In ieder cluster minimaal 1 brede school						X

Maatschappelijke effecten

Het uiteindelijke doel van het gemeentelijk beleid is de realisering van maatschappelijke effecten. In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 wordt daartoe weliswaar een verbinding gelegd met de functies waaraan een moderne school moet voldoen, maar wordt toch niet concreet tot welke maatschappelijk effecten dient te leiden c.q. hoe in een volgende fase kan worden vastgesteld of deze inderdaad gerealiseerd zijn.

Uit het beleid m.b.t. de ontwikkeling van de brede scholen blijkt wel dat deze ontwikkeling zeer wenselijk wordt geacht, maar zoals hiervoor beschreven zijn vooraf geen indicatoren vastgesteld waarin wordt aangegeven tot welke maatschappelijk effecten dit dient te leiden c.q. hoe in een volgende fase kan worden vastgesteld of deze inderdaad gerealiseerd zijn.

Er zijn - naast de prestatie-indicator inzake de realisatie van de gebouwde voorzieningen als zodanig - dan ook geen indicatoren beschikbaar die het mogelijk maken om de maatschappelijke effecten te monitoren.

In de Programmabegroting 2011 is voor het eerst een (nog niet met streefwaarden geconcretiseerd) voornemen opgenomen om de beoordeling door gebruikers als effectindicator te hanteren.

Beoordeling 7

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- uit de documenten blijkt dat bij de ontwikkeling van de brede scholen niet sprake is geweest van een vooraf bepaalde blauwdruk van het te realiseren resultaat, maar van een steeds verder ontwikkelend concept;
- voorafgaand aan dat traject is niet concreet aangegeven welke maatschappelijke effecten met deze ontwikkeling werden nagestreefd c.q. zijn geen indicatoren ontwikkeld op grond waarvan de realisatie kon worden gemonitord;
- in de praktijk heeft sturing en monitoring vooral plaatsgevonden op de planvorming en voortgang van de totstandkoming van de voor realisatie van dit concept benodigde nieuwbouw;
- de realisatie van de overige onderdelen van het IHP is niet gemonitord, waardoor ook langs die weg niet gebleken is dat met betrekking tot een deel van dat plan nog geen besluitvorming had plaatsgevonden;
- in de Programmabegroting 2011 is voor het eerst een (nog niet met streefwaarden geconcretiseerd) voornemen opgenomen om de beoordeling door gebruikers als effectindicator te hanteren.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie zijn met betrekking tot de huisvesting van het voortgezet onderwijs geen doelen geformuleerd.

5.9. Kaderstellende functie gemeenteraad

Norm 8: De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren mede op basis van (interne) discussies of meningsvorming.

Norm 9: Aan de gemeenteraad worden voorstellen gedaan op grond waarvan de raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen m.b.t. de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen, en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten. Indien bij de beleidsvorming keuzes aan de orde zijn krijgt de raad een zodanig inzicht in (de gevolgen van) alternatieven dat op onderbouwde wijze tot besluitvorming kan worden komen.

Algemeen

Met de periodieke besluitvorming m.b.t. de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs gemeente Etten-Leur heeft de raad belangrijke, maar nog algemeen geformuleerde kaders vastgesteld.

Deze zijn verder geconcretiseerd en/of vertaald naar plannen door met name de besluiten die genomen zijn m.b.t.:

- de meerjaren huisvestingsplannen voor het primair onderwijs;
- het Structuurplan Plus 2020 en de daarop volgende Projectenbundel;
- het Accommodatiebeleidsplan;
- de diverse documenten in het kader van de beleidscyclus.

Behandeling in commissies en raadsbijeenkomsten

Zoals in paragraaf 5.3. al werd aangegeven heeft met ingang van 2009 een overgang plaatsgevonden van een commissiestructuur naar een nieuwe structuur met Informatiebijeenkomsten, Opiniebijeenkomsten en Raadsvergaderingen.

Uit interviews met raadsleden is naar voren gekomen dat onderwijshuisvesting (en het beleid) actief is behandeld en dat er discussiemomenten zijn geweest met de schoolbesturen. "Tijdens de infobijeenkomsten zijn de ene keer wel en de ander keer niet schooldirecteuren of schoolbesturen aanwezig".

Verder is naar voren gekomen dat "het Accommodatiebeleidsplan heel bewust met behulp van de input van de scholen en verenigingen is opgesteld. De raadsleden werden hierbij tijdens meedenkavonden betrokken, en hadden daarbij vooral een luisterende rol".

In de raadsvergadering van 15 september 2008 heeft de raad de "Raadsopdracht/kadernotitie inzake het opstellen van de Nota Accommodatiebeleid vastgesteld".³⁰ Daarin is in hoofdlijnen aangegeven op grond van welke ontwikkelingen het opstellen van deze nota gewenst was. De raad heeft hierbij geen SMART-geformuleerde kaders aan het College meegegeven. De raadsleden geven aan dat "gezien de coöperatieve en proactieve houding van B&W en ambtenarenapparaat dit ook niet echt noodzakelijk wordt geacht". Wel is in de raadsopdracht concreet aangegeven welke aandachtspunten bij de uitwerking van

³⁰ Raadsopdracht/kadernotitie inzake project: het opstellen accommodatienota Toekomstbestendig Accommodatiebeleid, 15 september 2008

de nota betrokken dienden te worden onder andere door het opstellen van een inhoudsopgave voor de accommodatienota.

Inzicht in alternatieven

In de onderzoeksperiode zijn drie opeenvolgende meerjaren huisvestingsplannen voor het primair onderwijs vastgesteld door de raad. Daarbij is ook inzicht gegeven in alternatieven:

- In de "Discussienota huisvesting primair onderwijs Etten-Leur 2000 – 2015" zijn "teneinde de verschillen – met name ook in financiële zin – inzichtelijk te maken, tussen beleidskeuzes die kunnen worden gemaakt met betrekking tot de huisvestings- c.q. lokalenbehoefte van de scholen tot en met 2014, drie modellen uitgewerkt." De financiële consequenties van de verschillende modellen zijn voor wat betreft de (aanvullende) investeringen inzichtelijk gemaakt.
- Bij het Integraal HuisvestingsPlan 2004-2011(2004) is onderscheid gemaakt tussen een basisscenario en optimaal scenario en zijn de investeringskosten voor beide scenario's beschreven.
- In de Notitie Brede Scholen 2010 – 2020 worden voor Cluster Zuid west 2 varianten uitgewerkt voor de toekomstige huisvesting van de scholen.

In het Accommodatiebeleidsplan (2010) is voor 4 clusters een masterplan gemaakt voor alle maatschappelijke accommodaties waaronder schoolgebouwen. De raad was bij de totstandkoming van masterplannen actief betrokken. In het plan zelf zijn geen varianten voorgelegd.

Reacties in interviews en enquête

In de interviews met raadsleden is aangegeven dat "de raad genoeg mogelijkheden had om kaders te stellen maar daar niet altijd gebruik van is gemaakt". Verder wordt gesteld dat "er wel wordt gediscussieerd over indicatoren (omtrent kaders), maar het beoogde effect van een raadsbesluit vaak niet scherp is. Indicatoren worden aan het begin niet genoemd."

Uit de enquête onder schoolbesturen is naar voren gekomen dat de kaderstellende rol en de keuzes die hierbij door de raad worden gemaakt als wisselend worden ervaren. Er zijn bijvoorbeeld positieve reacties met betrekking tot de doordecentralisatie, maar ook kritische reacties over de wijze waarop de raad tot besluitvorming en kaderstelling komt: "De raad geeft weinig kaders mee ten aanzien van onderwijshuisvesting. De kaders die worden gesteld zijn vrij open. Voor wat betreft de brede scholen is gezegd dat deze er moeten komen en daar een aantal moeten worden gecombineerd met een wijkfuncties (naast BSO en kinderopvang). Doordat heldere kaders ontbreken is er geen goede sturing mogelijk en verloopt het proces traag. Deze vertraging komt doordat de kaders ontbreken en er daardoor vaak vele malen opnieuw over zaken wordt gediscussieerd."³¹

Ontwikkelingen na de onderzoeksperiode

In 2011 heeft de raad een actualisering vastgesteld van het raadsprogramma 'Sturen met tegenwind, samen de economische crisis voorbij'. Aangegeven wordt

³¹ Bron: interview met schoolbestuur

dat met dit geactualiseerde raadsprogramma de raad op hoofdlijnen de opdracht formuleert die het college de komende drie jaren uit moet gaan voeren.

Met betrekking tot de huisvesting van onderwijs is hierin het volgende opgenomen: "Het uitgangspunt ten aanzien van onderwijshuisvesting zoals geformuleerd in de Structuurvisie Plus blijft van kracht. Dit betekent dat in elk cluster een onderwijslocatie aanwezig moet zijn die meervoudig wordt gebruikt. Dit betekent dat het Brede School Concept wordt gecontinueerd. Het realiseren van brede scholen is echter niet synoniem aan het plegen van nieuwbouw. Wij willen nadrukkelijk kijken naar de mogelijkheden die bestaande gebouwen bieden voor brede school ontwikkelingen. Wij zijn van oordeel dat alle investeringen met betrekking tot onderwijshuisvesting waarover in het kader van de vaststelling van de accommodatienota nog geen definitief besluit is genomen onderwerp van heroverweging moeten zijn bij de toekomstverkenning / takendiscussie. Daarnaast vinden wij het niet acceptabel dat enerzijds nieuwe lokalen voor het basisonderwijs worden gerealiseerd terwijl op andere plaatsen in de gemeente op dit moment twintig tot dertig lokalen leeg staan. De keuzevrijheid van ouders voor een onderwijsstroming vinden wij een groot goed. Het kan echter niet zo zijn dat binnen één onderwijsstroming enerzijds lokalen worden toegevoegd en anderzijds lokalen leegstaan. In dat geval dient het college in overleg te gaan met het verantwoordelijk schoolbestuur met als doel te komen tot een optimale benutting van het bestaande aantal klaslokalen." ³²

Beoordeling 8

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- de raad heeft voldoende mogelijkheden om op eigen initiatief kaders te formuleren mede op basis van (interne) discussies of meningsvorming.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- i.v.m. de doordecentralisatie is aan de raad geen rol toegekend.

Beoordeling 9

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- de raad wordt in de gelegenheid gesteld om op grond van inzicht in alternatieven tot afweging en besluitvorming te komen.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- i.v.m. de doordecentralisatie is aan de raad geen rol toegekend.

³² raadsprogramma 'Sturen met tegenwind, samen de economische crisis voorbij'.

5.10. Controlerende functie gemeenteraad

Norm 10: De raad wordt adequaat en tijdig geïnformeerd indien bij de realisatie van het beleid afwijkingen plaatsvinden van de vastgestelde doelstellingen, voorzieningen en/of de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.

Norm 11: Bij besluitvorming over een volgende periode wordt het beleid over de voorafgaande periode geëvalueerd, en worden op basis daarvan verbeteringen doorgevoerd.

Primair onderwijs

Beschikbare informatie

Bij de invulling van de controlerende rol van de raad dient onderscheid te worden gemaakt tussen de financiële en inhoudelijke aspecten. Het algemene beeld is dat de gemeenteraad goed inzicht heeft in de financiële aspecten, met name waar het nieuw- en verbouw betreft. De raad stelt de budgetten vast, en wordt bij afwijkingen daarvan tijdig geïnformeerd door middel van bestuursrapportages.

Er is aanmerkelijk minder informatie over de mate waarin inhoudelijke doelen worden bereikt. In paragraaf 5.7. werd ingegaan op de vraag of de beleidsontwikkeling heeft geresulteerd in duidelijke doelen, en in hoeverre deze gemonitord worden. Daaruit bleek dat voor wat betreft de onderwijshuisvesting nog in beperkte mate inhoudelijke indicatoren zijn vastgesteld, en (behalve de voortgang van het onderhoud) er inhoudelijk geen monitoring plaats vindt. Zowel bij het formuleren van doelen als bij de uitvoering is er geen zicht op de beoogde c.q. gerealiseerde maatschappelijke effecten. Daarmee wordt het ook lastig om inhoudelijk invulling te geven aan de controlerende rol van de raad.

Reacties in interviews

Dit komt ook terug in het interview met raadsleden, waarin wordt aangegeven dat "de controlerende taak nu soms wordt gemist". De raadsleden nemen daar ook zelf verantwoordelijkheid voor: "Dit komt niet omdat de stukken niet toekomen, maar omdat de raad er zelf niet naar vraagt. Dit zou wel zo moeten zijn".

In aansluiting op hetgeen hiervoor bij de kaderstellende rol werd geconstateerd, wordt een goede invulling van de controlerende functie beperkt doordat vooraf niet duidelijk is aangegeven tot welke resultaten het beleid dient te leiden: "De indicatoren bij de controlerende taak zijn vooral het probleem. Er wordt wel gediscussieerd over indicatoren, maar het beoogde effect van een raadsbesluit is vaak niet scherp, omdat (zoals hiervoor al werd aangegeven) aan het begin de indicatoren niet benoemd zijn. Financieel is alles te controleren."

In het interview werd aangegeven dat "door raadsleden is gevraagd of de brede scholen hebben gebracht wat er van werd verwacht. Door het college is toen aangegeven dat op dit moment het realisatieproces bezig is en dat men daar op dit moment niet mee bezig is. Er waren ook geen indicatoren benoemd om hierop te kunnen toetsen".

Dit wordt ook vanuit de schoolbesturen herkend. In een interview met een schoolbestuur is naar voren gekomen dat "de toetsende rol van de raad (met

betrekking tot onderwijshuisvesting) een lastige is, omdat er vooraf geen indicatoren zijn benoemd en er achteraf niet kan worden getoetst”.

Evaluatie

In het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen waarbij het gemeentelijk beleid over de voorgaande periode formeel is geëvalueerd en op basis daarvan verbeteringen zijn doorgevoerd. Wel is via de website www.bredeschoolletten-leur.nl de notitie “De resultaten van de brede scholen in Etten-Leur” aangetroffen. In de notitie wordt voornamelijk beschreven welke activiteiten binnen de diverse thema’s in de brede scholen plaatsvinden. Daarbij zijn ook enkele kengetallen uit de Jeugdmonitor van de GGD vermeld. Omdat geen vergelijking en analyse mogelijk is met vooraf aangegeven streefwaarden (vooraf waren zoals hiervoor werd aangegeven geen indicatoren vastgesteld) en ook geen “nulmeting” beschikbaar was kan in die zin niet van een stelselmatige evaluatie worden gesproken. Dat neemt niet weg dat de notitie wel waarnemingen bevat die aanleiding geven tot inhoudelijke verbeteracties binnen de diverse thema’s.

Alhoewel er dus geen expliciete evaluatie is aangetroffen, wordt vanuit de gemeente aangegeven dat wel evaluatie plaatsvindt in die zin dat leerpunten/aandachtspunten en gewijzigde inzichten direct worden meegenomen bij het opstellen van een nieuwe nota, welke wordt vastgesteld door de raad. Als voorbeeld hierbij wordt het periodiek herzien van de accommodatienota genoemd. Ten aanzien van het beleid rondom de brede scholen kan inderdaad, zij het impliciet (de leereffecten worden niet expliciet geanalyseerd en benoemd) worden waargenomen dat op basis van leereffecten en nieuwe inzichten tot verdere ontwikkeling van beleid wordt gekomen.

Voortgezet onderwijs

In verband met de doordecentralisatie worden aan de raad geen voortgangsrapportages en evaluaties voorgelegd. Vanuit dat perspectief is deze norm hier niet van toepassing. Een aandachtspunt dat mogelijk ook de controlerende rol van de raad zou kunnen raken is dat in de overeenkomsten tot doordecentralisatie afspraken zijn gemaakt over de verantwoording van de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen. Hierop zal in paragraaf 7.7. nader worden ingegaan.

Beoordeling 10

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- de gemeenteraad heeft goed inzicht in de financiële aspecten;
- omdat vooraf geen inhoudelijk beoogde effecten c.q. indicatoren zijn aangegeven is er geen basis op grond waarvan afwijkingen van de inhoudelijke doelen kan worden vastgesteld c.q. de raad tot bijsturing kan komen.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie worden aan de raad geen voortgangsrapportages en evaluaties voorgelegd.

Beoordeling 11

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- aan de raad worden geen expliciete evaluaties van beleid voorgelegd;
- bij voorstellen aan de raad worden wel merkbaar de aandachtspunten en leereffecten uit de voorgaande periode betrokken.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- i.v.m. de doordecentralisatie is aan de raad geen rol toegekend.

6. Kwaliteit en kwantiteit

6.1. Inleiding

De deelvraag in dit hoofdstuk is:

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

Voor de beantwoording wordt achtereenvolgens ingegaan op:

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

6.2. Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte

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

Norm 2: In de praktijk blijkt de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte aan te sluiten bij de aanwezige capaciteit (uitgedrukt in lokalen of m² bvo). Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Inleiding

Een belangrijk doel van het onderwijshuisvestingsbeleid is dat er in kwantitatief opzicht voldoende capaciteit is om de leerlingen en andere betrokkenen adequate huisvesting te bieden.

In deze paragraaf wordt eerst nagegaan of de prognoses die de gemeente heeft laten opstellen een goed inzicht geven in het aantal in de toekomst te huisvesten leerlingen. Daartoe wordt getoetst in hoeverre in de praktijk de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen overeenkomt met de eerder opgestelde prognoses.

Vervolgens wordt getoetst of het beleid er in de praktijk toe heeft geleid dat de beschikbare capaciteit aansluit op de normatieve ruimtebehoefte oftewel werkelijk nodig gebleken capaciteit.

Primair onderwijs

Bepaling huisvestingsbehoefte

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs staat beschreven op welke wijze de huisvestingsbehoefte dient te worden bepaald. Tot en met 2008 was het aantal groepen bepalend voor de huisvestingsbehoefte. In 2008 is in de modelverordening van VNG de methode veranderd. Conform deze methode wordt de ruimtebehoefte direct bepaald op basis van het aantal leerlingen en uitgedrukt in een aantal vierkante meter bruto vloeroppervlak.

De basisruimtebehoefte van een basisschool wordt berekend met de formule:

$B = 200 + 5,03 * L$, waarbij:

- B = basisruimtebehoefte in m² bruto-vloeroppervlakte,
- L = het aantal leerlingen dat op 1 oktober voorafgaande aan elk jaar waarop de prognose betrekking heeft op de school zal zijn ingeschreven.

Leerlingenprognoses

De Gemeente Etten-Leur heeft in 1999, 2003, 2006, 2008 en 2010 een leerlingenprognose laten opstellen voor het primair onderwijs voor de komende 15 of 20 jaar.

De gemeente leverde voor het opstellen van de leerlingenprognoses de gegevens van bevolking en leerlingenaantallen in de voorafgaande periode, de woningvoorraad en de eventuele wijzigingen hierin. De leerlingenprognoses worden berekend en aangepast aan de hand van ontwikkelingen in de herkomstgebieden, basisgeneratie, deelname en belangstelling op basis van een daarvoor gangbare en landelijke erkende prognosesystematiek.

De gemeente maakt gebruik van het softwareprogramma G4-net van leverancier Pronexus. In dit programma worden onder andere de capaciteit van de schoolgebouwen en de ontwikkeling van de ruimtebehoefte geregistreerd en bijgehouden. De kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte wordt met behulp van dit programma gevolgd.

Voorspellende waarde leerlingenprognoses periode 2000-2010

Om inzicht te krijgen in het realiteitsgehalte van de prognoses is getoetst in hoeverre de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen aansluit op de prognoses.

In de onderstaande tabel worden daartoe achtereenvolgens aangegeven:

- de voorspellingen die in de prognoses uit 1999, 2006 en 2008 voor de periode t/m 2010 werden gedaan;
- de werkelijke aantallen leerlingen in de periode 2000-2010
- de verschillen, zowel in aantallen als in percentages.

Tabel 6.1: Leerlingenprognoses en leerlingentellingen primair onderwijs (2000-2010)³³

Jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prognose 1999		3.758	3.878			4.170					4.056
Prognose 2006								3.875	4.053	4.157	4.281
Prognose 2008										3.880	3.936
Leerlingentelling	3.652	3.766	3.805	3.838	3.784	3.810	3.769	3.775	3.807	3.858	3.877
Verschil in aantal											
Prognose 1999		8	-73			-360					-179
Prognose 2006								-100	-246	-299	-404
Prognose 2008										-22	-59
Verschil in %											
Prognose 1999		-0,2%	1,9%			9,4%					4,6%
Prognose 2006								2,6%	6,5%	7,8%	5,5%
Prognose 2008										0,6%	1,5%

Uit het overzicht blijkt dat in de prognoses werd uitgegaan van een sterkere toename van het aantal leerlingen dan uiteindelijk in deze periode werd gerealiseerd:

- in 2006 werd er nog van uitgegaan dat in 2010 in totaal 4281 leerlingen zouden moeten worden gehuisvest. Volgens de tellingen waren er in 2010 in realiteit 3877 leerlingen;
- in de prognose van 2008 werd het aantal al aanmerkelijk bijgesteld, maar ook dan was de raming voor 2010 toch nog ca. 60 leerlingen hoger dan het werkelijke aantal.

Prognoses 2011 en verder

In het onderstaande overzicht zijn de ramingen op langere termijn weergegeven. In dit overzicht is nu ook de leerlingenprognose uit 2010 opgenomen.

Tabel 6.2: Leerlingenprognoses primair onderwijs 2011 – 2020

Primair onderwijs

Jaar:	2010	2011	2016	2021	Verschil 2021 t.o.v. 2010	
Leerlingtelling*	3.877	3.856				
Leerlingprognose 1999	4.056					
Leerlingprognose 2006	4.281	4.329	4.114	3.811	-66	-2%
Leerlingprognose 2008	3.936	4.020	4.165	3.752	-125	-3%
Leerlingprognose 2010		3.884	3.904	3.542	-335	-8%

* Exclusief SBO-school Het Kompas

Op basis van de in 2010 opgestelde leerlingenprognoses wordt, na nog een lichte stijging in het eerste deel van de periode, op langere termijn rekening gehouden met een afname tot 3542 leerlingen in 2021. Ook daarna zet de daling zich voort: op basis van deze prognose wordt voor het schooljaar 2025/2026 uitgegaan van een daling tot ca. 3300 leerlingen.³⁴

³³ Exclusief SBO-school Het Kompas

³⁴ Bron: Leerlingenprognose maart 2010

Aansluiting beschikbare capaciteit op behoefte

Zoals hiervoor aangegeven heeft het onderwijshuisvestingsbeleid in kwantitatief opzicht tot doel dat de werkelijk beschikbare capaciteit aansluit op de ontwikkeling van het werkelijk aantal leerlingen.

Uit de door de gemeente beschikbaar gestelde informatie blijkt dat de capaciteit op twee belangrijke punten afwijkt van de behoefte:

- a. er is sprake van aanmerkelijke leegstand. In de Programmabegroting 2011 is aangegeven dat in 2009 sprake was van een leegstand van 19%. In de Programmabegroting is een effectindicator opgenomen, waarin de gemeente zich tot taak stelt om het percentage leegstand te verminderen van 19% in 2009 tot 10% in 2012.³⁵

Op het aspect leegstand zal in paragraaf 6.4.3. nog nader worden ingegaan.

- b. de capaciteit sluit qua spreiding niet aan op de behoefte. In het Accommodatiebeleidsplan (2010) wordt geconcludeerd dat "Etten-Leur kampt met een disbalans in de spreiding van onderwijshuisvesting (leegstand in Zuid en capaciteitsproblemen in Noord)".³⁶ De belangrijkste oorzaak hiervan is dat in één van de kwadranten (Noord West) geen school aanwezig is, waardoor een (oneigenlijke) leerlingenstroom op gang komt naar andere scholen.

Notitie Brede scholen Etten-Leur 2010-2020

Om de bovenstaande problemen op te lossen is in deze notitie een plan uitgewerkt voor de huisvesting van onderwijs in de volgende periode van 10 jaar. Hierbij werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. realisering van voldoende en kwalitatief goede onderwijshuisvesting voor alle leerlingen in Etten-Leur (eindbeeld: 171 lokalen);
- b. realisering van ruimten voor ontmoeting in ieder cluster (wijkactiviteiten) conform visie brede scholen en hoofdstuk maatschappelijke pijler in de structuurvisie plus;
- c. wettelijke rechten van onderwijs eerbiedigen om een keuze te maken voor het al dan niet verhuizen van bestaande scholen;
- d. financiële haalbaarheid van zowel investering als exploitatie (conform beheermodel brede school Hooghuis);
- e. gezamenlijk vastgestelde visie brede scholen, clusterindeling/voedingsgebieden. Inhoud brede scholen (basisingrediënten), vormgeving en betaling functies manager brede scholen en coördinatie op locatie, locaties van brede scholen Zuid Oost en Noord West en een sluitende exploitatie en beheer voorafgaand aan realisering toekomstige brede scholen.³⁷

Bij de voorbereiding zijn presentaties verzorgd voor o.a. besturen, directies en GMR-en van de scholen in het primair onderwijs, alle wijkverenigingen, alsmede de instellingen voor kinderopvang. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden met de algemeen directeuren van de scholen voor primair onderwijs. Per cluster zijn de mogelijke varianten getoetst aan vooraf vastgestelde uitgangspunten.

³⁵ Programmabegroting 2011

³⁶ Accommodatiebeleidsplan 2010

³⁷ Notitie Brede scholen Etten-Leur 2010-2020

Op basis hiervan is het volgende uitvoeringsprogramma tot stand gekomen, waarin per locatie wordt aangegeven hoeveel lokalen er worden gerealiseerd:

Tabel 6.3: Realisering brede scholen

	2011	2013	2016	2018	2021
Noord West:					
Hasselbraam Namenstraat	9	0	0	0	0
Brede School Spoorzone		25	25	25	25
<i>subtotaal</i>	9	25	25	25	25
Noord Oost					
Schoolwoningen (1998)	10	10	10	6	0
Noodlokalen Keen	2				
Hasselbraam Beukenklaan	13	13	13	13	13
Voortouw (2003)	22	22	22	22	22
Pijler (2009)	27	27	27	27	27
<i>subtotaal</i>	74	72	72	68	62
Totaal Noord	83	97	97	93	87
Zuid West					
Vincent van Gogh	8	8			
Brede school Centrum (2014)			8	8	8
Overkant	24				
4 Heemskinderen	20	20			
Brede school Nobelaer (2014)			24	24	24
Grauwe Polder (2015)	40	40	28	28	28
<i>subtotaal</i>	92	68	60	60	60
Zuid Oost					
Hooghuis (2011)	38	24	24	24	24
<i>subtotaal</i>	38	24	24	24	24
Totaal Zuid	130	92	84	84	84
Totaal	213	189	181	177	171

Aangegeven is dat het geprognosticeerde capaciteitstekort in de pieksituatie 2016 kan opgevangen worden door de flexibele manier van bouwen van nieuwe brede scholen en/of het tijdelijk behouden van vrijkomende schoolgebouwen.

In het onderstaande overzicht wordt aangegeven welke voorzieningen worden (of zijn) gerealiseerd om deze ontwikkeling mogelijk te maken.

Tabel 6.4. Eindadvies Notitie brede scholen Etten-Leur 2010-2020

Locatie	Type	Welke instellingen komen hierin	Bouwj.	Voorziening in eindsituatie
Voortouw (Keen)	Brede School	Huidige gebruikers (Toverlaars, Kofschip, Pontus Keen, kindercentrum Surplus, peuterspeelzaal Berenboot)	2002	18 + 4 lokalen 2 speellokale in pandige gymzaal kinderdagverblijf/bsso wijkactiviteiten
Pijler (Schoenmakershoek)	Brede School Plus + (combi met Turfschip en woonzorgcomplex)	Huidige gebruikers (Leest, Pontus Schoenmakershoek, kinderdagverblijf Surplus, peuterspeelzaal Turfjes)	2009	27 lokalen 2 speellokale sporthal + 1.000 m ² soc. maatschapp (Turfschip) kinderdagverblijf/bsso
Hooghuis	Brede School Plus	Nieuwbouw: basisscholen Hofstee, Springplank, <i>Wiltzangh</i> , peuterspeelzaal Kwetternest, wijkfunctie, kindercentrum Surplus	2011	24 lokalen 2 speellokale in pandige gymzaal Kinderdagverblijf/bsso Ruimte voor ontmoeting en recreatie
Beukenlaan (Baai)	Brede School	Vernieuwbouw: basisschool Hasselbraam, peuterspeelzaal (nieuw) Bestaand: gymzaal	2014	13 lokalen + speellokaal gymzaal peuterspeelzaal
Spoorzone (Noord West)	Brede School Plus	Nieuwbouw: basisschool D'n Overkant, wijkfunctie, peuterspeelzaal Jip en Janneke (kindercentrum)	2013	25 lokalen 2 speellokale gymzaal kinderdagverblijf/bsso Ruimte voor ontmoeting en recreatie
Lambertusstraat (Centrum)	Brede school plus	Nieuwbouw: basisschool Vincent van Gogh, wijkfunctie peuterspeelzaal Beukennest Bestaand: gymzaal Lambertusstraat	2014	8 lokalen + speellokaal peuterspeelzaal gymzaal Ruimte voor ontmoeting en recreatie
Banakker (Banakkers)	Brede school plus	Nieuwbouw: basisschool 4 Heemskinderen, peuterspeelzaal Zonnehoek, gymzaal	2014	24 lokalen gymzaal peuterspeelzaal 2 speellokale
Hobodreef (Grauwe Polder)	Brede School plus	Vernieuwbouw: basisscholen Carillon, Klankhof, Melodie Bestaand: peuterspeelzaal Speeldoos, wijkgebouw/gymzaal De Gong (en Kindercentrum DoReMi aan de Tamboerijn)	2015	28 lokalen peuterspeelzaal 2 speellokale dubbele gymzaal Ruimte voor ontmoeting en recreatie kinderverblijf/bsso bij Doremi
Sbo Van Genkstraat	Sbo school	Sbo Kompas blijft gehandhaafd of verhuist t.z.t. naar brede school Grauwe Polder	2015	Keuze nu niet gemaakt.
Totaal				

De raad heeft op 22 december 2009 ingestemd met het hieraan verbonden Investeringsbudget ad € 42.225.000. In het Accommodatiebeleidsplan wordt aangegeven dat "door andere keuzes te maken het is gelukt om de totale investeringsparagraaf van de accommodatienota terug te brengen tot € 41.395.000."

Combinatie met de huisvesting van onderwijs met andere functies

In paragraaf 5.7. werd aangegeven dat bij de ontwikkeling van de brede school plus werd uitgegaan van een combinatie van de huisvesting van onderwijs met de huisvesting van een breed geschakeerd aantal andere functies. Uit de opzet van de tot dusver gerealiseerde c.q. nog voorziene brede scholen blijkt dat de gebouwen toch primair bestemd zijn voor de huisvesting van onderwijs. De extra opgenomen ruimtes voor andere functies beslaan minder dan 5% van de totale oppervlakte, en zijn dan vooral bestemd voor de huisvesting van peuterspeelzalen. Het karakter van brede school krijgt daarnaast inhoud door het streven om in de avonden te komen tot medegebruik voor activiteiten uit de wijk.

Reacties in interviews

Uit interviews met schoolbesturen komt naar voren dat "de gemeente van mening is dat de leegstand (in Zuid) de tekorten van Noord moet opvangen. Na de realisatie van de nieuwbouwwijk Schoenmakershoek Oost (2012/2013) zal het capaciteitstekort tot grote problemen leiden. De bouw van een nieuwe school zal naar verwachting pas in 2014 gereed zijn, terwijl deze al veel eerder nodig is."

"In Zuid is er sprake van vergrijzing en dus ook leegstand. Hier is redelijk wat capaciteit beschikbaar, maar de afstand tussen Noord en Zuid is circa 3 à 4 kilometer. Er zouden eventueel bussen ingezet kunnen worden, maar die moeten dan waarschijnlijk uit eigen exploitatie worden betaald, tenzij de gemeente noodlokalen plaatst omdat de afstand te groot is."

Voortgezet onderwijs

In hoofdstuk 5 is toegelicht dat met het bestuur van Ons middelbaar Onderwijs (OMO) bij de doordecentralisatie afgesproken is dat de bijdrage van de gemeente wordt berekend op basis van een gefixeerd aantal ad 1050 leerlingen. In de overeenkomst was daarbij opgenomen dat "indien gedurende een periode van 5 kalenderjaren het gemiddeld aantal leerlingen met 75 leerlingen of meer daalt, de gemeente het recht heeft om de dientengevolge vrijkomende ruimten tegen de geldende exploitatievergoeding voor andere onderwijsdoeleinden in medegebruik te nemen, nadat daarover op overeenstemming gericht overleg met het bevoegd gezag heeft plaatsgevonden".³⁸

Zoals uit de onderstaande tabel blijkt is het aantal leerlingen in realiteit aanmerkelijk lager dan 1050 leerlingen.

Tabel 6.5: Ontwikkeling aantal leerlingen Munnikenheide College

Jaar	Aantal
2000	931
2001	873
2002	906
2003	863
2004	816
2005	773
2006	721
2007	705
2008	656
2009	687
2010	725

Gezien de ontwikkeling van het aantal leerlingen is het derhalve mogelijk dat de gemeente met beroep op deze bepaling een deel van de huisvestingsruimte in medegebruik neemt. Vanuit de gemeente is aangegeven dat dit tot dusver geen onderwerp van gesprek is geweest. Het benutten van deze capaciteit is in beginsel mogelijk, maar door de specifieke situatie worden de mogelijkheden wel beperkt:

- de decentrale ligging aan de snelweg maakt dat het gebouw minder geschikt is voor huisvesting van leerlingen in het primair onderwijs;
- de indeling van het gebouw is zodanig dat het niet eenvoudig is om tot splitsing in afzonderlijk bruikbare functionele ruimtes te komen.

³⁸ Overeenkomst gemeente- vereniging Ons Middelbaar Onderwijs

Beoordeling 1 (aansluiting werkelijk aantal leerlingen op prognose)

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- alhoewel de leerlingprognoses worden opgesteld conform de gangbare en landelijk erkende prognosemethodiek blijkt in de praktijk toch dat het aantal leerlingen in 2010 toch 10% lager was dan in 2006 werd voorzien. Gezien de omvang van de afwijking wordt op dit punt niet aan de norm voldaan;
- vervolgens is wel tot bijstelling gekomen. In de prognose van 2008 werd tot een meer realistische prognose van het aantal leerlingen gekomen.

Voortgezet onderwijs

Voldoet niet aan de norm:

- bij de doordecentralisatie aan het Munnikenheide College werd overeengekomen dat de bijdrage van de gemeente zou worden berekend op basis van een gefixeerd aantal ad 1050 leerlingen. In realiteit was het aantal leerlingen in 2010 beduidend (ca. 30%) lager.

Beoordeling 2 (aansluiting beschikbare capaciteit op werkelijke behoefte)

Primair onderwijs

Voldoet (nog) niet aan de norm:

Uit de door de gemeente beschikbaar gestelde informatie blijkt dat de capaciteit op twee belangrijke punten afwijkt van de behoefte:

- er is sprake van aanmerkelijke leegstand;
- de capaciteit sluit qua spreiding niet aan op de behoefte;
- in 2010 is een plan opgesteld, en inmiddels in uitvoering genomen om bovenstaande problemen op te lossen;
- vanuit de schoolbesturen wordt zorg uitgesproken of dit plan tijdig gerealiseerd zal worden.

Voortgezet onderwijs

Voldoet niet aan de norm:

- de beschikbare capaciteit in het Munnikenheide College is aanzienlijk (ca. 30%) hoger dan de volgens normen benodigde capaciteit;
- bij de totstandkoming van de overeenkomst is er in voorzien dat de gemeente in deze situatie een deel van de huisvestingsruimte in medegebruik kan nemen. Door de specifieke situatie zijn de mogelijkheden daartoe echter beperkt zo beperkt geacht dat dit nog geen onderwerp van overleg is geweest.

6.3. Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

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

Inleiding

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

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

Wet- en regelgeving

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

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

In de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs is vastgelegd dat de gemeente (indien noodzakelijk) dient te zorgen voor (vervangende) nieuwbouw en een deel van onderhoud voor het primair en speciaal onderwijs.³⁹

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

Kwaliteitseisen

Er bestaat tot op heden in Nederland geen algemeen aanvaarde beschrijving van de (nieuwbouw) kwaliteit van huisvesting. Behoudens het Bouwbesluit is er geen landelijke wetgeving met betrekking tot kwalitatieve eisen voor onderwijs-huisvesting.

Bij de gemeente Etten-Leur zijn in de onderzoeksperiode geen aanvullende kwaliteitseisen van toepassing geweest. Wel wordt in het Accommodatiebeleidsplan in meer algemene zin (niet specifiek gericht op, maar ook betrekking hebbend op huisvesting van onderwijs) als kwaliteitseis geformuleerd dat "de gemeente Etten-Leur de maatregelen in het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen Utiliteitsbouw standaard opneemt in het programma van eisen voor nieuwbouwprojecten van gemeentelijke gebouwen. Voor bestaande accommodaties zal in 2011 de visie bepaald worden hoe hiermee om te gaan, zodat vervolgens onderzoek kan plaatsvinden naar het verschil tussen die visie en de huidige situatie."

³⁹ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

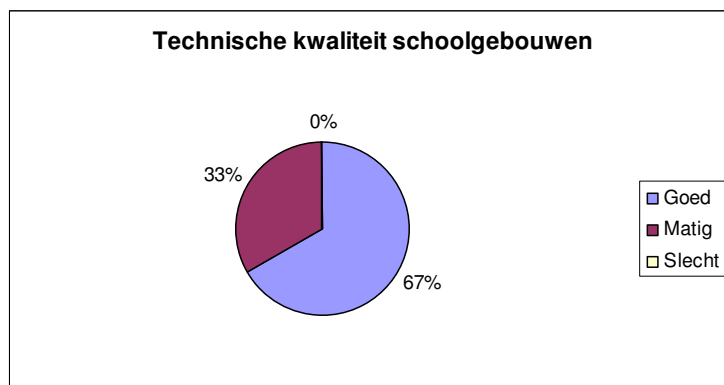
Technische kwaliteit

Inventarisatie 2004

In 2004 is ten behoeve van het Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011 door de gemeente Etten-Leur een globale inventarisatie van de technische staat uitgevoerd. De scholen hebben aan de hand van een beoordeling punten gekregen, die resulteert in een score: goed, matig of slecht. De beoordeling is gebaseerd op een aantal bouwdelen en een weging tussen deze bouwdelen. De bouwdelen zijn:

- Buitengevel (metselwerk en kozijnen)
- Dakvlak (dakbedekking)
- Constructie (schilderwerk)
- Buitenterrein (waterafvoer, bestrating en hekwerk).

Figuur 6.1: Technische staat schoolgebouwen (primair onderwijs) 2004



Bron: Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011

Uit de figuur blijkt dat de onderhoudssituatie voor 2/3 van de scholen als goed, en voor 1/3 als matig werd aangemerkt. De kwalificatie "slecht" was niet van toepassing.

Accommodatiebeleidsplan (2010)

In het Accommodatiebeleidsplan (2010) is voor alle maatschappelijke accommodaties, waaronder scholen, een waardering gegeven van de onderhoudsstaat / technische staat. Elke school is gewaardeerd op een schaal van goed, voldoende, matig. Per gebouw is getoetst op:

- onderhoud
- bezetting
- courantheid (de mate waarin een accommodatie of locatie geschikt zijn voor herontwikkeling voor maatschappelijk en/of commerciële doeleinden).

De resultaten zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 6.6: Overzicht Kwaliteit/ontwikkeling schoolgebouwen Accommodatie-beleidsplan 2010

	onder- houd	be- zetting	courant- heid	ontwikkeling
Cluster Noord-Oost				
RKBS de Hasselbraam	V	V	G	hoofdlocatie wordt verbouwd tot brede school
Schoolwoningen	M	G	V	worden op termijn afgestoten
Brede school Het Voortouw	G	G	G	uitbreiding in 2010
Brede school De Pijler	G	G	G	nee
Brede school Beukenlaan				nieuwbouw
Cluster Noord-West				
Dep. RKBS de Hasselbraam	V	V	G	ja, herontwikkeling dan wel verkoop
Brede school Plus Spoorzone				nieuwbouw
Cluster Zuid-Oost				
RKBS Hofstee	M	V	G	sloop na opening
OPBS Springplank	M	V	G	brede school
PCBS Wiltzangh	M	V	G	
Schoolwoningen Graspieper	V	M	G	verkoop na opening brede school
Brede school Hooghuis				nieuwbouw
Cluster Zuid-West				
RKBS de vier heemskinderen	V	G	G	ja, woningbouw
OPBS Melodie	M	V	G	vernieuwbouw
PCBS Klankhof	V	V	G	op locatie
RKBS Carillon	V	G	G	Melodie/Klankhof
RKBS Troubadour	V	M	G	verkoop
PCBS Vincent van Gogh	V	G	G	woningbouw
RKBS Overkant (Stat.str.)	V	V	G	hergebruik MFA
RKBS Overkant (Lamb.str.)	V	V	G	hergebruik brede school Centrum
Brede school plus "Zuid"				nieuwbouw
Brede School "Banakkers"				nieuwbouw
Brede school plus "Centrum"				verbouw

Opgemerkt wordt dat de kwalificaties goed, matig en slecht uit de inventarisatie in 2004 een andere grondslag kennen dan de kwalificaties goed, voldoende en matig uit de inventarisatie t.b.v. het Accommodatiebeleidsplan in 2010. Het algemene beeld is echter wel dat in 2004 tot een positiever oordeel over de kwaliteit werd gekomen dan in 2010.

In de tabel is tevens aangegeven welke ontwikkeling wordt beoogd. Daaruit blijkt dat voor alle schoolgebouwen waarvan de kwaliteit als voldoende of matig is gekwalificeerd in ver- of nieuwbouw wordt voorzien.

Meerjarenonderhoudsplanning Gemeentelijke gebouwen 2010

In het collegevoorstel "Meerjarenonderhoudsplanning Gemeentelijke gebouwen 2010" (van 20 januari 2010) wordt als kanttekening aangegeven dat "gelet op het feit dat er geen geld extra beschikbaar wordt gesteld keuzes moeten worden gemaakt omtrent het wel of niet uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden". "Dit

betekent dat niet al het geplande onderhoud, volgens de technische meerjaren onderhoudsplanning, uitgevoerd kan worden. Dit kan ten koste gaan van de staat van de gemeentelijke objecten (waaronder scholen). Ook kan het ertoe leiden dat er incidenteel onderhoudswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd. Gelet op deze kanttekening wordt gedurende het jaar bekeken welke onderhoudswerkzaamheden het meest noodzakelijk zijn. Hierbij kan dus worden afgeweken van de voorgenomen activiteiten en bedragen, conform het meerjaren onderhoudsplan”.

In de programmabegroting 2012 is aangegeven dat “de jaarlijkse storting structureel met € 200.000 verhoogd wordt tot € 1,01 mln. Op basis van de huidige inzichten is de verwachting dat de voorziening van voldoende omvang is om de komende jaren de noodzakelijke werkzaamheden te kunnen uitvoeren”.⁴⁰

Functionele kwaliteit

In het Integraal HuisvestingsPlan 2004-2011 werd naast de technische kwaliteit ook ingegaan op de functionele kwaliteit. In het bijzonder betrof dit de wijze waarop binnen de bestaande schoolgebouwen invulling gegeven kon worden aan de onderwijskundige vernieuwingen.

Zoals in hoofdstuk 3 werd aangegeven zijn vanaf 2002 niet geormerkte middelen aan het Gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van “onderwijskundige vernieuwingen”. In het Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011 is onderzocht welke aanpassingen (rekening houdend met het benutten van leegstand) voor de realisatie nodig waren. Deze aanpassingen werden opgenomen in, en waren de kern van het in het plan opgenomen Optimaalscenario.

Bij de behandeling in de gemeenteraad in april 2004 werd door het College voorgesteld om “bij de voorjaarsnota 2004 een uitspraak te doen over de vraag of, en zo ja volgens welk scenario de financierings- en dekkingsmiddelen worden aangewezen voor het restant plusscenario IHP - in totaal 8,4 miljoen euro inclusief BTW - zulks met het oog op de realisering van de voorzieningen uiterlijk in 2011”. Dit is conform besloten, zodat de besluitvorming over dit deel van het Integraal Huisvestingsplan werd uitgesteld.

In het kader van het onderzoek is geen raadsbesluit aangetroffen waarin alsnog tot besluitvorming is gekomen. Vanuit de gemeente is aangegeven dat “vanaf daar de lijn is ingezet om middelen niet hiervoor vrij te maken”. Uit de interviews blijkt dat de achtergrond hiervan was dat bij de verdere uitwerking van het beleid duidelijk werd dat voor alle scholen tot nieuwbouw of renovatie zou worden gekomen. Vanuit dat perspectief gezien werd het als ondoelmatig beschouwd om nog tot aanzienlijke investeringen in de bestaande schoolgebouwen over te gaan.

Daarbij werd ook in aanmerking genomen dat, voor zover de vernieuwingen leidden tot extra benodigde ruimte, bij een deel van de scholen daarvoor een oplossing kon worden gevonden binnen de leegstand. In een interview met kernfunctionarissen is aangegeven dat “onderwijskundige vernieuwingen veelal een plek hebben gekregen binnen de (bestaande vrijgekomen) capaciteit”.

⁴⁰ Programmabegroting 2012

Reacties in interviews en enquête

In de enquête onder schoolbesturen wordt aangegeven dat de technische en functionele kwaliteit van de schoolgebouwen matig / voldoende scoort. Het energieverbruik / binnenklimaat wordt als onvoldoende beoordeeld.

Zoals eerder aangegeven maakt de gemeente op 2 locaties gebruik van schoolwoningen. Deze schoolwoningen zijn destijds gerealiseerd als tijdelijke voorzieningen die indien de noodzaak voor onderwijscapaciteit niet meer aanwezig is worden afgestoten. De schoolwoningen zijn inmiddels resp. 13 en 25 jaar in gebruik. In een interview met schoolbesturen komt naar voren dat "de kwaliteit van schoolwoningen matig is. Dit komt doordat er vrijwel nooit onderhoud aan de schoolwoningen is gepleegd. Omdat de schoolwoningen (op één locatie) naar verwachting nog 5 of 10 jaar in gebruik zijn vindt er binnenkort een schouwing plaats om het groot onderhoud te bepalen."⁴¹

Beoordeling 3

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- zoals in de normstelling is aangegeven zijn wettelijk alleen kwaliteitseisen vastgelegd op het moment waarop de school wordt gebouwd. Vanuit dit beoordelingspunt bezien wordt aan de norm voldaan;
- daarbij blijkt uit de door de gemeente opgestelde audits wel dat in 2010 de kwaliteit van een aantal schoolgebouwen is verminderd en als matig moet worden gekwalificeerd. Dat geldt in het bijzonder voor de schoolwoningen, waarbij sprake is van een aanmerkelijk langer gebruik dan aanvankelijk werd beoogd;
- in de planvorming van de gemeente is er in voorzien dat voor alle schoolgebouwen waarvan de kwaliteit als voldoende of matig is gekwalificeerd tot nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling wordt gekomen.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- de gemeente is op grond van de doordecentralisatie niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de huisvesting in het voortgezet onderwijs.

⁴¹ Bron: Interviews schoolbesturen

6.4. Monitoring en realisatie

Inleiding

Het beleid van de gemeente leidt tot het toekennen van (bekostiging voor het realiseren van) voorzieningen. In deze paragraaf wordt onderzocht op welke wijze de gemeente tot besluitvorming komt c.q. de realisatie van deze voorzieningen wordt gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

Omdat bij tijdelijke uitbreidingen er inhoudelijk een samenhang is met de aanwezigheid/beschikbaarheid van leegstand wordt aan het einde van de paragraaf hier nog afzonderlijk op ingegaan.

6.4.1. Nieuwbouw en uitbreiding

Norm 4: De gemeente besluit op geobjectiveerde en transparante gronden of, en op welke wijze nieuwbouw of uitbreiding van huisvesting al dan niet dient plaats te vinden.

Verordening

In de Verordening is aangegeven dat de noodzaak voor voorzieningen (als nieuwbouw en uitbreiding) moet worden aangetoond. Voor nieuwbouw geldt dat de kwantitatieve noodzaak onder andere blijkt uit "het feit dat de te huisvesten leerlingen aanwezig zijn of zullen zijn en dat voor een voor blijvend gebruik bestemde voorziening, de prognose, die voldoet aan de vereisten uit bijlage II uit de Verordening, aantoont dat gedurende ten minste vijftien jaren deze leerlingen kunnen worden verwacht".

Ten aanzien van de kwaliteit blijkt de noodzaak uit "het in zo'n slechte/matige conditie zijn van voldoende en voldoende zwaarwegende gebouwelementen volgens de bouwkundige opname, zodat onderhoud en/of aanpassingen geen redelijke resultaat opleveren (in kosten ten opzichte van de levensduurverlening)".

Primair onderwijs

Meerjarenhuisvestingsplannen 2000 en 2004

In de meerjaren huisvestingsplannen (2000 en 2004) is per school de noodzaak, zowel kwalitatief of kwantitatief, bepaald en vervolgens vertaald naar plannen.

Uit de documentenanalyse en interviews met kernfunctionarissen komt naar voren dat deze plannen zowel met raadsleden en schoolbesturen, vaak meerdere malen, zijn besproken.

In de "Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000-2014" is als toetsingskader voor nieuwbouw of uitbreiding de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Etten-Leur gebruikt. De uitwerking van voorstellen in Model 3 (maximale variant) is gebaseerd op transparante en objectieve criteria.

In het rapport "Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011" wordt aangegeven dat het basisscenario gebaseerd is op de Verordening. Bij de uitwerking van dit basisscenario is uitgegaan van een situatie waarbij volstaan wordt met de investeringen die nodig zijn om de gebouwen op een kwalitatief redelijk niveau te

houden. Op grond van deze criteria werd besloten tot nieuwbouw van de brede school Schoenmakershoek. Voor wat betreft het Hooghuis werd aanvankelijk uitgegaan van sloop van een deel van het gebouw, upgrading van bestaande lokalen en uitbreiding met 14 lokalen. Gezien de staat van het gebouw is besloten tot een scenariostudie, op grond waarvan uiteindelijk tot nieuwbouw is besloten.

Ontwikkeling Brede scholen en Accommodatiebeleidsplan

In het voorgaande hoofdstuk is de beleidsontwikkeling met betrekking tot de ontwikkeling van de Brede scholen en de totstandkoming van het Accommodatiebeleidsplan beschreven. Daarbij werd aangegeven dat de integraliteit in benadering ook leidt tot een toenemende complexiteit. Bij de realisatie van de Brede Scholen plus wordt naast de huisvesting van onderwijs ook de huisvesting van andere organisaties betrokken. De realisatie is dan mede afhankelijk van de inbreng vanuit die andere organisaties, de aanwijzing van de daarvoor te bestemmen locaties en de beschikbaarheid van de daarvoor benodigde financiële middelen.

In de praktijk heeft dit geleid tot een beleidsontwikkelingstraject waarbij op grond van steeds verder inzicht tot afweging en besluitvorming is gekomen. Dit heeft geleid tot besluiten tot nieuwbouw voor de brede scholen Spoorzone en Hasselbraam.

Voortgezet onderwijs

Voor wat betreft het voortgezet onderwijs is in het begin van de onderzoeksperiode nieuwbouw tot stand gekomen voor het Munnikenheide College. De gemeente heeft zelf geen besluit genomen met betrekking tot de realisatie van de nieuwbouw als zodanig. Dit behoorde i.v.m. de doordecentralisatie tot de bevoegdheden van het schoolbestuur. Doordat bij de doordecentralisatie afspraken zijn gemaakt over een bijdrageregeling op grond van een gefixeerd aantal ad 1050 leerlingen heeft de gemeente wel gezorgd voor de financiële randvoorwaarden waaronder de realisatie van de nieuwbouw mogelijk werd.

Het besluit is tot stand gekomen na een voorafgaand onderzoek, resulterend in deelrapportages m.b.t.

- Huisvestingsanalyse
- Onderhoudsplanning "buitenzijde" gebouwen
- Financiële consequenties
- Leerlingenprognose voortgezet onderwijs 1999-2014.

Op basis van deze deelrapportages zijn berekeningen gemaakt m.b.t. de financiële randvoorwaarden waaronder tot doordecentralisatie werd gekomen.

Beoordeling 4

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- De gemeente komt in het kader van de integrale huisvestingsplannen c.q. het accommodatiebeleid op grond van transparante en objectieve criteria tot besluitvorming over de realisatie van nieuwbouw.

Voortgezet onderwijs

Voldoet aan de norm:

- Betreft in de onderzoeksperiode alleen de nieuwbouw voor het Munnikencollege. De gemeente heeft zelf geen besluit tot nieuwbouw genomen, maar heeft op basis van transparante en objectieve criteria c.q. de dan beschikbare informatie medewerking verleend in de vorm van een meerjarige bijdrage op basis van een gefixeerd aantal leerlingen.

6.4.2. Monitoring en planning

Norm 5: Er is een systematische monitoring van de (inhoudelijke en financiële) voortgang m.b.t. de te realiseren voorzieningen in de huisvesting.

Norm 6: De voorgenomen voorzieningen worden conform de (eventueel bijgestelde) planning gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Uitwerking/voortgang Integraal Huisvestingsplan 2004-2011

De gemeenteraad heeft in 2004 het Integraal HuisvestingsPlan 2004-2011 voor het primair onderwijs vastgesteld. In het onderzoek is geen implementatieplan aangetroffen waarin de op basis hiervan te nemen acties zijn uitgewerkt en in een samenhangende planning zijn opgenomen. In aansluiting daarop is ook geen specifieke monitoring en/of voortgangsrapportage op de realisatie van het plan aangetroffen.

Ontwikkeling brede scholen

Op basis van het Integraal Huisvestingsplan is voor een tweetal Brede Scholen Plus (Schoenmakershoek, Hooghuis) besloten tot realisatie. Voor andere scholen heeft het traject geleid tot nadere afweging en besluitvorming.

Bij de realisatie van de Brede scholen Schoenmakershoek en Hooghuis is vertraging opgetreden. In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2005 werd aanvankelijk nog gesteld dat sprake was van een investering ad € 7,2 mln, "waarbij het zwaartepunt ligt in het jaar 2005 omdat het benodigde budget zo goed als geheel opgaat aan het bouwen van een nieuwe school in de Schoenmakershoek en het realiseren van vervangende huisvesting voor de schoolwoningen in de wijk Hooghuis".⁴²

De voortgang wordt gerapporteerd in de bestuursrapportages en jaarverslagen. Bijvoorbeeld in de tweede Bestuursrapportage 2007: De realisatie van de Brede School Plus in Schoenmakershoek heeft enige vertraging opgelopen, omdat het vinden van een aannemer meer tijd in beslag heeft genomen dan voorzien. In overleg met WEL Projecten BV en het onderwijs wordt gewerkt aan een goede

⁴² Raadsvoorstel vaststelling integraal huisvestingsplan 2004-2011

oplossing, die er op gericht is om in oktober 2008 te kunnen beschikken over een nieuw schoolgebouw in Schoenmakershoek”.

De brede school De Pijler is conform dit bericht in 2008 opgeleverd.

In dezelfde Bestuursrapportage wordt aangegeven dat “de ontwikkeling van de brede school Hooghuis is opgestart binnen de kaders van het raadsbesluit. De planning loopt parallel aan de actualisering van het bestemmingsplan Hooghuis en is er op gericht dat in het voorjaar van 2009 gestart kan worden met de bouw van de nieuwe school.

In de Jaarrekening 2008 wordt gemeld: “in verband met bezwaarprocedure bij de Raad van State is het proces met ca. 1 jaar vertraagd. In de voorbereiding wordt hier rekening mee gehouden.”

Op basis van de huidige planning komt het gebouw in het najaar van 2012 beschikbaar.

In de Programmabegroting 2012 is de aanbesteding voorzien van de brede school Spoorzone en de brede school Hasselbraam. In raadsvergadering van 6 oktober 2011 heeft de raad het krediet beschikbaar gesteld voor de aanbesteding van de bouw van de brede school plus Spoorzone Noord-West.

Overige acties op grond van het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011

In het Integraal HuisvestingsPlan waren naast de ontwikkeling van de Brede scholen ook bedragen opgenomen voor aanpassingen in de huisvesting ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen in de overige schoolgebouwen. Zoals hiervoor al werd aangegeven heeft terzake geen nadere besluitvorming en monitoring plaatsgevonden.

Reacties in interviews en enquête

In een interview met een schoolbestuur komt naar voren dat men tevreden was over het opstellen van een IHP in 2004. “Echter in de uitvoering is er nagenoeg niets van gerealiseerd.” Als oorzaak wordt enerzijds de Structuurvisie en de realisatie van het accommodatiebeleidsplan genoemd. Anderzijds wordt aangegeven dat toen de verbinding met financiën werd gemaakt de plannen werden ingetrokken.

In een (ander) interview met een schoolbestuur wordt aangegeven dat “er nauwelijks controle en monitoring van de voortgang van de plannen is en dat die inhoudelijk sterker mag. Dit zou structureel moeten gebeuren. Belangrijk is wel dat er vooraf wel duidelijk indicatoren worden benoemd.” “Monitoring van de uitvoering en planning van het IHP vindt mogelijk intern plaats, maar met de schoolbesturen wordt nooit de voortgang van het IHP besproken. Een duidelijk visie en planningslijn voor de uitvoering ontbreekt. Er wordt niet jaarlijks vastgesteld of benoemd, welke onderdelen van het IHP wordt uitgevoerd.”

In reactie hierop is vanuit de gemeente aangegeven dat de voortgang van de projecten structureel op de agenda van het overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen staat. De Rekenkamer constateert dat dit inderdaad geldt voor de nieuwbouw van de brede scholen. Het geldt echter niet voor de voorzieningen die in het IHP 2005 voor de andere scholen in het Plusscenario waren opgenomen, en waarvoor de gemeente (zie par. 5.2.) niet tot expliciete besluitvorming is gekomen.

Beoordeling 5

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- na de totstandkoming van het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 is geen implementatieplan tot stand gekomen c.q. heeft geen systematische monitoring plaatsgevonden m.b.t. het geheel van de in dat plan opgenomen voorzieningen;
- de aandacht is met name gericht geweest op de realisatie van de nieuw te bouwen (brede) scholen. Op dit onderdeel is wel sprake geweest van monitoring van de voortgang;
- in het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 waren daarnaast ook nog andere voorzieningen (Plusscenario) in bestaande schoolgebouwen opgenomen. Zoals eerder aangegeven heeft op dit punt geen nadere besluitvorming plaatsgevonden. Omdat geen afspraken waren gemaakt m.b.t. de monitoring van het Integraal Huisvestingsplan als zodanig is de lacune in besluitvorming ook niet langs deze weg zichtbaar geworden.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie is dit niet van toepassing.

Beoordeling 6

Primair onderwijs

Voldoet deels aan de norm:

- bij de realisatie van de brede scholen is vertraging ontstaan;
- met name door middel van de bestuursrapportages is gerapporteerd over (de oorzaken van) ontstane vertraging c.q. is tot bijstelling van de planning gekomen.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie is dit niet van toepassing.

6.4.3. Tijdelijke voorzieningen en leegstand

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

Primair onderwijs

Uitgangspunten

In het "Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011" hebben de gemeente en de schoolbesturen gezamenlijk beleidsuitgangspunten geformuleerd met betrekking tot spreiding en capaciteit. Met betrekking tot de bouwaard van voorzieningen is het volgende opgenomen: "De bouwaard van een voorziening, die nodig is om de ruimtebehoefte op te vangen, dient afgestemd te zijn op de duur van de ruimtebehoefte. Dit leidt tot een efficiënte inzet van middelen en voorkomt leegstand."

Als uitgangspunt wordt hierbij onder andere aangegeven dat "indien de behoefte aan een groepsruimte 4 jaar of langer, maar minder dan 15 jaar aanwezig is, in tijdelijke bouwaard of semi-permanente bouwaard (bijv. schoolwoningen) wordt gebouwd. Verder kan in nieuwbouwgebieden worden gekozen voor een tijdelijke bouwaard in afwachting van de leerlingontwikkeling van de totale gerealiseerde wijk".

Ten aanzien van medegebruik zijn onder andere de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- "Bij verwijzing van scholen binnen het onderwijsgebied wordt geen onderscheid gemaakt naar denominatie of richting;
- Verwijzen voor medegebruik gebeurt voor tenminste 2 groepen leerlingen, gedurende maximaal 4 jaar."

Uitvoeringsnotitie "De doorontwikkeling van de brede scholen Etten-Leur"(2008)

In het kader van de ontwikkeling van de brede scholen c.q. de in dat kader door de gemeente voorgenomen nieuwbouw en renovatie zijn afspraken gemaakt om te voorkomen dat door verschuivingen van leerlingstromen alsnog aanvullende capaciteit nodig zou worden: "De brede scholen die in een cluster gebouwd worden werven hun leerlingen zoveel mogelijk uit het eigen cluster. De clusters vormen dus de voedingsgebieden voor de brede scholen. Hierin wordt echter niet een strak regime gehanteerd, om de vrijheid van onderwijs (keuze van onderwijsconcepten) te kunnen blijven waarborgen. Hierbij is tevens vastgesteld dat de gemeente na realisering van de brede scholen zoals in de notitie is aangegeven niet geconfronteerd kan worden met een toegenomen huisvestingsvraag. Gelet op het gegeven dat in 2015 kwantitatief en kwalitatief de huisvesting van het basisonderwijs op orde is, zou zich alleen nog een verschuiving van leerlingstromen kunnen voordoen vanuit een voorkeur voor een bepaald onderwijsconcept. In dat geval is het de verantwoordelijkheid voor het onderwijsveld om een dergelijk onderwijsconcept ook in andere clusters aan te bieden. Bij de gemeente wordt geen vraag meer om extra huisvesting neergelegd. Dit laatste kan alleen nog aan de orde zijn bij afwijkingen van de leerlingprognoses."

Tijdelijke voorzieningen

Door de gemeente is het volgende overzicht aangeleverd met betrekking tot de tijdelijke voorzieningen (noodlokalen en schoolwoningen). Uit dit overzicht blijkt dat de capaciteit van tijdelijke voorzieningen 28 lokalen in 2011 bedraagt of circa 14% (28/197 lokalen).

Tabel 6.7: Overzicht tijdelijke voorzieningen Etten-Leur (2011)⁴³

Wijk:	Voorziening:	Opmerking:
Hooghuis	10 schoolwoningen	7 in gebruik door De Hofstee (RK) en 3 leeg
De Keen	10 schoolwoningen	5 in gebruik door De Toverlaars (OP) en 5 door De Pontus (RK)
De Keen	2 noodlokalen	1 in gebruik door De Toverlaars (OP) en 1 door De Pontus (RK)
Hooghuis	6 noodlokalen	Allen in gebruik door De Spingplank (OP)

Schoolwoningen

Uit het overzicht blijkt dat een belangrijk deel van de tijdelijke voorzieningen is gerealiseerd in de vorm van schoolwoningen in de wijken Hooghuis en De Keen. De schoolwoningen zijn bedoeld als tijdelijke huisvesting en voor de piekopvang, maar zijn inmiddels aanmerkelijk langer in gebruik dan aanvankelijk was voorzien. De schoolwoningen in de wijken De Keen en Hooghuis zijn respectievelijk reeds 13 en 25 jaar in gebruik. Door een schoolbestuur is aangegeven dat "de kwaliteit van deze schoolwoningen zeer matig is." Het langere gebruik van de schoolwoningen in de wijk Hooghuis hangt samen met de vertraagde realisatie van de Brede school. Na het beschikbaar komen van de brede school zullen de schoolwoningen en noodlokalen in de wijk Hooghuis in 2013 worden verkocht of gesloopt.

Leegstand

Door de gemeente is een overzicht aangeleverd met daarin de capaciteit en normatieve ruimtebehoefte voor de meeste scholen in 2008. Bij de betreffende basisscholen bedraagt de leegstand 21% oftewel 3.146 m² BVO.

Tabel 6.8: Overzicht capaciteit en ruimtebehoefte basisscholen

School	Capaciteit Werkelijk m ² bvo	Ruimtebehoefte Norm (1-10-2008)	Verskil
De Hasselbraam	2.809	1.932	877
D'n Overkant	3.385	2.518	867
De Vier Heemskinderen	2.485	2.584	-99
Carillon	1.832	1.613	219
Troubadour	1.203	636	567
Klankhof	1.124	658	466
Vincent van Gogh	1.060	1.236	-176
Bombardon	1.088	663	425
Totaal	14.986	11.840	3.146

Noot: Scholen in Keen, Schoenmakershoek en Hooghuis zijn in dit overzicht buiten beschouwing gelaten i.v.m. recente scholenbouw c.q. scholenbouw op korte termijn.

⁴³ Bron: informatie gemeente Etten-Leur

Uitvoeringsprogramma structuurvisie / Notitie Brede scholen Etten-Leur 2010-2020

In het uitvoeringsprogramma Structuurvisie van 2 december 2009 is (zie paragraaf 6.2.) aangegeven welke maatregelen zijn voorzien m.b.t. nieuwbouw, vernieuwbouw en buitengebruikstelling. De realisatie van dit plan dient te leiden tot een afname van het aantal van 213 schoollokalen in 2011 tot 171 schoollokalen in 2021. Hiermee wordt het aanbod van schoollokalen afgestemd op de dan geraamde aantallen leerlingen.

Programmabegroting 2011

In de Programmabegroting 2011 is als doel opgenomen het percentage leegstand terug te brengen tot maximaal 10%. "Uitgangspunt is dat de huisvestingsbehoefte in overleg met schoolbesturen wordt afgestemd op de huisvestingsvraag (efficiënt accommodatiegebruik)." In de Programmabegroting 2012-2015 wordt in dat verband aangegeven "in 2012 de huidige huisvesting van onderwijs in de wijk Hooghuis (38 lokalen) wordt teruggebracht tot 25 lokalen".

Reacties in interviews

In een interview met schoolbesturen is aangegeven dat "bij leegstand het mogelijk is om dit te verhuren. In Zuid zijn in verhouding nog te veel schoollocaties, maar omdat het verschillende richtingen zijn, worden ze toch in stand gehouden (zelfs scholen die onder de opheffingsnorm zitten). Met de gemeente is overleg gaande over de invulling van de leegstand. Een aantal scholen verhuurt al ruimte aan de BSO, maar toch is er op sommige plaatsen (normatieve) leegstand. Feitelijk is er geen sprake van leegstand, want de ruimte die normatief over is, wordt ingevuld door scholen."

Door de gemeente is aangegeven dat de totale (jaarlijkse) inkomsten uit verhuur en medegebruik circa € 5.000,- bedragen.

Beoordeling 7

Primair onderwijs

Voldoet (nog) niet aan de norm:

- in de behoefte aan tijdelijke voorzieningen in Hooghuis en De Keen is voorzien door de realisatie van schoolwoningen. Alhoewel dit op zich een doelmatige overbrugging kan zijn bij een tijdelijk huisvestingsprobleem is in de praktijk sprake van een vergaand langere gebruiksduur dan aanvankelijk was beoogd;
- in de periode t/m 2009 is sprake geweest van een sterke toename van leegstand;
- in de planvorming van de gemeente wordt vanaf 2010 voorzien in een zodanig samenhangend geheel van maatregelen dat hiermee zowel de problematiek m.b.t. de schoolwoningen als m.b.t. de leegstand tot een oplossing wordt gebracht.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie is dit niet van toepassing.

6.5. Relatie kwaliteit en exploitatie

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

Inleiding

Binnen de wettelijke toekenning van verantwoordelijkheden zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het gebruik en de exploitatie van de schoolgebouwen. Daarbij is het echter wel zo dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan zijn taken daar ook invloed op heeft. In het onderzoek is daarom bezien of en op welke wijze hierover tot afstemming wordt gekomen.

Primair onderwijs

Exploitatiekosten bestaande gebouwen

Door de schoolbesturen is tijdens de interviews aangegeven dat het merendeel van de schoolgebouwen een negatieve exploitatie heeft. De tekorten komen vooral door de achterblijvende materiële instandhoudingsvergoeding die de school van het rijk ontvangt. Bij bestaande, oudere schoolgebouwen hebben ook de hoge kosten van onderhoud en energie een negatief effect op de exploitatie.

Er heeft in de onderzoeksperiode geen afstemming tussen gemeente en schoolbesturen plaatsgevonden om in overleg tot kostenbesparende investeringen te komen. Daarbij geldt wel dat vanaf de totstandkoming van de Structuurvisie Plus (2005) er voornemens zijn om eerst voor enkele, en in een volgende fase voor alle schoolgebouwen tot nieuwbouw of renovatie te komen. Vanuit dat perspectief bezien was het niet doelmatig om in deze fase nog in bestaande gebouwen te investeren.

Exploitatielasten nieuwbouw / brede scholen

Ook in situaties waarin is gekomen tot nieuwbouw / realisatie van brede scholen zijn er, zo geven de schoolbesturen in interviews aan, punten in de exploitatie die nadere aandacht vragen.

Ten aanzien van de exploitatie van de brede scholen wordt aangegeven dat "er betere afstemming zou kunnen zijn over het gebruik en de exploitatie als het gebouw gerealiseerd is. Bij de eerste brede school zijn schoolbesturen en directeuren van de scholen in het diepe gegooid als het gaat om het organiseren van het onderhoud en de exploitatie."

Zo wordt in het verslag van het overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen van 26 maart 2009 geconstateerd dat "de exploitatie van brede school Het Voortouw sterk onder druk staat. Dit wordt o.a. veroorzaakt door:

- de beperkte budgetten die scholen hiervoor van het rijk ontvangen
- toenemende onderhoudskosten
- hoge kosten i.v.m. DuBo-installatie

Vanuit het schoolbestuur wordt opgemerkt op dat de stichting brede scholen - die niet voor dit doel is opgericht - op deze manier failliet gaat."

In het Accommodatiebeleidsplan 2010 wordt in dat verband geconstateerd dat “de brede scholen De Pijler en de Voortouw op dit moment formeel in bruikleen zijn gegeven aan de Stichting brede scholen. Deze stichting is echter statutair opgericht om sponsorgelden en subsidies te genereren voor Het Voortouw. Gelet op de visie en ambities van de gemeente op het terrein van de brede scholen heeft het college eind 2009 besloten vanaf 1 januari 2010 meer regie te gaan voeren over het totale beheer en onderhoud van de brede scholen. Er zijn per brede school gebruiksovereenkomsten met de schoolbesturen afgesloten waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot beheer en exploitatie (tekorten). Gemeente betaalt direct (subsidieert Surplus voor het facilitair management) en indirect (subsidies aan instellingen die gebruik maken van de brede scholen zoals Surplus Kinderopvang (peuterspeelwerk) en de wijkverenigingen) mee aan het beheer en de exploitatie van de Brede Scholen.

In de enquête onder schoolbesturen wordt aangegeven dat de exploitatie (in relatie tot de materiële instandhoudingvergoeding) van brede scholen duidelijk hoger is:

“De tweede brede school is onder bouwtoezicht van de Woonstichting Etten-Leur gebouwd. Zij exploiteert de school echter niet, dat doen de verschillende schoolbesturen samen met de gemeente. Het financiële tekort wordt over vier partijen verdeeld. Het resultaat van de exploitatie van 2010 is voor het eerst positief (het saldo), maar nog steeds is de lumpsumvergoeding die de scholen ontvangen te weinig. Het gevolg is een begrotingstekort (voor deze school).”

Bij de gemeente is bekend dat de huisvesting binnen brede scholen tot knelpunten bij de exploitatie kan leiden. De scholen dragen bij aan de exploitatie van de brede school, op basis van het aantal m² dat zij gebruiken. Met name de kleinere schoolbesturen klagen daarbij wel over de hogere lasten die zij daardoor hebben ten opzichte van de middelen die zij in hun lumpsumvergoeding beschikbaar hebben. Dit kent een aantal belangrijke oorzaken:

- de schaalgrootte van de scholen: kleinere scholen zijn per definitie lastig te exploiteren;
- veel kleinere scholen voeren doorgaans taken zelf uit (eventueel met vrijwilligers), terwijl zij nu meebetalen aan professionele ‘inkoop’.

Daarbij wordt wel opgemerkt dat de vergelijkbaarheid van services die in de bijdrage worden gerekend met de vergoeding materiële instandhouding niet helemaal zuiver is, omdat bijvoorbeeld ook zaken als ICT en conciërge onderdeel uitmaken van de gevraagde bijdrage.

Beoordeling 8

Primair onderwijs

Voldoet (nog) niet aan de norm:

- in de onderzoeksperiode heeft geen afstemming tussen gemeente en schoolbesturen plaatsgevonden om in overleg tot kostenbesparende investeringen te komen;
- schoolbesturen geven aan dat bij bestaande, oudere schoolgebouwen de hoge kosten van onderhoud en energie een negatief effect hebben op de exploitatie;
- door de gemeente is een plan in uitvoering genomen waarbij voor alle bestaande schoolgebouwen tot nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling wordt gekomen, waarmee deze knelpunten tot een oplossing zijn c.q. worden gebracht.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie is dit niet van toepassing.

6.6. Klachten

Norm 9:

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

In het kader van het beheer van accommodaties geldt in algemene zin dat klachten van gebruikers waardevolle informatie kunnen geven over de kwaliteit van de huisvestingsvoorzieningen. In het onderzoek is daarom nagegaan of er een systematiek is voor de ontvangst en behandeling van klachten.

Geconstateerd wordt dat de gemeente geen formele procedure heeft voor de registratie en/of behandeling van klachten met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van onderwijshuisvestingsvoorzieningen. Bij de gemeente zijn ook geen klachten bekend die aanleiding zouden geven tot het instellen van zo'n procedure. Dat wil niet zeggen dat er geen knelpunten in de huisvesting zouden zijn. Die komen echter aan de orde bij hetzij de aanpak van het onderhoud, hetzij de meerjarenhuisvestingsplannen / het accommodatiebeleidsplan. Daarnaast komen knelpunten ook aan bod bij de reguliere overlegmomenten.

Beoordeling 9:

Niet van toepassing:

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

7. Financiën

7.1. Inleiding

De centrale onderzoeksvraag is gesplitst in een aantal deelvragen. De deelvragen in het hoofdstuk Financiën zijn:

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

De beantwoording van deze deelvragen is opgesplitst in verschillende paragrafen waarin bevindingen zijn opgenomen inzake:

- de kosten onderwijshuisvesting
- de bepaling beschikbaar budget
- toekenning middelen
- toerekening gemeentelijke kosten
- eigendom, huur en koop
- aanbesteding
- monitoring.

7.2. Kosten onderwijshuisvesting

Op basis van de door de gemeente beschikbaar gestelde gegevens wordt in de tabel op de volgende pagina inzicht gegeven in de kosten die voor de gemeente aan onderwijshuisvesting zijn verbonden.

Uit het overzicht blijkt onder meer dat:

- de totale lasten in de onderzoeksperiode 2006-2010 € 15,4 mln bedroegen;
- waarvan het grootste deel, € 8,2 mln, betrekking had op het primair onderwijs;
- in het kader van de doordecentralisatie € 5,5 mln beschikbaar werd gesteld voor huisvesting van de scholen voor voortgezet onderwijs;
- € 0,6 mln is ingezet ten behoeve van de huisvesting van speciaal onderwijs.

Voor wat betreft de kosten voor huisvesting van het primair onderwijs geldt dat:

- het grootste deel van de lasten, ruim € 5,5 mln, betrekking had op de kapitaallasten van investeringen in schoolgebouwen;
- in de onderzoeksperiode 2006-2010 zelf de kosten van investeringen in totaal € 8,5 mln bedroegen.

Opgemerkt wordt dat:

- in het overzicht geen investeringen in het voortgezet onderwijs opgenomen zijn omdat deze in het kader van de doordecentralisatie onder verantwoordelijkheid van de schoolbesturen zelf worden gerealiseerd;
- om een totaalbeeld te geven van de kosten die aan onderwijshuisvesting zijn verbonden, in dit overzicht ook de kosten voor gymnastiek (onderwijs) opgenomen zijn. Dit maakt het ook mogelijk om verderop in dit hoofdstuk een vergelijking te maken met het zogeheten "fictief budget" waarin deze kosten ook zijn inbegrepen.

Tabel 7.1: Overzicht uitgaven en investeringen per onderwijstype 2006-2011

Primair onderwijs				2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Gemiddelde 2006-2010	%	Totalen 2006-2010						
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 1.645.159		€ 8.225.795	€ 1.368.680	€ 1.453.399	€ 1.583.722	€ 2.046.465	€ 1.773.529	€ 1.844.081
Kapitaallasten	€ 1.109.835	67%	€ 5.549.173	€ 932.307	€ 953.592	€ 1.055.921	€ 1.397.504	€ 1.209.849	€ 1.165.681
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 205.465	12%	€ 1.027.327	€ 176.359	€ 206.201	€ 173.202	€ 245.042	€ 226.522	€ 216.954
Overige gemeentelijke lasten	€ 329.859	20%	€ 1.649.295	€ 260.013	€ 293.606	€ 354.599	€ 403.919	€ 337.158	€ 461.446
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)			€ -						
Doordecentralisatie (indien van toepassing)			€ -						
Jaarlijkse investeringen	€ 1.696.359		€ 8.481.794	€ 172.010	€ 915.543	€ 4.724.674	€ 1.694.225	€ 975.342	€ 13.460.103
Investeringssom gemeente									
(Vervangende) nieuwbouw	€ 1.406.282	83%	€ 7.031.408	€ 172.010	€ 910.979	€ 4.398.948	€ 1.471.158	€ 78.313	€ 13.200.925
Uitbreiding	€ 165.129	10%	€ 825.647					€ 825.647	€ 259.178
OLP / Meubilair	€ -		€ -						
Onderhoud	€ -		€ -						
Tijdelijke huisvesting	€ -		€ -						
Gynastiek	€ -		€ -						
Onderwijskundige vernieuwingen	€ -		€ -						
Overige	€ 124.948	7%	€ 624.740		€ 4.565	€ 325.726	€ 223.067	€ 71.383	

Voortgezet onderwijs				2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Gemiddelde 2006-2010	%	Totalen 2006-2010						
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 1.115.167		€ 5.575.835	€ 953.485	€ 1.052.317	€ 1.148.136	€ 1.186.100	€ 1.235.797	€ 1.370.624
Kapitaallasten			€ -						
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)			€ -						
Overige gemeentelijke lasten	€ 3.978	0%	€ 19.892	€ 5.839	€ 1.067	€ 2.844	€ 4.208	€ 5.933	€ 8.421
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)			€ -						
Doordecentralisatie (indien van toepassing)	€ 1.111.189	100%	€ 5.555.944	€ 947.646	€ 1.051.250	€ 1.145.292	€ 1.181.892	€ 1.229.864	€ 1.362.203
Jaarlijkse investeringen									
Investeringssom gemeente									
(Vervangende) nieuwbouw			€ -						
Uitbreiding			€ -						
OLP / Meubilair			€ -						
Onderhoud			€ -						
Tijdelijke huisvesting			€ -						
Gynastiek			€ -						
Onderwijskundige vernieuwingen			€ -						
Overige			€ -						

Speciaal onderwijs				2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Gemiddelde 2006-2010	%	Totalen 2006-2010						
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 131.104		€ 655.521	€ 148.562	€ 138.842	€ 119.591	€ 124.968	€ 123.558	€ 121.575
Kapitaallasten	€ 91.625	70%	€ 458.127	€ 95.305	€ 95.308	€ 91.844	€ 87.895	€ 87.775	€ 84.715
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 34.125	26%	€ 170.626	€ 46.028	€ 36.647	€ 24.281	€ 33.506	€ 30.164	€ 30.130
Overige gemeentelijke lasten	€ 5.354	4%	€ 26.768	€ 7.229	€ 6.887	€ 3.467	€ 3.567	€ 5.619	€ 6.729
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)			€ -						
Doordecentralisatie (indien van toepassing)			€ -						
Jaarlijkse investeringen	€ 2.535		€ 12.674	€ 12.674	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Investeringssom gemeente									
(Vervangende) nieuwbouw			€ -						
Uitbreiding			€ -						
OLP / Meubilair	€ 2.535	100%	€ 12.674	€ 12.674					
Onderhoud			€ -						
Tijdelijke huisvesting			€ -						
Gynastiek			€ -						
Onderwijskundige vernieuwingen			€ -						
Overige			€ -						

7.3. Bepaling en toekenning beschikbaar budget

Norm 1: De gemeente stelt (vooraf) op geobjectiveerde gronden vast welk budget voor het onderwijshuisvestingsbeleid benodigd en beschikbaar is.

Geen norm, maar wel te onderzoeken: De gemeente spiegelt deze budgetten aan de fictieve budgetten in het gemeentefonds m.b.t. onderwijshuisvesting.

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

Primair onderwijs

Begroting

In de (door de gemeente Etten-Leur ongewijzigd overgenomen) modelverordening van de VNG wordt uitgegaan van een werkwijze waarbij de gemeente vooraf aangeeft welk budget maximaal voor huisvesting van onderwijs beschikbaar wordt gesteld (het zgn. bekostigingsplafond). In die systematiek dienen de scholen aanvragen in bij de gemeente, die voor zover zij prioriteit krijgen binnen het budget dan in het Programma worden opgenomen. Daarnaast is er dan een Overzicht waarin de niet toegekende aanvragen zijn opgenomen en worden toegelicht.

Zoals eerder in de rapportage aangegeven wordt in de praktijk in de gemeente Etten-Leur een andere werkwijze gevolgd:

- de besluiten over nieuw- en verbouw komen tot stand in het kader van de Integrale huisvestingsplannen c.q. het accommodatiebeleidsplan. In de onderzoeksperiode geldt als werkwijze dat alle kosten worden geactiveerd en afgeschreven over een periode van 40 jaar bij nieuwbouw en 20 jaar bij renovatie. De zo berekende kapitaallasten maken, zoals hiervoor werd aangegeven, een substantieel deel uit van de lasten voor het primair onderwijs;
- het voor onderhoud benodigde budget wordt gebaseerd op de eerste schijf van het meerjarenonderhoudsplan;
- het budget voor de overige gemeentelijke lasten omvat onder andere de kosten voor verzekeringen van de schoolgebouwen.

Meerjarenramingen

In het beleid van de gemeente Etten-Leur wordt voorzien in een omvangrijke investeringen voor nieuwbouw en renovatie. De daaruit resulterende kapitaallasten zullen worden opgenomen in de begroting. Uit de voorbereidende beleidsnota's wordt niet direct duidelijk welke consequenties dit heeft voor de belasting van de gemeentebegroting op middellange en lange termijn. In de beleidsnota's worden de financiële gevolgen vooral in zicht gebracht door het aangeven van de voor realisatie benodigde investeringsbedragen. Zo wordt in het Accommodatiebeleidsplan (2010) aangegeven dat "de raad op 22 december 2009 heeft ingestemd met het investeringsbudget voor de Educatieparagraaf van de accommodatienota, te weten € 42.225.000,-. Hiervoor is in principe dekking. Door

andere keuzes te maken is het gelukt om de totale investeringsparagraaf van de accommodatienota terug te brengen tot € 41.395.000,-." Een doorkijk naar de totale uitgaven (en dus het budget) voor onderwijshuisvestingsbeleid voor de langere termijn is in de huisvestingsplannen niet opgenomen.

Voortgezet onderwijs

De kosten met betrekking tot het voortgezet onderwijs hebben betrekking op de financiële bijdragen die in de doordecentralisatieovereenkomsten met de schoolbesturen KSE en OMO (Munnikenheide College) zijn vastgelegd. Zoals in paragraaf 5.4. werd toegelicht zijn met de scholen verschillende afspraken gemaakt ten aanzien van het bepalen van de hoogte van de vergoedingsbedragen.

Voor KSE geldt een bijdrage op basis van het werkelijk aantal leerlingen. Het basisbedrag per leerling bedraagt (prijspeil 1997) f 525 per leerling. Het bedrag wordt i.v.m. prijsontwikkeling geïndexeerd met gebruikmaking van het CBS-indexcijfer Nieuwbouwprijzen van Woningen. Het bestuur van de KSE heeft voor dit indexcijfer gekozen omdat terzake sprake is van huisvesting⁴⁴.

Voor het Munnikenheide College werd ter zekerheidsstelling van de investering in de nieuw te bouwen school gekozen voor een vergoeding op basis van een vast leerlingenaantal ad 1050 leerlingen. Ook hier bedraagt het basisbedrag (prijspeil 1997) f 525 per leerling. Het bedrag wordt i.v.m. prijsontwikkeling geïndexeerd met gebruikmaking van de door het ministerie van O.C en W. gehanteerde index ten aanzien van de materiële vergoeding van scholen voor voortgezet onderwijs. Het bestuur (OMO-bestuur) van het Munnikenheide College heeft voor een sectorgebonden indexering gekozen omdat zij van mening is dat niet te voorzien is hoeveel middelen de samenleving aan het onderwijs beschikbaar zal stellen of wat de inflatie doet. Het OMO-bestuur wil daarom zo nauw mogelijk aansluiten bij de besluitvorming van het ministerie van O.C. en W. over de materiële vergoeding voor het voortgezet onderwijs.⁴⁵

Tabel 7.2: Doordecentralisatievergoedingen Etten-Leur

Doordecentralisatie Etten - Leur

werkelijke bedragen KSE	2006	2007	2008	2009	2010
aantal leerlingen	2.471	2.513	2.466	2.467	2.455
bedrag per leerling	333,28	340,54	338,84	349,01	366,61
totaal	€ 823.535	€ 855.777	€ 835.579	€ 861.008	€ 900.028
werkelijke bedragen OMO	2006	2007	2008	2009	2010
aantal leerlingen vastgesteld	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050
bedrag per leerling	282,49	287,35	290,34	297,1	301,05
totaal	€ 296.615	€ 301.718	€ 304.857	€ 311.955	€ 316.103

Zoals in paragraaf 6.2. werd aangegeven is in realiteit het aantal leerlingen in het Munnikenheide College aanmerkelijk lager dan 1050. In de onderstaande tabel is

⁴⁴ Raadsvoorstel tot decentralisatie huisvesting voortgezet onderwijs, 13 december 1999

⁴⁵ Raadsvoorstel tot decentralisatie huisvesting voortgezet onderwijs, 13 december 1999

aangegeven wat de (fictieve) bijdrage per leerling zou zijn indien de financiële bijdrage van de gemeente wordt gedeeld door het werkelijk aantal leerlingen.

Tabel 7.3: Doordecentralisatievergoedingen OMO omgerekend naar werkelijk aantal leerlingen

werkelijke bedragen OMO	2006	2007	2008	2009	2010
werkelijk aantal leerlingen	721	705	656	687	725
fictief bedrag per leerling	411,39	427,97	464,72	454,08	436,00
totaal	€ 296.615	€ 301.718	€ 304.857	€ 311.955	€ 316.103

Uit de overzichten blijkt dat:

- het vanuit het perspectief van het bestuur van KSE gunstig is geweest om voor de indexering van het bedrag per leerling gebruik te maken van het CBS-indexcijfer 'Nieuwbouwprijzen van Woningen'. Als gevolg hiervan bedraagt de bijdrage in 2010 bij KSE € 366 per leerling, en bij OMO € 301 per leerling.
- anderzijds is het vanuit het perspectief van het OMO-bestuur gunstig geweest om bij de doordecentralisatie afspraken te maken op basis van een gefixeerd aantal leerlingen. Dit heeft geresulteerd in blijvende structurele dekking voor de investeringen die in deze periode zijn verricht.

Gezien het substantieel lager aantal leerlingen in het Munnikenheide College is het per saldo gevolg dat in realiteit de bijdrage per leerling bij OMO aanzienlijk hoger is dan bij KSE.

Inmiddels zijn tussen de gemeente en KSE afspraken gemaakt over een verhoging van de bijdrage per leerling van € 366 tot € 423 (waarbij overigens door KSE in het interview werd aangegeven dat dit eigenlijk € 550 had moeten zijn⁴⁶).

Vanuit de gemeente is aangegeven dat ook in de relatie met OMO een verhoging tot dit bedrag bespreekbaar is, mits daarbij dan ook aanpassing van het als gefixeerd aangemerkt aantal leerlingen betrokken wordt.

Reserve onderwijshuisvesting

In 2000 werden in het kader van de doordecentralisatie de schoolgebouwen die bij KSE in gebruik waren aan KSE verkocht voor een bedrag ad f 8,9 mln. Na aftrek van de boekwaarde bleef f 7,6 mln beschikbaar, waarmee de "Reserve decentralisatie onderwijs" werd gevormd.

Uit het raadsvoorstel met betrekking tot de decentralisatie van de huisvesting van het voortgezet onderwijs van december 1999 bleek dat in die fase gekozen werd voor een systematiek waarbij:

- het in de begroting 2000 opgenomen bedrag voor onderwijshuisvesting jaarlijks zou worden geïndexeerd;
- tekorten en overschotten op de jaarlijkse exploitatie werden verrekend met deze reserve;
- elke 5 jaar opnieuw bezien zou worden of de reserve en de in de exploitatie genoemde bedragen toereikend waren om de geprognosticeerde uitgaven te kunnen blijven dekken.⁴⁷

⁴⁶ Bron: interview

⁴⁷ Raadsvoorstel tot decentralisatie huisvesting voortgezet onderwijs, 13 december 1999

Uit de financiële administratie is gebleken dat de reserve eind 2002 een omvang had van € 4,6 miljoen. Daarna hebben de volgende mutaties van de reserve plaats gevonden:

Tabel 7.4 Ontwikkeling reserve onderwijshuisvesting (x € 1.000,-)

Jaar	Storting	Onttrekking
2003	262	464
2004	250	539
2005	225	3.626
2006	38	100
2007	0	642
TOTAAL	775	5.371

Noot: De jaarlijkse stortingen betreffen de bespaarde rente over de reserve onderwijshuisvesting welke aan de reserve werd toegevoegd.

In 2005 heeft een systeemwijziging inzake de kostendekking van de huisvesting van het onderwijs plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot de volgende mutaties:

- Storting € 225.824,- rentebijbeschrijving
- Onttrekking € 142.944,- t.g.v. onderhoudsvoorziening
- Onttrekking € 3.484.699,- t.g.v. extra afschrijving gebouwen

De reserve is eind 2007 opgeheven. Het resterende bedrag, € 642.000,-, is overgeboekt naar de algemene dekkingsreserve.

Dekkingsreserve onderwijshuisvesting

Langs een andere weg was inmiddels ook een andersoortige reserve gevormd. In 2006 werd duidelijk dat het beschikbaar gestelde krediet voor de realisering van de brede school Hooghuis ontoereikend was. Tevens werd duidelijk dat de bouw op een later tijdstip zou zijn gerealiseerd dan eerst was voorzien, waardoor op rekeningsbasis een voordeel ontstond omdat tegenover de in de begroting opgenomen kapitaallasten nog geen uitgaven stonden. Daarom werd besloten om het verschil tussen de daadwerkelijke kapitaallasten en de begrote kapitaallasten in een reserve te storten en dit bedrag te benutten bij oplevering van de brede school.

Bij de verdere ontwikkeling van het accommodatiebeleid (inclusief onderwijshuisvesting) heeft de gemeenteraad besloten om in de periode van 2010 tot 2016 fors te investeren in de realisering van brede scholen. Daarbij is besloten om de dekkingsreserve en de systematiek die hieraan ten grondslag ligt te benutten voor de totale investeringen in onderwijshuisvesting en dus niet alleen voor de brede school Hooghuis. Hiermee wordt, zo wordt vanuit de gemeente toegelicht, bereikt dat de kapitaallasten voor onderwijshuisvesting in de begroting een constant karakter hebben en afwijkingen in positieve en/of negatieve zin met de dekkingsreserve verrekend worden. In de periode 2006-2010 is ten laste van het budget Onderwijshuisvesting in totaal € 2.271.791,- in deze dekkingsreserve gestort. Het saldo van de reserve bedraagt op per 1 januari 2012 € 8.246.763.

Fictief budget

Toelichting

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

Ter toelichting hierop het volgende. Een gemeente ontvangt vanuit het gemeentefonds een algemene uitkering om onder andere te voldoen aan haar zorgplicht ten aanzien van onderwijshuisvesting. Het totale budget in het gemeentefonds is over de gemeenten verdeeld aan de hand van ongeveer 60 verdeelmaatstaven. De hoogte van de uitkering voor het cluster Educatie, waar onderwijshuisvesting onder valt, wordt bepaald aan de hand van 13 verdeelmaatstaven. Zowel de hoogte van het aantal eenheden als het bedrag per eenheid is jaarlijks aan verandering onderhevig. In de door het ministerie van Binnenlandse zaken gepubliceerde circulaires worden beide factoren gepubliceerd.

Om de hoogte van het fictieve budget ten behoeve van onderwijshuisvesting te bepalen wordt in de praktijk gebruik gemaakt van het rekenmodel van de PO-Raad, dat de benodigde openbare informatie en berekeningswijze heeft gekoppeld. Met behulp van het rekenmodel van de PO-Raad kan op basis van de door het ministerie van Binnenlandse zaken gepubliceerde circulaires worden berekend welk deel in het gemeentefonds zijn oorsprong vindt in de bedragen die ten behoeve van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting daaraan zijn toegevoegd.

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

Correctie kosten gymzalen

Bij een check op de volledigheid van de hiervoor aangegeven bedragen is geconstateerd dat nog niet alle lasten verwerkt waren. De kosten voor bewegingsonderwijs (betreft met name de kosten van de gymzalen) zijn in Etten-Leur tot en met 2011 niet opgenomen bij de kosten voor onderwijshuisvesting, maar als kosten bij het Programma Sport. Vanaf 2012 worden deze lasten d.m.v. een verdeelsleutel school/sport zichtbaar gemaakt op programma 7 Onderwijs (onderwijshuisvesting). Het betreft in 2012 een bedrag ad ca 240.000,-. Deze berekening is in de voorgaande periode niet gemaakt, maar vanuit de gemeente is aangegeven dat het kostenniveau in de afgelopen jaren constant is geweest.

In het fictief budget zijn ook de middelen voor het bewegingsonderwijs betrokken. Om tot een vergelijking met het "fictief budget" te kunnen komen moeten daarom ook deze kosten alsnog bij de uitgaven voor onderwijshuisvesting betrokken worden. Alle bedragen worden derhalve met € 240.000 per jaar verhoogd.

Berekeningen AOB op basis van in begroting opgenomen uitgaven

De Algemene Onderwijs Bond (AOB) heeft in 2009 berekeningen gemaakt van de in de begrotingen voorziene uitgaven per gemeente in relatie tot dit fictieve budget. De resultaten voor de gemeente Etten-Leur zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 7.5: Inkomsten uitgaven onderwijshuisvesting gemeente Etten-Leur

Bedragen * € 1.000	2006	2007	2008	2009	Totaal
Inkomsten gemeentefonds	3.105	3.267	3.483	3.793	13.648
Totale uitgaven	2.744	3.225	3.220	3.647	12.836
Verschil	361	42	263	146	812
Verhouding uitgaven inkomsten	88,4%	98,7%	92,4%	96,1%	94,0 %

Op basis van deze informatie is in de gemeente geconstateerd dat de uitgaven in de periode 2006-2009 gemiddeld 94% van het fictief budget bedroegen. Zoals hiervoor aangegeven zijn de kosten van het bewegingsonderwijs in deze periode opgenomen in het programma Sport, zodat de werkelijke kosten € 240.000 per jaar hoger waren dan in de het betreffende programma in de begroting was opgenomen. Hiermee rekening houdend stijgen de uitgaven in de periode met 4 x € 240.000 ofwel € 960.000; de totale uitgaven bedragen daarmee tot € 13.796, ofwel 101% van het fictief budget.

Berekeningen op basis van werkelijke uitgaven in de periode 2006-2010

Ook in het kader van dit onderzoek zijn berekeningen gemaakt. Anders dan bij de publicatie van de AOB is daarbij niet uitgegaan van de bedragen die in de begroting zijn opgenomen, maar van de werkelijke uitgaven. Daarbij is ook rekening gehouden met de eerder genoemde € 240.000 voor de kosten van gymzalen.

Een aandachtspunt daarbij is dat de gemeente ook middelen heeft gestort in de dekkingsreserve. Dit zijn (nog) geen uitgaven, maar wel relevant voor de analyse. Deze worden daarom afzonderlijk zichtbaar gemaakt.

De bevindingen zijn samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 7.6: Uitgaven en reserveringen i.r.t. omvang fictief budget

Bedragen * € 1.000	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Inkomsten gemeentefonds	3.105	3.267	3.483	3.793	3.960	17.608
Totale uitgaven	2.710	2.884	3.091	3.597	3.372	15.654
Verschil	395	383	392	196	588	1.954
Verhouding t.o.v. inkomsten	87,3%	88,3%	88,7%	94,8%	85,1%	88,9%
Storting in dekkingsreserve	423	320	297	490	740	2.270
Totale uitgaven + storting	3.133	3.204	3.388	4.087	4.112	17.924
Verschil	-28	63	95	-294	-152	-316
Verhouding t.o.v. inkomsten	100,9%	98,1%	97,3%	107,7%	103,8%	101,8%

Ontwikkeling toekomstige baten en lasten

De in de raadsvoorstellen en besluiten genoemde investeringsbedragen zijn financieel vertaald in de meerjarenbegroting van de gemeente. De meerjarenramingen van het budget voor onderwijshuisvesting zijn:

2011	3.512.792 (jaarrekening)
2012	4.398.407
2013	4.279.730
2014	4.422.357
2015	4.409.862

Nuanceringen

Voordat tot conclusies wordt gekomen, dient eerst te worden opgemerkt dat verschillen tussen de uitgaven van de gemeente en het fictief budget voor een deel ook het gevolg kunnen zijn van verschillen in berekeningswijze.

In Etten-Leur doet zich dat voor bij de inzet van reserves. Bij de hiervoor beschreven ontwikkeling van de Reserve onderwijshuisvesting bleek dat in de periode tot 2007 sommige lasten bekostigd werden uit de reserve. Bij de opheffing van de reserve is het restant ingezet ten behoeve van extra afschrijving. Het gevolg hiervan is dat deze uitgaven niet meer onderdeel uitmaken van de in de begroting opgenomen lasten. Bij de vergelijking met het fictief budget moet er daarom rekening mee gehouden worden dat ca. € 4,7 mln rechtstreeks ten laste van deze reserve is gebracht, als gevolg waarvan de (kapitaal)lasten niet meer tot uitdrukking komen in de bedragen die in de begrotingen en jaarrekeningen zijn opgenomen.

Als gevolg hiervan zijn de werkelijke lasten enigszins hoger dan blijkt uit de begroting en rekening.

Een tweede aandachtspunt is dat bij de stortingen in de dekkingsreserve en de berekening van de toekomstige lasten rekening is gehouden met de volledige investeringen / kapitaallasten van de nog te realiseren brede scholen. Deze worden echter niet alleen gerealiseerd t.b.v. de huisvesting van onderwijs, maar ook voor andere functies. De bedragen die bij de stortingen in de dekkingsreserve en bij de meerjarenbegroting genoemd worden hebben dus niet alleen betrekking op onderwijshuisvesting, maar ook op andere functies (bijv. ontmoeting/kinderopvang).

Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat het aantal m² dat in de accommodaties specifiek worden gerealiseerd voor deze andere functies marginaal zijn (< 5%) t.o.v. de onderwijsfuncties.

Als gevolg hiervan zijn de werkelijke lasten enigszins lager dan blijkt uit de begroting en rekening.

Bevindingen

Met inachtneming van deze (tegengestelde, en daarmee elkaar deels opheffende) nuanceringen ontstaat in hoofdlijnen het volgende beeld:

- op begrotingsbasis lagen de uitgaven voor onderwijshuisvesting in de periode 2006-2009 ongeveer op het niveau van het fictief budget (berekeningen AOB, rekening houdend met correctie voor kosten gymzalen, gemiddeld in de periode 2006-2009 101%);
- de werkelijke uitgaven bedroegen in die periode gemiddeld 88,9% van het fictief budget. Dit werd sterk beïnvloed door vertragingen in de realisering van de voorgenomen investeringen, waardoor wel in de begroting opgenomen

kapitaallasten nog niet in de rekening tot uitdrukking kwamen. De gemeente heeft deze bedragen gestort in een dekkingsreserve. Indien hiermee rekening wordt gehouden lagen ook volgens deze berekeningswijze de uitgaven voor onderwijshuisvesting ongeveer op het niveau van het fictief budget;

- na realisatie van de nu voorgenomen investeringen zullen de uitgaven zich in de periode 2014/2015 totaal op ca. € 4,4 mln bevinden, dat is ca. 10% boven het niveau van het voor 2010 berekende fictief budget ad ca. € 4 mln (er is nog geen inzicht in het fictief budget voor latere jaren, dat hangt af van nu nog onbekende ontwikkelingen in het gemeentefonds).

Beoordelingen 1 en 2

In de gemeente Etten-Leur wordt niet eerst een bekostigingsplafond vastgesteld en vervolgens bepaald welke voorzieningen al dan niet worden toegekend, maar maken beide besluiten deel uit van één samenhangend proces. Daarom wordt ook één samenhangende beoordeling op beide normen gegeven.

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- op basis van achtereenvolgens het Integraal Huisvestingsplan, de notitie Brede Scholen het Accommodatiebeleidsplan wordt geobjectiveerd vastgesteld welke middelen benodigd zijn; deze worden ook toegekend.

Voortgezet onderwijs

Voldoet aan de norm:

- met de schoolbesturen zijn bij de doordecentralisatie duidelijke afspraken vastgelegd over de door de gemeente te betalen bijdrage.

Geen norm, wel onderzocht: fictief budget

De omvang van het de gemeente beschikbaar te stellen budget is gebaseerd op een geobjectiveerde raming van benodigde middelen, en wordt niet bepaald door de omvang van het fictief budget.

Rekening houdend met de stortingen in dekkingsreserve lagen de uitgaven voor onderwijshuisvesting in de periode 2006-2010 ongeveer op het niveau van het fictief budget. Als gevolg van de nog te realiseren investeringen zullen de uitgaven vanaf 2014/2015 ca. 10% liggen boven het niveau van het voor 2010 berekende fictief budget (er is nog geen inzicht in het fictief budget voor latere jaren, dat hangt af van nu nog onbekende ontwikkelingen in het Gemeentefonds).

7.4. Toerekening gemeentelijke kosten

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

In de onderzoeksperiode werden de kosten van personele inzet voor onderwijshuisvesting toegerekend op basis van urenregistratie. Aan het budget onderwijshuisvesting werden derhalve de werkelijke kosten toegerekend.

Vanaf 2012 is deze systematiek overigens gewijzigd. Voorafgaand aan het jaar wordt de inzet van medewerkers in de begroting toegerekend op basis van daartoe bepaalde verdeelsleutels. Tenzij er informatie is waaruit blijkt dat in realiteit sprake is van een substantieel andere inzet wordt deze verdeelsleutel ook bij het opstellen van de jaarrekening gebruikt.

Beoordeling 3

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- de kosten worden op objectieve en transparante wijze toegerekend.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie is dit niet van toepassing.

7.5. Eigendom, huur en koop

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

Algemeen

Het juridisch eigendom van schoolgebouwen en terreinen ligt op grond van de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra bij de schoolbesturen. Indien het schoolbestuur verklaart dat het blijvend zal ophouden het schoolgebouw en terreinen te gebruiken, valt het eigendom door middel van het economisch claimrecht terug aan de gemeente.

Op basis van de bovengenoemde wetgeving is het ook mogelijk dat de gemeente een schoolgebouw (en terrein)(tijdelijk) in bruikleen geeft.

Primair onderwijs

De gemeente heeft aangegeven dat het eigendom van de twee brede scholen in Etten-Leur (Voortouw en Pijler) bij de gemeente ligt. Alle overige schoolgebouwen zijn juridisch eigendom van de schoolbesturen, behalve openbare basisschool De Melodie. Hiervan is het eigendom na de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs niet formeel overgedragen. Het eigendom van De Melodie is bij de gemeente gebleven.

De gemeente heeft tot 2005 de schoolwoningen gehuurd van de Nederlandse Bouw Unie. In 2005 zijn de schoolwoningen door de gemeente gekocht.

In het Accommodatiebeleidsplan (2010) is een apart hoofdstuk opgenomen over eigendom, beheer en exploitatie van accommodaties. Hierin worden optimaliseringskansen ten aanzien van de rolverdeling en positionering van het maatschappelijke vastgoed binnen de gemeente Etten-Leur benoemd. Eén van de voorstellen betreft de "uitvoering van het stappenplan om een afweging te maken welke taken ten aanzien van de vastgoedportefeuille de gemeente zelf wenst uit te voeren en welke taken beter extern kunnen worden ingevuld". Stap 1 van het stappenplan is "Bepalen domein herpositionering". Hierbij komt ook de eigendomspositionering aan bod.

Voortgezet onderwijs

In de overeenkomsten inzake de doordecentralisatie is bepaald dat de gemeente afziet van het economisch eigendomsrecht op de schoolgebouwen en terreinen, zodat het volledige eigendom exclusief bij het bevoegd gezag berust. Daarbij is opgenomen dat bij vervreemding de gemeente een voorkeursrecht tot koop heeft.

Beoordeling 4

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- Besluiten m.b.t. eigendom, huurkoop en huur zijn gebaseerd op een geobjectiveerde en transparante afweging.

Voortgezet onderwijs

Voldoet aan de norm:

- Besluiten m.b.t. eigendom, huurkoop en huur zijn gebaseerd op een geobjectiveerde en transparante afweging.

7.6. Aanbesteding

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

Primair onderwijs

Het bouwheerschap bij de realisatie van voorzieningen (nieuwbouw en uitbreiding) ligt doorgaans bij de gemeente. De gemeente bepaalt en organiseert als bouwheer de aanbesteding. Bij aanbesteding zijn de regels van toepassing zoals vastgelegd in de Algemene voorwaarden inkoop zaken, diensten en aanneming Gemeente Etten-Leur.⁴⁸

Schoolbesturen kunnen zelf ook het bouwheerschap voeren. In een interview met kernfunctionarissen is aangegeven "met name de kleinere schoolbesturen te weinig slagkracht hebben om zelf de(ze) regierol op te eisen".

In een interview met een van de schoolbesturen werd aangegeven dat er in dit opzicht goede ervaringen zijn met de samenwerking met de gemeente. Het Programma van Eisen wordt in samenwerking opgesteld, en ook de architect wordt gezamenlijk gekozen. De gemeente zit er daarbij bovenop als bewaker van de budgetten. Als op basis van de eerste begroting blijkt dat de raming het budget te boven gaat, wordt het plan bijgesteld. De ambtenaar denkt hierbij goed mee. Pas als het plan is bijgesteld, gaat het naar de aannemer. Aannemersselectie vindt plaats door middel van een aanbesteding, architectenselectie ook.

De ontwikkeling van de brede school Schoenmakershoek (de Pijler) ligt bij Woonstichting Etten-Leur. In 2006 is een raadsvoorstel gedaan met betrekking tot het combiproject Schoenmakershoek waarin krediet is gevraagd voor realisering van de brede school. Woonstichting Etten-Leur heeft de school op basis van een turn key overeenkomst gerealiseerd, nadat de raad hierover is geïnformeerd.

Voortgezet onderwijs

In verband met de decentralisatie berust de bevoegdheid tot het verstrekken van opdracht bij de schoolbesturen.

Beoordeling 5

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- opdrachten m.b.t. nieuwbouw, renovatie en onderhoud worden verleend op basis van de Algemene voorwaarden inkoop zaken, diensten en aanneming Gemeente Etten-Leur.

Voortgezet onderwijs

Niet van toepassing:

- in verband met de doordecentralisatie is deze norm niet van toepassing.

⁴⁸ Algemene voorwaarden inkoop zaken, diensten en aanneming Gemeente Etten-Leur, 27 november 2007

7.7. Monitoring

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

Primair onderwijs

Uit de interviews met kernfunctionarissen en schoolbesturen blijkt dat in het geval van bekostiging conform normbedragen onder- of overschrijdingen ten goede of ten laste van de gemeente komen, aangezien deze doorgaans bouwheer is.

Door de gemeente is in een interview aangegeven dat "indien er sprake is van overschrijding er in eerste instantie een gesprek volgt met betrokken partijen om te bezien of er bezuinigd kan worden in het programma of dat partijen zelf mogelijkheden zien om een bijdrage te leveren. In laatste instantie, wanneer dat onvoldoende oplevert, wordt de stap gezet om terug naar de raad te gaan voor extra krediet".

Financiële monitoring vindt als volgt plaats: De projectleider houdt in Excel per project een registratie bij van begrote en werkelijke kosten. Deze registratie is opgebouwd uit de verschillende fasen van het project waarbij op een zo gedetailleerd mogelijk niveau is aangegeven welke kosten begroot zijn en hoeveel de werkelijke kosten bedragen. De begrote kosten sluiten aan op het door de Raad beschikbaar gestelde krediet. Voor de werkelijke kosten is aangegeven welke facturen, betalingen, etc. hier aan ten grondslag liggen. Door de projectleider wordt periodiek een afstemming gemaakt tussen deze registratie in Excel en de verantwoorde kosten in de financiële administratie om vast te stellen dat deze op elkaar aansluiten.

Periodiek vindt er overleg plaats tussen de projectleider en o.a. afdelingshoofd en financieel medewerkers waarin de voortgang van de werken wordt besproken.

Voortgezet onderwijs

In de overeenkomsten inzake de doordecentralisatie is zowel bij KSE als bij het Munnikenheide College opgenomen dat de schoolbesturen jaarlijks verantwoording afleggen aan de gemeente.

In de met het OMO-bestuur gesloten decentralisatieovereenkomst is daarover de volgende bepaling opgenomen:

"Het bevoegd gezag is gehouden om jaarlijks binnen een maand na goedkeuring van de jaarrekening door het bevoegd gezag de gemeente over het verstreken boekjaar te informeren omtrent de aanwending van de ontvangen middelen ter zake van de huisvesting van de school en de balanswaarde van de hiermee samenhangende activa en passiva per het begin en het einde van het betreffende boekjaar.

Hiertoe neemt het bevoegd gezag de relevante passages uit de jaarrekening over. Het aldus opgestelde document dient vergezeld te gaan van een mededeling van de accountant dat de opgenomen passages zijn ontleend aan de door hem van een verklaring voorziene jaarrekening van het Munnikenheide College over het betreffende boekjaar. Indien naar het oordeel van de accountant niet alle relevante

passages, welke betrekking hebben op de huisvesting van de school zijn opgenomen, maakt hij daarvan melding.”

In de met het bestuur van KSE gesloten decentralisatieovereenkomst is een overeenkomstige bepaling opgenomen.

De gemeente ontvangt van KSE jaarlijks het jaarverslag, de begroting en eens per 4 jaar de meerjarenbegroting (is nu in bezit voor de periode 2009-2013). Alhoewel in het jaarverslag niet expliciet verantwoording is opgenomen over de inzet van de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen als zodanig, blijkt wel uit het verslag welke middelen in totaal voor huisvesting door KSE worden ingezet. Omdat bij KSE het jaarverslag uitsluitend betrekking heeft op de huisvesting van KSE biedt dit toch enig inzicht.

Van OMO wordt jaarlijks de verkorte jaarrekening ontvangen. Het betreft hier een algemeen document, dat niet specifiek opgesteld is voor, c.q. niet specifiek betrekking heeft op de verantwoording over de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen. De verslaglegging van OMO heeft betrekking op 35 scholen en scholengroepen. Hierbij is een zo groot aantal schoolgebouwen in een zo groot aantal gemeenten betrokken dat aan de algemene verslaglegging geen relevante informatie voor de huisvesting in de gemeente Etten-Leur ontleend kan worden.

De inhoud van het jaarverslag is niet toereikend om, zoals in de overeenkomst is aangegeven, de gemeente te informeren over de aanwending van de ontvangen middelen ter zake van de huisvesting van de school en de balanswaarde van de hiermee samenhangende activa en passiva per het begin en het einde van het betreffende boekjaar.

Beoordeling 6

Primair onderwijs

Voldoet aan de norm:

- bij realisatie van voorzieningen wordt de ontwikkeling van de kosten gemonitord en waar nodig bijgestuurd

Voortgezet onderwijs

Voldoet niet aan de norm:

Alhoewel in de overeenkomsten tot doordecentralisatie hierover afspraken zijn vastgelegd is de informatie die de gemeente van met name OMO ontvangt zo algemeen dat de gemeente op grond daarvan geen inzicht heeft in de aanwending van de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen c.q. de balanswaarde van de hiermee samenhangende activa en passiva.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: In hoeverre is de toekenning van voorzieningen voor de huisvesting van onderwijs als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?.

Om daar een antwoord op te kunnen geven is in de rapportage vanuit diverse perspectieven bezien op welke wijze het beleid tot stand is gekomen, hoe dit is uitgevoerd, en tot welke resultaten dat heeft geleid. In dit hoofdstuk wordt tot samenvattende conclusies gekomen.

Zoals in de rapportage wordt ook bij de formulering van de conclusies onderscheid gemaakt naar het primair c.q. het voortgezet onderwijs.

8.2. Primair onderwijs

Conclusie 1: In de gemeente Etten-Leur heeft een traject van beleidsontwikkeling plaatsgevonden waarbij de huisvesting van het primair onderwijs in een steeds breder perspectief is geplaatst.

In het beleid van de gemeente Etten-Leur is een ontwikkeling zichtbaar waarbij:

- aanvankelijk (2000, Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000–2014) het beleid specifiek gericht was op alleen de huisvesting van onderwijs;
- vanaf 2004/2005 het beleid m.b.t. onderwijshuisvesting inhoud heeft gekregen binnen de ontwikkeling van de brede school;
- vanaf 2010 het onderwijshuisvestingsbeleid een geïntegreerd onderdeel is van het gemeentelijk accommodatiebeleid.

Uit het verloop van het traject blijkt dat dit niet is verlopen volgens een vooraf vastgelegde blauwdruk, maar sprake was van een geleidelijk proces waarin het beleid steeds verder werd ontwikkeld en geconcretiseerd.

Conclusie 2: Het Integraal HuisvestingsPlan 2004-2011 heeft alleen voor wat betreft de ontwikkeling van de brede scholen in de wijken Schoenmakershoek en Hooghuis tot besluiten geleid. De uitgestelde besluitvorming over voorzieningen in bestaande gebouwen heeft niet plaatsgevonden.

In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 was in de vorm van scenario's deels voorzien in nieuwbouw, en deels ook in aanpassingen in bestaande schoolgebouwen. Bij de behandeling van het plan in de raad in het voorjaar 2004 zijn besluiten genomen over de ontwikkeling van de brede scholen in de wijken Schoenmakershoek en Hooghuis, maar werd de besluitvorming over de aanpassingen in bestaande scholen (het Plusscenario) uitgesteld tot de behandeling van de Voorjaarsnota 2004. De Rekenkamer heeft echter in het onderzoek noch bij de behandeling van deze Voorjaarsnota, noch op latere momenten documenten aangetroffen waarbij op dit punt expliciet tot besluitvorming is gekomen.

Conclusie 3: De ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de brede scholen heeft geresulteerd in een heldere visie waarin voorzien wordt in de ontwikkeling van "brede scholen" en "brede scholen Plus".

In de gemeente Etten-Leur is in 2003 de eerste brede school in gebruik genomen. Vanaf 2005 is beleid tot stand gekomen m.b.t. de verdere ontwikkeling van de brede scholen. Daarin is voorzien in twee typen brede scholen:

- o de brede school: een onderwijsgebouw dat geschikt is voor moderne eigentijdse onderwijsconcepten, ruimte biedt voor een peuterspeelzaal, en daarnaast ruimte voor de organisatie/uitvoering van buitenschoolse activiteiten;
- o de brede school Plus waarin tevens ruimte voor wijkactiviteiten en ook activiteiten voor bijzondere doelgroepen (ouderen, jongeren, maar ook doelgroepen als geestelijk/verstandelijk gehandicapten) beschikbaar is. Daarnaast is in de brede school Plus ruimte voor het onderwijs en zorgcentrum met de daaraan verbonden inloop- en opvoedspreekuren.

Conclusie 4: op basis van deze visie is een plan tot stand gekomen waarbij het brede school concept in de gehele gemeente wordt geïmplementeerd en voor alle bestaande schoolgebouwen tot nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling wordt gekomen.

Bij de uitwerking van het in de Structuurvisie opgenomen beleid tekende zich geleidelijk een beeld af waarbij voor alle bestaande scholen mogelijk in nieuwbouw, renovatie of buitengebruikstelling zou worden voorzien. In dat geval zou het niet zinvol meer zijn om nog tot aanpassingen binnen de bestaande scholen te komen, hetgeen mogelijk mede verklaart waarom het niet meer tot besluitvorming over het hiervoor genoemde Plusscenario is gekomen.

Dat hier sprake was van een geleidelijke ontwikkeling kwam omdat bij de uitwerking rekening gehouden moest worden met ruimtelijke en vooral ook financiële beperkingen. Omdat enerzijds de kosten van projecten en wensen uit de Structuurvisie Plus waren toegenomen, en anderzijds als gevolg van minder woningbouwproductie rekening gehouden moest worden met lagere inkomsten, moest op onderdelen tot heroverweging gekomen worden. In 2010 heeft de uitwerking van de visie geresulteerd in een samenhangend plan waarbij het brede school concept in de gehele gemeente wordt geïmplementeerd en inderdaad voor alle bestaande schoolgebouwen tot nieuwbouw, renovatie of buitengebruikstelling wordt gekomen. Uitgangspunt daarbij is dat in 2015 alle maatregelen gerealiseerd zullen zijn.

Conclusie 5: Het voorgenomen proces van nieuwbouw, renovatie en buitengebruikstelling van gebouwen leidt er toe dat daarmee ook de knelpunten in bestaande schoolgebouwen tot oplossing zullen worden gebracht.

Uit de informatie blijkt dat in de bestaande schoolgebouwen zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht sprake was en is van knelpunten:

- in de scholen voor primair onderwijs is een hoge mate van leegstand ontstaan. In 2008 bedroeg de leegstand bij de basisscholen 21% oftewel 3.146 m² vloeroppervlakte;
- zoals hiervoor aangegeven was in het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 ook een scenario opgenomen waarin voorzien werd in aanpassingen binnen bestaande gebouwen. Deze waren vooral bedoeld om de schoolgebouwen beter te laten voldoen aan eigentijdse functionele eisen; nu deze maatregelen niet werden uitgevoerd bleven deze knelpunten bestaan;

- bij enkele scholen was voorzien in tijdelijke uitbreiding door middel van schoolwoningen. Deze zijn aanzienlijk langer in gebruik dan vooraf was beoogd, en inmiddels van matige kwaliteit.

Het voorgenomen proces van nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling van gebouwen leidt er toe dat deze knelpunten tot oplossing zullen worden gebracht.

Conclusie 6: Bij de realisatie van de Brede scholen Schoenmakershoek en Hooghuis is vertraging opgetreden, als gevolg waarvan het langer duurt voordat bestaande knelpunten tot oplossing worden gebracht.

In het Integraal Huisvestingsplan 2004-2005 werd er bij de voorgenomen ontwikkeling van de Brede scholen Schoenmakershoek en Hooghuis aanvankelijk nog van uitgegaan dat het zwaartepunt in investeringen zou liggen in het najaar van 2005. In realiteit is de brede school in de wijk Schoenmakershoek (De Pijler) in 2008 opgeleverd; de brede school in de wijk Hooghuis (De Vleer) zal in 2012 gerealiseerd worden. De vertraging heeft tot gevolg gehad dat de hiervoor genoemde knelpunten langer zijn blijven bestaan; een gevolg was onder andere dat ook het gebruik van de schoolwoningen verder verlengd moest worden.

Conclusie 7: De (onder andere: financiële) consequenties van de exploitatie van brede scholen zijn aanvankelijk onderschat.

Na de ingebruikname van de brede scholen Het Voortouw en De Pijler is gebleken dat er knelpunten ontstonden in het beheer. De accommodaties waren formeel in bruikleen gegeven aan de Stichting brede scholen. Dit paste echter noch qua doelstelling noch qua draagkracht binnen de mogelijkheden van de Stichting. De gemeente heeft daarop besloten om meer de regie te gaan voeren, en er zijn per brede school gebruiksovereenkomsten met de schoolbesturen afgesloten waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot beheer en exploitatie (tekorten).

Beantwoording hoofdvraag

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

Effectiviteit huisvesting onderwijs als zodanig

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

- a. het beleid heeft er toe geleid dat er in de periode 2000-2009 bij alle scholen voldoende capaciteit beschikbaar was om alle leerlingen te kunnen huisvesten. Het beleid is in dit opzicht als effectief aan te merken. De mate van leegstand geeft daarbij (zie onder) wel reden om kanttekeningen te plaatsen bij de doelmatigheid van het beleid;
- b. uit het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 blijkt dat bij de bestaande schoolgebouwen maatregelen gewenst waren om deze aan eigentijdse eisen te kunnen laten voldoen. Daarbij wordt voor de huisvesting van enkele scholen gebruik gemaakt van schoolwoningen; deze zijn aanzienlijk langer in gebruik dan aanvankelijk was voorzien, en inmiddels van matige kwaliteit. Binnen de onderzoeksperiode zelf wordt daarom niet aan alle eisen voor kwalitatief passende huisvesting voldaan. Omdat het beleid weliswaar niet binnen de onderzoeksperiode tot oplossing heeft geleid, maar vanaf 2005 al wel beleid is

ontwikkeld om tot een oplossing te komen wordt het beleid als nog niet geheel, maar wel potentieel effectief beoordeeld.

Effectiviteit ontwikkeling brede scholen

Uit de beleidsontwikkeling blijkt dat in de gemeente Etten-Leur hoog belang wordt gehecht aan de ontwikkeling van de brede scholen. De daarvoor benodigde huisvestings-voorzieningen zijn of worden ook gerealiseerd, zodat de uitvoering als effectief aan te merken is. De Rekenkamer constateert daarbij wel dat de uiteindelijke effectiviteit niet bepaald wordt door het realiseren van deze investeringen, maar door de mate waarmee daardoor de beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt. Omdat in het traject van beleidsvorming niet concreet is aangegeven welke maatschappelijke effecten werden beoogd kan niet worden vastgesteld of en in hoeverre het beleid als effectief kan worden aangemerkt.

Doelmatigheid

In de onderzoeksperiode is gebleken dat er een aanmerkelijke mate van leegstand is. Door de combinatie van nieuwbouw, renovatie en buitengebruikstelling van gebouwen zal in een oplossing worden voorzien. Een aandachtspunt is wel dat de omvang van de leegstand pas in een late fase zichtbaar is gemaakt c. q. maatregelen zijn voorzien. Omdat de leegstandsproblematiek pas in een late fase van de onderzoeksperiode aandacht heeft gekregen wordt de doelmatigheid als beperkt beoordeeld.

Transparantie

Het traject van beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie verloopt in het algemeen helder en in goede communicatie met betrokkenen. Een hiaat is wel het uitblijven van expliciete besluitvorming m.b.t. de in het Integraal Huisvestingsplan 2004-2011 opgenomen aanpassingen in bestaande schoolgebouwen. Het beleid wordt daarom in algemene zin als voldoende transparant beoordeeld, dit echter met uitzondering van het besluitvormings-traject over het IHP 2004-2011.

8.3. Voortgezet onderwijs

Conclusie 1: Op grond van de afspraken die in de overeenkomsten tot doordecentralisatie zijn gemaakt c.q. de in de praktijk gebleken ontwikkeling van de daarin opgenomen factoren zijn er verschillen in de bijdragen die de gemeente aan KSE resp. OMO beschikbaar stelt.

Bij de doordecentralisatie in 2000 zijn in de overeenkomsten met KSE en OMO verschillende afspraken opgenomen over de door de gemeente te betalen bijdragen. In de praktijk is daarbij gebleken dat de afspraak over de wijze van indexering in het voordeel is geweest van KSE, en de afspraak over het in aanmerking te nemen aantal leerlingen in het voordeel van OMO.

Op verzoek van KSE is in de overeenkomst opgenomen dat het bedrag per leerling jaarlijks wordt aangepast op basis van het CBS-indexcijfer Nieuwbouwprijzen van woningen. Bij OMO wordt op verzoek van het schoolbestuur daarvoor gebruik gemaakt van de door het ministerie gehanteerde index voor de materiële vergoeding van scholen voor voortgezet onderwijs.

Het verschil in de wijze van indexering heeft in de praktijk tot grote verschillen in resultaat geleid. Uitgaande van een gelijk basisbedrag ad € 238 in het peiljaar 1997 heeft de indexering in 2010 bij OMO geleid tot een bijdrage ad € 301 per leerling, terwijl bij KSE op grond van de indexering de bijdrage in dat jaar was toegenomen tot € 366 per leerling.

Voor KSE geldt een bijdrage op basis van het werkelijk aantal leerlingen. Met OMO werd in verband met de investering in de nieuw te bouwen school besloten tot een vergoeding op basis van een vast aantal leerlingen (1050). Die laatste afspraak is in het voordeel geweest van OMO, want in de praktijk is het werkelijk aantal leerlingen in het Munnikenheide College beduidend (ca. 30%) lager dan het vaste aantal leerlingen waarover de bijdrage van de gemeente wordt berekend. Indien (fictief, want niet zo in de overeenkomst vastgelegd) de bijdrage van de gemeente wordt omgerekend in een bedrag per werkelijk aanwezige leerling zou in 2010 de bijdrage aan OMO € 436 per leerling hebben bedragen.

Tussen de gemeente en het bestuur van KSE is veelvuldig overleg gevoerd over de vraag of en in hoeverre de bijdrage van de gemeente zou moeten worden aangepast in verband met ontwikkelingen in de Algemene uitkering. Uiteindelijk is overeenstemming bereikt over een verhoging van de bijdrage per leerling van € 366 tot € 423. Vanuit de gemeente is aangegeven dat, zoals bij KSE, ook in de relatie met OMO een verhoging van het bedrag per leerling bespreekbaar is, mits daarbij dan ook aanpassing van het als gefixeerd aangemerkt aantal leerlingen betrokken wordt. Op dit punt is niet tot overeenstemming gekomen.

Conclusie 2: Het werkelijk aantal leerlingen in het Munnikenheide College is beduidend (ca. 30%) lager dan het aantal leerlingen (1050) waarop de capaciteit van het gebouw is afgestemd. De gemeente maakt als gevolg van de specifieke omstandigheden geen gebruik van het recht om een deel van het gebouw in medegebruik te nemen.

In realiteit is het aantal leerlingen in het Munnikenheide College aanmerkelijk (ca. 30%) lager dan het aantal leerlingen (1050) waarover de vergoeding wordt verstrekt. Bij de totstandkoming van de overeenkomst is rekening gehouden met onzekerheden m.b.t. de ontwikkeling van het aantal leerlingen, en is er in voorzien dat de gemeente in deze situatie een deel van de huisvestingsruimte in medegebruik kan nemen. Vanuit de gemeente is aangegeven dat door de specifieke situatie de mogelijkheden echter beperkt worden geacht, zodat hiervan geen gebruik is gemaakt.

Conclusie 3: De gemeente heeft met name ten aanzien van het Munnikenheidecollege beperkt inzicht in de kwaliteit van de huisvesting.

In beide overeenkomsten is opgenomen dat het bevoegd gezag gehouden is om een periodiek (eens per 5 jaar) te actualiseren huisvestingsplan te ontwikkelen, waarin zijn visie op het onderwijs van de school en de daaraan verbonden huisvestingsgevolgen zijn beschreven, en dit aan de gemeente te overleggen. Indien uit dit plan wezenlijke wijzigingen voor de huisvesting van de school voortvloeien, dan zullen de gemeente en het bevoegd gezag, voordat de daaraan ten grondslag liggende voornemens van het bevoegd gezag worden geëffectueerd, daarover op overeenstemming gericht overleg voeren.

In de overeenkomst met KSE is daarbij nog bepaald dat "in dit plan een terugblik is opgenomen inzake de bestede middelen en het gepleegde onderhoud. De gemeente behoudt zich het recht voor om, in overleg met de directie, de gebouwen

periodiek te schouwen". In de overeenkomst met het Munnikenheide College is een dergelijke bepaling niet opgenomen.

Vanuit KSE is inderdaad zo'n plan aan de gemeente voorgelegd. Van de zijde van het OMO-bestuur is geen plan ontvangen. Van de bij KSE opgenomen bevoegdheid tot het uitvoeren van een schouw is geen gebruik gemaakt.

Conclusie 4: De gemeente heeft beperkt inzicht in de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen

In beide overeenkomsten is opgenomen dat het bevoegd gezag gehouden is om jaarlijks de gemeente over het verstreken boekjaar te informeren omtrent de aanwending van de ontvangen middelen ter zake van de huisvesting van de school en de balanswaarde van de hiermee samenhangende activa en passiva per het begin en het einde van het betreffende boekjaar.

De gemeente ontvangt van KSE jaarlijks het jaarverslag, de begroting en eens per 4 jaar de meerjarenbegroting (is nu in bezit voor de periode 2009-2013). Van OMO wordt jaarlijks de verkorte jaarrekening ontvangen. Uit de verslaglegging blijkt daarom ook niet specifiek op welke wijze de van de gemeente ontvangen middelen zijn aangewend c.q. wat de balanswaarde is van de hiermee samenhangende activa en passiva.

Het betreft hier algemene documenten, waarin niet specifiek wordt aangegeven op welke wijze de van de gemeente Etten-Leur ontvangen middelen zijn aangewend c.q. wat de balanswaarde is van de hiermee samenhangende activa en passiva. Omdat bij KSE het jaarverslag uitsluitend betrekking heeft op de huisvesting van KSE biedt dit toch enig inzicht. De verslaglegging van OMO heeft betrekking op 35 scholen en scholengroepen. Hierbij is een zo groot aantal schoolgebouwen in een zo groot aantal gemeenten betrokken dat aan de algemene verslaglegging geen relevante informatie voor de huisvesting in de gemeente Etten-Leur ontleend kan worden.

Beantwoording hoofdvraag

Op grond van de bevindingen komt de Rekenkamer tot de onderstaande beoordeling van de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het huisvestingsbeleid voor het voortgezet onderwijs.

Effectiviteit

Nu de verantwoordelijkheid voor de huisvesting is doorgecentraliseerd aan de schoolbesturen moet het inzicht in de effectiviteit gebaseerd worden op de informatie die de gemeente van de schoolbesturen ontvangt. In de overeenkomsten zijn daartoe bepalingen opgenomen over het periodiek voorleggen van een huisvestingsplan, het eventueel kunnen uitvoeren van een schouw, en het jaarlijks verantwoorden van de wijze waarop de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen zijn ingezet. De Rekenkamer constateert dat hieraan met name in de relatie met OMO zo beperkt invulling is gegeven dat het niet mogelijk is om tot een onderbouwde beoordeling van de effectiviteit te komen.

Doelmatigheid

Zoals hiervoor aangegeven is bij het Munnikenheide College het werkelijk aantal leerlingen beduidend (ca. 30%) lager dan het aantal ad 1050 leerlingen waarop de bijdrage van de gemeente aan het schoolbestuur gebaseerd is. In de overeenkomst is er in voorzien dat de gemeente in die situatie een deel van de huisvestingsruimte

in medegebruik kan nemen. Vanuit de gemeente is aangegeven dat door de specifieke situatie de mogelijkheden echter beperkt worden geacht, zodat langs die weg niet tot betere benutting van de capaciteit is gekomen. De Rekenkamer beoordeelt de opzet en werking van deze afspraken derhalve als onvoldoende doelmatig.

Transparantie

Met name in de relatie met OMO blijkt uit de verslaglegging niet specifiek op welke wijze de van de gemeente ontvangen middelen zijn aangewend c.q. wat de balanswaarde is van de hiermee samenhangende activa en passiva. Zoals hiervoor beschreven is ook niet voldaan aan de bepaling dat eenmaal per 5 jaar een huisvestingsplan zou worden voorgelegd. De transparantie wordt derhalve als onvoldoende beoordeeld.

8.4. Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Geadviseerd wordt om bij het vaststellen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs ook de specifieke afspraken te betrekken die in Etten-Leur over de toekenning van deze voorzieningen zijn gemaakt.

In de onderzoeksperiode is de Verordening frequent geactualiseerd, waarbij steeds onverkort de dan geldende modelverordening van de VNG werd overgenomen. In de praktijk is in de gemeente Etten-Leur echter met betrekking tot de toekenning en uitvoering van onderhoudsvoorzieningen een andere werkwijze tot stand gekomen dan in de Verordening opgenomen procedure van "Programma en Overzicht". Alhoewel dit in goed overleg met de schoolbesturen tot stand is gekomen constateert de Rekenkamer dat daarmee een afwijking is ontstaan tussen de door de raad vastgestelde kaders c.q. de uitvoering in de praktijk. Omdat vanuit bestuurlijk-juridische optiek het ongewenst is dat bij uitvoering van beleid door College en ambtelijke organisatie wordt afgeweken van de door de raad vastgestelde kaders wordt geadviseerd om niet te volstaan met overname van de modelverordening, maar specifieke lokale afspraken in de Verordening zelf op te nemen.

Aanbeveling 2: Geadviseerd wordt om bij raadsvoorstellen en beleidsnota's de financiële gevolgen niet alleen uit te drukken in de omvang van de daarvoor benodigde investeringen, maar daarbij ook inzicht te geven in de (meerjarige) ontwikkeling van baten en lasten. Geadviseerd wordt er daarbij zorg voor te dragen dat ook inderdaad alle baten en lasten in deze documenten en in de begroting en jaarrekening zichtbaar gemaakt worden.

In de onderzoeksperiode werd bij diverse beleidsnota's en voorstellen aan de raad wel aangegeven tot welke investeringen het beleid zou leiden, maar werd – anders dan dat voor deze investeringen dekking beschikbaar was - niet aangegeven wat de gevolgen zouden zijn voor de meerjarige ontwikkeling van baten en lasten. Om aan de raad een volledig inzicht te geven in de financiële gevolgen wordt geadviseerd ook deze informatie op te nemen.

Bij het onderzoek is gebleken dat de lasten van bewegingsonderwijs (gymlokalen) niet op het programmaonderdeel onderwijshuisvesting waren opgenomen, maar bij het Programma Sport. Dit had tot gevolg dat bij raadpleging van de begroting niet alle kosten die de gemeente voor huisvesting van onderwijs had gemaakt zichtbaar

waren, hetgeen bij een eerdere vergelijking met het fictief budget tot een te lage perceptie van het uitgavenniveau heeft geleid. Voor wat betreft de registratie van de gymlokalen heeft in 2012 een aanpassing plaatsgevonden, zodat dit punt is opgelost. Een aandachtspunt is nog wel dat inmiddels ten behoeve van toekomstige investeringen een omvangrijke dekkingreserve is gevormd. Geadviseerd wordt de inzet van deze middelen zodanig in begroting en rekening te verwerken dat de aan de investering verbonden kosten volledig zichtbaar blijven.

Aanbeveling 3: Geadviseerd wordt om bij totstandkoming van nieuwe leerlingenprognoses de oorzaken van verschillen ten opzichte van voorgaande prognoses te analyseren, en waar daar aanleiding toe is in overleg met schoolbesturen tot nadere afspraken te komen.

In het onderzoek is gebleken dat leerlingenprognoses een beperkte voorspellende waarde hebben. Aanbevolen wordt om de prognosecijfers regelmatig te spiegelen aan de werkelijke ontwikkeling van de leerlingaantallen, gebleken verschillen te evalueren, en de prognoses te voorzien van deze input.

Aanbeveling 4: Geadviseerd wordt om het ingezette beleid inzake de ontwikkeling van de brede scholen c.q. het gemeentelijk accommodatiebeleid voort te zetten.

De beleidsontwikkeling in de gemeente Etten-Leur heeft geleid tot een visie waarbij, ingepast binnen het gemeentelijk accommodatiebeleid, een helder concept met betrekking tot de huisvesting van onderwijs tot stand is gekomen. Op basis van dit concept is een plan uitgewerkt dat er in voorziet dat in 2015 de huisvesting zal zijn aangepast op dit concept, met als gevolg dat daarmee ook bestaande knelpunten op het gebied van leegstand en kwaliteit van schoolgebouwen zullen worden opgelost.

Aanbeveling 5: Geadviseerd wordt om concreet vast te stellen welke maatschappelijk effecten met de ontwikkeling van de brede scholen wordt beoogd, en met behulp van indicatoren te toetsen of deze effecten ook inderdaad bereikt worden.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Etten-Leur hoge waarde toekent aan de ontwikkeling van de brede scholen. Toch blijkt uit de beleidsontwikkeling niet concreet welke maatschappelijke effecten daarmee worden beoogd. Geadviseerd wordt daarom om deze doelen alsnog te concretiseren, en aan de hand van indicatoren te toetsen of het beleid inderdaad tot de gewenste resultaten leidt. In de notitie "De resultaten van de brede scholen in Etten-Leur" is daarvoor al een eerste aanzet gemaakt, waarbij onder andere gebruik is gemaakt van kengetallen uit de Jeugdmonitor van de GGD. De bruikbaarheid van deze informatie neemt sterk toe indien vooraf wordt vastgesteld welke resultaten worden beoogd. Eventuele verschillen tussen beoogde en gerealiseerde effecten kunnen dan worden geanalyseerd, op grond waarvan waar nodig tot bijstelling van beleid en/of uitvoering gekomen kan worden.

Aanbeveling 6: Geadviseerd wordt om de ontwikkeling van de brede scholen op nader af te spreken ijkmomenten te evalueren, en de resultaten daarvan voor te leggen aan de gemeenteraad.

In het onderzoek is geconstateerd dat bij voorstellen aan de raad weliswaar merkbaar de aandachtspunten en leereffecten uit de voorgaande periode worden betrokken, maar aan de raad geen expliciete evaluaties van beleid worden voorgelegd. De Rekenkamer adviseert om tussen Raad en College afspraken te

maken over een meer systematische en expliciete wijze van evaluatie, waarbij de raad in elk geval op beslismomenten inzicht heeft in de bevindingen bij de evaluatie.

Aanbeveling 7: Geadviseerd wordt om in overleg met de besturen van de scholen voor voortgezet onderwijs tot nadere afspraken te komen over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de inzet van de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen c.q. inzicht wordt gegeven in ontwikkelingen in de kwaliteit en kwantiteit van onderwijshuisvesting.

Alhoewel daarover in beide overeenkomsten wel afspraken zijn vastgelegd, heeft de gemeente geen specifieke informatie over de wijze waarop de door de gemeente beschikbaar gestelde bijdragen zijn ingezet. In de relatie met OMO is ook niet voldaan aan de afspraak dat eenmaal in de 5 jaar een huisvestingsplan wordt voorgelegd.

De Rekenkamer merkt op dat, nog afgezien van het verantwoordingsaspect, de gemeente ook na doordecentralisatie wettelijk verantwoordelijk blijft voor de adequate huisvesting van de scholen, en daar op enig moment ook op kan worden aangesproken. Het is daarom van belang dat de gemeente vaststelt dat de beschikbaar gestelde middelen inderdaad zijn ingezet dan wel zijn gereserveerd voor de huisvesting van de scholen, en daarmee ook een duurzame kwantiteit en kwaliteit van de huisvesting is geborgd.

Aanbeveling 8: Geadviseerd wordt om te bezien of in overleg met het bestuur van het Munnikenheide College kan worden gekomen tot aanpassing van de afspraken die in de overeenkomst tot doordecentralisatie zijn vastgelegd. Geadviseerd wordt om daarbij ook de mogelijkheden te onderzoeken om daadwerkelijk invulling te geven aan de het in de overeenkomst opgenomen recht tot medegebruik.

Bij de totstandkoming van de overeenkomsten tot doordecentralisatie zijn op grond van de uitgangssituatie c.q. de wensen van de schoolbesturen verschillende afspraken opgenomen over het hierbij te betrekken aantal leerlingen en de wijze van indexering. In de overeenkomst met betrekking tot het Munnikenheide College is specifiek een recht voor de gemeente opgenomen om bij onvolledige benutting van de capaciteit tot medegebruik te komen.

Alhoewel daar uit juridisch oogpunt geen dwingende noodzaak toe is, geven de actuele situatie c.q. de inmiddels met het bestuur van KSE overeengekomen aanpassingen in de overeenkomst aanleiding om te bezien of ook in overleg met het bestuur van het Munnikenheide College tot aanpassing van de afspraken kan worden gekomen. Uit een oogpunt van doelmatigheid adviseert de Rekenkamer daarbij ook de mogelijkheden te onderzoeken om daadwerkelijk invulling te geven aan het in de overeenkomst opgenomen recht tot medegebruik.

9. Reactie College

Op 20 september 2012 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij de brief van 1 november 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer de Schipper,

Op 25 september 2012 hebben wij de conceptrapportage "Onderzoek Onderwijshuisvesting Gemeente Etten-Leur" voor het bestuurlijk hoor en wederhoor ontvangen.

De wettelijke taak om te voorzien in voldoende en kwalitatief goede onderwijshuisvesting is voor de gemeente Etten-Leur vanaf 1997 een zeer belangrijk onderwerp geweest. De huidige (brede) schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs en de goede staat waarin deze verkeren zijn hierbij voor ons sprekende voorbeelden. Maar het kan altijd beter, daarom hebben wij met veel interesse kennis genomen van de conceptrapportage met de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Ten aanzien van het primair onderwijs kunnen wij de algemene conclusies onderschrijven. Hierbij hechten wij met name belang in de constatering dat het traject van beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie in het algemeen helder verloopt en in goede communicatie en samenwerking met alle betrokkenen. De aanbevelingen in het rapport zullen wij bespreken met onze brede schoolpartners om te bezien welke verbeteracties hierop kunnen volgen.

Ook de algemene conclusies ten aanzien van het voortgezet onderwijs kunnen wij onderschrijven. Hierbij willen wij echter nadrukkelijk opmerken dat wij grote waarde hechten aan de verantwoordelijkheid die de schoolbesturen hebben opgepakt door middel van de doordecentralisatie-overeenkomsten, waardoor onder andere de unilocatie van het Munnikenheide College en het zesde leshuis van de KSE zijn gerealiseerd. Beide tastbare voorbeelden van kwantitatief en kwalitatief goede en mooie schoolgebouwen waar Etten-Leur trots op mag zijn. Dat de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het huisvestingsbeleid onvoldoende tot uiting komt in formele verantwoordingsdocumenten zien wij als verbeterpunt. Dit neemt echter niet weg dat de huidige schoolgebouwen naar onze mening het bewijs zijn van een effectief en doelmatig huisvestingsbeleid.

Alle aanbevelingen zullen wij bespreken met de direct betrokkenen met als doel een verdere verbetering van de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van ons huisvestingsbeleid.

Over de aanbeveling tot het geven van invulling aan het recht tot medegebruik van huisvestingsruimte bij onvolledige benutting van de capaciteit door het

Munnikenheide College, zullen wij in overleg treden met het Munnikenheide College.

Wij danken de Rekenkamer voor het verrichte onderzoek.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Etten-Leur,

De secretaris

De burgemeester

F.C.M. Dingenouts

Mw. H. van Rijnbach-de Groot

10. Nawoord

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College.

Bijlagen

Bijlage 1	Geraadpleegde documenten
Bijlage 2	Begrippenlijst
Bijlage 3	Overzicht respondenten enquête schoolbesturen
Bijlage 4	Enquête
Bijlage 5	Samenvatting resultaten enquête (gemeente Etten-Leur)
Bijlage 6	Normen – en toetsingskader

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Beleidsstukken

Discussienota Huisvesting Primair Onderwijs Etten-Leur 2000-2014	2000
Integraal HuisvestingsPlan Onderwijs 2004-2011	2004
StructuurvisiePlus 2020: Etten-Leur in Bloei	2005
Visie Brede Scholen Etten-Leur	2005
Kader voor Brede scholen Etten-Leur	2007
De doorontwikkeling van Brede scholen Etten-Leur	2008
Convenant Brede Scholen Etten-Leur	2008
Accommodatiebeleidsplan: Accommodaties voor Elkaar!	2010

Onderhoud en Meerjarenonderhoudsplannen

Collegebesluit Meerjarenonderhoudsplanning 2005-2014 gebouwen	2005
Collegebesluit Meerjarenonderhoudsplanning 2006-2015 gebouwen	2006
Collegebesluit Meerjarenonderhoudsplanning 2007-2016 gebouwen	2006
Collegebesluit Meerjarenonderhoudsplanning Gemeentelijke gebouwen 2010	2010

Overleg schoolbesturen

Gespreksverslagen periode 2006 – begin 2011 (29 stuks)

Prognoses

Leerlingenprognose en ruimtebehoefte (Basisonderwijs)	2006
Leerlingenprognose en Ruimtebehoefte (Basisonderwijs) 2010 – 2018	2010

Verordening Onderwijshuisvesting

Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Etten-Leur	2009
Wijzigingen Verordening Voorzieningen Huisvesting Etten-Leur 1998, 2000, 2006 en 2007	

Overige documenten

Raadsbesluit Doordecentralisatie huisvesting voortgezet onderwijs	1999
Doordecentralisatieovereenkomst KSE / OMO	2000
Voorjaarsnota 2004	2004
Raadsbesluit Brede School Pijler	2005
Programma-akkoord 2006-2010	2006
Raadsbesluit Scholencomplex Hooghuis	2005
Jaarstukken 2006	2006
2 ^e Bestuursrapportage 2006	2006
Programmabegroting 2007	2007
1 ^e Bestuursrapportage 2007	2007
2 ^e Bestuursrapportage 2007	2007
Jaarrekening 2007	2007
Algemene voorwaarden inkoop zaken, diensten en aanneming Gemeente Etten-Leur	2007
Onderzoeksplan gebouwenbeheer gemeente Etten-Leur	2008
Programmabegroting 2008	2008

Verbeterplan Gebouwenbeheer	2009
Programmabegroting 2010	2010
2 ^e Bestuursrapportage 2010	2010
Programmabegroting 2011	2011
Programmabegroting 2012-2015	2011

Bijlage 2 Begrippenlijst

B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BVO	Bruto Vloer Oppervlak
IHP	Integraal Huisvestings Plan
MFA	multifunctionele accommodatie
MOP	Meerjaren Onderhouds Plannen (MOP'en)
NvB	Nota van Bevindingen
OHP	Onderwijs Huisvestings Plan
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
PO	Primair Onderwijs
SBO	Speciaal Basis Onderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs

Bijlage 3 Overzicht respondenten enquête

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

- Stichting Katholiek Primair Onderwijs Etten-Leur
- Stichting LeerSaam Openbaar Onderwijs Etten-Leur
- Stichting Protestants Christelijk Onderwijs Etten-Leur
- Katholieke Scholengemeenschap Etten-Leur (KSE)
- Ons Middelbaar Onderwijs (OMO)

Bijlage 4 Enquête

Enquête Rekenkameronderzoek Huisvesting Onderwijs West - Brabant

Naam bevoegd gezag:

Enquête ingevuld door:

Functie:

Enquête ingevuld voor de gemeente:

Datum:

1. Algemeen:

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

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

.....

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

.....

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

Score:

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

Score:

Toelichting (vereist):

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

2. Inhoudelijk - technisch:

- Resulteert het beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

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

Score:

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

Technisch:

Functioneel*:

Energieverbruik / binnenklimaat:

Toelichting:

.....

.....

.....

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

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

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

* Vraag alleen van toepassing voor het basisonderwijs

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

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

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

Score:

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

Score:

Toelichting:

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

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

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

b) Wat is hierbij de verwachting voor de toekomst?

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

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

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

3. Financieel:

- Welke kosten zijn aan onderwijshuisvesting gebonden?
- Hoe wordt de verdeling van de middelen bepaald?
- Waardoor worden verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt?

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

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

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

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

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

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

4. Bestuurlijk:

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

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

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

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

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

Bijlage 5 Samenvatting resultaten enquête

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

Verschil tussen PO en VO. Bij VO is er sprake van doordecentralisatie waardoor er geen sprake is van een vastgelegde onderwijshuisvesting visie vanuit de gemeente. De scholen dienen hun eigen beleid te formuleren en uit te voeren. Bij PO is er sprake van duidelijk beleid wat gezamenlijk is opgesteld zowel in de reguliere overlegvormen als wel in speciale bijeenkomsten.

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

Uit de enquête met schoolbesturen blijkt dat het gevoerde beleid van de gemeente als beleidsrijk wordt ervaren. Hierbij is er wel een verschil tussen VO en PO. Bij VO is er sprake van doordecentralisatie waardoor er geen sprake is van een vastgelegde onderwijshuisvesting visie vanuit de gemeente. Doormiddel van het vastgestelde accommodatiebeleid wordt hier wel richting aan gegeven. Voor PO geldt een gezamenlijke opgestelde visie (welke is opgenomen in het accommodatiebeleid) waar toekomstige ontwikkelingen in geborgd zijn en waar de scholen hun onderwijskundige concepten in kunnen verwerken.

1.3 Wat vindt u van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente?

Score 4,1 (4 = voldoende en 5 = goed). De werking van het onderwijshuisvestingsbeleid wordt als ruim voldoende ervaren. Partijen geven in algemene zin aan dat ze gehoord worden door de gemeente. Veel is vastgelegd in en rondom het accommodatiebeleid. Nu komt het aan op de uitwerking van het vastgestelde beleid, praktische zaken moet hierin nog geregeld worden.

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

Het komt nu aan op de uitwerking van het vastgestelde beleid. Genoemde voorbeelden hierbij zijn: vormgeving en tijdspad projecten, opgave rondom beheerskosten en coördinatiekosten, verdere ontwikkeling van brede scholen, betere afstemming tussen gebruik en gebouw, onderwijshuisvesting t.a.v. voedingsgebieden.

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

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

2.2 Hoe gaat de gemeente om met haar onderhoudsverplichting?

De uitvoering van de onderhoudsverplichting van de gemeente wordt uitgevoerd aan de hand van de Meerjarenonderhoudsplannen. Deze plannen worden in overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen vastgesteld. Uit de enquête is niet op te maken of de onderhoudsverplichting kwalitatief naar behoren wordt uitgevoerd.

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

Binnen verschillende beleidstukken en op verschillende manieren. Zo wordt het accommodatiebeleid genoemd, maar ook de Meerjarenonderhoudsplannen en documenten van de schoolbesturen zelf. Voor nieuwe (brede) scholen wordt het beschreven in de programma's van eisen.

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

Score 4,0 (4 = hoog). De exploitatie van brede scholen is duidelijk hoger.

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

Verschillend per omgeving / wijk. Op dit moment sluit de capaciteit in het algemeen aan bij de normatieve ruimtebehoefte, waar dit niet zo is gaat het om zowel tekorten als leegstand. De verwachting is dat ook in de toekomst de capaciteit aansluit bij de normatieve ruimtebehoefte maar de afwijkingen zullen meer gericht zijn op leegstand.

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

Geen beleid voor ontwikkeld, verantwoordelijkheid scholen. Waar mogelijk ingevuld door andere gebruikers.

3.1 Hoe worden de budgetten voor toegekende voorzieningen vastgesteld?

Het inzicht in hoe deze budgetten worden vastgesteld is afhankelijk van het type onderwijs. Bij VO is er sprake van doordecentralisatie, hierbij zijn duidelijke afspraken gemaakt en is het helder welke gelden er worden vrijgemaakt. Voor PO geldt dat het vaststellen van de budgetten veel minder inzichtelijk is. Uit de enquête komt hierover geen duidelijk beeld naar voren.

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

Over het algemeen wel.

3.3 Hoe wordt omgegaan met mogelijke overschrijdingen van het budget?

Onbekend.

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

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

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

De kaderstellende rol en de keuzes die hierbij worden gemaakt door de raad worden wisselend ervaren. Er zijn bijvoorbeeld positieve reacties met betrekking tot de doordecentralisatie maar ook negatieve rondom het vooruit schuiven van beslissingen.

Bijlage 6 Normen – en toetsingskader

1. BELEID

Deelvragen:

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

Inhoud

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

Totstandkoming beleid

Norm 2: Het onderwijshuisvestingsbeleid komt tot stand op basis van vaste overleg- en besluitvormingsstructuren, waarbij alle verantwoordelijken worden betrokken en hun rol vertolken, en schoolbesturen in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze op het gewenste beleid kenbaar te maken.

Verantwoordelijkheden

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

Inzicht

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

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

Maatschappelijke ontwikkelingen

Norm 6: Bij de beleidsvorming vindt afweging plaats m.b.t. de vraag en in hoeverre het gewenst / mogelijk is om huisvesting voor onderwijstaken te combineren met huisvesting voor andere maatschappelijke taken. Indien maatschappelijke ontwikkelingen daar aanleiding toe geven wordt het onderwijshuisvestingsbeleid daarop bijgesteld.

Doelstellingen

Norm 7: Er is sprake van duidelijke doelstellingen en de resultaten worden frequent gemonitord.

Kaderstellende functie gemeenteraad

Norm 8: De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren mede op basis van (interne) discussies of meningsvorming.

Norm 9: Aan de gemeenteraad worden voorstellen gedaan op grond waarvan de raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen m.b.t. de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen, en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten. Indien bij de beleidsvorming keuzes aan de orde zijn krijgt de raad een zodanig inzicht in (de gevolgen van) alternatieven dat op onderbouwde wijze tot besluitvorming kan worden komen.

Controlerende functie gemeenteraad

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

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

2. KWALITEIT EN KWANTITEIT

Deelvraag:

- *Resulteert beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?*

Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte

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

Norm 2: In de praktijk blijkt de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte aan te sluiten bij de aanwezige capaciteit (uitgedrukt in lokalen of m² bvo). Indien zich afwijkingen voordoen wordt op basis van een gestructureerd proces tot bijstelling gekomen.

Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

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

Monitoring en realisatie

- **Monitoring en planning**

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

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

- **Nieuwbouw en uitbreiding**

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

- **Tijdelijke voorzieningen en leegstand**

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

Relatie kwaliteit en exploitatie

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

Klachten

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

3. FINANCIËN

Deelvragen:

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

Kosten onderwijshuisvesting

Geen norm en beoordeling

Bepaling beschikbaar budget

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

Toekenning middelen

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

Toerekening gemeentelijke kosten

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

Eigendom, huur en koop

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

Aanbesteding

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

Monitoring

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