

Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Roosendaal

Eindrapportage

mei 2012

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding en vraagstelling	11
2. Het onderzoek	13
3. Onderwijshuisvesting	16
4. Onderwijshuisvesting in Roosendaal	20
5. Beleid	25
5.1. Inleiding	25
5.2. Inhoud	25
5.3. Totstandkoming beleid	28
5.4. Verantwoordelijkheden	30
5.5. Inzicht.....	32
5.6. Samenwerking met schoolbesturen	39
5.7. Maatschappelijke ontwikkelingen	42
5.8. Doelstellingen	44
5.9. Kaderstellende functie gemeenteraad	50
5.10. Controlerende functie gemeenteraad.....	53
6. Kwaliteit en kwantiteit	56
6.1. Inleiding	56
6.2. Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte	56
6.3. Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte	66
6.4. Monitoring en realisatie	70
6.4.1. Monitoring en planning	70
6.4.2. Nieuwbouw en uitbreiding	71
6.4.3. Tijdelijke voorzieningen en leegstand	73
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 beschikbaar budget.....	78
7.4. Toekenning middelen	85
7.5. Toerekening gemeentelijke kosten	87
7.6. Eigendom, huur en koop.....	88
7.7. Aanbesteding	88
7.8. Monitoring	90
8. Conclusies en aanbevelingen	92
8.1. Conclusies	92
8.2. Aanbevelingen.....	100
9. Reactie College op conceptrapport	102
10. Nawoord	104

Bijlagen

- Bijlage 1 Bronvermelding documenten gemeente Roosendaal
- Bijlage 2 Begrippenlijst
- Bijlage 3 Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête
- Bijlage 4 Overzicht figuren en tabellen
- Bijlage 5 Enquête
- Bijlage 6 Samenvatting resultaten enquête
- Bijlage 7 Procedure cyclus Programma en Overzicht
- Bijlage 8 Normen- en toetsingskader

Samenvatting

Facts & Figures

Voor de gemeente Roosendaal zijn de volgende kengetallen voor het onderzoek relevant:

- 77.488 inwoners per 1-1-2011;
- 6.756 leerlingen in het basisonderwijs, 5.164 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 907 leerlingen in het speciaal onderwijs;
- 34 scholen voor primair onderwijs (waarvan 2 scholen voor speciaal basisonderwijs);
- 4 scholen voor voortgezet onderwijs;
- 4 scholen voor speciaal onderwijs (deze vallen buiten de scope van dit onderzoek) met 907 leerlingen (2010).

Deze scholen worden bestuurd door in totaal 8 verschillende schoolbesturen voor (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Onderstaand schema geeft een specificatie per schoolbestuur.

Figuur 1: Overzicht scholen en schoolbesturen

Schoolbestuur	Soort onderwijs	Aantal scholen
KPO	PO/SBO	21 + 2
OBWB	PO	9
Stichting Pallas	PO	1
VPCO	PO	1
SOVOR	VO	1
OMO	VO	3
Stichting Driespan	SO	2
Schoolbestuur RK Mytyschool	SO	1
KPO	SO	1

NB. SO valt buiten dit onderzoek omdat dit doorgaans een specifieke onderwijssoort is met een meer regionale rol en een meer expliciete huisvestingscomponent in het Gemeentefonds

Onderwijshuisvesting in Roosendaal in de periode 1997-2010, hoofdlijnen

Om in dit hoofdstuk een algemeen beeld te geven van de situatie in Roosendaal op het gebied van onderwijshuisvesting in de periode 1997 tot 2010, zijn onderstaand de belangrijkste aspecten benoemd.

1. Het openbaar basis- en voortgezet onderwijs is op 1 januari 1996 ondergebracht in twee aparte Bestuurscommissies. Per 1-1-2000 is de bestuurscommissie voor het openbaar voortgezet onderwijs (BOVOR) omgezet in een Stichting (SOVOR), en in 2004 heeft ook voor het openbaar primair onderwijs verzelfstandiging in de vorm van een stichting plaatsgevonden.
2. Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs is in Roosendaal frequent bestuurlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen gevoerd. Achtereenvolgens is dit genoemd het Op Overeen-

stemming Gericht Overleg (OOGO) vanaf 1997, het Lokaal Onderwijs Forum (LOF) vanaf 1998 en de Stuurgroep Educatie Roosendaal (STER) vanaf 2004.

3. Roosendaal profileert zich al jaren als "onderwijsstad".
4. Roosendaal kende gedurende de onderzoeksperiode één beoogd groot nieuwbouwgebied (Spoorhaven). Daarnaast is in de vorm van de Landerije een uitbreiding gerealiseerd van de wijk Kortendijk.
5. Voor een verbeterde huisvesting van scholen heeft Roosendaal naast de reguliere Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (VHO) en de cyclus van aanvragen en beoordelen van voorzieningen in het Onderwijs Huisvestingsprogramma (OHP) tevens een aantal maal een meer integrale aanpak voor meerdere jaren toegepast.
6. Deze aanpak heeft voor het primair onderwijs geresulteerd in een Integraal Huisvestingsplan (IHP 2000).
7. In het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs en Welzijn (IHP, 2000) zijn de fysieke knelpunten gesignaleerd. De gemeenteraad heeft in januari 2001 besloten om het IHP een vervolg te geven middels een Masterplan Onderwijs. In de bij dit Masterplan behorende Kadernotitie is de basis gelegd voor de onderwijshuisvestingscarrousel. Primair zijn daarbij de volgende beleidskeuzes gemaakt:
 - studie verrichten naar de meest voor de hand liggende unilocatie voor het Jan Tinbergen College incl. bewegingsonderwijs;
 - streven naar unilocatie voor het speciaal onderwijs de Sponder
 - streven naar een unilocatie voor het VMBO Da Vinci van de sg. Tongerlo in Roosendaal;
 - extra middelen inzetten bovenop de gelabelde gelden voor onderwijshuisvesting (Bestemmingsreserve onderwijshuisvesting).In overleg met het onderwijsveld is de zogenoemde onderwijscarrousel vervolgens verfijnd. Vastgesteld is dat de carrousel eerst in beweging kan komen nadat het Jan Tinbergen College (JTC) nieuwe huisvesting heeft gekregen.
8. Bij de realisatie van de nieuwe huisvesting voor het Jan Tinbergen College is een aanzienlijke vertraging opgetreden. De nieuwbouw is in januari 2012 in gebruik genomen.
9. Met deze operaties heeft de gemeente Roosendaal enige tientallen miljoenen geïnvesteerd in verbetering van de onderwijshuisvesting. Uit de vrijgekomen "Essentgelden" is € 14 mln gestort in de Bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting met het oog op toekomstige investeringen.
10. Begin 2011 hebben de gemeente en de besturen voor primair onderwijs zich verbonden om te komen tot een gezamenlijk strategisch huisvestingsplan. Door de daartoe ingestelde werkgroep Onderwijshuisvesting is in september 2011 de tussenrapportage "Op weg naar een strategisch huisvestingsplan voor het primair onderwijs" uitgebracht.

Beantwoording hoofdvraag

De centrale vraag in dit onderzoek is: In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant aan te merken? Onderstaand worden op elk van de drie aspecten de conclusies kort samengevat.

Effectiviteit

Alhoewel de gemeente Roosendaal merkbaar een hoge prioriteit toekent aan een kwalitatief goede huisvesting van onderwijs kan de toekenning van de huisvestingsvoorzieningen niet in alle opzichten als effectief worden aangemerkt.

Een belangrijk deel van de schoolgebouwen is ouder dan 30 jaar. De gebouwen zijn overwegend goed onderhouden, maar de kwaliteit van sommige schoolgebouwen is als matig aan te merken. Bij nieuwbouw worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. Mede als gevolg van de oudere leeftijd wordt bij de bestaande bouw hieraan vaak nog niet voldaan.

Omdat door vertraging in de onderwijscarrousel / meerjarenplannen pas in een later stadium van de onderzoeksperiode huisvestingsaanpassingen zijn c.q. worden gerealiseerd blijkt in de praktijk dat de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte (nog) niet geheel aansluit bij de aanwezige capaciteit, zodat er nog sprake is tijdelijke huisvesting en leegstand.

Doelmatigheid

Met name als gevolg van het relatief grote aandeel van oudere schoolgebouwen, de ontstane vertraging bij de realisatie van de onderwijscarrousel c.q. de gevolgen daarvan m.b.t. tijdelijke huisvesting en leegstand is de toekenning van onderwijsvoorzieningen als beperkt doelmatig aan te merken.

Een belangrijk deel van de schoolgebouwen in de gemeente is ouder dan 30 jaar. Dit heeft in de onderzoeksperiode enerzijds geleid tot het uitvoeren van onderhoud, en anderzijds tot acties en voornemens om op grote schaal tot (ver)nieuwbouw te komen. Dit legt een zware claim op de financiële middelen van de gemeente. Daarbij zijn er aanwijzingen dat ook na de reservering van ruim € 14 mln uit de zgn. "Essentgelden" de financiële middelen nog ontoereikend zullen zijn. De gemeente beschikt nog niet over een financiële meerjarenplanning waarin inzicht in de toekomstige lasten c.q. de in dat verband te maken keuzes wordt gegeven.

Alhoewel dat slechts ten dele een verantwoordelijkheid betreft van de gemeente, is uit een oogpunt van doelmatigheid ook nadere aandacht gewenst voor het verminderen van de exploitatielasten van de schoolgebouwen

Transparantie

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

Een aandachtspunt is daarbij wel de communicatie met de schoolbesturen. Vanuit het basisonderwijs wordt aangegeven dat men in het algemeen positief is over de inhoud en de totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid, maar ervaart dat besluiten bij de gemeente ad hoc genomen worden, of gaan volgens een cyclus vol procedures. Daarnaast ervaren besturen het als vervelend dat veel beslissingen afhankelijk zijn van de financiën van de gemeente.

Het voortgezet onderwijs ervaart het overleg vooral als gericht op het primair onderwijs. Voor de twee grote projecten van het voortgezet onderwijs wordt wel, veelal bilateraal, overleg gevoerd.

Aanbevelingen

1) *Opstellen meerjaren integraal huisvestingsplan voor onderwijs (als onderdeel van accommodatiebeleidsplan):*

Geadviseerd wordt om te komen tot een integraal huisvestingsplan waarbij:

- a. wordt ingespeeld op de daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs en de kleine scholen;
- b. de financiële consequenties van uitbreidingen, (ver)nieuwbouw en aanpassingen, alsmede van tijdelijke huisvesting en leegstand inzichtelijk worden gemaakt;
- c. de schoolbesturen en andere maatschappelijke partners nadrukkelijk worden betrokken.

2) *Integratie huisvestingsplan onderwijs / gemeentelijk accommodatiebeleid:*

Geadviseerd wordt onderwijshuisvesting niet los te zien van maatschappelijke veranderingen op andere terreinen. De gemeente ware zo tot een geïntegreerd gemeentelijk voorzieningen- en accommodatiebeleid te komen, waarin voor een reeks van jaren de behoefte aan voorzieningen voor onderwijs, sport, cultuur, welzijn en zorg c.a. wordt geïnventariseerd op basis van de demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, eventueel per buurt, wijk of kern. Deze behoefte aan voorzieningen kan dan worden vertaald naar de daarvoor benodigde faciliteiten, in omvang, kwaliteit en locatie. Hiermee kan het accommodatiebeleid worden opgesteld met een bijbehorend meerjaren accommodatieplan. Fluctuaties in vraag en aanbod, voorkomen van leegstand en onrendabele exploitatie worden hiermee gepareerd.

3) *Eenduidige gebouwregistratie en een frequente update daarvan*

Om de onderwijshuisvesting te optimaliseren dient het beleid inzake uitbreiding, (ver)nieuwbouw, verhuur van leegstand en medegebruik gevoed te worden met een adequate registratie van de schoolgebouwen en een frequente update daarvan. De jaarlijkse berekening van de capaciteitsbehoefte naar aanleiding van de leerlingenaantallen dient gespiegeld te worden aan deze gebouwregistratie.

4) *Structureel evalueren en doorontwikkelen prognosemethodiek*

Tweejaarlijks worden de prognoses en de daaruit voortvloeiende capaciteitsbehoefte geactualiseerd. Uit het onderzoek blijkt dat met name bij het primair onderwijs op langere termijn grote verschillen blijken tussen de aanvankelijk geprognosticeerde en werkelijke leerlingenaantallen.

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.

5) *Verbeteren communicatie met schoolbesturen*

Hoewel de gemeente veel investeert in de relatie met de schoolbesturen zijn deze niet over de hele linie tevreden. Aanbevolen wordt om het overleg te verbeteren met een meer structurele informatievoorziening en daarin duidelijk aan te geven hoe procedures lopen en welke beslispunten wanneer aan de orde zijn. Indien met besturen wordt gesproken over visie en beleid dienen de uitgangspunten en (financiële) kaders vooraf helder geformuleerd te worden.

6) Opstellen standaard technisch / functioneel programma van eisen voor schoolgebouwen

De gemeente voert aanvullend beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting wat resulteert in extra bouweisen. Om de inpassing van deze bouweisen beter te borgen (en wellicht ook te kunnen toetsen) is het aan te bevelen een standaard technisch en functioneel programma van eisen voor schoolgebouwen op te stellen.

De schoolbesturen hebben een andere perceptie van de kwaliteit van schoolgebouwen dan de gemeente. De uitgangspunten als "sober en doelmatig", "aanvaardbaar huisvestingsniveau", "nut en noodzaak" zijn onvoldoende helder. Aanbevolen wordt het vereiste of gewenste kwaliteitsniveau transparant te omschrijven, bijvoorbeeld door middel van een model Programma van Eisen waarin onder andere duurzaamheidsaspecten staan en waaraan ook de gemeente de schoolbesturen kan houden voor wat betreft de onderhoudsstaat. Dit Programma van Eisen is dan leidraad voor zowel nieuwbouw als onderhoudsplannen en moet in relatie staan tot de door de schoolbesturen van het Rijk te ontvangen vergoedingen voor materiële instandhouding, alsmede de financiële normen in de Verordening.

Op basis van het programma van eisen kunnen gemeente en schoolbesturen dan (ieder vanuit hun verantwoordelijkheid) afspraken maken om per school tot zo goed mogelijke kwaliteit van huisvesting en zo laag mogelijke exploitatiekosten te komen.

7) Versterken kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad

Geadviseerd wordt om de kaderstellende rol van de raad te versterken door bij raadsvoorstellen ook inzicht te geven in mogelijke alternatieven, en de daaruit resulterende kaders zodanig meetbaar te formuleren dat hiermee de basis wordt gelegd voor een goede informatievoorziening aan, en actieve invulling van de controlerende functie door de raad.

1. Inleiding en vraagstelling

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

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

Het signaal van landelijke onderwijsbestuurders over de kwaliteit van de huisvesting en de uitkomsten van het Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2010¹ hebben geleid tot de keuze van dit onderwerp.

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

Toelichting op het onderzoek

Het blijkt dat gemeenten vaak zeer verschillend omgaan met hun verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting. Hieraan liggen twee belangrijke redenen ten grondslag.

Allereerst is het zo dat de in het Gemeentefonds opgenomen componenten voor deze verantwoordelijkheid, vanaf de decentralisatie van de Rijksoverheid naar de gemeenten in 1997, minder zichtbaar zijn en dit geen doeluitkeringen betreffen. De uitkering die is bedoeld om te voldoen aan de verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting kan door een gemeente dus vrijelijk worden ingezet.

Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om te verschillen in de uitwerking van de verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door het al dan niet opvolgen van het VNG-model voor de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs en lokale toevoegingen of aanpassingen daarop, respectievelijk de mogelijkheid om taken en middelen door te decentraliseren. Dit betekent dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben en dit kan leiden tot maatwerk per gemeente. Hierdoor kunnen de effecten verschillen per gemeente.

Het resultaat is dat in de praktijk verschillende oplossingen bestaan voor deze verantwoordelijkheid en het onderwijsveld divers reageert als het gaat om de vraag naar passende huisvesting. Daarnaast is het de politieke afweging meer of minder middelen beschikbaar te stellen dan daarvoor in het Gemeentefonds worden ontvangen. Landelijke rapportages laten een zeer gedifferentieerd beeld zien van de wijze waarop onderwijs wordt gehuisvest, zowel kwantitatief als kwalitatief en de kosten daarvan. Uit het Periodiek Onderhouds Rapport Gemeentefonds 2010 is gebleken dat "ook dit jaar de gemeenten gezamenlijk minder uitgeven aan Educatie dan het ijkpunt".

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

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

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

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

De centrale hoofdvraag is uitgewerkt in drie deelvragen:

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

2. Het onderzoek

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

Belang van het onderzoek

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

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

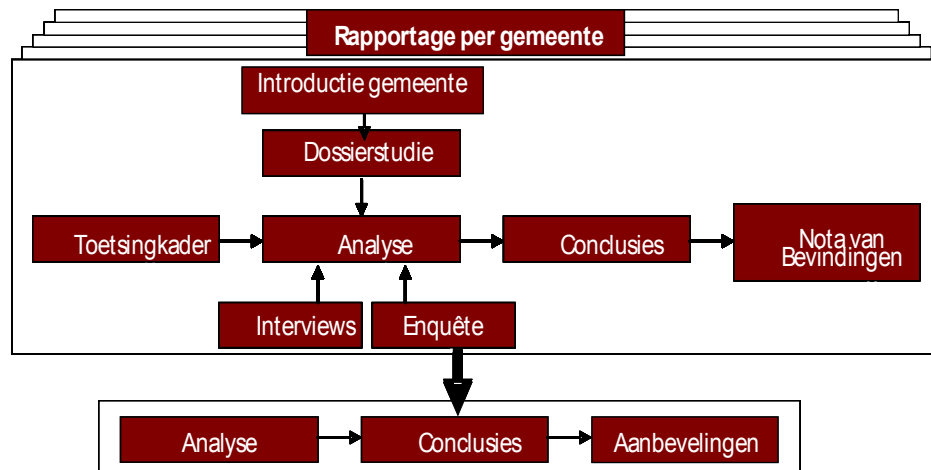
Scope van het onderzoek

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

Werkwijze

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

Figuur 1: Schematische weergave aanpak



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

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

Proces dataverzameling

Deze Nota van Bevindingen gaat uit van de analyse van het totale door de gemeente beschikbaar gestelde documentenbestand, de enquêtes 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 8 opgenomen. In een apart hoofdstuk (3) wordt de algemene situatie, wet- en regelgeving ten aanzien van onderwijshuisvesting beschreven.

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

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

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

Aan het rapport zijn de volgende bijlagen toegevoegd:

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

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

3. Onderwijshuisvesting

Inleiding

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

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

Wettelijke taken gemeente

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

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

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

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

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

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

Verder is wettelijk vastgelegd dat de gemeente en de schoolbesturen jaarlijks overleg voeren over onder andere onderwijshuisvestingsbeleid. 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 onderhouden'. Ten aanzien van het onderhoud is er hierbij een verschil tussen het primair en voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs geldt het zogenaamde binnenkant – buitenkant model, waarbij de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de binnenkant. Tot 2005 gold deze verdeling ook voor het voortgezet onderwijs. Sindsdien zijn de schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor het volledige onderhoud (en aanpassingen in het gebouw). De verdeling binnenkant – buitenkant wordt vaak vastgelegd in een demarcatielijst. Desalniettemin blijft het in de praktijk vaak onderwerp van discussie.

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

Taken onderwijshuisvesting

Verantwoordelijkheid

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

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

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

Bekostiging taken schoolbesturen

De schoolbesturen ontvangen op basis van het aantal leerlingen van het Rijk een zogenaamde lumpsumvergoeding om tal van taken uit te kunnen voeren. Een van deze taken betreft de materiële instandhouding. Op basis van het aantal leerlingen is het mogelijk om de precieze vergoeding voor de materiële instandhouding te bepalen. De verdeling van de lumpsumvergoeding over de verschillende taken is de vrijheid van het schoolbestuur. Het is echter wettelijk niet toegestaan om middelen van de lumpsumvergoeding aan te wenden voor de huisvesting anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. Schoolbesturen mogen niet met middelen van de lumpsumvergoeding investeren in bijvoorbeeld een gebouwuitbreiding². 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 kosten³.

Specifieke wetenswaardigheden

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

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

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

De bekostiging van een aantal voorzieningen (door de gemeente), zoals nieuwbouw, vindt doorgaans plaats op basis van normvergoedingen uit de (model) Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (van de VNG). Uitgangspunt (van de VNG) voor de bekostiging van voorzieningen is een 'sober en doelmatig' kwaliteitsniveau⁴.

² Bron: Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)

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

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

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.

Veranderingen sinds 1997

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

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

4. Onderwijshuisvesting in Roosendaal

Couleur locale Roosendaal: facts & Figures

De huidige gemeente Roosendaal is in 1997 ontstaan door samenvoeging van de voormalige gemeenten Roosendaal en Nispen en Wouw en bestaat uit de kernen Roosendaal, Nispen, Wouw, Heerle, Wouwse Plantage en Moerstraten.

Voor de gemeente Roosendaal zijn de volgende kengetallen voor het onderzoek relevant:

- 77.488 inwoners per 1-1-2011⁵;
- 6.756 leerlingen in het basisonderwijs, 5.164 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 907 leerlingen in het speciaal onderwijs⁶;
- 34 scholen voor primair onderwijs (waarvan 2 scholen voor speciaal basisonderwijs);
- 4 scholen voor voortgezet onderwijs⁷;
- 4 scholen voor speciaal onderwijs (deze vallen buiten de scope van dit onderzoek) met 907 leerlingen (2010).

Deze scholen worden bestuurd door in totaal 8 verschillende schoolbesturen voor (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Onderstaand schema geeft een specificatie per schoolbestuur.

Figuur 2: Overzicht scholen en schoolbesturen

Schoolbestuur	Soort onderwijs	Aantal scholen
KPO	PO/SBO	21 + 2
OBWB	PO	9
Stichting Pallas	PO	1
VPCO	PO	1
SOVOR	VO	1
OMO	VO	3
Stichting Driespan	SO	2
Schoolbestuur RK Mytyschool	SO	1
KPO	SO	1

NB. SO valt buiten dit onderzoek omdat dit doorgaans een specifieke onderwijssoort is met een meer regionale rol en een meer expliciete huisvestingscomponent in het Gemeentefonds.

⁵ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011

⁶ Bron: Overzicht aantal leerlingen dd. 30 mei 2011

⁷ Bron: Overzicht onderwijsgebouwen en besturen per 1 januari 2011

Onderwijshuisvesting in Roosendaal in de periode 1997-2010, hoofdlijnen

Om in dit hoofdstuk een algemeen beeld te geven van de situatie in Roosendaal op het gebied van onderwijshuisvesting in de periode 1997 tot 2010, zijn onderstaand de belangrijkste aspecten benoemd.

1. Het openbaar basis- en voortgezet onderwijs is op 1 januari 1996 ondergebracht in 2 aparte Bestuurscommissies.
Per 1-1-2000 is de bestuurscommissie voor het openbaar voortgezet onderwijs (BOVOR) omgezet in een Stichting (SOVOR), en in 2004 heeft ook voor het openbaar primair onderwijs verzelfstandiging in de vorm van een stichting plaatsgevonden.⁸
2. Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs is in Roosendaal frequent bestuurlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen gevoerd. Achtereenvolgens is dit genoemd het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) vanaf 1997, het Lokaal Onderwijs Forum (LOF) vanaf 1998 en de Stuurgroep Educatie Roosendaal (STER) vanaf 2004.
3. Roosendaal profileert zich al jaren als "onderwijsstad"⁹.
4. Roosendaal kende gedurende de onderzoeksperiode één beoogd groot nieuwbouwgebied (Spoorhaven). Daarnaast is in de vorm van de Landerije een uitbreiding gerealiseerd van de wijk Kortendijk.
5. Voor een verbeterde huisvesting van scholen heeft Roosendaal naast de reguliere Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (VHO) en de cyclus van aanvragen en beoordelen van voorzieningen in het Onderwijs Huisvestingsprogramma (OHP) tevens een aantal maal een meer integrale aanpak voor meerdere jaren toegepast.
6. Deze aanpak heeft voor het primair onderwijs geresulteerd in een Integraal Huisvestingsplan (IHP 2000).
7. In het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs en Welzijn (IHP, 2000) zijn de fysieke knelpunten gesignaleerd. De gemeenteraad heeft in januari 2001 besloten om het IHP een vervolg te geven middels een Masterplan Onderwijs. In de bij dit Masterplan behorende Kadernotitie is de basis gelegd voor de onderwijshuisvestingscarrousel. Primair zijn daarbij de volgende beleidskeuzes gemaakt:
 - studie verrichten naar de meest voor de hand liggende unilocatie voor het Jan Tinbergen College incl. bewegingsonderwijs;
 - streven naar unilocatie voor het speciaal onderwijs de Sponder
 - streven naar een unilocatie voor het VMBO Da Vinci van de sg. Tongerlo in Roosendaal;
 - extra middelen inzetten bovenop de gelabelde gelden voor onderwijshuisvesting (Bestemmingsreserve onderwijshuisvesting).

⁸ Bron: Raadsbesluit 22 juli 2004; verdere verzelfstandiging en bestuurlijke schaalvergroting Openbaar Primair Onderwijs

⁹ Bron: Raadsmededeling 23 augustus 2011: "Een van de belangrijkste speerpunten voor Roosendaal is het aantrekkelijk zijn voor jonge talentvolle inwoners. Het Johan Cruyff College is op het gebied van onderwijs en sport daarvoor een strategische randvoorwaarde. Het past ook in de ambitie om een aantrekkelijke onderwijsstad te zijn met MBO-i- niveau. Ook het inspelen op de vraag naar HBO onderwijs in Roosendaal verdient alle aandacht. Gelukkig zijn op dit gebied de eerste resultaten al zichtbaar aan het worden. Hoewel Roosendaal te maken heeft met het gegeven dat de bevolking krimpt, vergrijsst en ontgroent, is het kunnen bieden van een sterke en volwaardige onderwijsketen (van jong tot oud, van lagere school tot hogere school) van cruciaal belang.

In overleg met het onderwijsveld is de zogenoemde onderwijscarrousel vervolgens verfijnd. Vastgesteld is dat de carrousel eerst in beweging kan komen nadat het Jan Tinbergen College (JTC) nieuwe huisvesting heeft gekregen.

8. Bij de realisatie van de nieuwe huisvesting voor het Jan Tinbergen College is een aanzienlijke vertraging opgetreden. De nieuwbouw is in januari 2012 in gebruik genomen.
9. Met deze operaties heeft de gemeente Roosendaal enige tientallen miljoenen geïnvesteerd in verbetering van de onderwijshuisvesting. Uit de vrijgekomen "Essentgelden" is € 14 mln gestort in de Bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting met het oog op toekomstige investeringen.
10. Begin 2011 hebben de gemeente en de besturen voor primair onderwijs zich verbonden om te komen tot een gezamenlijk strategisch huisvestingsplan.¹⁰ Door de daartoe ingestelde werkgroep Onderwijshuisvesting is in september 2011 de tussenrapportage "Op weg naar een strategisch huisvestingsplan voor het primair onderwijs" uitgebracht.¹¹

Niet bij dit onderzoek betrokken onderdelen van het onderwijshuisvestingsbeleid

Zoals hiervoor aangegeven richt dit onderzoek zich op de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs; de gymnastiekaccommodaties en de huisvesting van het speciaal onderwijs zijn niet bij dit onderzoek betrokken.

Om de lezer toch een volledig beeld te geven van de taken die de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting uitvoert worden onderstaand kort de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot deze taken aangegeven.

Gerealiseerde projecten

In de onderzoeksperiode zijn ten behoeve van het speciaal onderwijs en het bewegingsonderwijs de volgende projecten gerealiseerd:

- Nieuwbouw speciaal onderwijs de Kameleon incl. gymzaal
- Nieuwbouw gymzaal Vondelschool
- Nieuwbouw sportzaal Heerle.

Actuele ontwikkelingen

In Roosendaal wordt momenteel op het Zuidoostkwartier een nieuw Jeugdzorgonderwijscluster ontwikkeld door de lokale woningbouwcoöperatie. In dit cluster worden een instelling voor jeugdzorg (Juzt), kinderopvang (Kober) en het speciaal onderwijs REC4 De Fakkelt (Driespan) gehuisvest. Ook een nieuwe unilocatie voor het speciaal basisonderwijs De Sponder is een nadrukkelijke ambitie, die onderdeel uitmaakt van de onderwijscarrousel. De verwachting is dat dit op korte termijn tot uitvoering komt. Op het gebied van het bewegingsonderwijs wordt op het Zuidoostkwartier momenteel een bovenwijkse sporthal gerealiseerd (5 zaaldelen), welke overdag volledig ter beschikking staat aan de op het Zuidoostkwartier gevestigde scholen, het JTC en speciaal onderwijs De Fakkelt. Bovengenoemde projecten zijn in beleid verankerd, reeds enkele jaren in voorbereiding en komen in deze bestuursperiode ten uitvoering.

¹⁰ Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"

¹¹ Bron: Raadsmededeling 28 september 2011

Beantwoording van de onderzoeksvragen

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

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

De enquête die in Roosendaal is gehouden onder de betreffende schoolbesturen, kent een respons van 100%.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de schoolbesturen en de daaronder ressorterende scholen die voor van het invullen van de enquête zijn aangeschreven.

Voor dit onderzoek zijn 5 interviews gehouden te weten: twee met kernfunctionarissen van de gemeente, één met de wethouder, één met een vertegenwoordiger van een schoolbestuur uit het primair onderwijs en één met een vertegenwoordiger van een schoolbestuur uit het voortgezet onderwijs.

Aandachtspunten auditcommissie

Om de rapportage van de Rekenkamer zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de informatiebehoefte van de Raad is bij de voorbereiding van het onderzoek voorzien in een gesprek met een vertegenwoordiging van raadsleden. In dat gesprek zijn door of namens de Raad aandachtspunten aangegeven, waaraan voor zover mogelijk bij de uitvoering van het onderzoek dan ook concreet aandacht zal worden gegeven. Op 15 februari 2011 heeft in dit kader een gesprek plaatsgevonden tussen de Rekenkamer West-Brabant en de auditcommissie van de gemeente Roosendaal.

Vanuit de commissie wordt verzocht om bij de uitvoering van het onderzoek de volgende aandachtspunten / vragen te betrekken:

1. In het begin van 2011 hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan die relevant kunnen zijn voor de inhoud van dit onderzoek. Verzocht wordt deze bij het onderzoek te betrekken. In voorliggend rapport wordt daarop ingegaan.
2. Doordecentralisatie van gemeenten naar schoolbesturen, voor- en nadelen. Dit komt niet in deze rapportage aan de orde (de gemeente Roosendaal heeft tot dusver geen vormen van doordecentralisatie gekend), maar is wel een aandachtspunt in de koepelnotitie die naar aanleiding van dit (in vijf gemeenten uitgevoerde) onderzoek zal worden uitgebracht.
3. Door de systematiek van onderwijshuisvesting zelve veroorzaakte knelpunten, met name de lange periode die er vaak ligt tussen het moment waarop verschillen tussen de benodigde en feitelijke ruimte worden geconstateerd en de feitelijke maatregelen om tot aanpassing te komen (bijv. resulterend in langdurige tijdelijke huisvesting).
De oorsprong hiervan is gelegen in het realiteitsgehalte van de prognoses van de aantallen leerlingen, en de daarop gebaseerde berekening van het benodigde aantal lokalen. In voorliggend rapport wordt daarop ingegaan.
4. Inzicht in verantwoordelijkheden en kostenverdeling bij vorming brede scholen of andere vormen waarbij door combinatie van huisvesting voor verschillende functies "symbiose" wordt nagestreefd. In voorliggend rapport wordt daarop ingegaan.

Vanuit de commissie is, uit het oogpunt van een redelijke verdeling van lasten tussen gemeente en scholen, ook interesse in de ontwikkeling van de vermogenspositie bij de betrokken onderwijsinstellingen. Vanuit de Rekenkamer is aangegeven dat het onderzoek zich richt op de verantwoordelijkheden van, en financiering door de gemeente. In het onderzoek zal derhalve niet worden ingegaan op de ontwikkeling van de financiële positie bij onderwijsinstellingen.

5. Beleid

5.1. Inleiding

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

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

De beantwoording van deze deelvragen is opgesplitst in verschillende paragrafen waarin bevindingen zijn opgenomen inzake respectievelijk de inhoud, de totstandkoming van beleid, verantwoordelijkheden, inzicht, samenwerking met schoolbesturen, maatschappelijke ontwikkelingen, deelvragen en kaderstellende en controlerende functie Gemeenteraad. Per onderdeel is een norm gesteld waaraan de effectiviteit en doelmatigheid wordt getoetst.

5.2. Inhoud

Norm 1:

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

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 van de gemeente Roosendaal het model van de VNG voor de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs integraal vastgesteld. Gedurende de gehele onderzoeksperiode geldt deze verordening als het belangrijkste kader voor het onderwijshuisvestingsbeleid.

In de verordening staat ondermeer beschreven wanneer een schoolbestuur aanspraak kan maken op bepaalde voorzieningen en hoe de procedure voor het aanvragen van deze voorzieningen is geregeld. De gemeentelijke verordening van Roosendaal volgt grotendeels de VNG modelverordening.

Gedurende de onderzoeksperiode is de verordening op de volgende momenten vastgesteld, c.q. aangepast:

- 1996 vastgesteld.
- 1997 opnieuw vastgesteld, mede door de eerdere regelgeving van de gemeenten Roosendaal en Nispen en Wouw over te nemen; onderwerpen: o.a. klassenverkleiningsmaatregelen en gehandicaptenvoorzieningen en normbedragen conform VNG-advies¹², incl. verordening LOF.
- 1998 nieuwe verordening, naar aanleiding van "onbillijkheden" na praktijkervaringen het eerste jaar van het gedecentraliseerde beleid. Aangepast is o.a.: 10% opslag capaciteitsberekening voortgezet onderwijs, toepassing recente teldatumgegevens in verband met tijdsverloop-procedures, opname hardheidsclausule, wegnemen onduidelijkheden over de spoedprocedure, geen tijdslimiet aan verwijzing naar medegebruik, vergoeding begeleidingskosten na overleg met LOF, normen voor fietsenbergingen, verplichte realiseringstermijn wordt in tijd verlengd.¹³
- 1999 geen aanpassing, maar een B&W-besluit om art. 18 van de verordening stringenter toe te passen; hierin wordt bepaald dat toegekende voorzieningen voor een bepaalde datum uitgevoerd moeten worden, alsmede de procedure om verlenging daarvan voor een bepaalde datum aangevraagd te hebben.
- 2001 aanpassing verordening in verband met onbillijkheden; begeleidingskosten uitvoering onderhoud max. 5% van de totale kosten > f 10.000,-.¹⁴
- 2002 intrekken oude verordening, besluiten nieuwe verordening¹⁵ een en ander conform het advies van de VNG, hierbij is tevens besloten om het bestedingsplafond voor onderwijsvoorzieningen en de toekomstige toevoegingen (inkomsten gemeentefonds) in beeld te brengen.
- 2003 normbedragen, aanpassingen conform het advies van de VNG inzake ruimtenormen¹⁶
- 2006 normbedragen, aanpassen verordening in verband met dualisering; de Raad heeft het budgetrecht, stelt de verordening vast en behoudt beslissingsbevoegdheid tot eventuele doordecentralisatie. Het college stelt het bekostigingsplafond, het Programma en het Overzicht van niet toegekende aanvragen vast en mag beslissen over spoedaanvragen. De zorgplicht wordt hiermee expliciet een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het College en de Raad.¹⁷
- 2009 op basis van het VNG-advies intrekken verouderde verordening en vaststellen nieuwe verordening; belangrijkste veranderingen: WEC, gewichtenregeling, dualisering, vereenvoudiging ruimteberekeningen, normbedragen, bouwbesluit en aanbestedingsregels.¹⁸

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

¹² Bron: Raadsbesluit 27 november 1997, actualiseren van de gemeentelijke Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹³ Bron: Raadsbesluit 28 januari "Onbillijkheden" in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹⁴ Bron: B&W besluit 3 april 2001 Onbillijkheden huisvestingsverordening

¹⁵ Bron: Raadsbesluit 19 december 2002 Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹⁶ Bron: Raadsbesluit 19 december 2002 Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹⁷ Bron: Raadsbesluit 31 mei 2006 wijziging Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹⁸ Bron: Raadsbesluit 16 april 2009 Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

Voorts zijn er in de onderzoeksperiode andere, op onderwijshuisvesting betrekking hebbende verordeningen aangenomen en aangepast.

Het betreft de Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid, Lokaal Onderwijsforum (LOF)¹⁹ en de Verordening financiële en materiële gelijkstelling onderwijs.²⁰

Meerjarenplannen

Daarnaast hanteert de gemeente een meerjaren Masterplan Onderwijs, waarin scenario's zijn uitgewerkt per soort onderwijs, per wijk en/of clustering van scholen en waarin in principe de meerjaren budgetten zijn vastgelegd.

Voorts is daarin, volgens de gemeente, waar mogelijk, koppeling gelegd tussen welzijnaccommodaties, binnensportaccommodaties en onderwijshuisvesting²¹.

Het basisscenario uit het Masterplan is vervolgens uitgangspunt geweest voor het actualiseren van de Verordening.

Chronologisch zijn in Roosendaal de volgende meerjaren(beleids- of huisvestings)-plannen toegepast:

- 1997 Verordening, welke als uitgangspunt dient voor alle latere meerjarenplannen
- 2000 Integraal Huisvestingsplan
- 2002 Kadernotitie en Masterplan
- 2004 Onderwijscarousel; in uitvoering, afhankelijk van beschikking voortgezet onderwijs
- 2011 Strategisch huisvestingsplan primair onderwijs²²

Beoordeling 1:

De gemeente voldoet aan de gestelde norm door haar beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting te verwoorden in een gemeentelijke verordening, welke grotendeels is gebaseerd op de modelverordening van de VNG. Deze verordening wordt frequent inhoudelijk en financieel geactualiseerd. Zo is er een notitie "onbillijkheden" opgesteld, waarin oplossingen worden besloten voor een aantal lokaal ervaren onbillijkheden uit de (model)verordening.

Daarnaast hanteert de gemeente een meerjaren Masterplan Onderwijs, waarin scenario's zijn uitgewerkt per soort onderwijs, per wijk en/of clustering van scholen en waarin in principe de meerjaren budgetten zijn vastgelegd. Voorts is daarin, waar mogelijk, een koppeling gelegd tussen welzijnaccommodaties, binnensportaccommodaties en onderwijshuisvesting. Het basisscenario uit het Masterplan is vervolgens uitgangspunt geweest voor het actualiseren van de Verordening.

¹⁹ Bron: Raadsbesluit 12 december 2002 Verordening Overleg Lokaal; Onderwijsbeleid

²⁰ Bron: Raadsbesluit 25 februari 2010 Verordening Financiële en Materiële Gelijkstelling Onderwijs

²¹ Bron: interview kernfunctionarissen

²² Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"

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.

Cyclus en overlegstructuren

De basis van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Roosendaal bestaat uit het volgen van de (model)Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. In deze verordening staat onder andere de jaarlijkse planning met betrekking tot de cyclus van Programma en Overzicht beschreven. De gemeente Roosendaal volgt deze cyclus wat resulteert in het jaarlijkse Huisvestingsprogramma. In de Bestuursopdracht "Duurzame financiering onderwijshuisvesting" is de intentie aangegeven om vanuit de jaarlijkse Huisvestingsprogramma's een Meerjaren Investeringsprogramma op te stellen²³.

Sinds de invoering van de verantwoordelijkheid van de onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs is in Roosendaal frequent (minimaal de vereiste éénmaal per jaar) bestuurlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen gevoerd. Achtereenvolgens is dit genoemd het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) vanaf 1997, het Lokaal Onderwijs Forum (LOF) vanaf 1998 en het (STER) vanaf 2007, in het vervolg te noemen Bestuurlijk Overleg (BO).

Het Huisvestingsprogramma wordt door de gemeente opgesteld op basis van de ingediende (huisvestings)aanvragen door de schoolbesturen.

Het concept wordt door de betreffende wethouder met de schoolbesturen besproken in het Bestuurlijk Overleg en volgt vervolgens de procedure, zoals beschreven in bijlage 7.

Het Huisvestingsprogramma wordt door het College vastgesteld en de Raad voteert het benodigde krediet.

Naast de jaarlijkse procedure zijn gedurende de onderzoeksperiode parallel daaraan nog meerjarenplannen opgesteld. Deze meerjarenplannen volgen voor wat betreft de voorbereiding en besluitvorming dezelfde overlegstructuren als de jaarlijkse cyclus voor het Huisvestingsprogramma.

Reacties in interviews

Uit interviews met de schoolbesturen blijkt het primair onderwijs in het algemeen positief te oordelen over de inhoud en de totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid. "De gemeente stelt samen met de schoolbesturen een visie op. Minder te spreken over de gemeente is men als het gaat om beslissingen. Deze worden ad hoc genomen of gaan volgens een cyclus vol procedures. Daarnaast ervaren besturen het als vervelend dat veel beslissingen afhankelijk zijn van de financiën van de gemeente.

Er wordt nu gewerkt aan de totstandkoming van een Meerjaren Onderwijs Huisvestingsplan. Een groot schoolbestuur voor primair onderwijs is vooralsnog weinig optimistisch omdat er naar verwachting suboptimale oplossingen worden voorgesteld.²⁴

²³ Bron: Bestuursopdracht "Duurzame financiering onderwijshuisvesting"

²⁴ Bron: interviews schoolbesturen

Het voortgezet onderwijs geeft aan dat het onderwijshuisvestingsbeleid vooral gericht is op primair onderwijs en de voorschool. "Door het ontbreken van beleid en visie kunnen er geen keuzes worden gemaakt of onderbouwingen worden gegeven ten aanzien van nieuwbouw of de toekomst van oude gebouwen.

Een groot regionaal schoolbestuur ziet ook geen logica in de keuzes en aansluiting bij de ambities. Hier is wel behoefte aan. De discussie rondom de nieuwbouw van het Da Vinci College (DVC) speelt al sinds 2000 en de gemeente reageert hierbij aarzelend en vindt het lastig. Voorts stelt zij dat de Onderwijscarousel ook volledig buiten het voortgezet onderwijs zou zijn omgegaan. De gemeente stelt echter dat de voornaamste bewegingen in de carousel resulteren in twee nieuwbouwscholen voor voortgezet onderwijs en dat dit heel nadrukkelijk in overleg met besturen tot stand is gekomen.

Volgens een groot bestuur heeft de Raad geen rol en worden er geen kaders gesteld en niet gecontroleerd. De Raad heeft geen idee wat er met de gelden (ten behoeve van het VO in het gemeentefonds) gebeurt." ²⁵

Eén en ander is volgens het geïnterviewde schoolbestuur een opmaat voor gehele of gedeeltelijke doordecentralisatie²⁶.

Grote besturen voor zowel primair als voortgezet onderwijs zien in doordecentralisatie een oplossing voor de door hen gesignaleerde belemmeringen, zie hoofdstuk 5.6.

Tenminste één regionaal bestuur voor voortgezet onderwijs is voorstander van doordecentralisatie en is van mening dat zij meer met de middelen die de gemeente ontvangt voor het VO zou kunnen doen dan de gemeente zelf.

Andere voordelen ziet het schoolbestuur in de snelheid om projecten te realiseren en meer financiële mogelijkheden. Dit bestuur zou bij een doordecentralisatie ook prestatie-afspraken willen maken.

De gemeente staat welwillend tegenover het onderzoeken van de mogelijkheden tot doordecentralisatie. Met diverse besturen wordt hierover oriënterend gesproken. Er zal moeten blijken of dit wenselijk is en financieel haalbaar is. Het betreffende schoolbestuur ziet doordecentralisatie als een kans voor de gemeente, aangezien de schoolbesturen prima samenwerken. Vooralsnog maakt de gemeente te weinig gebruik van de samenwerking met de schoolbesturen²⁷.

Het voortgezet onderwijs geeft aan dat het overleg vooral gericht is op het primair onderwijs en dat voor het voortgezet onderwijs bilateraal overleg, dan wel overleg op basis van concrete huisvestingsprojecten per onderwijslocatie in de praktijk vaker voorkomt dan plenair overleg. Een regionaal schoolbestuur voor voortgezet onderwijs heeft het idee dat de gemeente minder uit geeft aan onderwijs dan dat er binnen komt.²⁸

Overleg m.b.t. duurzame financieringswijze

In 2011 ontstaat een intensieve samenwerking tussen de gemeente en de schoolbesturen voor primair onderwijs met als doel een duurzame financieringswijze te ontwikkelen voor onderwijshuisvesting. Niet alleen krimp, maar ook onderwijshuisvesting gerelateerd aan overige maatschappelijke ontwikkelingen zijn daarbij de issues.²⁹

²⁵ Bron: interviews schoolbesturen

²⁶ Bron: interviews schoolbesturen

²⁷ Bron: interviews schoolbesturen

²⁸ Bron: interviews schoolbesturen

²⁹ Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"

Beoordeling 2:

Het onderwijshuisvestingsbeleid komt tot stand op basis van vaste overlegstructuren met de betreffende schoolbesturen in het Bestuurlijk Overleg, in Roosendaal achtereenvolgens OOGO, LOF en STER genoemd. De besluitvorming vindt plaats volgens de structuur beschreven in de Verordening Huisvesting Onderwijs. De rollen van besturen, het College en de Raad zijn hierin duidelijk. Hoewel er formeel wordt voldaan aan de norm inzake de vaste overlegstructuren, blijkt in de praktijk dat het schoolbesturen niet altijd duidelijk is hoe beslissingen tot stand komen. Het voortgezet onderwijs geeft aan dat het overleg vooral gericht is op het primair onderwijs en dat voor het voortgezet onderwijs bilateraal overleg, dan wel overleg op basis van concrete huisvestingsprojecten per onderwijslocatie in de praktijk vaker voorkomt dan plenair overleg.

5.4. Verantwoordelijkheden

Norm 3:

Bij de beleidsvorming zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de schoolbesturen over ieders verantwoordelijkheid c.q. de wijze waarop waar nodig afstemming plaatsvindt. Als onderdeel hiervan zijn tevens afspraken gemaakt met betrekking tot eventuele (gedeeltelijke) doordecentralisatie van verantwoordelijkheden en budgetten.

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

Algemeen

In hoofdstuk 3 van deze nota 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 voortgezet onderwijs vastgelegd. De uitvoering van deze wettelijke verdeling is verankerd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Met het uitvoeren van de verordening voldoet de gemeente Roosendaal aan haar verantwoordelijkheid met betrekking tot onderwijshuisvesting.

Specifieke afspraken

In het Bestuurlijk Overleg en de voorbereidende overleggen zijn gedurende de onderzoeksperiode o.a. aanvullende afspraken gemaakt over of heeft de gemeente een standpunt ingenomen met betrekking tot de verantwoordelijkheid ten aanzien van (gebouwelijke aspecten) voor wat betreft de inhoudelijke ontwikkelingen die relatie hebben met onderwijshuisvesting.

Zo is er bijvoorbeeld in 2005 een gezamenlijke visie ontwikkeld voor de brede school in Kalsdonk. De gemeente heeft een drietal centrale thema's geformuleerd: Lerende buurt, Gezonde buurt en Samen leven en samen doen. Het schoolbestuur, de Stichting Katholiek Primair Onderwijs Roosendaal (KPO) heeft het initiatief genomen om tot een inhoudelijke samenwerking te komen. KPO heeft daarbij de overige maatschappelijke partijen die actief zijn in Kalsdonk betrokken bij een werkgroep die de samenwerking verder vorm moest geven. Het daaruit voortvloeiend visiedocument heeft KPO ontwikkeld tot een fysiek plan, waarvoor in 2005 middelen beschikbaar werden gesteld door de gemeente.³⁰

³⁰ Raadsbesluit 28 april 2005 Brede School Zwanehof

Kruisjeslijst

De strikte scheiding in verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijs-huisvesting is geregeld in de verordening. Hierbij wordt de zgn. kruisjeslijst toegepast. Hierin staat per (gebouw)onderdeel waarvoor de gemeente dan wel het schoolbestuur verantwoordelijk is. De gemeente Roosendaal heeft naast deze gangbare kruisjeslijst bij een beperkt aantal projecten afwijkingen op deze standaard toegepast.

Het betreft dan gebouwen voor meerdere functies, waarbij de gemeente optreedt als huurder van derden ten behoeve van de huisvesting van regulier onderwijs. Voorbeelden daarvan zijn de huisvesting van Aramis in het Jeugdzorgonderwijs-centrum Zuidoostkwartier.³¹

Reacties in interviews

Uit interviews blijkt dat de schoolbesturen niet positief zijn over de beslissingsbereidheid en –snelheid van de gemeente. Beslissingen zouden in hun perceptie te vaak ad hoc worden genomen of gaan volgens langdurige cycli vol procedures. Daarnaast ervaren besturen het als vervelend dat veel beslissingen afhankelijk zijn van de financiën van de gemeente.³²

De brandweer heeft alle scholen geïnspecteerd op brandveiligheid. In het HPO zijn vervolgens de benodigde aanpassingen opgenomen. De gemeente heeft het merendeel van de aanpassingen bekostigd.

Daarnaast heeft de gemeente geparticipeerd aan de landelijke subsidieregeling Binnenklimaat. Deze subsidieregeling, die is gebaseerd op cofinanciering met de schoolbesturen, is bedoeld voor gebouwelijke aanpassingen om het binnenklimaat te verbeteren en wordt momenteel uitgevoerd.

Ontwikkelingen 2011

In 2011 ontstaat een samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen voor primair onderwijs, waarin gezamenlijk wordt opgetrokken om de onderwijs-huisvesting zowel kwantitatief als kwalitatief op het gewenste peil te brengen binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente.³³

Beoordeling 3:

Bij de beleidsvorming worden in de gemeente Roosendaal duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de schoolbesturen over ieders verantwoordelijkheid c.q. de wijze waarop waar nodig afstemming plaatsvindt. Zo is er voor het bredeschoolconcept in Kalsdonk een gezamenlijke visie ontwikkeld tussen gemeente, schoolbestuur en samenwerkingspartners. Deze visie is door het schoolbestuur vertaald in een fysiek plan. Eventuele doordecentralisatie is bij grotere schoolbesturen bespreekbaar, danwel volgens hen gewenst. Hoewel de gemeente daar welwillend tegenover zou staan is doordecentralisatie nog geen onderwerp van structureel overleg. In cofinancieringsvorm zijn op basis van Rijksregelingen gebouwmatige aanpassingen gedaan ten behoeve van de verbetering van het binnenklimaat die tevens hebben geresulteerd in exploitatiekostenverlaging ten behoeve van de schoolbesturen.

³¹ Kruisjeslijst bijlage 1 bij Verordening, gepubliceerd 1 september 2008

³² Bron: interviews schoolbesturen

³³ Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"

5.5. Inzicht

Norm 4:

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

Norm 5:

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

Kwantitatief

Algemeen

De kwantiteit van schoolgebouwen is objectief weer te geven en betreft hoofdzakelijk de capaciteit van het schoolgebouw uitgedrukt in lokalen of vierkante meters.

In de gemeentelijke verordening is bepaald dat de capaciteit van de schoolgebouwen voor primair onderwijs moet worden vastgesteld. Het College heeft in de frequente aanpassingen van de Verordening de capaciteitsbepaling vastgesteld.

Hierbij geldt dat de functionele capaciteit, oftewel het totaal aantal ruimtes dat effectief kan worden ingezet als onderwijsruimtes, lager kan liggen dan de totale gebouwoppervlakte. Dit is vooral aan de orde bij (oudere) gebouwen met een inefficiënte ruimte-indeling.

Registratie

De gemeente Roosendaal beschikt niet over een eenduidige registratie van het kwantitatieve onderwijsgebouwenbestand. Er zijn registraties in de vorm van aantallen lokalen en registraties in de vorm van m²'s bruto vloeroppervlak. Deze data betreffen soms louter de schoolgebouwen, maar soms ook de schoolgebouwen inclusief de gymnastieklokalen. Ook de registratie van eventueel medegebruik is niet eenduidig. Dit kan er toe leiden dat er onduidelijkheden ontstaan in de interpretatie van de capaciteit van schoolgebouwen bij aanvragen voor uitbreiding, dan wel medegebruik en verwijzing naar leegstand.³⁴

In de werkgroep onderwijshuisvesting is het ontbreken van eenduidige registratie onderwerp van onderzoek. In de tussenrapportage is een voorstel gedaan voor registratie.³⁵ In een zgn. datacard (Figuur 3, volgende pagina) worden de belangrijkste gebouwgegevens geregistreerd en bijgehouden.

³⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

³⁵ Bron: Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting, 28 september 2011

Datacard Onderwijshuisvesting

invuldatum: 30-06-2011



ALGEMENE GEGEVENS:	
School:	Jeroen Bosch
Brin:	17 DW
Adres:	Kloosterstraat 13
Gemeente:	Roosendaal
Wijk of Dorp:	Centrum
Eigendom:	KPO
Denominatie en uniciteit:	RK
Onderwijsconcept en uniciteit:	Leerstof jaarklassen systeem
Zorgprofiel en uniciteit:	Brede zorgschool
Bouwjaar:	1969
Uitbreidingen / renovaties:	2003 (uitbreiding)
Oppervlakte onderwijsgebouw (m2):	837 m2 (permanente lokalen)
Capaciteit permanente lokalen (st):	15
Capaciteit noodlokalen (st):	3 (161,7 m2)
Aantal lokalen in medegebruik aan / bij onderwijs	0
Oppervlakte perceel in eigendom (m2):	4855
Oppervlakte perceel in gebruik:	n.t.b.
Buitenruimte totaal (m2)	n.t.b.
Buitenruimte verhard (m2)	n.t.b.
Buitenruimte onverhard (m2)	n.t.b.
boekwaarde opstal 01-01-2011 (€) :	512.019 (excl. Gymzaal en inventaris)
kapitaallast 2011 (€):	45.897 (excl. Gymzaal en inventaris)
Eigen gymzaal ja/nee:	ja
Bijzonderheden 1:	
Bijzonderheden 2:	

BEZETTING		Kolom1	Kolom2	Kolom3	Kolom4
Leerlingprognose					
verwachte krimp t/m 2020:	- 6%	> - 25%	- 25% tot -10%	-15% tot -5%	< -5%
verwachte krimp t/m 2030:	-12%	> - 30%	- 30% tot -20%	-20% tot -10%	< -10%
benutting					
leegstand onderwijscapaciteit huidig	0				
leegstand onderwijscapaciteit 2020	0				
leegstand onderwijscapaciteit 2028	0				
Medegebruik en verhuur door/aan derden					
aantal dagdelen per week medegebruik onder schooltijd					
aantal dagdelen per week medegebruik buiten schooltijd					
aantal dagdelen per week verhuur onder schooltijd	4				
aantal dagdelen per weekverhuur buiten schooltijd					

TECHNISCHE EN FINANCIËLE KWALITEIT		Kolom1	Kolom2	Kolom3	Kolom4
Bouwtechnische kwaliteit					
beoordeling schouw buitenzijde			matig		
beoordeling schouw binnenzijde				voldoende	
beoordeling schouw totaal				voldoende	
Gemiddelde onderhoudskosten per jaar / m2	n.t.b.				
onderhoudskosten gemeente 2011-2019	n.t.b.				
onderhoudskosten bevoegd gezag 2011-2019	n.t.b.				
onderhoudskosten gemeente 2011 2029	n.t.b.				
onderhoudskosten bevoegd gezag 2011-2029	n.t.b.				
afwijking t.o.v. gem. onderhoudskosten gemeente	n.t.b.				
afwijking t.o.v. gem. onderhoudskosten bevoegd gezag	n.t.b.				
Kwaliteit binnenmilieu					
thermisch comfort zomer huidig	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
thermisch comfort winter huidig	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
luchtkwaliteit huidig	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
realisatiefactor EBA advies	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
thermisch comfort zomer te behalen	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
thermisch comfort winter te behalen	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
luchtkwaliteit te behalen	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
Energiezuinigheid					
energielabel huidig	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
energielabel na maatregelen	niet bekend, geen EBA uitgevoerd				
elektriciteit (Kwh/m2)	onbekend				
gas (m3/m2)	onbekend				
relatie energieverbruik en bezetting:	onbekend				

TOEKOMSTBESTENDIGHEID	slecht	matig	voldoende	goed
Functionaliteit				
buitenruimte per leerling (m2)	n.t.b.			
afstand tot gymaccommodatie (m1 hemelsbreed)	0			
veilige ligging en bereikbaarheid	n.t.b.			
geografische spreiding (t.o.v gelijksoortige concepten)	n.t.b.			
Flexibiliteit				
mogelijkheden bestemmingsplan/perceel	n.t.b.			
indeelbaarheid en flexibiliteit	n.t.b.			
toegankelijkheid minder validen	n.t.b.			
Strategische waarde				
architectonische waarde en historische waarde	n.t.b.			
mogelijkheid tot herontwikkeling	n.t.b.			
Wijkontwikkelingen				
onderwijscapaciteit / leerlingaantal in wijk 2020	n.t.b.			
onderwijscapaciteit / leerlingaantal in wijk 2030	n.t.b.			

Prognoses

In de prognoserapportages, die door een daartoe erkend extern bureau zijn opgesteld, is aangegeven dat er gebruik wordt gemaakt van het GBPRO en G4Pro model, dat tevens is gebruikt voor de bevolkingsvoorberekeningen van de onderscheiden buurten in Roosendaal.

De in de G4Pro gehanteerde prognosemethodiek voldoet aan het Programma van Eisen dat door het VNG in overleg met de besturenorganisaties is vastgesteld en als zodanig is opgenomen in de Verordening voorzieningen huisvesting van de gemeente Roosendaal.

Tweejaarlijks worden door het extern bureau de leerlingenprognoses geactualiseerd. Deze prognoses worden gebruikt voor het beoordelen van de huisvestingsaanvraag (voor het HPO). Er vindt geen vergelijking plaats van de ontwikkeling van de werkelijke leerlingenaantallen in relatie tot de leerlingenprognoses. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er wel monitoring van de leerlingenaantallen plaatsvindt waar dit voor de besluitvorming en het maken van keuzen relevant is.

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

De gemeente Roosendaal levert voor het opstellen van de leerlingenprognoses de gegevens aan met betrekking tot de bevolking en leerlingenaantallen in de voorafgaande periode. Tevens levert de gemeente de gegevens aan met betrekking tot de woningvoorraad en de toekomstige wijzigingen daarin.³⁶

In het laatste prognoserapport is voor het primair onderwijs voor het eerst de ruimtebehoefte berekend volgens de ruimtenormen in de toen geldende verordening. Deze ruimtebehoefte is per onderwijslocatie berekend in zowel m²'s als aantal lokalen. Een getotaliseerde samenvatting van de ontwikkeling van de ruimtebehoefte gedurende de prognoseperiode is niet opgenomen.³⁷

In het prognoserapport voor het voortgezet onderwijs is tevens de ruimtebehoefte berekend volgens de ruimtenormen in de toen geldende verordening. Deze ruimtebehoefte is per onderwijslocatie berekend in zowel m²'s als aantal lokalen. Een getotaliseerde samenvatting van de ontwikkeling van de ruimtebehoefte gedurende de prognoseperiode is niet opgenomen.³⁸

In paragraaf 6.2. wordt bij wijze van verdieping nog nader ingegaan op de voorspellende waarde van de opgestelde prognoses. Daarbij blijkt dat er met name bij het primair onderwijs op de middellange termijn grote verschillen zijn tussen de oorspronkelijke prognoses en de werkelijke aantallen leerlingen. Omdat de prognoses elke twee jaar worden geactualiseerd op basis van de werkelijke leerlingenaantallen worden de aanvankelijk te hoge prognoses geleidelijk bijgesteld.

In het Bestuurlijk Overleg worden ontwikkelingen met betrekking tot het dalende aantal leerlingen besproken. Ook de Raad wordt hierbij betrokken door middel van Raadsmededelingen. Uit de Raadsmededeling van 16 september 2009 "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting" blijkt: "De bovenstaande factoren - in het bijzonder het ontstaan van grote overcapaciteit versus het zich aankondigen van substantiële vervangingsinvesteringen - in het licht van het

³⁶ Bron: Tweejaarlijkse updates van de leerlingprognoses

³⁷ Bron: Prognoses maart 2009

³⁸ Bron: Prognoses maart 2009

ontbreken van structurele dekking daartoe, maken de problematiek meervoudiger en complexer dan eerder verwacht. Duurzame oplossingen voor onze onderwijs-huisvestingsopgaven zullen daarom ingrijpende, weloverwogen, strategische keuzen vereisen. Mede door de samenhangende prioriteiten –businessplan Majeure Opgaven, Stimuleringsprogramma Economische Crisis, nieuwbouw TJC, voorbereiding nieuwbouw VMBO- is het ons niet gelukt nu reeds het toegezegde plan met oplossingsrichtingen aan u te presenteren”.

Gestreefd wordt naar een geactualiseerd, c.q. nieuw Integraal Meerjaren Investeringsplan Onderwijshuisvesting, dat in het voorjaar van 2010 gereed is teneinde betrokken te worden bij de start van een nieuwe bestuursperiode.³⁹

Uit de interviews met kernfunctionarissen blijkt dat het doel daarvan is om gezamenlijk tot een reductie van het aantal onderwijslocaties te komen en meer in algemene zin een onderwijshuisvestingscapaciteit die aansluit bij de behoefte. De ontwikkelingen worden wel breder besproken (zie tussenrapportage Toekomstvisie) maar het doel van de gemeente is niet het opstellen van een integraal accommodatiebeleid. De focus ligt op onderwijs, en leegstand wordt momenteel met aanpalende activiteiten (verbreding) ingevuld.

De registratie van eventueel medegebruik is niet eenduidig. Dit kan er toe leiden dat er onduidelijkheden ontstaan in de interpretatie van de capaciteit van schoolgebouwen bij aanvragen voor uitbreiding, dan wel medegebruik en verwijzing naar leegstand.

Voor wat betreft tijdelijke huisvesting worden de kaders van de verordening gebruikt. Het doel nu is om de tijdelijke huisvesting zo veel mogelijk af te bouwen en meer te verwijzen naar leegstand.

De gemeente is op zoek naar een gebouwbeheersysteem waarin ook informatie over leerlingaantallen kan worden verwerkt.⁴⁰

Beoordeling 4 (kwantitatief):

Het beleid kan niet tot stand komen op basis van een goed en actueel inzicht in de bestaande kwantiteit, omdat de gemeente niet beschikt over een eenduidige registratie van het kwantitatieve onderwijsgebouwenbestand. Er zijn registraties in de vorm van aantallen lokalen en registraties in de vorm van m²'s bruto vloeroppervlak. Deze data betreffen soms louter de schoolgebouwen, maar soms ook de schoolgebouwen inclusief de gymnastieklokalen. Ook de registratie van eventueel medegebruik is niet eenduidig. Dit kan er toe leiden dat er onduidelijkheden ontstaan in de interpretatie van de capaciteit van schoolgebouwen bij aanvragen voor uitbreiding, danwel medegebruik en verwijzing naar leegstand. Op dit moment voert de gemeente onderzoek naar de wijze waarop gemeentelijk vastgoed eenduidig kan worden geregistreerd.

³⁹ Bron: Raadsmededeling van 16 september 2009 “Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting”

⁴⁰ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

Beoordeling 5 (kwantitatief):

De gemeente stelt tweejaarlijks een leerlingenprognose op. Daarbij blijkt dat er met name bij het primair onderwijs op de middellange termijn grote verschillen zijn tussen de oorspronkelijke prognoses en de werkelijke aantallen leerlingen. Omdat de prognoses elke twee jaar worden geactualiseerd op basis van de werkelijke leerlingenaantallen worden de aanvankelijk te hoge prognoses geleidelijk bijgesteld.

Kwaliteit

Technische kwaliteit schoolgebouwen

In 2010 is door een extern bureau een schouw naar de technische kwaliteit van schoolgebouwen uitgevoerd. Alle schoolgebouwen zijn geschouwd op basis van 4 kwaliteitsniveaus. Hierbij is niet beschreven wat onder deze kwaliteitsniveaus wordt verstaan. Er wordt overigens door de gemeente⁴¹ niet verwacht dat dit tot problemen of discussies zal leiden.

Het resultaat van de schouw van de technische staat van de buitenkant van de gebouwen (het deel waarvoor de gemeente verantwoordelijk is) geeft een overall-score van "voldoende"⁴². Uit de enquête onder schoolbesturen volgt op dit onderdeel de score "matig tot voldoende"⁴³.

De schoolbesturen beschouwen daarmee de technische staat van hun gebouwen als slechter dan het externe bureau.

Formulier bouwkundige opname

Het formulier bouwkundige opname wordt alleen gebruikt voor vervangende nieuwbouw. De beoordeling van onderhoud vindt plaats op basis van beoordeling door een extern bureau. Het extern bureau adviseert haar bevindingen aan de gemeente, die dit vervolgens met het bestuur bespreekt en uiteindelijk besluit tot opneming in het Programma of het Overzicht niet-gehonoreerde aanvragen.

Functionele aspecten

Bij de rapportage m.b.t. de schouw is als bijlage een trenddocument gevoegd, waarin ook functionele aspecten en wensen aan bod zijn gekomen. Het trenddocument heeft voorsnog niet geleid tot functionele gebouwelijke aanpassingen. Dit trenddocument biedt input in de gesprekken met schoolbesturen over de toekomstige huisvesting, welke moeten leiden tot het formuleren van nieuw onderwijshuisvestingsbeleid. De Raad wordt periodiek geïnformeerd over dit proces.

De brandweer heeft alle scholen geïnspecteerd op brandveiligheid. In het HPO zijn vervolgens de benodigde aanpassingen opgenomen.

De gemeente heeft het merendeel van de aanpassingen bekostigd. Deze extra bekostiging is nader toegelicht in het dekkingsvoorstel behorende bij het HPO.

In 2009 heeft de gemeente, ten aanzien van de subsidieregeling Binnenmilieu (Rijksoverheid) van scholen, Energie Binnenmilieu Adviesrapportages (EBA's) laten opstellen. Deze subsidieregeling, die is gebaseerd op cofinanciering met de school-

⁴¹ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

⁴² Bron: Bouwtechnische schouw 1 april 2010

⁴³ Bron: enquête schoolbesturen

besturen, is bedoeld voor gebouwmatige aanpassingen om het binnenklimaat te verbeteren en wordt momenteel uitgevoerd. Op basis van prioriteitstelling wordt in het Bestuurlijk Overleg bepaald welke scholen voor welke activiteiten in aanmerking komen om mee te doen in de subsidieaanvraag. In interviews geven schoolbesturen aan dat de maatregelen die werden opgenomen in de aanvraag met name maatregelen betroffen die het energieverbruik terugbrachten.

Verder zijn ook de onderwijskundige vernieuwingen uitgevoerd waardoor de functionaliteit van de scholen vaak is verbeterd. Tevens wordt door wijzigingen in het bouwbesluit aangesloten bij de kwalitatieve behoefte van gebruikers van schoolgebouwen.

Beoordeling 4 (kwaliteit):

De gemeente heeft een actueel inzicht in de technische kwaliteit van schoolgebouwen. Recent is door een extern bureau een schouw naar de technische kwaliteit van schoolgebouwen uitgevoerd. Aansluitend op de schouw is er ook een trenddocument opgesteld, waarin ook functionele aspecten en wensen aan bod zijn gekomen. Dit inzicht is de beoordelingsgrondslag van huisvestingsaanvragen.

Beoordeling 5 (kwaliteit):

De ontwikkeling van de kwalitatieve behoefte naar onderwijshuisvesting is moeilijk te voorspellen. De technische en functionele kwaliteit van schoolgebouwen, waaronder binnenklimaat, de flexibiliteit, (brand)veiligheid en duurzaamheid, dient voornamelijk door de schoolbesturen te worden aangegeven. In de onderzoeksperiode zijn met de schoolbesturen afspraken gemaakt over aanpassingen met betrekking tot het binnenmilieu en brandveiligheid. Op basis hiervan heeft besluitvorming plaatsgevonden en zijn de schoolgebouwen hierop, waar nodig, kwalitatief aangepast.

5.6. Samenwerking met schoolbesturen

Norm 6:

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

Het overleg tussen de gemeente Roosendaal en de schoolbesturen is formeel verankerd in het Bestuurlijk Overleg. De specifieke invulling en frequentie van dit overleg zijn niet (wettelijk) vastgelegd. In het Bestuurlijk Overleg vindt discussie plaats over voorgenomen beleidsaanpassingen, het huisvestingsprogramma en -overzicht en kunnen partijen zelf onderwerpen inbrengen.

In Roosendaal vindt dit overleg (STER-overleg, zie hierna) 5 maal per jaar plaats; het betreft dan doorgaans niet de normaal-cyclische aanvraagprocedures, maar bijvoorbeeld tussentijdse maatregelen als de cofinanciering van het binnenklimaat, brandveiligheidsvoorzieningen e.d. Daarnaast zijn de meerjarenplannen als het IHP en het Masterplan alsmede de onderwijscarousel onderwerpen die in dit bestuurlijk overleg besproken worden.

Sinds de invoering van de verantwoordelijkheid van de onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs is in Roosendaal frequent bestuurlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen gevoerd. Achtereenvolgens is dit genoemd het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) vanaf 1997, het Lokaal Onderwijs Forum (LOF) vanaf 1998 en het (STER) vanaf 2007, in het vervolg te noemen Bestuurlijk Overleg (BO).

In de periode 2000-2002 heeft de gemeente een aantal plannen opgesteld voor de huisvesting van onderwijs. Deze plannen zijn vervat in het masterplan Onderwijs en de Kadernotitie Masterplan Onderwijs Roosendaal. Hierin zijn knelpunten signaleerd.

In de interviews met kernfunctionarissen van de gemeente geven zij aan dat de schoolbesturen door de gemeente zijn uitgenodigd in voorbereidende overleggen en de verdere uitwerking van concept beleidsstukken. Daarnaast zijn er voor specifieke thema's aparte werkgroepen. In deze werkgroepen gaan schoolbesturen en ambtenaren gezamenlijk aan de slag. In de interviews met kernfunctionarissen van de gemeente geven zij aan dat de verantwoordelijkheid van de output daarvan vooral bij de schoolbesturen zou moeten liggen. Verder is er momenteel overleg met schoolbesturen over het thema krimp. Gezamenlijk worden consequenties en oplossingen ten aanzien van de huisvesting besproken ("traject toekomstvisie onderwijshuisvesting"). Doordecentralisatie is vooral een wens van de grotere schoolbesturen voor primair onderwijs en die wens is ook bij het VO aanwezig. Motieven hiervoor zijn meer vrijheid en sneller handelen.⁴⁴

De meningen van schoolbesturen over de samenwerking met betrekking tot de inhoud van het beleid en de procedures zijn divers.

Het primair onderwijs geeft aan dat het HPO wordt opgesteld op basis van de aanvragen door de schoolbesturen. Er is hierbij geen overleg met de schoolbesturen vooraf. Omdat er geen meerjarenvisie zou zijn leidt dit volgens hen tot suboptimale oplossingen.

⁴⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

De aanvragen voor wat het onderhoud betreft worden beoordeeld door een externe partij. Bij de onderhoudsactiviteiten is eveneens geen link met de toekomst (en krimp).

Op basis van de conjunctuur worden sommige plannen aangepast. Zo worden nieuwe plannen volgens de besturen met name financieel beoordeeld in plaats van inhoudelijk. In het primair onderwijs, zo blijkt uit de interviews, wordt verondersteld dat er effectiever en slimmer met de huisvesting van onderwijs kan worden omgegaan en er nu een kans ligt om samen aan een visie en het beleid te werken, maar dat de vrees bestaat dat de bezuinigingen hier een dominante rol in gaan spelen.⁴⁵

Het voortgezet onderwijs geeft aan dat er wel overleg en samenwerking is met de gemeente op basis van grote projecten, maar dat overleg over de bestaande, te handhaven locaties ontbreekt. Vooral het voortgezet onderwijs maant de gemeente tot het formuleren van een visie op onderwijshuisvesting c.a., waarbij het ondernemerschap van schoolbesturen moet worden gestimuleerd, gefaciliteerd en gewaardeerd.⁴⁶

Het voortgezet onderwijs geeft aan dat het onderwijshuisvestingsbeleid gericht is op primair onderwijs en de voorschool. "Door het ontbreken van beleid en visie kunnen er geen keuzes worden gemaakt of onderbouwingen worden gegeven ten aanzien van nieuwbouw of de toekomst van oude gebouwen."

Een groot regionaal schoolbestuur "ziet ook geen logica in de keuzes en aansluiting bij de ambities. Hier is wel behoefte aan. De discussie rondom de nieuwbouw van het Da Vinci College (DVC) speelt al sinds 2000 en de gemeente reageert hierbij aarzelend en vindt het lastig. De Onderwijscarousel is ook volledig buiten het voortgezet onderwijs om gegaan."⁴⁷ Zoals ook in paragraaf 5.3. al werd aangegeven stelt de gemeente echter dat de voornaamste bewegingen in de carousel resulteren in twee nieuwbouwscholen voor voortgezet onderwijs en dat dit heel nadrukkelijk in overleg met besturen tot stand is gekomen.

In het primair onderwijs is de perceptie een andere: "De gemeente heeft de schoolbesturen bijvoorbeeld gevraagd welke visie zij hebben met betrekking tot medegebruik / invullen van de leegstand.

De schoolbesturen vinden dat er eerst naar de visie op onderwijs moet worden gekeken en dat de huisvesting hiervan afgeleid moet zijn. Besturen geven globaal vier belemmeringen aan voor het feit dat er weinig fundamenteel veranderd is de laatste jaren:

1. Verzuiling van de schoolbesturen: de verschillende denominaties hebben vaak eigen huisvesting, hetgeen gemeentebreed leidt tot suboptimalisatie.
2. Verkokering binnen gemeente hetgeen niet leidt tot een integrale aanpak.
3. Functioneren lokale en rijksoverheid: de regelgeving en procedures leiden tot traagheid (bv. bij de onderwijscarousel).
4. Onderwijshuisvesting is geen kerntaak van de gemeente.⁴⁸

Tenminste één groot bestuur voor primair onderwijs ziet in doordecentralisatie de oplossingen voor deze belemmeringen en heeft dit besproken in de werkgroep Onderwijshuisvesting.

⁴⁵ Bron: interviews schoolbesturen

⁴⁶ Bron: gespreksverslag interview en enquêtes vo

⁴⁷ Bron: interviews schoolbesturen

⁴⁸ Bron: interviews schoolbesturen

Over de inhoud en de totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid is het primair onderwijs over het algemeen positief. De gemeente stelt samen met de schoolbesturen een visie op. Minder te spreken over de gemeente is men als het gaat om beslissingen. Deze worden ad hoc genomen of gaan volgens een cyclus vol procedures. Daarnaast ervaren besturen het als vervelend dat veel beslissingen afhankelijk zijn van de financiën van de gemeente.

Er wordt nu gewerkt aan de totstandkoming van een Meerjaren Onderwijs Huisvestingplan. KPO is vooralsnog weinig optimistisch omdat er naar verwachting suboptimale oplossingen worden voorgesteld.⁴⁹

Gedurende het onderzoek is een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en de schoolbesturen voor primair onderwijs in het leven geroepen om de huisvesting van primair onderwijs te optimaliseren, zowel kwantitatief als kwalitatief⁵⁰. De doelstellingen zijn tweeledig: zowel een gezonde meerjarige, realistische begroting en verantwoording en een gezamenlijk gedragen visie op huisvesting en onderhoud van scholen. In de tussenrapportage van de werkgroep⁵¹ wordt de stand van zaken beschreven. Daar waar dit voor het voorliggend rapport opportuun is, zijn de resultaten tot op heden beschreven.

Beoordeling 6:

Het bestuurlijk overleg heeft gedurende de onderzoeksperiode diverse structuren gekend. Sinds de invoering van de verantwoordelijkheid van de onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs is in Roosendaal frequent bestuurlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen gevoerd. Achtereenvolgens is dit genoemd het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) vanaf 1997, het Lokaal Onderwijs Forum (LOF) vanaf 1998 en het (STER) vanaf 2007, in het vervolg te noemen Bestuurlijk Overleg (BO). In dit overleg hebben schoolbesturen de gelegenheid om hun zienswijzen ten aanzien van onderwijshuisvesting kenbaar te maken. Bij het primair onderwijs is de perceptie dat de gemeente genoegzaam overlegt met de betreffende schoolbesturen, maar dat dit overleg niet altijd resulteert in huisvesting op basis van een inhoudelijke visie. Het voortgezet onderwijs ervaart het overleg vooral als gericht op het primair onderwijs en ziet weinig logica in keuzen en de aansluiting daarvan op de gemeentelijke ambities. Voor de twee grote projecten van het voortgezet onderwijs wordt veelal bilateraal overleg gevoerd.

⁴⁹ Bron: interviews schoolbesturen

⁵⁰ Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"

⁵¹ Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting

5.7. Maatschappelijke ontwikkelingen

Norm 7:

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

Schoolbesturen hebben, binnen het Bestuurlijk Overleg, tijdens het tot stand komen van het Masterplan kunnen inbrengen dat rekening wordt gehouden met lokale en landelijke onderwijskundige ontwikkelingen, waaronder brede school, verlengde schooldag, voor- en vroegschoolse educatie, ict, e.d.

Vanaf het opstellen van het Masterplan Onderwijs, wordt onderwijshuisvesting in samenhang met overige voorzieningen en hun accommodaties gezien en worden mogelijkheden door leegstand in onderwijshuisvesting benut voor andere maatschappelijke taken.

In 2004 heeft de gemeente bijvoorbeeld o.a. besloten: "tot herhuisvesten van peuterspeelzaal Pippeloentje in ruimte bij en in het gebouw van de openbare basisschool De Gezellehoek".⁵²

In 2007 is het Gemeentelijke Onderwijs Achterstandenbeleid aangepast naar de Lokale Educatieve Agenda.

Voor wat betreft de onderwijshuisvesting heeft deze LEA raakvlakken in de vorm van de verbetering van het bereik van peuterspeelzalen, brede scholen en meerjarenonderhoudsplanningen.⁵³

Voor wat betreft de ontwikkeling, realisatie en exploitatie is de gemeente in gesprek met woningcorporaties. Naast het REC4-project zijn er (nog) geen andere lopende projecten. Indien er schoollocaties vrijkomen, worden de mogelijkheden met woningcorporaties besproken. In verband met de stagnatie van de woningbouw ligt dit momenteel nagenoeg stil. Voorts is een projectontwikkelaar eenmalig betrokken geweest bij de realisatie van een schoolgebouw in combinatie met appartementen.

Kinderdagverblijfsorganisaties (Kober) worden ook betrokken bij de realisatie van brede (school) voorzieningen.⁵⁴

Ook uit de interviews met schoolbesturen blijkt dat het primair onderwijs veelal het beleid heeft scholen te verbreden. Leegstaande lokalen worden verhuurd aan derden.⁵⁵

Tijdens het onderzoek is een tussenrapportage van de werkgroep onderwijshuisvesting⁵⁶ verschenen, waar in de visie onderwijshuisvesting PO 2030, maatschappelijke aspecten betrokken worden in de onderwijshuisvesting. Het betreft dan vooral combinaties met wijkfuncties, flexibiliteit en multifunctioneel gebruik, financiering en organisatie en beheer en exploitatie.

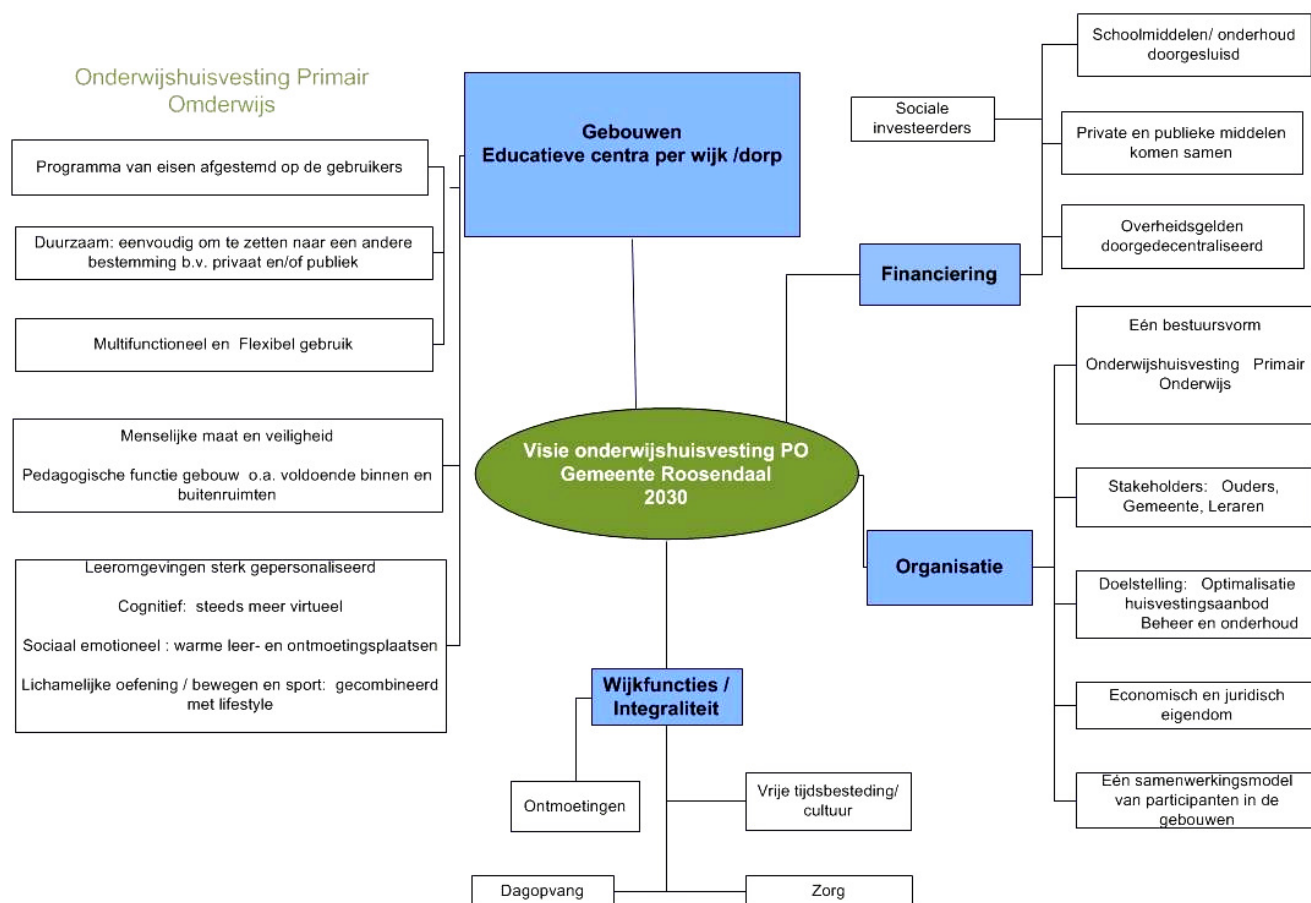
⁵² Bron: Raadsbesluit 26 februari 2004 Peuterspeelzaalwerk en onderwijshuisvestings-aangelegenheden

⁵³ Bron: Lokaal Educatieve Agenda, oktober 2007

⁵⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen

⁵⁵ Bron: interviews kernfunctionarissen

⁵⁶ Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting



Versie 1 juli 2011

Figuur 4. Schema werkgroep onderwijshuisvesting⁵⁷

Beoordeling 7:

Bij de beleidsvorming vindt vanaf het eerste moment van bestuurlijk overleg de afweging plaats of het gewenst of mogelijk is om huisvesting voor onderwijstaken te combineren met huisvesting voor andere maatschappelijke taken. Zowel in het Masterplan, als in de koppeling daarvan met de LEA, alsmede met operationele aspecten als onderhoudsplanningen wordt mede op initiatief van de gezamenlijke werkgroep onderwijshuisvesting, gezocht naar combinatiemogelijkheden. Eventuele leegstand wordt zoveel mogelijk benut voor andere maatschappelijke functies. Het onderwijshuisvestingsbeleid wordt alsdan bijgesteld op basis van deze ontwikkelingen. Ook corporaties worden betrokken in de bredere onderwijshuisvesting als exploitant en ten behoeve herbesteding van vrijvallende onderwijslocaties.

⁵⁷ Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting

5.8. Doelstellingen

Norm 8:

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

In de eerste helft van de onderzoeksperiode zijn globale doelstellingen beschreven in collegeprogramma's en de begrotingen. In de tweede helft van de onderzoeksperiode worden de doelstellingen specifieker.⁵⁸

Collegeprogramma 2006-2010

De doelstellingen in het Collegeprogramma 2006-2010 zijn voor wat betreft onderwijshuisvesting:

1. Substantieel wegwerken van achterstanden in de onderwijshuisvesting ten gevolge van structurele financiële tekorten, het laten ontstaan van achterstanden, het niet altijd verantwoord in stand houden van gebouwen en het niet altijd voldoen aan de eisen, door een extra financiële impuls uit de Bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting.
2. Het nemen van een afzonderlijk besluit over de bekostiging van de unilocatie voor het VMBO.
3. Ontwikkelen van een visie op onderwijshuisvestingsproblematiek, waarbij de Kadernotitie Onderwijshuisvesting en het Masterplan Onderwijshuisvesting richtinggevend zijn.

Meer SMART zijn voorts twee doelstellingen bepaald:

Doel 1: Binnen zes maanden is de definitieve locatie van het JTC bepaald en op adequate wijze gecommuniceerd met belanghebbenden. De belanghebbenden krijgen een actieve rol bij de totstandkoming van de verdere uitwerking.

Doel 2: Voor 1 mei 2007 is, samen met de daaraan verbonden maatschappelijke partijen, een integrale visie op onderwijs ontwikkeld, waarbinnen het VMBO en MBO bijzondere aandacht krijgen.

Onder de financiële aspecten wordt een eenmalige toevoeging gedaan voor de onderwijshuisvesting van 2 M€.⁵⁹

Lokale Educatieve Agenda

In 2007 is het Gemeentelijke Onderwijs Achterstandenbeleid aangepast naar de Lokale Educatieve Agenda, één en ander als instrument dat het Ministerie OCW in 2006 invoerde. Voor wat betreft de onderwijshuisvesting heeft deze LEA raakvlakken in de vorm van de verbetering van het bereik van peuterspeelzalen, het ontwikkelen van meerjarenonderhoudsplanningen voor wat betreft keuzen van locaties en het al dan niet handhaven daarvan", waarbij de acties zeer globaal zijn beschreven.⁶⁰

⁵⁸ Bron: collegeprogramma's en begrotingen, div. jaren

⁵⁹ Bron: Collegeprogramma 2006-2010, Programma 3. Onderwijs, pag. 16 ev.

⁶⁰ Bron: Lokaal Educatieve Agenda, oktober 2007

Actienr.	Doelstellingen	Acties	Planning	instrumenten	Verantwoordelijke partijen
05.	Adequate onderwijshuisvesting				
05.01		Brede School	2009-2020	Verordening huisvesting onderwijs Roosendaal Jeugdbeleid Wijkgericht werken	Scholenveld Gemeente Roosendaal Welzijnspartners (geestelijke) gezondheidszorg Maatschappelijke zorg Kinderopvang Peuterspeelzalen
05.02		Overleg (oogo) gericht op onderwijshuisvesting en de meerjarenonderhoudsplannen	2 maal per jaar	MOP Verordening huisvesting onderwijs Regeling stimulering brede school 2006	Besturen scholenveld Gemeente Roosendaal

Figuur 5. Doelstellingen uit Gemeentebegroting

In de evaluatie van de LEA over de jaren 2007-2010⁶¹ is aangegeven als doelstelling "Alle scholen, waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt, zijn adequaat gehuisvest". Hierover vermeldt de evaluatie verder niets; voorts is het begrip adequaat niet SMART aangegeven.

Collegeprogramma 2010-2014

In het Collegeprogramma 2010-2014 zijn voor wat betreft onderwijshuisvesting de volgende doelstellingen bepaald:

1. Afronden onderwijscarousel in deze bestuursperiode;
2. Fundamentele keuzen naar aanleiding van terugloop leerlingenaantal;
3. In overleg met het onderwijsveld ontwikkelen van een gezamenlijke strategie voor wat betreft inspelen op 2.
4. Samen met partners maken van fundamentele keuzen over de verdere ontwikkeling van brede scholen en multifunctioneel gebruik van onderwijslocaties;
5. Het mogelijk onderbrengen van meerdere scholen op één (bestaande) locatie, mede naar aanleiding van 2.⁶²

Programmabegroting 2010

De Begroting 2010 volgt een nieuw opgesteld format, waarin wordt aangegeven:

1. Algemeen
 - Hoofddoelstelling
 - Doelen
 - Betrokken beleidsvelden en portefeuillehouder(s)
 - Trends en risico's
 - Beleidskaders
2. Wat willen we bereiken
 - Doelstellingen
 - Beïnvloedbaarheid
 - Indicator
 - Voorgaande jaren
 - Doelstelling 2010
3. Wat gaan we ervoor doen
 - Prestaties en activiteiten
 - Prestatie-indicator
4. Wat mag het kosten
 - Exploitatie
 - Rekening voorgaande jaren, begroting komende jaren
5. Schematisch programma

⁶¹ Bron: B&W-besluit 15 november 2010, Evaluatie Lokaal Educatieve Agenda

⁶² Bron: Collegeprogramma 2010-2014, Prioriteit Onderwijs en Onderwijshuisvesting, pag. 21 ev.

In de programmabegroting 2010⁶³ is als één van de doelen aangegeven: “Wij zorgen ervoor dat het kwaliteitsniveau van de onderwijshuisvesting voldoet aan de gestelde normen van soberheid en doelmatigheid en nut en noodzaak”. De programmabegroting 2011 heeft ten aanzien van onderwijshuisvesting dezelfde doelstelling⁶⁴. De termen soberheid, doelmatigheid, nut en noodzaak zijn niet omschreven.

Beleidskaders	Omschrijving	Vastgesteld	Actualisatie
Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs	Regels voor bouw en onderhoud schoolgebouwen	2009	2010
Verordening leerlingenvervoer	Regels voor het vervoer van leerlingen van huis naar school v.v.	2009	
Startnotitie laaggeletterden	Gemeentelijk alfabetiseringsplan	2007	2010
Wet Participatiebudget	Stimuleren samenhang op het gebied van volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie	in ontwikkeling in 2009 gereed	
Lokale Educatieve Agenda	Afspraken over afstemming van gemeentelijke taken op het gebied van onderwijs en die van scholen en andere betrokken partijen	2007	2011

Figuur 6. Beleidskaders uit Gemeentebegroting

2. Wat willen we bereiken (effect)?							
Doelstellingen	Beïnvloedbaarheid	Indicator	2005	2007	2008	Doelstelling 2009	Doelstelling 2010
Onderwijsvoorzieningen							
Stimuleren dat onderwijsvoorzieningen afgestemd zijn op de economievraag	Hoog	Tevredenheid onderwijsvoorzieningen <i>Bron: bewonersenquête</i>			-		
Onderwijsachterstanden							
Verbeteren leerprestaties van kinderen die achterblijven	Redelijk	% kinderen dat achterblijft in leerprestaties <i>Bron: Onderwijsmonitor (eind 2009 gereed.)</i>		1	-	3	3
Vergroten onderwijsparticipatie van leerlingen en ouders	Redelijk	Onderwijsparticipatiegraad <i>Bron: Onderwijsmonitor (eind 2009 gereed.)</i>					
Onderwijshuisvesting							
Adequate huisvesting voor alle onderwijsinstellingen voor primair en voortgezet onderwijs	Hoog	(Waardering) kwaliteit huisvesting <i>Bron: HPO schouw</i>					

Figuur 7. Doelstellingen en te bereiken effecten uit Gemeentebegroting

⁶³ Bron: Begroting 2010, pag. 31 ev.

⁶⁴ Bron: Begroting 2011, pag. 25 ev.

3. Wat gaan we daarvoor doen (prestatie)?

Prestaties en activiteiten	Prestatie-indicator
Onderwijsvoorzieningen	
Voorkomen en terugdringen laaggeletterdheid door het aanbieden van volwasseneneducatie (wervingsplan laaggeletterden)	Aantal cursisten Aantal opleidingen
Financiering basiseducatie, dat een samenhang heeft met het participatiefonds	% uitputting budget
Onderwijsachterstanden	
Kinderen in de gelegenheid stellen hun taalachterstand in te lopen door inzet van schakelklassen	Aantal schakelklassen
Realiseren van een sluitende aanpak voor voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar zonder startkwalificatie op basis van project Loopbaan 23 en inzet van leerplichtambtenaren	Aantal trajectbegeleidingen Aantal voortijdig schoolverlaters
Inzetten schoolmaatschappelijk werk op basisscholen en voortgezet onderwijs. De gemeentelijke preventieve jeugdactiviteiten worden vanaf 1 april 2009 vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin gecoördineerd. In het bedrijfsplan CJG is schoolmaatschappelijk werk als een van de kernactiviteiten benoemd.	- 31,75 uur per week voor het voortgezet onderwijs; - 37 uur per week voor het primair onderwijs.
Organiseren van voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen en doorlopende leerlijnen conform de Lokaal Educatieve Agenda.	Georganiseerde activiteiten
Onderwijshuisvesting	
Ontwikkelen visie op de onderwijshuisvesting door middel van het opstellen van een geactualiseerd Integraal Huisvestingsplan Onderwijs.	Vastgestelde visie in 2010

Figuur 8. Prestaties uit Gemeentebegroting

Prestaties en activiteiten	Prestatie-indicator
Uitvoering vastgesteld Huisvestingsprogramma Onderwijs (HPO) waarbij de scholen krachtig worden ondersteund met zorg voor adequate onderwijshuisvesting, o.a. voor: <ul style="list-style-type: none"> a. nieuwe huisvesting Jan Tinbergen College; b. nieuwe huisvesting De Fakkel, Berkenhof; c. Brede school Tolberg; d. VMBO OMO scholengemeenschap Tongerlo; e. Unilocatie De Sponder; 	% uitputting budget (aantal projecten t.o.v. planning HPO)
Sporthall bewegingsonderwijs, turnhal en buitenschools gebruik verenigingen.	Bouw start in 2009, loopt door in 2010

Figuur 9. Activiteiten uit Gemeentebegroting

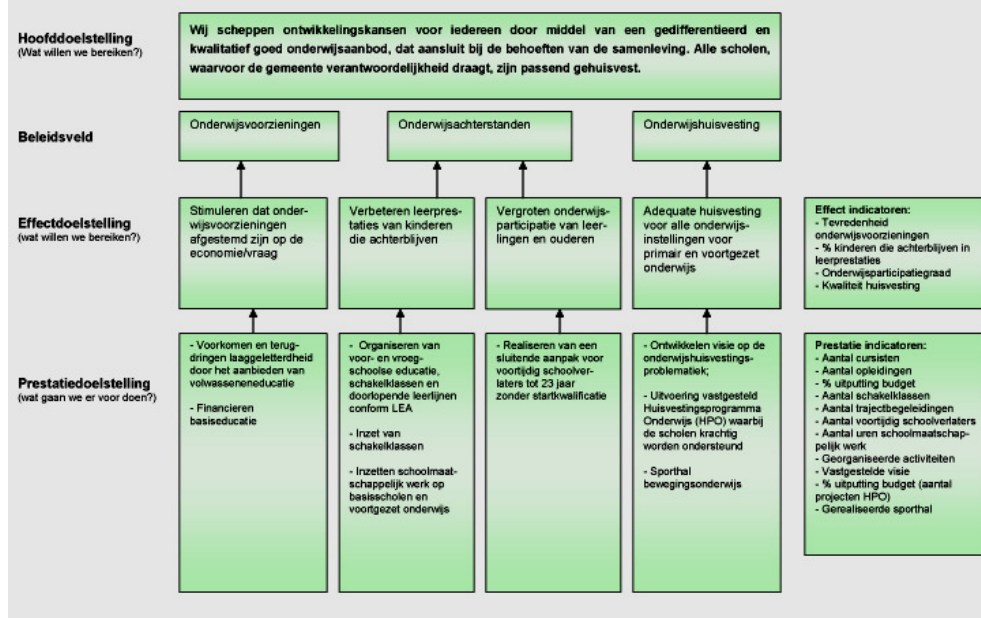
4. Wat mag het kosten?

Per beleidsveld worden de baten, lasten en het saldo weergegeven. Daarnaast worden de stortingen in of onttrekkingen uit reserves weergegeven die op het programma betrekking hebben. Conform de richtlijnen worden deze verantwoord via mutaties reserves onder de algemene dekkingsmiddelen. Vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt welke budgetten de raad beschikbaar heeft gesteld vanuit de kadernota.

Exploitatie (x € 1.000)	Rekening 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	Begroting 2013
Onderwijsvoorzieningen	3.718	4.218	3.940	3.936	3.974	4.015
Onderwijsachterstanden	3.336	2.763	2.759	2.667	2.641	2.673
Onderwijshuisvesting	5.285	5.694	5.218	4.927	4.777	4.627
Totaal Lasten	12.319	12.675	11.917	11.530	11.392	11.315
Onderwijsvoorzieningen	1.286	1.245	1.338	1.340	1.359	1.367
Onderwijsachterstanden	1.845	1.588	1.420	1.402	1.409	1.418
Onderwijshuisvesting	129	241	139	142	145	147
Totaal baten	3.260	3.074	2.897	2.884	2.913	2.932
Nadelig saldo	9.059	9.601	9.020	8.646	8.479	8.383
Op dit programma betrekking hebbende						
Stortingen in reserves			1.730			
Onttrekkingen uit reserves			2.154			

Figuur 10. Begrote kosten uit Gemeentebegroting

5. Schematisch programma 3 Onderwijs



Figuur 11. Schematisch programma onderwijs uit Gemeentebegroting

Het te bereiken effect is, zowel in de Programmabegroting 2010 als in 2011, aangegeven als: "Adequate huisvesting voor alle onderwijsinstellingen voor primair en voortgezet onderwijs", met als indicatie voor beïnvloedbaarheid "hoog". De indicator in 2010 is "(waardering) kwaliteit huisvesting" en de genoemde bron is de HPO-schouw.⁶⁵

De indicator in de Programmabegroting 2011 is: "Kwaliteit huisvesting primair onderwijsgebouwen is voldoende/goed in % (95% in 2015)". Hier zijn ook de gestelde normen "voldoende/goed" niet nader omschreven.

De format voor het onderdeel onderwijshuisvesting als onderdeel van programma 3 Onderwijs, is toegepast. In de PG 2010 zijn de indicatoren en doelstellingen niet SMART beschreven. In de PB 2011 zijn die wel SMART gemaakt, bijvoorbeeld door het benoemen van prestatie-indicatoren bij de verschillende doelstellingen.⁶⁶ Frequente monitoring vindt plaats door halfjaarlijkse Bestuursrapportages.

In de programmabegroting 2010 is aangegeven dat extra bedragen voor deelname aan de impuls brede scholen, sport en cultuur worden opgenomen en dat hiervoor per medio 2009 door middel van de 2^e Bestuursrapportage een begrotingswijziging aan de Raad wordt voorgelegd. Het betreft een rijksregeling met cofinanciering door gemeente en onderwijsveld. Vooruitlopend op deze begrotingswijziging wordt geanticipeerd door het opnemen van bedragen voor de jaren 2011 t/m 2013.⁶⁷

Tenslotte mag niet onvermeld blijven dat in de Lokaal Educatieve Agenda 2011-2014 als nadrukkelijke doelstelling is vermeld "het opstellen van een toekomstvisie onderwijshuisvesting".⁶⁸

Beoordeling 8:

Gedurende de onderzoeksperiode worden in de tijd gezien de doelstellingen steeds meer SMART geformuleerd. De Collegeprogramma's zijn daarin leidend. In de meest recente begrotingen zijn de doelstellingen, de prestatie-indicatoren en de waardering omschreven. Hier en daar zijn de waarderingsindicatoren (als voldoende tot goed, sober en doelmatig, nut en noodzaak) niet SMART beschreven. Frequente monitoring vindt plaats door halfjaarlijkse Bestuursrapportages.

⁶⁵ Bron: Begroting 2011, pag. 25 ev.

⁶⁶ Bron: Begroting 2011, pag. 25 ev.

⁶⁷ Bron: Bijstelling PB 2010 in PG 2010, pag. 8 ev.

⁶⁸ Bron: Lokaal Educatieve Agenda 2011-2014

5.9. Kaderstellende functie gemeenteraad

Norm 9:

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

Norm 10:

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

Algemeen

De Raad van de gemeente Roosendaal vervult haar kaderstellende functie door het periodiek vaststellen van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs en de beleidstukken waaronder het Programma Onderwijshuisvesting, het Masterplan, het Integraal Huisvestingplan en de carrousel. Hiermee geeft de Raad op hoofdlijnen belangrijke kaders voor onderwijshuisvesting (tussen 1997 – 2010).

In de Raadcommissie Samenleving komen onderwerpen met betrekking tot onderwijshuisvesting aan bod, doorgaans in speciaal daarvoor opgezette thema-avonden.

Onderwijshuisvesting kent jaarlijks een vaste cyclus met betrekking tot de besluitvorming door de Raad:

1. Bespreking voorstel in het bestuurlijk overleg (overlegmoment met schoolbesturen)
2. Beeldvormende Raadsbijeenkomst, waarbij ook ingesproken kan worden
3. Raadscommissie Samenleving
4. Besluit- of bespreekstuk in de Raad.

De verordening is een belangrijk kader en wordt door de Raad vastgesteld. In 2002 is een kadernotitie vastgesteld door de Raad als voortvloeisel van het IHP 2001. Deze kadernotitie is nog steeds relevant en actueel.

De Raad beslist over ingebrachte raadsvoorstellen en wordt geïnformeerd over de voortgang (inhoud, tijd, geld) door middel van bestuurlijke rapportages.

Er zijn bijeenkomsten van de Raadscommissie waarbij ambtenaren als toehoorder (en mogelijk ter ondersteuning van de wethouder) aanwezig zijn. Vragen in deze commissie komen via de wethouder terug bij het ambtelijk apparaat.⁶⁹

Roosendaal kent een construct waarbij op basis van eerdere besluitvorming de Raad op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van belangrijke projecten door middel van Raadsmededelingen.

Raadsmededelingen zijn in 2005 geïntroduceerd om de Raad per onderwerp afzonderlijk te informeren over een bepaald aspect, de stand van zaken en de voortgang, voortvloeiende uit de actieve informatieplicht van het College aan de Raad ten gevolge van de dualisering.

⁶⁹ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

Toepassing: Majeure Opgave VMBO

In het Collegeprogramma 2006-2010 is een groot project betrokken. Het betreft de zgn. Majeure Opgave VMBO. De basis hiervoor is gelegd in de onderwijs-carroussel uit 2001. De gemeente ontwikkelt in overleg met de onder het bestuur van OMO vallende scholengroep Tongerlo, plannen voor een gezamenlijke huisvesting op één locatie van het nieuwe stadskantoor en het Da Vinci College, een onderdeel voor VMBO van scholengroep Tongerlo. De beoogde locatie is deelgebied Oost van Stadsoevers/Spoorhaven.

In het collegeprogramma 2006-2010 is daarover het volgende bepaald: "In deze bestuursperiode zal afzonderlijk een besluit worden genomen over de bekostiging van de unilocatie voor het VMBO"⁷⁰. Concretisering van de plannen is opgenomen in het Position Paper Huisvesting VMBO en het Businessplan Majeure Opgaven.

In een Raadsmededeling in 2009 wordt de Raad op de hoogte gebracht van de voortgang. Er is een intentieovereenkomst tussen beide partijen. De Raad wordt medegedeeld dat daarin is opgenomen dat ultimo 2009 duidelijkheid dient te bestaan of de voorgenomen gezamenlijke huisvesting haalbaar is binnen de gestelde voorwaarden.⁷¹

De kaders voor dergelijke majeure opgaven zijn vastgelegd in het Collegeprogramma; de Raad wordt geïnformeerd door middel van Raadsmededelingen.

In de laatste Raadsvergadering van 2009 wordt een voorstel aan de Raad voorgelegd om een bedrag van ruim 21 M€ te voteren voor het onderwijsdeel in het in symbiose te ontwikkelen totaalplan met het stadskantoor⁷². Een Raadsmededeling inzake het stadskantoor volgt vervolgens in 2010.⁷³

Reacties in enquête en interviews

De schoolbesturen zijn o.a. geënquêteerd over de rol van de Raad in het onderwijshuisvestingsbeleid. De vraag: "Hoe wordt u geïnformeerd over enerzijds de kaders die de Raad stelt ten aanzien van onderwijshuisvesting en anderzijds over de keuzes die de Raad hierover maakt?", wordt wisselend beantwoord. Eén schoolbestuur geeft aan daar niet over geïnformeerd te worden. De overige schoolbesturen geven diverse antwoorden, variërend van de informatie/communicatie verloopt via de afdeling onderwijs, via Raadsbesluiten, notities en mondeling, via verslagen en door middel van het bestuurlijk overleg.

Voorts hebben schoolbesturen weinig zicht op de kaderstellende rol van de Raad en de keuzes die de Raad hierover maakt, maar vinden een goede informatievoorziening naar de Raad van cruciaal belang. Eén schoolbestuur geeft aan dat de kaderstelling van de Raad tot nu toe te weinig gericht is op voorwaarden voor kwalitatief goed hedendaags onderwijs.⁷⁴

Uit de interviews met kernfunctionarissen blijkt dat de Raad voornamelijk een controlerende rol heeft, maar heeft ook een aantal specifieke opdrachten meegegeven met betrekking tot onderwijshuisvesting. Zo dient het college binnen haar huidige termijn uitvoering te hebben gegeven aan de Onderwijs-carroussel,

⁷⁰ Bron: Collegeprogramma 2006-2010, programma onderwijs

⁷¹ Bron: Raadsmededeling 16 juli 2009 inzake nieuwbouw vmbo (verwijst naar raadsmededeling 128; 6 juli 2009)

⁷² Bron: Raadsbesluit 16 december 2009 nieuwbouw VMBO Da Vinci College, incl. kredietstelling

⁷³ Bron: Raadsmededeling, ongedateerd Nieuwbouw Stadskantoor/VMBO

⁷⁴ Bron: interviews schoolbesturen

maar zijn daarvoor geen financiële kaders geformuleerd, anders dan met het uitgangpunt dat, dat met de opbrengst van de vrijvallende onderwijslocaties, naast de bestemmingsreserve onderwijshuisvesting, de onderwijscarrousel bekostigd zou kunnen worden. Dit betekent dat er geen expliciet budget of plafond is vastgesteld voor de uitvoering van de carrousel.

Er is wel een vaste cyclus waarin het HPO wordt verwerkt in de programmabegroting, die door de Raad wordt goedgekeurd.⁷⁵

Vervolgens, zo blijkt uit de interviews met kernfunctionarissen "dient er een Meerjaren Onderwijshuisvestingsplan (MHOP) te worden opgesteld, waarin wordt ingespeeld op de verwachte krimp. De Raad heeft bij dergelijke opdrachten globale, niet specifieke en/of budgettaire kaders meegegeven. De Raad heeft wel een actieve rol gespeeld bij locatiekeuzes van o.a. het JTC.

Doorgaans komt het College met voorstellen en neemt de Raad hierover een beslissing. De Raad vraagt hierbij sturing van het College. De Raad functioneert hier niet op de voorgrond; het College rapporteert over de voortgang. De gemeentelijke kern-functionarissen vinden dat dit een goed werkbare situatie is."⁷⁶

Inzicht in alternatieve keuzes

In 2009 is een zgn. Task Force Onderwijshuisvesting in het leven geroepen. Doel van deze Task Force was om aan de Raad varianten voor te leggen om de Bestemmingsreserve onderwijshuisvesting structureel op peil te brengen en te houden, zodat de structurele lasten daaruit blijvend gedekt kunnen worden. De Raad is hiervan op de hoogte gesteld via een Raadsmededeling (sept. 2009).

De Task Force heeft een vervolgoopdracht gekregen doordat in het collegeakkoord van 2010 is afgesproken dat eerst het beleid ten aanzien van de onderwijsvisie en de onderwijshuisvesting wordt geformuleerd en dat daarna de consequenties voor de reserve worden doorgerekend. Hiervoor is een projectopdracht geformuleerd.⁷⁷

Gedurende de gehele onderzoeksperiode zijn geen voorstellen aan de Raad voorgelegd waarbij keuzes aan de orde zijn geweest en waar de Raad mogelijk inzicht in (de gevolgen van) alternatieven had kunnen krijgen.

Beoordeling 9:

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren. Dit kan op meerdere wijzen, zoals in beeldvormende Raads-bijeenkomsten, in de commissie Samenlevingszaken, in thema-avonden die een specifiek doel hebben, of door het frequent vaststellen van de verordening, de programma's dan wel de meerjarenplannen.

Beoordeling 10:

Het College legt voorstellen aan de Raad voor, op grond waarvan de Raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen met betrekking tot de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten. Aan de Raad worden doorgaans geen keuzes voorgelegd door het College. De kaders voor majeure opgaven zijn vastgelegd in het Collegeprogramma; de Raad wordt frequent geïnformeerd door middel van Raadsmededelingen.

⁷⁵ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

⁷⁶ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

⁷⁷ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

5.10. Controlerende functie gemeenteraad

Norm 11:

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

Norm 12:

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

Algemeen

Rapportage aan de Raad vindt plaats bij voorgenomen beleidswijzigingen, vaststelling van het huisvestingsprogramma en vaststelling van meerjarenplannen. Voorts wordt de Raad over voortgang of aanpassingen van eerdere besluiten geïnformeerd door middel van Raadsmededelingen. In de betreffende documenten worden afwijkingen op eerder gerapporteerde beleidsuitgangspunten opgenomen.

Binnen de Planning- en Controlcyclus vindt jaarlijks een actualisatie van het beleid plaats en wordt het beleid uit voorgaande periode geëvalueerd. Hierbij wordt beoordeeld of voorzieningen van de afgelopen periode zijn uitgevoerd en of er binnen de budgetten is gebleven en wat daar bij eventuele overschrijdingen de reden van is. Er vindt geen evaluatie plaats met als expliciete doelstelling om verbeteringen door te voeren (bijvoorbeeld procesmatig) voor de komende periode.

Huisvesting JTC

Om inzicht te geven in wijze waarop de raad in de praktijk geïnformeerd wordt over ontwikkelingen worden onderstaand enkele casussen beschreven. De eerste betreft de nieuwe huisvesting van het JTC in het Zuidoostkwartier. Hiervoor wordt in 2007 de Raad voorgesteld in te stemmen met de grondexploitatie van het gebied. Hiermee kan de al eerdergenoemde onderwijscarrousel in beweging komen.⁷⁸

In 2004 is hiervoor een intentieovereenkomst getekend tussen de gemeente en de ontwikkelaar BVR-groep. In maart 2006 is de Raad medegedeeld dat de ontwikkeling niet haalbaar was. In de tussentijd vervreemdt BVR-groep haar eigendom aan Amaris Wonen. Amaris Wonen wenst de ontwikkeling met de gemeente te realiseren. Echter, de directeur/inspecteur van VROM heeft aangegeven dat de gemeente een zorgvuldige bestuurlijke afweging op lokaal bestuurlijk niveau dient te maken alvorens verder ontwikkeld kan worden. Het College informeert de Raad in deze procedures door middel van Raadsmededelingen en verwijst naar "het Collegeprogramma 2006-2010, waarin bij het speerpunt "kansen voor iedereen" is voorgesteld te investeren in buurten, onderwijs, sport en jeugd. Een nieuw JTC, het in gang zetten van de onderwijscarrousel, het realiseren van een nieuwe sporthal en een jeugdzorgcluster zijn daarbij belangrijk".⁷⁹

Er zijn aanvankelijk 2 verschillende locaties voor het JTC mogelijk, te weten 't Zand en het Zuidoostkwartier. Tegen één van die locaties (het Zuidoostkwartier) is

⁷⁸ Bron: Raadsbesluit 26 april 2007, Ontwikkeling Zuidoostkwartier

⁷⁹ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

bezwaarlijk geadviseerd door de GGD in verband met de luchtkwaliteit, geluidhinder en veiligheid. Dat is de locatie die het College opneemt in haar Raadsvoorstel.

Het College formuleert het in het Raadsvoorstel als volgt: "Als de Raad instemt met ons voorstel dan zullen wij bij de verdere uitwerking van de locatie tot een voorlopig ontwerp en ten behoeve van de ruimtelijke onderbouwing met extra maatregelen komen ten behoeve van lucht, geluid en veiligheid". Daarna wordt er een aantal praktische oplossingsmogelijkheden gegeven.

In 2008 stelt het College de Raad "voor om een bedrag van € 2.325.000 voor extra milieumaatregelen in de buitenruimten van het Zuidoostkwartier", beschikbaar te stellen.⁸⁰

In 2009 stelt het College de Raad voor om een bedrag van ruim € 19 mln beschikbaar te stellen voor de nieuwbouw van het JTC in het Zuidoostkwartier. De dekking wordt gevonden in de bestemmingsreserve onderwijshuisvesting. Een onafhankelijk bouwkostenbureau heeft een second opinion uitgevoerd naar de bouwkosten.⁸¹

Planning en voortgang m.b.t. aanpak overcapaciteit

Een andere casus betreft de informatievoorziening m.b.t. de aanpak van overcapaciteit. De Raadsmededeling van 16 september 2009, geeft aan: "De bovenstaande factoren - in het bijzonder het ontstaan van grote overcapaciteit versus het zich aankondigen van substantiële vervangingsinvesteringen - in het licht van het ontbreken van structurele dekking daartoe, maken de problematiek meervoudiger en complexer dan eerder verwacht. Duurzame oplossingen voor onze onderwijshuisvestingsopgaven zullen daarom ingrijpende, weloverwogen, strategische keuzen vereisen. Mede door de samenhangende prioriteiten - businessplan Majeure Opgaven, Stimuleringsprogramma Economische Crisis, nieuwbouw JTC, voorbereiding nieuwbouw VMBO - is het ons niet gelukt nu reeds het toegezegde plan met oplossingsrichtingen aan u te presenteren". Gestreefd wordt naar een geactualiseerd, c.q. nieuw Integraal Meerjaren Investeringsplan Onderwijshuisvesting, dat in het voorjaar van 2010 gereed is teneinde betrokken te worden bij de start van een nieuwe bestuursperiode.⁸² B&W stelt daarmee dat er vertraging is opgelopen in het oplossen van de ingrijpende overcapaciteitsproblematiek en stelt de Raad van dit feit op de hoogte.

Reacties in interviews

Volgens een groot schoolbestuur, zo blijkt uit een interview, "heeft de Raad geen rol en worden er geen kaders gesteld en niet gecontroleerd. De Raad heeft geen idee wat er met de gelden bedoeld voor voortgezet onderwijshuisvesting in het gemeentefonds gebeurt."⁸³

Uit de interviews met kernfunctionarissen blijkt voorts dat de Raad voornamelijk een controlerende rol heeft. De Raad functioneert hier niet op de voorgrond; het College rapporteert over de voortgang.⁸⁴

⁸⁰ Bron: Raadsbesluit 12 november 2008, Extra milieumaatregelen Zuidoostkwartier

⁸¹ Bron: Raadsbesluit 15 juli 2009, Kredietstelling nieuwbouw Jan Tinbergen College

⁸² Bron: Raadsmededeling 16 september 2009 "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting"

⁸³ Bron: interviews schoolbesturen

⁸⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen

Beoordeling 11:

De Raad wordt geïnformeerd indien bij de realisatie van het beleid afwijkingen plaatsvinden van de vastgestelde doelstellingen, voorzieningen en/of de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.

Beoordeling 12:

In de begrotingscyclus wordt bij besluitvorming over een volgende periode het beleid over de voorafgaande periode op hoofdlijnen geëvalueerd en indien van toepassing, worden op basis daarvan eventuele aanpassingen of aanscherpingen doorgevoerd. Er vindt geen evaluatie plaats met als expliciete doelstelling om verbeteringen door te voeren (bijvoorbeeld procesmatig) voor de komende periode.

6. Kwaliteit en kwantiteit

6.1. Inleiding

De deelvraag in het hoofdstuk Kwaliteit en kwantiteit is:

- Resulteert het beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

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

6.2. Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte

Norm 1:

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

Norm 2:

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

Algemeen

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

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

Waarbij:

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

berekening negatief is, wordt de factor C op 0 bepaald. Het verkregen getal C wordt niet afgerond.

Voor een school voor voortgezet onderwijs wordt met behulp van het Ruimtebehoeftemodel de ruimtebehoefte bepaald. Het totale ruimtebeslag van een instelling voor voortgezet onderwijs is een optelling van twee componenten, te weten: (1) een leerlinggebonden component en (2) een vaste voet.⁸⁵

Prognoses gemeente Roosendaal, methodiek

Voor de gemeente Roosendaal worden de leerlingenprognoses tweejaarlijks door het extern bureau geactualiseerd. Deze prognoses worden gebruikt voor het beoordelen van de huisvestingsaanvraag (voor het HPO).

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

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

Er vindt geen monitoring plaats van de ontwikkeling van de werkelijke leerlingenaantallen in relatie tot de leerlingenprognoses, in die zin dat wordt onderzocht in hoeverre de prognoses uit het verleden matchten met de uiteindelijke ontwikkelingen. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er wel monitoring van de leerlingenaantallen plaatsvindt waar dit voor de besluitvorming en het maken van keuzen relevant is.

Onderstaand zijn de prognose-effecten voor een tweetal jaren (2002 en 2009) aangegeven.

Resultaten leerlingenprognoses 2002

In 2002 zijn voor het eerst gedurende de onderzoeksperiode leerlingenprognoses opgesteld voor het primair en voortgezet onderwijs en is daaruit de genormeerde ruimtebehoefte berekend.

Prognoses 2002, Primair onderwijs

In de ramingen van de leerlingenaantallen voor de periode 2001 tot en met 2021, zijn twee ontwikkelingen verwerkt. Ten eerste de ontwikkeling van de basisgeneratie in de afzonderlijke gebieden en ten tweede de ontwikkeling in de schoolkeuze (binnen die gebieden). In de prognose zijn cijfers verwerkt met een uitsplitsing van leerlingen naar herkomstgebied. Het externe bureau heeft de gemeente Roosendaal in 14 (bestaande) gebieden verdeeld alsmede een nieuwbouwgebied (Spoorhaven). In 2001 telde de gemeente 29 scholen voor basisonderwijs.

⁸⁵ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, 24 april 2009

Leerlingenprognose 4-12 basisonderwijs Roosendaal										
Instnr	Naam	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2011	2016	2021
10TR	De Singel	171	170	169	165	168	167	158	151	153
17DW	Jeroen Bosch	418	425	422	415	424	423	411	396	397
16ZZ	St. Joseph	235	233	235	233	230	226	208	189	172
16ZJ	OLV Fatima	289	297	300	297	292	287	262	238	216
17AX	Pius X	199	179	178	175	179	178	171	164	164
17EF	Heilig Hart Roosendaal	180	184	183	180	184	184	176	169	169
17BH	De Blokweide	209	214	218	221	232	238	272	275	240
17FR	De Appel	244	268	272	273	290	300	360	371	321
17AM	De Cortendijk	240	215	211	211	211	215	206	180	160
17EZ	De Saffier	255	246	241	241	241	245	235	205	181
17FJ	De Klaverweide	167	162	159	159	159	161	154	135	119
09FX	De Klimroos	457	453	445	445	445	451	431	379	337
17CI	Vondel	362	355	354	358	370	372	361	320	319
00CU	Rudolf Steinerschool	136	143	142	142	145	146	144	135	128
17CT	De Watermolen	225	225	225	227	234	236	229	203	202
10BV	De Gezellehoek	169	150	150	152	156	157	153	136	134
09UL	De Kroevendonk	186	205	208	212	216	219	216	195	181
17BY	Binnen de Donken	272	261	263	269	276	280	281	249	231
22KU	Montessorischool		246	248	252	256	259	255	230	213
21OX	De Heiberg	487	484	504	519	528	533	520	480	437
23CM	Lavor	469	527	553	572	580	585	572	532	475
22KV	De Rietgoor	364	400	414	426	434	437	426	391	361
24NL	De Wingerd	422	407	427	442	448	452	442	410	367
17EP	De Linde	131	136	139	141	136	132	113	104	113
06CZ	De Baayaert	229	224	228	234	234	233	216	175	156
08PB	De Stappen	298	306	311	319	319	318	300	249	222
06WJ	Heilig Hart Plantagebaan	129	121	121	112	108	105	97	104	121
03UM	Berkenveld	187	189	196	191	192	191	199	184	181
05KD	St. Theresia	85	84	84	84	84	82	75	66	62
Totaal		7215	7509	7600	7867	7771	7812	7643	7015	6532

Figuur 12. Leerlingenprognoses aantallen leerlingen primair onderwijs 2001-2021

Globaal geldt voor geheel Roosendaal een terugloop in leerlingenaantal van 7.215 leerlingen in 2001, naar 6.532 leerlingen in 2021, een terugloop van ruim 9%. Deze daling is al in gang gezet vanaf 2006. In de prognose is voor 3 scholen een groei voorzien; voor De Appel van 244 naar 321 leerlingen (groei van 32%) en voor De Blokwei van 209 naar 240 leerlingen (groei van ca. 15%). Deze scholen hebben als voedingsgebied het nieuwbouwgebied Spoorhaven. Daarnaast groeit de Lavor aanvankelijk maar komt in 2021 weer nabij het aantal in 2001. In 2021 zal de grootste basisschool ruim 7 x zo groot zijn als de kleinste. De opheffingsnorm voor de gemeente Roosendaal bedraagt 144 leerlingen; op dit moment zitten 4 van de 29 onderwijslocaties onder de opheffingsnorm. Gelet op de bijzondere denominaties hoeven die niet opgeheven te worden. De prognose voor 2021 geeft aan dat er (bij ongewijzigd Rijksbeleid) 6 onderwijslocaties onder die norm komen.⁸⁶

In het prognoserapport is niet de ruimtebehoefte berekend volgens de ruimtenormen in de toen geldende verordening. Separaat is door een ander extern bureau de ruimtebehoefte berekend op basis van de gegevens uit bovenstaand prognoserapport.

Voor de kern Roosendaal en de omliggende dorpen is separaat voor een viertal schooljaren de lokalenbehoefte voor het basisonderwijs berekend volgens de ruimtenormering uit de toen geldende verordening.

⁸⁶ Bron: Leerlingenprognose april 2002

Voor Roosendaal daalt de ruimtebehoefte in het basisonderwijs van 289 lokalen in het schooljaar 2002/2003 naar 252 lokalen in het schooljaar 2018/2019, een daling van ca. 13%. Voor de kernen rondom Roosendaal daalt de ruimtebehoefte van schooljaar 2002/2003 van 46 naar 39 lokalen in schooljaar 2018/2019, een daling van ca. 15%. Daarmee daalt voor de gehele gemeente Roosendaal de ruimtebehoefte in het basisonderwijs van 335 lokalen in het schooljaar 2002/2003 naar 291 lokalen in het schooljaar 2018/2019, een daling van ca. 13%.⁸⁷

Figuur 13. Ruimtebehoefte in aantallen lokalen op basis van prognoses primair onderwijs

2.1 Basisonderwijs				
<i>Scholen</i>	<i>2002/03*</i>	<i>2008/09</i>	<i>2013/14</i>	<i>2018/19</i>
Roosendaal				
De Appel	14	14	16	15
Binnen de Donken	12	12	11	10
De Blokweide	9	11	12	11
De Cortendijck	9	9	8	7
OLV Fatima	14	12	11	10
De Gezellehoek	8	6	6	6
De Heiberg	21	23	21	20
Heilig Hart	10	8	7	7
Jeroen Bosch	18	18	17	17
St.Joseph	11	9	9	8
De Klaverweide	7	7	6	6
De Klimroos	19	19	17	15
De Kroevendonk	9	9	9	8
Lavor	23	26	23	22
Pius X	10	8	7	7
De Rietgoor	17	19	17	16
Rudolf Steinerschool	6	6	6	6
De Saffier	11	10	9	8
De Singel	8	7	7	6
Vondel	16	16	14	13
De Watermolen	10	10	9	8
De Wingerd	17	19	18	17
Montessorischool Ziezo	10	11	10	9
subtotaal Roosendaal	289	289	354	252
omliggende dorpen				
Heilig Hart Plantagebaan	5	5	5	5
De Baayaert	10	10	8	7
De Stappen	13	13	12	10
Berkenveld	8	8	8	8
St.Theresia	4	4	4	4
De Linde	6	5	5	5
subtotaal omliggende dorpen	46	45	42	39
totaal	335	334	312	291
* <i>schoolgewicht meegeteld</i>				
NB: <i>de oktobertelling van het jaar X bepaalt de ruimtebehoefte voor het schooljaar X+1/X+2. Dus de telling van oktober 2001 is bepalend voor de ruimtebehoefte voor het schooljaar 2002/2003.</i>				

Prognoses 2002, Voortgezet onderwijs

⁸⁷ Bron: Ruimtebehoefte PO/VO 2001-2017

Voor het voortgezet onderwijs is eveneens voor een viertal jaren de ruimtebehoefte berekend, maar dan in m²'s. In totaal stijgt de ruimtebehoefte van jaar 2002 met 35.330 m² (excl. gymnastiekonderwijs) naar 37.522 m²'s in jaar 2017 (een stijging van ca. 6%). De herkomst van de prognosecijfers die aan deze ruimtebehoefteberekening ten grondslag liggen is aangegeven in een prognoserapport voor het voortgezet onderwijs van een extern bureau.⁸⁸

2.3 Voortgezet onderwijs				
<i>Jan Tinbergen College</i>				
	2002	2007	2012	2017
Brm ² exclusief LO	6.840	7.433	7.480	7.316
Brm ² inclusief LO	8.109	8.830	8.887	8.687
<i>SG Tongerlo</i>				
	2002	2007	2012	2017
Brm ² exclusief LO *	28.490	30.828	30.967	30.206
Brm ² inclusief LO	33.883	36.711	36.879	35.958
* <i>de ruimtebehoefte van afdeling Transport & Logistiek is berekend als zijnde de afdeling Installatietechniek.</i>				

Figuur 14. Benodigd oppervlak op basis van leerlingprognoses voortgezet onderwijs

Resultaten leerlingprognoses 2009

In 2009 zijn voor het laatst gedurende de onderzoeksperiode, maar nu voor het gehele onderwijs leerlingprognoses opgesteld en is daaruit de genormeerde ruimtebehoefte berekend.

Prognoses 2009, Primair Onderwijs

In de ramingen van de leerlingenaantallen voor de periode 2009 tot en met 2028, zijn twee ontwikkelingen verwerkt. Ten eerste de ontwikkeling van de basisgeneratie in de afzonderlijke gebieden en ten tweede de ontwikkeling in de schoolkeuze (binnen die gebieden). In de prognose zijn cijfers verwerkt met een uitsplitsing van leerlingen naar herkomstgebied en leeftijd. Het bureau heeft na bestudering van de lokale situatie aan de gemeente voorgesteld om de gemeente Roosendaal in 15 (bestaande) gebieden te verdelen evenals een nieuwbouwwijk (Spoorhaven). De gemeente heeft hiertoe besloten. In 2009 telde de gemeente 28 scholen voor basisonderwijs, waarvan er 2 een dislocatie hebben. De leerlingprognose is opgesteld voor de 30 locaties.⁸⁹

⁸⁸ Bron: Leerlingprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009

⁸⁹ Bron: Leerlingprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009

Figuur 15. Prognoses 2009 aantallen leerlingen primair onderwijs

<i>Leerlingenprognose 4-12 basisonderwijs Roosendaal</i>		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2019	2024	2028
<i>Instnr</i>	<i>Naam</i>									
00CU	Rudolf Steinerschool	113	111	110	108	106	105	96	92	91
03UM	Berkenveld	143	138	128	125	116	111	99	97	99
05KD	St.Theresia	61	63	61	59	59	55	49	48	47
06CZ	De Baayaert	173	169	162	157	150	146	133	127	126
06WJ	Heilig Hart Plantagebaan	79	73	71	68	63	60	55	53	56
08PB	De Stappen	372	372	369	366	357	349	319	306	303
09FX	De Klimroos	554	558	554	547	534	531	500	475	464
09UL	De Kroevendonk	259	256	255	254	252	249	231	225	224
10BV	De Gezellehoek	101	98	96	94	93	91	84	80	79
10TR	De Singel	142	141	141	141	139	138	127	120	118
16ZJ	OLV Fatima	236	233	233	234	234	235	226	219	216
16ZZ	St.Joseph	154	152	151	151	151	151	144	140	138
17AM	De Cortendijk	115	115	114	113	110	109	103	98	95
17BH	De Blokwei	194	189	193	195	197	201	212	213	209
17BY	Binnen de Donken	119	115	113	111	109	108	100	99	99
17CI	Vondel	360	348	342	336	330	324	298	283	279
17CT	De Watermolen	131	126	124	122	119	117	108	103	101
17DW	Jeroen Bosch	453	452	455	458	453	451	428	407	398
17EF	Brede school Kalsdonk	401	395	407	415	410	411	401	383	373
17EP	De Linde	132	131	125	122	122	118	108	104	99
17EZ	De Saffier	178	179	178	176	172	170	160	152	148
17FJ	De Klaverweide	197	207	215	221	225	223	210	199	195
17FR	De Appel	260	256	266	274	282	293	326	331	322
21OX	De Heiberg	361	345	332	320	307	295	261	251	251
22KU	Montessorischool	305	303	301	299	295	291	270	262	260
22KV	De Rietgoor	281	269	260	251	242	233	208	200	199
22KV01	De Rietgoor, disloc. Tolberg	102	97	93	89	85	80	70	68	68
23CM	Lavor	497	475	454	434	413	394	342	333	334
23CM01	Lavor, dislocatie Tolberg	215	205	196	187	179	170	148	144	144
24NL	De Wingerd	318	304	291	278	265	253	220	214	214
Totaal		7006	6875	6790	6705	6569	6462	6036	5826	5749

Globaal geldt voor geheel Roosendaal een terugloop in leerlingenaantal van in 2009, 7.006 leerlingen naar in 2028, 5.749 leerlingen, een terugloop van bijna 18%. Deze daling is al in gang gezet vanaf 2006. In de prognose is voor 2 scholen een groei voorzien; voor De Appel van 260 naar 322 leerlingen (groei van 24%) en voor De Blokwei van 194 naar 209 leerlingen (groei van ca. 8%). Deze scholen hebben als voedingsgebied het nieuwbouwgebied Spoorhaven. Een derde school met datzelfde voedingsgebied (Jeroen Bosch), maar met een laag deelnemingspercentage van ca. 7 %, daalt wel. In 2028 zal de grootste basisschool ca. 10 x zo groot zijn als de kleinste. De opheffingsnorm voor de gemeente Roosendaal bedraagt 144 leerlingen. Op het moment waarop deze prognose werd opgesteld (2009) zaten 11 van de 30 onderwijslocaties onder de opheffingsnorm. Gelet op de bijzondere denominaties, dan wel het feit dat een locatie een dislocatie kan betreffen, hoeven die niet opgeheven te worden. De prognose voor 2028 geeft aan dat er (bij ongewijzigd Rijksbeleid) 14 onderwijslocaties onder die norm komen.

In het prognoserapport is nu wel de ruimtebehoefte berekend volgens de ruimtenormen in de toen geldende verordening. Deze ruimtebehoefte is per onderwijslocatie berekend in zowel m²s als aantal lokalen. Een getotaliseerde samenvatting van de ontwikkeling van de ruimtebehoefte gedurende de prognoseperiode is niet opgenomen.⁹⁰

⁹⁰ Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009

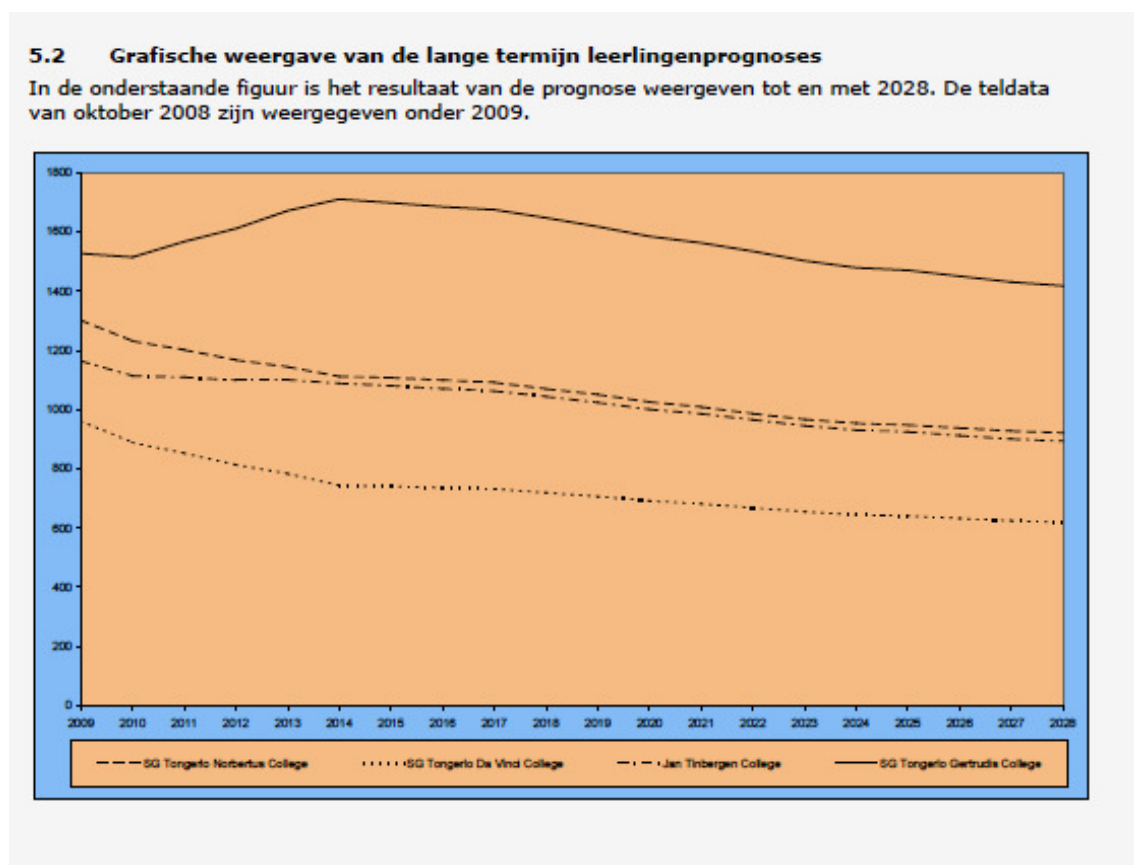
Prognoses 2009, Voortgezet onderwijs

In de ramingen van de leerlingenaantallen voor de periode 2009 tot en met 2028, zijn twee ontwikkelingen verwerkt.

Dit zijn ten eerste de trends in de omvang van de zgn., basisgeneratie in de gemeente Roosendaal en de omliggende gemeenten en ten tweede de schoolkeuze. In de prognose zijn cijfers verwerkt met een uitsplitsing van leerlingen naar herkomstgebied en leeftijd. In 2009 telde de gemeente 2 scholen voor voortgezet onderwijs, waarvan er één 3 locaties heeft. De leerlingenprognose is opgesteld voor alle 4 locaties.⁹¹

Leerlingenprognose 12-18 voortgezetonderwijs Roosendaal										
Instnr	Naam	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2019	2024	2028
20ZK04	SG Tongerlo Norbertus College	1303	1232	1202	1168	1145	1112	1051	954	922
20ZK00	SG Tongerlo Da Vinci College	962	889	853	814	784	744	707	645	619
19EN	Jan Tinbergen College	1165	1114	1110	1100	1101	1089	1024	931	894
20ZK02	SG Tongerlo Gertrudis College	1528	1515	1568	1612	1672	1711	1618	1480	1418
Totaal		4958	4750	4733	4694	4702	4656	4400	4010	3853

Figuur 16. Leerlingenprognose 2009 aantallen leerlingen voortgezet onderwijs



Figuur 17. Grafisch verloop leerlingenprognose voortgezet onderwijs

Alle vier locaties voor voortgezet onderwijs laten over de prognoseperiode een daling van het aantal leerlingen zien. In totaal treedt een daling op van 4.958 leerlingen in 2009 naar 3.853 leerlingen in 2028, een daling van ca. 22%.

⁹¹ Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009

In het prognoserapport is tevens de ruimtebehoefte berekend volgens de ruimtenormen in de toen geldende verordening. Deze ruimtebehoefte is per onderwijslocatie berekend in zowel m²'s als aantal lokalen. Een getotaliseerde samenvatting van de ontwikkeling van de ruimtebehoefte gedurende de prognoseperiode is niet opgenomen.⁹²

Figuur 18. Geprognosticeerd en werkelijk aantal leerlingen

School	2005	2006P	2006W	2007P	2007W	2008P	2008W	2009P	2009W	2010P	2010W
De Baayaert	207	207	183	202	181	205	173	203	171	205	171
De Singel	148	148	157	149	141	158	142	160	161	167	163
De Gezellehoek	126	126	117	121	102	126	101	127	91	127	84
De Klimroos	524	524	541	537	544	548	554	553	558	557	552
De Rietgoor	442	442	435	444	398	439	384	435	375	430	351
De Wingerd	324	324	322	315	311	298	318	290	314	284	314
Montessori Ziezo	281	281	298	282	305	288	305	287	305	286	298
De Linde	145	145	140	150	140	155	132	163	135	158	129
De Saffier	205	205	193	204	188	202	178	197	160	193	153
De Klaverweide	149	149	154	151	174	151	197	148	208	145	234
De Appel	279	279	279	280	273	296	260	302	241	308	238
Lavor	711	711	722	723	726	710	712	708	692	709	661
De Heiberg	440	440	398	421	354	403	361	385	343	369	333
Brede school Vliindertuin (Zwanehof)	295	295	342	315	375	346	401	345	401	363	401
Jeroen Bosch	434	434	429	433	459	460	453	465	432	484	451
De Watermolen	178	178	159	167	140	174	131	178	115	179	112
Vondel	361	361	366	355	363	373	361	383	328	385	371
De Blokwei	206	206	205	210	203	220	194	223	187	226	171
Het Talent	217	217	164	205	150	198	119	186	106	177	92
De Cortendijk	176	176	149	160	129	148	115	143	104	139	100
Fatima	253	253	250	241	243	246	235	251	245	258	243
Joseph	196	196	180	185	169	181	154	184	134	188	131
De Stappen	338	338	348	322	361	328	372	326	376	328	362
Berkenveld	175	175	171	173	152	170	143	171	124	170	115
H. Hart W.Plantage	115	115	104	107	92	99	79	100	71	98	69
Theresia	81	81	77	80	71	82	61	83	62	83	63
De Kroevendonk	186	186	202	186	228	197	259	194	295	192	309
Rudolf Steiner	126	126	122	125	122	131	113	131	94	133	85
TOTAAL BASISONDERWIJS	7318	7318	7207	7243	7094	7332	7007	7321	6828	7341	6756
De Sponder Flaviadonk	77	77	120	77	115	78	123	77	135	77	124
De Sponder Voorstraat	215	215	248	216	224	218	221	217	204	216	203
De Sponder Norbartlaan	85	85	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<i>Subtotaal speciaal basisonderwijs</i>	377	377	368	293	339	296	344	294	339	293	327
Kameleon	258	258	288	258	306	259	315	258	306	258	305
Mytyschool	92	92	90	92	92	92	93	91	93	91	99
Het Mozaikcollege	30	30	29	30	41	30	41	31	33	31	31
Dep. Berkenhof/De Fakkel	79	79	81	79	83	79	106	79	117	79	145
TOTAAL SPECIAAL ONDERWIJS	836	836	856	752	861	756	899	753	888	752	907
Tongerlo scholengemeenschap	3978	3976	3863	3994	3844	4012	3802	3965	3940	3994	3949
Jan Tinbergen College	1025	1013	1095	1061	1158	1110	1168	1141	1181	1138	1215
TOTAAL VOORTGEZ. ONDERWIJS	5003	4989	4958	5055	5002	5122	4970	5106	5121	5132	5164
TOTAAL LEERLINGEN	13157	13143	13021	13050	12957	13210	12876	13180	12837	13225	12827

2009P = Prognose
2009W = Werkelijk

*1: BRON: prognoses Pronexus d.d. december 2005 en januari 2006

*2: BRON: gegevens leerlingadministratie Gemeente Roosendaal, teldatum 01-10-2005

⁹² Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009

Verschillen tussen prognoses

Indien de prognoses worden afgezet tegen de ontwikkeling van de werkelijke leerlingenaantallen blijken er met name bij het primair onderwijs grote verschillen te zijn.

- in de prognose uit 2002 voor het jaar 2006 werd uitgegaan van totaal 7.812 leerlingen in het basisonderwijs; in werkelijkheid waren er in 2006 7.318 leerlingen;
- in de prognose uit 2006 werd het aantal leerlingen in het basisonderwijs voor het jaar 2010 geraamd op 7.341. Het werkelijk aantal bedroeg toen 6.756, een verschil van 585 leerlingen, hetgeen neerkomt op 8% minder dan geprognosticeerd. De krimp van het aantal leerlingen verloopt dus in vier jaar tijd 8% sneller dan was verwacht;
- bij het voortgezet onderwijs is gedurende die periode sprake van een enigszins hoger aantal leerlingen dan geprognosticeerd (32 leerlingen meer op een prognose van 5.132 is ca. 0,6% (zie ook figuur 18)).⁹³

Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeente elke twee jaar nieuwe prognoses opstelt, en zich daarbij als vertrekpunt baseert op de leerlingenaantallen die zijn vastgesteld tijdens de leerlingentellingen in de maand oktober van het jaar daarvoor. De prognoses worden op deze wijze elke twee jaar geactualiseerd op basis van de werkelijke ontwikkelingen, zodat de aanvankelijk te hoge prognoses geleidelijk worden bijgesteld.

De gemeente kent geen monitoring in die zin dat structureel vergeleken worden of de prognoses uit het verleden matchen met de ontwikkeling van het werkelijk aantal leerlingen. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er wel monitoring van de leerlingenaantallen plaatsvindt waar dit voor de besluitvorming en het maken van keuzen relevant is.

Reacties in enquête en interviews

In het Bestuurlijk Overleg worden ontwikkelingen met betrekking tot het dalend aantal leerlingen besproken. Uit de interviews met kernfunctionarissen blijkt dat het doel daarvan is om gezamenlijk tot een reductie van het aantal onderwijslocaties te komen en meer in algemene zin een onderwijshuisvestingscapaciteit die aansluit bij de behoefte.

De ontwikkelingen worden wel breder besproken (zie tussenrapportage Toekomstvisie) maar het doel van de gemeente is niet het opstellen van een integraal accommodatiebeleid. De focus ligt op onderwijs, en leegstand wordt momenteel met aanpalende activiteiten (verbreding) ingevuld.

Voor wat betreft tijdelijke huisvesting worden de kaders van de verordening gebruikt. Het doel nu is om de tijdelijke huisvesting zo veel mogelijk af te bouwen en meer te verwijzen naar leegstand.

De gemeente is op zoek naar een gebouwbeheersysteem waarin ook informatie over leerlingaantallen kan worden verwerkt.⁹⁴

Uit de enquête onder schoolbesturen blijkt uit de vraag: "Sluit de capaciteit van de huisvesting aan op de normatieve ruimtebehoefte" een gedifferentieerd antwoord, variërend van ja, nee, tot tekorten en overschotten, verdeeld over primair en voortgezet onderwijs. Ook de antwoorden op de vraag wat in dat geval de verwachtingen zijn voor de toekomst zijn divers. Eén schoolbestuur geeft aan dat

⁹³ Bron: Overzicht aantal leerlingen versus geprognosticeerde aantallen, 30 mei 2011

⁹⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen

de norm niet alleen bepalend moet zijn, maar ook de behoefte. Dat vraagt een andere benadering dan alleen vanuit de norm redeneren. Eén schoolbestuur heeft toekomstige ruimtebehoefte, mede voor wat betreft het terrein. Een ander schoolbestuur verwacht een toenemende leegstand.

Op de vraag: "Hoe wordt momenteel omgegaan met (eventuele) leegstand binnen schoolgebouwen" wordt wederom verschillend geantwoord. Merendeels wordt aangegeven dat, indien mogelijk hiervoor een zinvolle benutting wordt gezocht in de vorm van peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Een aantal schoolbesturen geeft aan dat de gemeente hiervoor geen (specifiek) beleid voert, dan wel dat beleid niet kent.⁹⁵

In de interviews met de kernfunctionarissen van de gemeente wordt aangegeven dat ten aanzien van krimp een goede monitoring en bespreking met de schoolbesturen van groot belang is. Daarom wordt er gezamenlijk gezocht naar efficiënt gebruik van schoolgebouwen. Mede door deze ontwikkeling komt mede- of multifunctioneel gebruik door peuterspeelzalen, BSO en kinderopvang, steeds vaker voor. Verder heeft er een zogenaamd 'stadsgesprek' plaatsgevonden. In dit gesprek hebben alle betrokkenen kunnen aangeven hoe ze ten aanzien van deze ontwikkeling staan.

Ook uit de interviews met kernfunctionarissen van de gemeente blijkt dat in het voortgezet onderwijs momenteel nog geen sprake is van een terugloop van het aantal leerlingen. De gemeente vindt het erg lastig om hiervoor betrouwbare prognoses te maken, mede door de regiofunctie. Het is dan ook lastig om goed de benodigde capaciteit te kunnen bepalen. Het in aanbouw zijnde JTC zou nu al te klein zijn. Doordecentralisatie legt dit risico bij de schoolbesturen en is voor de gemeente mogelijk een optie. De gemeente staat welwillend tegenover het onderzoeken van de mogelijkheden tot doordecentralisatie. Met diverse besturen wordt hierover oriënterend gesproken. Er zal moeten blijken of dit wenselijk is en financieel haalbaar is.⁹⁶

Uit de interviews met schoolbesturen blijkt één belangrijk aandachtspunt: de krimpsituatie. Eén groot bestuur voor primair onderwijs heeft een aantal zeer kleine scholen en in 5 kerkdorpen staat daar de enige school onder dit bestuur. "Er moet bij de aanpak breder worden gekeken dan alleen de ruimtebehoefte van onderwijs. Er moet naar de behoefte naar voorzieningen voor de kern als geheel worden gekeken. Echter de implementatie hiervoor is een probleem (o.a. vanwege de belemmeringen als verzuiling tussen de besturen, verkokering binnen de gemeente en regelgeving en trage procedures)."⁹⁷

Beoordeling 1: met name bij het primair onderwijs blijken er op de middellange termijn grote verschillen te zijn tussen de oorspronkelijke prognoses en de werkelijke aantallen leerlingen. Omdat de prognoses elke twee jaar worden geactualiseerd op basis van de werkelijke leerlingenaantallen worden de aanvankelijk te hoge prognoses geleidelijk bijgesteld.

De gemeente kent geen monitoring in die zin dat structureel vergeleken wordt of de prognoses uit het verleden matchen met de ontwikkeling van het werkelijk aantal leerlingen. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er wel monitoring van de leerlingenaantallen plaatsvindt waar dit voor de besluitvorming en het maken van keuzen relevant is.

⁹⁵ Bron: interviews schoolbesturen

⁹⁶ Bron: interviews kernfunctionarissen

⁹⁷ Bron: interviews schoolbesturen

Beoordeling 2:

In Roosendaal is gedurende de onderzoeksperiode sprake van een verminderende behoefte aan capaciteit vanwege een krimpend aantal leerlingen. Omdat door vertraging in de onderwijscarrousel / meerjarenplannen pas in een later stadium van de onderzoeksperiode huisvestingsaanpassingen zijn gestart, waarmee de capaciteit beter zou moeten aansluiten aan de behoefte, blijkt in de praktijk dat de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte (nog) niet geheel aansluit bij de aanwezige capaciteit. Daarnaast registreert de gemeente de capaciteit ook wisselend in aantal lokalen of m² bvo. Verschillen tussen behoefte en capaciteit kunnen daardoor niet structureel bijgesteld worden.

6.3. Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

Norm 3:

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

Algemeen

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

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

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

Vanaf de decentralisatie in 1997 is niet beschreven aan welke kwalitatieve eisen nieuwbouw moet voldoen anders dan "aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften"⁹⁸. Behoudens het Bouwbesluit is er geen aanvullende landelijke wetgeving met betrekking tot kwalitatieve eisen voor onderwijshuisvesting.

⁹⁸ Er bestaat tot op heden in Nederland geen algemeen aanvaarde beschrijving van de (nieuwbouw) kwaliteit van huisvesting.

Gemeente Roosendaal, methodiek

De gemeente beschikt niet over een (standaard) Technisch Programma van Eisen voor onderwijsgebouwen.

In 2003 past de gemeente de VHO aan voor wat betreft o.a. de aanpassing van het Ruimtebehoefte-model (RBM) en de vereenvoudigings-systematiek voor de bedragen voor eerste inrichting. Hierbij wordt tevens de beleidslijn "Impuls functionele kwaliteit in het primair onderwijs Roosendaal" vastgesteld en verwerkt in de VHO. Hiermee speelt de gemeente in op de inhoudelijke onderwijs-ontwikkelingen als het realiseren van ICT-werkplekken voor leerlingen, docentenwerkplekken, gemeenschapsruimte en ruimten voor remedial teaching, logopedie, e.d.⁹⁹

Ten aanzien van vervangende nieuwbouw en onderhoud geldt dat de aanvraag voor 1 februari dient te worden ingediend door middel van het door het College vastgestelde aanvraagformulier. Als onderdeel van de aanvraag dient het schoolbestuur een rapportage in te dienen waaruit de bouwkundige noodzaak van het aangevraagde blijkt. Hiervoor dient gebruik te worden gemaakt van het door het College vastgestelde formulier "Bouwkundige Opname".¹⁰⁰

Voor wat betreft het aanvaardbaar huisvestingsniveau is het minimale uitgangspunt "sober en doelmatig"¹⁰¹. Omdat dit een relatief begrip is vinden de kernfunctionarissen dat dit nader moet worden beschreven.

Gebouwen met veel onderhoud kosten veel geld om het aanvaardbaar te houden. Schoolbesturen betrekken deze afweging bij het onderhoud. De wethouder "wil de schoolbesturen hiervoor verantwoordelijk maken, zodat de gemeente hierop een toetsende rol heeft. Het ideaalbeeld is dat er een integraal huisvestingsplan komt op basis van een gewenste kwaliteit en kwantiteit. De kosten uit een dergelijk IHP moeten worden afgezet tegen een mogelijke doordecentralisatie.¹⁰²

Resultaten bouwtechnische schouw 2010

In 2010 is door een extern bureau een bouwtechnische schouw uitgevoerd voor 33 scholen voor het primair onderwijs met totaal 41 locaties. Vanuit deze schouw en de afschrijvingstermijnen van gebouwonderdelen/onderhoud is een meerjaren perspectief opgesteld.¹⁰³

Ten aanzien van de bouwtechnische kwaliteit is geconstateerd dat het merendeel van de gebouwen voldoende scoort. In zijn algemeenheid wordt daarin geconcludeerd dat de gebouwen goed onderhouden moeten zijn, omdat 27 van de 41 gebouwen al meer dan 30 jaar oud zijn. Wel valt op dat de bouwtechnische staat van de buitenkant (globaal de gemeentelijke verantwoordelijkheid) over het algemeen slechter is dan die van de binnenzijde (globaal de schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid).

⁹⁹ Bron: Raadsbesluit 18 december 2003 Beleidslijn impuls functionele kwaliteit in het primair onderwijs en Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹⁰⁰ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

¹⁰¹ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

¹⁰² Bron: interviews schoolbesturen

¹⁰³ Bron: Bouwtechnische schouw en financieel meerjarenperspectief 1 april 2010

Figuur 19. Resultaten technische schouw 2010

In tabel 1 is een overzicht gegeven van het aantal gebouwen dat een bepaalde waarde scoort. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de resultaten een momentopname zijn; met eventuele toekomstige aanpassingen kan de score positief beïnvloed worden.

	SLECHT	MATIG	VOLDOENDE	GOED
Buitenzijde	1	12	16	10
Binnenzijde	2	5	19	13
Binnen- en buitenzijde	2	7	19	11

Tabel 1: bouwtechnische staat van het gebouwenbestand (n=39)

De gebouwen die **matig tot slecht** scoren (zie bijlage 3 voor score per gebouw), zijn relatief **oud** (Linde, St. Theresia, Rudolf Steiner), **van tijdelijke aard** (Rietgoor locatie 2 en Fakkellocatie 2) of staan op de lijst van binnen afzienbare tijd **af te stoten** gebouwen, waardoor veelal niet meer geïnvesteerd wordt in onderhoud (Rietgoor, Sponder (beide locaties) en Fakkellocatie 2).

De gemeente oriënteert zich thans op het overnemen van de uit dit onderzoek voortvloeiende aanbevelingen:

1. Neem het financieel meerjarenperspectief voor onderhoud op in de gemeentelijke begroting en maak regelmatig een update om zicht te houden op de uitgaven.
2. Gebruik het financieel meerjarenperspectief als instrument om beleidsafwegingen te maken ten aanzien van onderhoud en instandhouding van gebouwen.
3. Een aantal gebouwen staat op de lijst om afgestoten te worden; maak inzichtelijk op welke termijn deze gebouwen worden afgestoten en pas de onderhoudsplanningen hierop aan. Indien er sprake is van herbesteding (en dus voortgezet gebruik), dan moet hiermee rekening gehouden worden om te voorkomen dat het gebouw sterk verwaarloost.
4. Voor een aantal gebouwen staat grootschalige renovatie op de planning. Het is zinvol om voorafgaand aan deze ingrepen, inzicht te hebben in het totale huisvestingsplan op de langere termijn. Op basis hiervan kan besloten worden welke ingrepen noodzakelijk zijn en daadwerkelijk uitgevoerd dienen te worden.
5. Investeer in duurzame oplossingen; niet beschreven is welke dat zijn.
6. Gebruik de resultaten uit de schouw bij de verdere uitwerking en implementatie van de huisvestingskaders voor onderwijs, zoals geformuleerd in de rapportage "kaderstelling onderwijshuisvesting gemeente Roosendaal (maart 2010)".

Uit de enquêtes onder schoolbesturen volgt ten aanzien van de kwaliteit van hun gebouwen het volgende:

Overall is de score op de schaal van 1-5 (1 = slecht, 2 = onvoldoende, 3 = matig, 4 = voldoende, 5 = goed)

- Technisch || 3,4
- Functioneel || 3,0
- Binnenklimaat || 2,9

Eén schoolbestuur geeft aan dat de onderwijsconcepten innoveren en dat een aantal schoolgebouwen op leeftijd en niet altijd even flexibel aanpasbaar zijn. Daarnaast is het voor één scholengemeenschap, met drie verschillende scholen en gehuisvest in 6 verschillende gebouwen niet mogelijk om met de materiële instandhoudingsvergoeding alle gebouwen op een redelijk niveau te houden.

De ervaringen van de schoolbesturen zijn wisselend als het gaat om de onderhoudsverplichting van de gemeente. Het HPO werkt als instrument. De onderhoudsverplichting van de gemeente wordt door één schoolbestuur terughoudend en in sommige gevallen als onvoldoende beschouwd.

Op de vraag: Hoe en waar is specifiek beleid ten aanzien van de kwaliteit (technisch als functioneel) van schoolgebouwen beschreven, wordt veelal geantwoord dat dit bij schoolbesturen onbekend is; een enkele maal wordt verwezen naar gemeentelijke notities en één maal naar een eigen kwaliteitshandboek van het schoolbestuur.

De exploitatie van schoolgebouwen wordt in zijn algemeenheid door schoolbesturen als een probleem ervaren. Materiële instandhoudingsvergoedingen zijn ontoereikend voor een redelijk exploitatieniveau. Met name energie en schoonmaak zijn knelpunten. Overall scoort het exploitatieniveau in de ogen van schoolbesturen gemiddeld een 3,6 op de schaal van 1 tot 5.

Uit de interviews met kernfunctionarissen geven zij aan dat de gemeente de onderhoudstechnische staat van gebouwen voor PO als voldoende op orde beschouwd. Wel zijn diverse gebouwen oud en wordt momenteel gezien hoe het toekomstperspectief voor het gebouwenbestand er uit moet komen te zien. Bron: interviews kernfunctionarissen.

Functionele aspecten

In 2009 hebben de gemeente en de schoolbesturen meegedaan aan de subsidieregeling Binnenmilieu (Rijksoverheid) voor scholen. Hiervoor hebben de gemeente en de schoolbesturen samen Energie Binnenmilieu Adviesrapportages (EBA's) laten opstellen. Op basis van prioriteitstelling is in het Bestuurlijk Overleg bepaald welke scholen voor welke activiteiten in aanmerking komen om mee te doen in de subsidieaanvraag.

Ten aanzien van eventueel aanvullende eisen wat betreft duurzaamheid geeft de gemeente aan: "Bij nieuwbouwprojecten worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. In het geval van het JTC heeft de Raad dit nadrukkelijk opgedragen. De duurzaamheid van bestaande gebouwen is vaak minimaal. Het gedrag van de gebruikers (leraren e.d.) speelt ook een belangrijke rol, die nog niet wordt benut."¹⁰⁴

De gemeente beoordeelt alle nieuwbouw en renovatiewerkzaamheden op inhoud van de plannen. Daarbij toetst de gemeente of de plannen voldoen aan de normen vanuit de huisvestingsverordening, de beschikking en eventueel aanvullend beleid (bijvoorbeeld Frisse Scholen). De mate waarin de plannen voldoen aan de overige wet- en regelgeving wordt door de gemeente getoetst tijdens de bouwvergunning en gebruiksvergunningsprocedure.

¹⁰⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

Beoordeling 3:

Nieuwbouw of aanpassing van schoolgebouwen voldoet (op het moment van uitvoeren aan de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen voor onderwijshuisvesting, het Bouwbesluit en de gemeentelijke voorschriften voor het bouwen en gebruiken van schoolgebouwen.

Voor wat betreft de bestaande bouw wordt geconstateerd dat een substantieel deel van de schoolgebouwen in Roosendaal (27 van de 41) al meer dan 30 jaar oud is. Uit de in 2009 uitgevoerde schouw blijkt dat de schoolgebouwen overwegend wel voldoende onderhouden zijn. De gebouwen die matig tot slecht scoren zijn:

- relatief erg oud (Linde St. Theresa, Rudolf Steiner,
- van tijdelijke aard (Rietgoor locatie 2 en Fakkellocatie 2)
- of staan op de lijst van binnen afzienbare tijd af te stoten gebouwen (Rietgoor, Fakkellocatie 2 en beide locaties Sponder).

Bij nieuwbouw worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. Mede als gevolg van de oudere leeftijd wordt bij de bestaande bouw hieraan vaak nog niet voldaan.

6.4. Monitoring en realisatie

6.4.1. Monitoring en planning

Norm 4: Er is een systematische monitoring van de (inhoudelijke en financiële) voortgang met betrekking tot 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.

De gemeente Roosendaal hanteert ten behoeve van de financiële monitoring van de begrote projecten en overige uitgaven een monitorsysteem in de vorm van de Budgetbewaking per programma. Deze budgetbewaking wordt driemaandelijks opgesteld en aan de Raad voorgelegd.¹⁰⁵ Naast deze budgetbewaking per programma, vindt monitoring van de financiële aspecten bij majeure projecten plaats in periodieke stuurgroepoverleggen.

Voor wat betreft de voortgang van majeure projecten, wordt de Raad geïnformeerd door middel van Raadsmededelingen. De intentie van deze Raadsmededelingen is om de Raad te informeren; hierop vindt geen besluitvorming plaats.

Voorts staat in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs beschreven welke procedure moet worden gevolgd met betrekking tot de realisatie van voorzieningen in de huisvesting¹⁰⁶. In de verordening is beschreven dat "de

¹⁰⁵ Bron: Budgetbewaking per programma 201001-201014

¹⁰⁶ Conform de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente kunnen o.a. de volgende voorzieningen worden aangevraagd: (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding, eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair, aanpassingen en onderhoud.

aanvrager (het schoolbestuur) de bouwplannen, de desbetreffende begroting en een aanduiding van het tijdstip waarop de bekostiging een aanvang dient te nemen, ter instemming indient bij het College¹⁰⁷.

Beoordeling 4:

Door middel van de budgetbewaking per programma wordt de Raad driemaandelijks geïnformeerd over de financiële voortgang. Voor wat betreft de voortgang van majeure projecten, wordt de Raad geïnformeerd door middel van Raadsmededelingen.

Beoordeling 5:

De goedgekeurde voorzieningen dienen conform de verordening uitgevoerd te worden. Eventuele bijstelling van de planning wordt voor majeur projecten ter kennis gebracht aan de Raad door middel van Raadsmededelingen.

6.4.2. Nieuwbouw en uitbreiding

Norm 6:

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

Methodiek

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

Voor nieuwbouw geldt dat de noodzaak onder andere blijkt uit "het feit dat de te huisvesten leerlingen aanwezig zijn of zullen zijn en dat voor een voor blijvend gebruik bestemde voorziening, de prognose, die voldoet aan de vereisten uit bijlage II, aantoont dat gedurende ten minste vijftien jaren deze leerlingen kunnen worden verwacht". Jaarlijks wordt door de gemeente op basis van de ingediende aanvragen het Programma en opgesteld. Op het Programma staan de gehonoreerde aanvragen en op het Overzicht de afgewezen aanvragen.

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

Toepassing

In alle Onderwijshuisvestingsprogramma's is gedurende de onderzoeksperiode per aanvraag een onderbouwing gegeven voor het plaatsen op Programma of Overzicht.

¹⁰⁷ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

Sommige majeure nieuwbouw- of uitbreidingsprojecten binnen de onderwijs-carroussel zijn of worden gerealiseerd waarbij van het toetsingskader van de verordening is of wordt afgeweken. Dit is inherent aan de uitrol van de onderwijs-carroussel, waarbij voortgezet onderwijslocaties zijn vrijgemaakt voor onder andere huisvesting voor primair onderwijs.

Voor de realisatie van nieuwe schoolgebouwen hanteert de gemeente diverse varianten. In principe ligt het bouwheerschap bij de schoolbesturen, tenzij in onderling overleg anders wordt besloten. Voor enkele nieuwbouwprojecten voor onderwijshuisvesting worden andere realisatiemethoden toegepast. Het betreft dan doorgaans een schoolgebouw binnen een meervoudig te bestemmen gebied of complex.

In 2004 is een realisatie overeenkomst gesloten tussen de gemeente en een ontwikkelaar ten behoeve van de nieuwbouw voor basisschool De Singel. Omdat deze realisatieovereenkomst tot aan 2007 onder - niet vervulde - opschortende voorwaarden niet heeft geleid tot het beoogde nieuwe schoolgebouw, gaan de gemeente en de ontwikkelaar in 2007 een nieuwe ontwikkel- en realisatie-overeenkomst aan¹⁰⁸. In deze overeenkomst is niet alleen geregeld dat de ontwikkelaar voor een vast bedrag en op basis van documenten als bijlage bij de overeenkomst, waarin een groot aantal eisen met betrekking tot de grootte, de kwaliteit, de tijdsplanning e.d. het nieuwe schoolgebouw realiseert, maar ook dat binnen datzelfde bedrag de ontwikkelaar zorg draagt voor de tijdelijke huisvesting gedurende de realisatieperiode in de vorm van noodlokalen en de benodigde buitenruimte. Daarnaast realiseert de ontwikkelaar een peuterspeelzaal in het nieuwe gebouw alsmede woonappartementen en een ondergrondse parkeergarage. Na realisatie koopt de gemeente voor een vaste prijs van € 1.200.000,- excl. btw het schoolgebouw van de ontwikkelaar door middel van het vestigen van het appartementsrecht op het betreffende deel van het gebouw. Hetzelfde geldt voor de peuterspeelzaal. Ten behoeve van de realisatie verkoopt de gemeente de benodigde bouwrijp gemaakte grond aan de ontwikkelaar voor een bedrag van ca. € 152,-/m² excl. belastingen en kosten.

Als voorwaarde in de overeenkomst is bepaald dat de gemeente geen belastingnadelen lijdt, waaronder tevens wordt verstaan de onmogelijkheid van de gemeente de btw geheel of gedeeltelijk vergoed te krijgen op basis van het btw-Compensatiefonds.

Het betreft een schoolgebouw van 1.240 m², hetgeen neerkomt op € 967,-/m² excl. btw.

In de toen geldende verordening was het normbedrag per m²: € 1.260,-/m² excl. btw.

Beoordeling 6:

Eventuele nieuwbouw of andere grootschalige aanpassingen die niet als solitaire voorzieningen worden aangevraagd, zijn opgenomen in de meerjarenplannen of de onderwijs-carroussel. Deze herschikkingoperaties zijn volgens de geldende procedures via commissies en Raad transparant en geobjectiveerd verlopen. Door middel van marktwerking heeft de gemeente een enkele keer majeure projecten op innovatieve wijze gerealiseerd, waarbij risico's en kosten werden beperkt.

¹⁰⁸ Bron: Ontwikkel- en realisatieovereenkomst basisschool De Singel, dd.16 januari 2007

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.

In verband met een krimpend leerlingenaantal en daardoor een verminderende vraag naar capaciteit ontstaat in het primair onderwijs meer en meer leegstand. Tijdelijke huisvesting is daar niet meer aan de orde, dan wel wordt zo snel mogelijk afgebouwd door te verwijzen naar leegstand elders.

In het voortgezet onderwijs zijn gedurende de onderzoeksperiode een tweetal tijdelijke huisvestingsvoorzieningen getroffen.

Vanwege vertraging die is ontstaan in de ontwikkeling van het Zuidoostkwartier (zie elders) en de steeds verdere toename van het aantal leerlingen van het JTC moeten leerlingen tijdelijk gehuisvest worden in afwachting van de nieuwe huisvesting van het JTC. De Raad wordt in 2007 voorgesteld, in afwachting van deze nieuwbouw "een bedrag beschikbaar te stellen van € 245.335,- voor het huren gedurende 2 jaren van tijdelijk te plaatsen semipermanente lokalen"¹⁰⁹. Er is niet aan de Raad voorgesteld of gebruikmaking van leegstand elders mogelijk of wenselijk is.

In 2008 stelt het College de Raad voor om voor een bedrag van € 53.000 units bij te huren voor de uitbreiding van de aulafaciliteit van het JTC¹¹⁰. In datzelfde voorstel wordt tevens € 100.000 beschikbaar gesteld voor het nemen van brandveiligheidsmaatregelen in de dependance van het JTC.

Ook uit de interviews blijkt dat voor wat betreft tijdelijke huisvesting de kaders van de verordening worden gebruikt. Het doel is om de tijdelijke huisvesting zo veel mogelijk af te bouwen en eventueel meer te verwijzen naar leegstand, zodat de onderwijscapaciteit gereduceerd wordt. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven "dat in overleg met de besturen wordt beoordeeld waar en wanneer dit kan en hoe de daarin ondergebrachte leerlingen eventueel anders kunnen worden gehuisvest. Verwijzen naar leegstand is dan een mogelijkheid, maar niet op de voorhand".

In de Verordening is bepaald dat voor verhuur van leegstand schriftelijke toestemming van het College vereist is. Vanwege de hiervoor al genoemde, nu nog onvolledige registratie van het vastgoed en het gebruik daarvan beschikt de gemeente niet over een zodanig overzicht van leegstand dat kan worden vastgesteld dat de gemeente inderdaad in alle situaties vooraf toestemming heeft verleend inclusief de financiële regelingen daarover¹¹¹. In de Tussenrapportage van de werkgroep Onderwijshuisvesting wordt voorzien in een verbeterde gebouwenregistratie, waarmee dit inzicht wel zal worden verkregen.

Beoordeling 7:

De gemeente bouwt de tijdelijke huisvestingssituatie af door meer te verwijzen naar leegstand. Er is uitsluitend sprake van nieuwe tijdelijke voorzieningen indien een beoogde structurele aanpassing is vertraagd.

¹⁰⁹ Bron: Raadsbesluit 27 juni 2007, Tijdelijke uitbreiding Jan Tinbergen College met semi-permanente lokalen

¹¹⁰ Bron: Raadsbesluit 31 mei 2007 Overboeking boekwaarde Pius X-school naar grond-exploitatie Kalsdonk en storten vrijvallende kapitaallasten in BestemmingsReserve huisvesting onderwijs

¹¹¹ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

6.5. Relatie kwaliteit en exploitatie

Norm 8:

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

In de enquêtes geven de schoolbesturen zo goed als unaniem aan dat zij de exploitatielasten van hun gebouwen als (te) hoog beschouwen.

Uit de interviews blijkt dat de schoolbesturen extra maatregelen ter verbetering van de exploitatie zelf dienen te vergoeden¹¹². Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Bij de 2 nieuwbouwprojecten voor het voortgezet onderwijs is met de besturen overeengekomen dat zij hiertoe een bijdrage leveren aan de (gedeeltelijke) dekking van deze extra investering. Daarnaast worden bij vervangingen van de dakbedekking veelal extra isolerende maatregelen door de gemeente bekostigd.

In 2009 stelt het College de Raad voor om een bedrag van ruim 19 M€ beschikbaar te stellen voor de nieuwbouw van het JTC in het Zuidoostkwartier. De dekking wordt gevonden in de bestemmingsreserve onderwijshuisvesting. Een onafhankelijk bouwkostenbureau heeft een second opinion uitgevoerd naar de bouwkosten¹¹³.

Hieruit zijn nog zgn. concreet gemaakte beïnvloedbare kosten geschrapt, omdat die geen bijdrage leveren aan renderende terugverdientijd van Warmte-Koude-Opslag, dan wel geen bijdrage leveren aan het reduceren van fijnstof (sedumdak); totaal een bedrag van € 687.000,-.

Het Raadsvoorstel geeft voorts aan:

“Het gebouw is....., sober en doelmatig ontworpen. Er zijn materiaalkeuzes gemaakt die naar alle waarschijnlijkheid enig voordeel in de exploitatie zouden kunnen opleveren.

Ook zou het energieverbruik wel eens lager kunnen uitvallen dan het verbruik in de huidige gebouwen van het JTC. Eerst na het in gebruik nemen van het gebouw zal dit blijken.....Desondanks is reëel geacht dat het schoolbestuur om die reden bijdraagt in de investering, zijnde 2% van de bouwkosten. Het schoolbestuur moet deze bijdrage bekostigen uit de in de loop der tijd op te bouwen (onderhouds)reserves. De liquiditeit van het schoolbestuur laat slechts een beperkte ruimte voor bijdragen in het nieuwe gebouw”. Ondanks dat heeft het bestuur zelf een bedrag van € 361.000 betaald voor exploitatieverlagende voorzieningen bij nieuwbouw, waarvan het schoolbestuur verwacht dat die investering bijdraagt aan de verlaging van de exploitatiekosten.

Naast de VHO hanteert de gemeente de verordening financiële en materiële gelijkstelling onderwijs, geheel volgens het model van de VNG. In gemeenten waar het openbaar onderwijs vermogensrechtelijk verzelfstandigd is, staat in de onderwijswetgeving dat gemeenten het onderwijs gericht kunnen subsidiëren, zonder dat de formele overschrijdingsregeling van toepassing is. Hiervoor hanteert de gemeente de betreffende verordening (Bron doc. 60). Voor extra investeringen in schoolgebouwen ten behoeve van energiebesparende maatregelen en maatregelen betreffende het verbeteren van het binnenmilieu (zgn. EBA-voorzieningen) voegt de gemeente in 2010 een bijlage toe aan de verordening teneinde het mogelijk te maken in schoolgebouwen gericht te investeren in dergelijke voorzieningen.

¹¹² Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

¹¹³ Bron: Raadsbesluit 15 juli 2009 Kredietstelling Jan Tinbergen College

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

Deze gebouwverbeteringen betreffen zaken die van invloed zijn op de exploitatielasten van de school, zoals verbetering van ventilatie, het aanbrengen van zonwering, aanpassen van verlichting en het aanpakken van de kozijnen in verband met tochtproblemen. Vanuit het dossier kan niet worden opgemaakt welke maatregelen er precies zijn doorgevoerd en of deze maatregelen een positief of negatief effect hebben gehad op de totale exploitatielasten van het schoolgebouw. Zo kan het aanbrengen van mechanische ventilatie met een warmte terugwinstsysteem enerzijds het energieverbruik verlagen maar vraagt het anderzijds tot extra onderhoudslasten.

De in het kader van deze regeling toegekende maatregelen ter verbetering van de isolatie kan leiden tot een lager energieverbruik. Voor deze regeling geldt dat schoolbesturen een deel van de (investerings)kosten cofinancieren.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente op de hoogte is van de tekorten die scholen hebben met betrekking tot de materiële instandhouding (exploitatie). Schoolbesturen (en gemeente) kunnen dit verbeteren door efficiënt met gebouwen om te gaan. Daarnaast kunnen duurzame maatregelen leiden tot energiebesparing.

De gemeente en schoolbesturen beogen, mede als gevolg van een Raadsmotie sluitende afspraken te maken over het terugverdienen van energiebesparende investeringen, maar dit is nog niet doorgevoerd.

De gemeente is op zoek naar een gebouwbeheersysteem waarin ook informatie over leerlingaantallen kan worden verwerkt.¹¹⁴

Inmiddels is in de tussenrapportage van de werkgroep onderwijshuisvesting een advies opgenomen inzake de noodzakelijke gebouwgegevens en is een voorbeeld gegeven van een zgn. Datacard voor het registeren en bijhouden van gebouwgegevens.¹¹⁵

Uit de interviews met schoolbesturen blijkt dat zij "sober en doelmatig" geen objectieve maatstaf vinden. Schoolbesturen zouden zelf moeten kunnen bepalen wat de maatstaf is voor kwaliteit en niet de gemeente.¹¹⁶

Beoordeling 8: De gemeente hanteert incidenteel aanvullend beleid met betrekking tot de realisatie van duurzaamheid en een verbeterd binnenklimaat in schoolgebouwen en stelt daar incidenteel aanvullende budgetten voor beschikbaar. De gemeente en schoolbesturen beogen, mede als gevolg van een Raadsmotie, sluitende afspraken te maken over het terugverdienen van energiebesparende investeringen, maar dit is nog niet doorgevoerd.

¹¹⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

¹¹⁵ Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting

¹¹⁶ Bron: interviews schoolbesturen

6.6. Klachten

Norm 9:

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

Er bestaat geen structurele procedure dan wel registratie bij eventuele klachten over onderwijshuisvesting. In de interviews met kernfunctionarissen geven zij aan dat er nauwelijks klachten zouden zijn over onderwijshuisvesting. De enige klachten die komen zijn van scholen die door het vertragen van de onderwijscarrousel later nieuwe of andere huisvesting krijgen. Het zou hier vooral gaan om scholen van het SBO en REC-4 (REC-4 is buiten de termen van dit onderzoek).¹¹⁷

Een groot schoolbestuur voor primair onderwijs geeft in het interview aan wel degelijk klachten te hebben; het gaat hier dan om het slechte binnenklimaat en lekkages.¹¹⁸ Lekkages zijn echter in beginsel een schoolbestuurlijke verantwoordelijkheid.

Beoordeling 9:

Er is geen formele procedure danwel registratie van klachten met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van voorzieningen. Bekende klachten zijn vertraging in de uitrol van de onderwijscarrousel. Overige klachten over gebouwen betreffen doorgaans onderhoudsachterstanden waarvoor de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn.

¹¹⁷ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

¹¹⁸ Bron: interviews schoolbesturen

7. Financiën

7.1. Inleiding

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

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

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

7.2. Kosten onderwijshuisvesting

De gemeente Roosendaal heeft de kosten van onderwijshuisvesting voor de periode 2006 – 2010 inzichtelijk gemaakt. De kosten zijn uitgesplitst in uitgaven (o.a. kapitaallasten en onderhoud) en investeringen.

Gemeente Roosendaal	Gemiddelde 2006-2010	%	Totalen 2006-2010	2006	2007	2008	2009	2010
Inkomsten Gemeentefonds OWH	€ 7.705.997		€ 38.529.984	€ 7.159.588	€ 7.120.240	€ 7.711.962	€ 8.300.894	€ 8.237.300
Basisonderwijs								
Speciaal onderwijs								
Voortgezet onderwijs								
Overige inkomsten onderwijshuisvesting								
Verhuur schoolgebouwen	€ 113.982		€ 569.909			€ 39.708	€ 95.300	€ 434.901
Subsidies	€ -		€ -					
Uitgaven gemeente (incl. gym)	€ 10.663.120		€ 53.315.599	€ 7.879.870	€ 7.427.361	€ 7.270.843	€ 21.769.969	€ 8.967.556
Kapitaallasten	€ 4.422.632	41%	€ 22.113.158	€ 4.965.080	€ 4.793.465	€ 4.307.092	€ 3.952.776	€ 4.094.745
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 37.343	0%	€ 186.715	€ 9.849	€ 176.866	€ -	€ -	€ -
Overige gemeentelijke lasten	€ 2.141.517	20%	€ 10.707.587	€ 2.062.673	€ 1.486.662	€ 2.161.578	€ 2.376.186	€ 2.620.488
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)	€ 4.061.628	38%	€ 20.308.139	€ 842.268	€ 970.368	€ 802.173	€ 15.441.007	€ 2.252.323
Doordcentralisatie (indien van toepassing)				€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Jaarlijkse investeringen								
Investeringssom gemeente	€ 3.929.173		€ 19.645.866	€ 2.143.769	€ 347.756	€ 1.076.488	€ 1.155.077	€ 14.922.776
(Vervangende) nieuwbouw	€ 2.728.168	69%	€ 13.640.842	€ 1.105.563	€ 16.589	€ 239.502	€ 285.376	€ 11.993.812
Uitbreiding	€ 94.170	2%	€ 470.852	€ 19.528	€ 71.292	€ -	€ 175.420	€ 204.612
OLP / Meubilair	€ 50.538	1%	€ 252.689	€ 85.026	€ 33.584	€ 83.721	€ 23.731	€ 26.627
Onderhoud	€ 118.746	3%	€ 593.731	€ 115.683	€ 2.308	€ 301.428	€ -	€ 174.312
Tijdelijke huisvesting	€ 136.183	3%	€ 680.914	€ 142.458	€ -	€ 121.387	€ 175.921	€ 241.148
Gynastiek	€ 290.479	7%	€ 1.452.397	€ 590.774	€ -	€ -	€ -	€ 861.623
Onderwijskundige vernieuwingen	€ 223.765	6%	€ 1.118.827	€ 53.760	€ 143.793	€ 106.803	€ 265.933	€ 548.538
Overige	€ 287.123	7%	€ 1.435.614	€ 30.977	€ 80.190	€ 223.647	€ 228.696	€ 872.104

Figuur 20. Overzicht uitgaven en investeringen onderwijshuisvesting 2006 – 2010

7.3. Bepaling beschikbaar budget

Norm 1:

De gemeente stelt (vooraf) op geobjectiverde 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 met betrekking tot onderwijshuisvesting.

Invoeringsfase

Bij de invoering van de decentralisatie onderwijshuisvesting in 1997 zijn volgens een intern memo uit 2009 (Bron Doc 48) alle daartoe in het Gemeentefonds opgenomen middelen ingezet voor onderwijshuisvesting. "Alle lopende kapitaal-lasten en exploitatielasten, die onder de decentralisatie vallen, zijn daaruit gedekt". Jaarlijks werd het restant opgenomen in de stelpost "nader te concretiseren beleidsvoornemens in het kader van de decentralisatie onderwijshuisvesting".

In de jaren 1998 t/m 2001 zijn vervolgens alle mutaties (vrijval van kapitaallasten, nieuwe lasten als gevolg van nieuwe investeringen en aanpassingen in de vergoedingen) meegenomen om te komen tot een nieuwe stelpost.

Omdat de opbouw van de onderwijshuisvestingsmiddelen in de Algemene Uitkering Gemeentefonds steeds minder exact te bepalen was, is vanaf 2002 gewerkt met een indexering op de aanvankelijke stelpost, na aftrek van de lasten van de nieuwe investeringen als gevolg van de onderwijscarrousel en overige onderwijshuisvestingsuitgaven.

Rapport Rekenkamer

In het rapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Roosendaal¹¹⁹ is in 1999 geconstateerd dat deze zgn. "indirecte" methode, waarop het beschikbare budget wordt aangegeven, enerzijds tot dusverre geen aanleiding heeft gegeven tot toepassen van de financiële weigeringsgrond, en anderzijds risico's inhoudt voor een structureel investeringsbudget op langere termijn. Daarnaast is geconstateerd dat tot dusverre de middelen die zijn gedecentraliseerd en toegevoegd aan het gemeentefonds door de gemeente ook daadwerkelijk zijn aangewend voor onderwijshuisvesting. Hoewel er dus geen sprake is geweest van oormerken van deze gelden, is er dus praktisch wel sprake van een zodanig beleid, dat de aan het gemeentefonds toegevoegde middelen volledig voor onderwijshuisvesting zijn aangewend. Omdat deze methodiek toekomstige financiële risico's zou inhouden, heeft de gemeente in overleg met het onderwijsveld in 2001 het al eerder genoemde Masterplan Onderwijs samengesteld.

Het basisscenario daarin vormt niet alleen de grondslag voor de Verordening, maar ook voor het budget voor onderwijshuisvesting.

Onderzoek budgettaire knelpunten

Tot 2004 heeft de gemeente Roosendaal jaarlijks de noodzakelijke onderwijshuisvestingsvoorzieningen op basis van het Masterplan in beeld gebracht en de daarvoor volgens het Masterplan i.c. de verordening benodigde middelen beschikbaar gesteld.

¹¹⁹ Bron: Rekenkameronderzoek onderwijshuisvesting Roosendaal 1999

In 2004 zijn er 2 aanleidingen om de budgetten voor een periode van meerdere jaren in beeld te brengen:

1. Een grootschalige herstructurering op basis van de onderwijscarrousel, die omvangrijke investeringen vergt;
2. De jaarlijkse zgn. Stelpostberekening geeft onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven versus het (fictieve) budget voor de komende jaren.

Er is een interne werkgroep ingesteld, aangevuld door een extern adviesbureau met als doel de beoogde uitgaven alsmede de budgettaire knelpunten te schetsen voor de jaren 2005-2008, met een doorkijk naar 2009-2012.

De conclusie die in de rapportage wordt getrokken¹²⁰ is dat indien de gemeente het Masterplan onverkort wil uitvoeren, er aanzienlijke extra budgetten beschikbaar moeten worden gesteld.

Figuur 21. Lasten en reserveringen onderwijshuisvesting 2005-2012

Lasten en Reserveringen € x 1.000,-	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kapitaallasten	4.582	5.943	5.865	5.803	8.196	8.257	8.281	8.126
Lasten Verzekeringen, OZB, etc.	702	713	723	734	745	756	767	778
Onderhoudslasten	804	804	804	794	743	714	727	727
Risicobudgetten	335	335	335	285	285	285	285	285
TOTAAL	6.423	7.795	7.727	7.616	9.969	10.012	10.060	9.916

Tabel 5 Totaal: lasten en reserveringen onderwijshuisvesting periode 2005-2012



Figuur 5 Totaal: lasten en reserveringen onderwijshuisvesting periode 2005-2012

¹²⁰ Bron: Rapportage Financiering Onderwijshuisvesting, 17 mei 2004

Analyse financiële ontwikkelingen 2009

In het hiervoor al genoemde intern memo uit 2009 wordt aangegeven dat er de komende jaren nog grote uitgaven te verwachten zijn in de onderwijshuisvesting. Naast de (aflopende)lasten uit de HPO's t/m 2008 en de nog uit te voeren onderwijsarrangementen, zijn ook investeringen beoogd die niet in de onderwijsarrangement zijn opgenomen. Het betreft o.a. nieuwbouwplannen voor primair onderwijs, brede scholen, REC4 voorzieningen (al lopend project), vervangings- en renovatie-investeringen voor schoolgebouwen en investeringen in de functionele, ARBO-technische en onderhoudstechnische kwaliteit van de schoolgebouwen. Voorts wordt nog rekening gehouden met een bedrag van €150.000,- per jaar als risico in de capaciteit van schoolgebouwen (oplopende kapitaallasten). Deze input gebruikt de gemeente voor het nauwkeurig in beeld brengen van de toekomstige opgaven voor wat betreft onderwijshuisvesting zijnde het Meerjarig Investeringsplan (MIP), voor onderwijshuisvesting (OWH) 2009-2019¹²¹.

De rapportage geeft tevens een aantal dekkingsmogelijkheden voor het verschil tussen de fictieve inkomsten in het Gemeentefonds en de noodzakelijke budgetten:

- Inzetten opbrengst vrijvallende locaties in plaats van dat deze opbrengst aan de algemene middelen wordt toegevoegd
- Bijdragen uit grondexploitaties, Grote Stedenbeleid en overige regulerende beleidsterreinen
- Verhuurinkomsten
- Financiering door derden, PPS-constructies, e.d.
- Fiscale voordelen (nader uit te werken door deskundigen)

De uitwerking hiervan krijgt vervolg in de Bestuursopdracht duurzame financiering onderwijshuisvesting.

Bestemmingsreserve onderwijshuisvesting

Eén van de speerpunten uit het Collegeprogramma 2008-2010 "Uitvoering voorop" betreft onderwijshuisvesting. Met het besluit voor de nieuwbouw van het JTC is de onderwijsarrangement daadwerkelijk in beweging gezet. In een Raadsmededeling uit 2009 wordt aangegeven dat voor toekomstige, nieuwe onderwijshuisvestingsbehoefte als ook de reguliere onderhoudsverplichtingen op grond van wet- en regelgeving, is bepaald dat deze gefinancierd dient te worden via de Bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting. Aan deze bestemmingsreserve is een substantiële impuls gegeven door daarin een deel van de vrijgekomen Essentgelden te storten¹²². Gelet echter op de bestaande en toekomstige ambities is deze reserve niet langer toereikend om die waar te maken. In de behandeling van de Begroting 2009 in de Raad is daarom toegezegd een totaalplan voor onderwijshuisvesting op te stellen, waarbij tevens in beeld gebracht wordt hoe de totale financiering van de huisvestingsopgave ook op langere termijn duurzaam te betalen is.

Op basis van de onderleggers IHP 2000, Masterplan Onderwijs 2002 en de bijbehorende Kadernotitie zijn de fysieke knelpunten gesignaleerd. In de Kadernotitie is aangegeven dat de "normvergoedingen" die als uitgangspunt dienen, weinig tot geen mogelijkheden bieden voor daadkrachtige realisering. De Bestemmingsreserve Onderwijshuisvesting (BR-OHW) is ontoereikend voor de ambities. Vervolgens is een deel van afkoopsom van de gaswinstuitkeringen aan

¹²¹ Bron: Uitgangspuntennotitie BestemmingsReserve Onderwijshuisvesting, dd 1 juli 2009

¹²² Bron: Raadsmededeling, ongedateerd, "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting"

de BR-OWH toegevoegd, maar ook die toevoeging is op korte termijn onvoldoende.

Vervolgens is een probleemverkenning uitgevoerd.¹²³

Voorlopige bevindingen probleemverkenning

Uit de werkzaamheden die afgelopen periode zijn uitgevoerd in het licht van de na te streven duurzame financiering van onderwijshuisvesting is onder meer het volgende gebleken:

- a) forse effecten ontgroening en krimp: Uit recente prognoses (middellange termijn, 2010 – 2028) van leerlingen in het primair onderwijs blijkt een afnemende toekomstige huisvestingsbehoefte en kan thans al gesproken worden over overcapaciteit van ca. 20 %, de komende 20 jaar toenemend naar 30 %;
- b) omvangrijke investeringsopgave i.v.m. levensduur gebouwen: Een groot deel van de huidige gebouwvoorraad voor onderwijs in Roosendaal is gerealiseerd in de periode 1970 - 2005. Dit betekent dat, uitgaande van de gemiddelde levensduur van een schoolgebouw van 40 jaar (NB: de onderwijscomponent in de algemene uitkering gemeentefonds gaat uit van een levensduur van 60 jaar), de komende twee bestuursperiodes terdege rekening gehouden moet gaan worden met investeringskosten vanwege renovatie of (ver)nieuwbouw om de gebouwvoorraad op niveau te brengen/houden. Recente, eerste rekenkundige ramingen gaan uit van een theoretische (vervangings)investeringsopgave van totaal ca. € 57 miljoen in de komende 20 jaar;
- c) grote nieuwe investeringen: Sowieso staat de gemeente de komende jaren nog voor belangrijke en grote investeringen in nieuwe onderwijshuisvestingsoplossingen vanwege de carrousel die in beweging is gekomen, zoals de nieuwbouw van het VMBO en inpassing van unilocatie De Sponder;
- d) opbrengsten vrijvallende locaties: Anderzijds genereert de onderwijscarrousel op de langere termijn ook opbrengsten uit de vrijkomende locaties, die ingezet kunnen worden voor het oplossen van de financieringsproblematiek. Het is op dit moment nog te prematuur om hiervoor al concrete bedragen in te boeken;
- e) beperkte voorspellende waarde HPO: Het jaarlijkse HPO is op zichzelf een goed instrument, maar voldoet niet voor een adequate integrale (financiële) doorkijk op langere termijn. Het IHP dat stamt uit 2000 is inmiddels sterk verouderd qua inhoud en dynamiek;
- f) incidentele dekking onderwijshuisvesting: Tot nu toe is de dekking van de investeringen in onderwijshuisvesting vooral incidenteel geregeld. De BR-OHV is over een aantal jaren niet meer toereikend. Eerste globale financiële verkennende berekeningen laten bij ongewijzigd beleid over een aantal jaren (vanaf 2018) een aanzienlijk oplopend structureel exploitatietekort zien (afhankelijk van de keuzes oplopend van € 3 tot € 6 miljoen per jaar, inclusief de bouw van het VMBO). Dit is enerzijds niet wenselijk en anderzijds ook niet toegestaan op grond van de rijksregelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), waarin is bepaald dat een Bestemmingsreserve of een Voorziening niet negatief mag komen te staan. De doelstelling en aanwending van de BR-OHV is derhalve toe aan herziening. Uitgangspunt dient daarbij te zijn dat structurele (investerings)lasten, zoals die van onderwijshuisvesting, ten laste van de jaarlijkse exploitatie komen en niet ten laste van deze reserve;
- g) gemeentefonds geen maatstaf: De onderwijscomponent uit de algemene uitkering gemeentefonds is hoger dan de jaarlijks in de begroting opgenomen huisvestingslasten onderwijs. Mede omdat deze onderwijscomponent niet meer eenvoudig en direct is te herleiden noch gelabeld is voor onderwijs, zijn deze gelden in de begrotingen van afgelopen jaren deels anders ingezet. Overigens merken wij op dat de berekening van de onderwijscomponent in de algemene uitkering gemeentefonds mede op aangeven van de gemeente Roosendaal de komende periode door de VNG tegen het licht zal worden gehouden. Een eventuele verhoging van deze component op de langere termijn zal voor onze gemeente naar verwachting niet voldoende bijdragen aan de oplossing van de problematiek;
- h) doordecentralisatie geen oplossing: Nadere studie naar doordecentralisatie van (deel)verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting (onderhoud en vervanging van binnen- én buitenkant van onderwijsgebouwen) aan bevoegde gezagen i.c. schoolbesturen, wijst uit dat dit voor Roosendaal geen oplossing biedt voor de hierboven geschetste situatie. Voor een dergelijke operatie zou een zeer omvangrijke gemeentelijke bijdrage-ineens nodig zijn, die in meerjarenperspectief geen voordelig budgettair effect op de gemeentelijke huishouding laat zien.

Figuur 22. Voorlopige bevindingen probleemverkenning

¹²³ Bron: Raadsmededeling, ongedateerd, "Naar een duurzame financiering van onderwijs-huisvesting"

Begroting 2010

De Begroting 2010 geeft voor paragraaf 3 Onderwijs de lasten en baten weer. Er is gespecificeerd naar onderwijshuisvesting § 303. Hierin zijn de lasten en baten gespecificeerd naar:

- EB0303 Beleid onderwijshuisvesting
- E42100 Huisvesting openbaar basis onderwijs
- E42300 Huisvesting bijzonder basis onderwijs
- E43300 Huisvesting bijzonder speciaal onderwijs
- E 44100 Huisvesting openbaar voortgezet onderwijs
- E 44300 Huisvesting bijzonder voortgezet onderwijs
- E 48001 Voormalige onderwijsgebouwen

In de programmabegroting zijn voor 2009 de Rekening- en voor 2010 t/m 2013 de Begrotingsbedragen aangegeven.

De posten EB0303, E 42100, E43300 en E48001 kennen in die jaren geen baten.

Figuur 23. Begroting 2010 – Lasten (groene kolom is 2010)

303	Onderwijshuisvesting						
EB0303	Beleid onderwijshuisvesting		5.432	6.218	6.347	6.468	6.614
E42100	Huisvesting openbaar basisonderwijs	828.752	965.682	992.651	944.758	913.486	895.388
E42300	Huisvesting bijzonder basisonderwijs	2.275.469	2.363.868	2.189.377	2.068.307	1.995.730	1.940.467
E43300	Huisvesting bijzonder speciaal onderwijs	1.079.527	1.054.313	923.128	905.301	882.868	839.392
E44100	Huisvesting openbaar voortgezet onderwijs	555.188	768.725	684.313	603.492	591.546	571.113
E44300	Huisvesting bijzonder voortgezet onderwijs	507.935	412.500	404.560	382.557	370.746	358.853
E48001	Voormalige onderwijsgeb.	18.414	123.171	17.588	16.289	16.015	15.332
	Totaal 303	5.265.285	5.693.691	5.217.835	4.927.051	4.776.859	4.627.159

Figuur 24. Begroting 2010 – Baten (groene kolom is 2010)

303	Onderwijshuisvesting						
EB0303	Beleid onderwijshuisvesting	0					
E42100	Huisvesting openbaar basisonderwijs	0					
E42300	Huisvesting bijzonder basisonderwijs	39.708	95.300	97.206	99.150	101.133	103.156
E43300	Huisvesting bijzonder speciaal onderwijs	0					
E44100	Huisvesting openbaar voortg. onderwijs	50.408					
E44300	Huisvesting bijzonder voortg. onderwijs	39.239	145.963	41.782	42.618	43.470	44.339
E48001	Voormalige onderwijsgeb.	0					
	Totaal 303	129.355	241.263	138.988	141.768	144.603	147.495

Reacties in interviews

Uit de interviews met kernfunctionarissen blijkt bij hen de perceptie dat de inkomsten die de gemeente in het gemeentefonds krijgt ten behoeve van onderwijshuisvesting redelijk overeen komen met de uitgaven. De laatste jaren is er een overschot geweest, de komende jaren wordt een tekort verwacht. Er wordt niet expliciet, voorafgaand aan de procedure van Programma en overzicht, een bestedingsplafond vastgesteld. Het bestedingsplafond wordt de facto bepaald door de jaarlijkse vaststelling van het HPO.

De wijzigingen op de financiële normering worden frequent doorgevoerd door bijstelling van de verordening.

Volgens de kernfunctionarissen betreft het jaarlijks vaststellen van het HPO de jaarlijkse cyclus voor onderhoud en onderwijsbehoeften. De doorkijk naar vervangingen (toekomstige investeringen) is hierbij niet integraal meegenomen. Een extern bureau heeft geconstateerd dat het toekomstig inzicht beter moet.

In 2007 zijn de majeure opgaven benoemd, waaronder ook de nieuwbouw van een VMBO. Deze majeure opgaven zijn mede bekostigd door gasbaten. Een deel van de gasbaten is ook gebruikt om de bestemmingsreserve onderwijshuisvesting te verhogen – door een incidentele toevoeging van € 14.660.000,-. De nieuwbouw van het JTC wordt gefinancierd uit deze bestemmingsreserve.

De financiering van onderwijshuisvesting is momenteel een aandachtspunt.

Voor wat betreft het financiële inzicht blijkt uit de interviews met kernfunctionarissen dat er recent een financiële meerjarendoorkijk naar de verwachte toekomstige uitgaven met betrekking tot onderwijshuisvesting is opgesteld. Hieruit is gebleken dat de bestemmingsreserve voor onderwijshuisvesting vanaf 2016 of 2017 negatief wordt.

Dit is meegegeven aan de Raad. Vanaf 2006 is in beeld dat de financiën met betrekking tot onderwijshuisvesting mogelijk een knelpunt gaan vormen. Door de financiële doorkijk is dit nu onderkend.

Het knelpunt ontstaat vooral door de vervangingsvraag van gebouwen. Mede om aan dit knelpunt tegemoet te komen is het VMBO als project meegenomen in de opzet van de zogenaamde majeure opgaven.

Daarnaast zijn er tevens 'ingroeivarianten' voorgelegd om de Bestemmingsreserve onderwijshuisvesting structureel op peil te brengen en te houden, zodat de structurele lasten daaruit blijvend gedekt kunnen worden. De Raad is hiervan op de hoogte gesteld via een Raadsmededeling (sept. 2009) en heeft hierover recentelijk besloten in de "Agenda voor Roosendaal".

In het Collegeakkoord van 2010 is afgesproken dat eerst het beleid ten aanzien van de onderwijsvisie en de onderwijshuisvesting wordt geformuleerd en dat daarna de consequenties voor de reserve worden doorgerekend. Hiervoor is een projectopdracht geformuleerd.

Uit interviews met kernfunctionarissen blijkt de gemeente geen goed inzicht te hebben in de vraag of het totaal aan onderwijshuisvestingsuitgaven zich verhoudt met de uitkering die de gemeente daarvoor in het gemeentefonds ontvangt. De wethouder heeft het idee dat er de laatste jaren minder is uitgegeven dan er binnen is gekomen.

Uit de tabel in paragraaf 7.2. blijkt dat – rekening houdend met de omstandigheid dat een deel van de geregistreerde uitgaven betrekking heeft op een storting in de bestemmingsreserve – de werkelijke lasten ongeveer overeenkomen met het (ongeoormerkte) bedrag dat op grond van de berekening van het fictief budget voor deze taken aan het Gemeentefonds is toegevoegd.

Volgens een groot schoolbestuur, zo blijkt uit een interview, zou de Raad niet exact de bestemming kennen van de gelden bedoeld voor huisvesting van het voortgezet onderwijs in het gemeentefonds.¹²⁴

Opbrengsten uit herontwikkelingslocaties

Herontwikkelingsopbrengsten van in de onderwijscarousel vrijvallende onderwijslocaties komen niet op voorhand ten goede aan onderwijs. Vanuit de gemeente is in de reactie in ambtelijk wederhoor aangegeven dat "hiertoe op meerdere plekken is geadviseerd, maar formeel daar nog niet besloten is. Ontwikkelopbrengsten komen daarmee niet op voorhand ten gunste aan onderwijs, zeker in de huidige tijdgeest".

Huuropbrengsten

Huurlasten voor tijdelijke huisvesting en onderhoudskosten komen rechtstreeks ten laste van de bestemmingsreserve onderwijs. Deze worden overigens jaarlijks in het HPO opgenomen.

De verhuuropbrengst van schoolgebouwen wordt via de schoolbesturen geïnd. De schoolbesturen dragen de kale huur af naar de gemeente¹²⁵.

Fictief budget

Op basis van de door de gemeente aangeleverde financiële informatie met betrekking tot onderwijshuisvesting is het volgende overzicht samengesteld. Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat:

- volgens het overzicht in de tabel in figuur 25 de lasten in de periode 2006-2010 in totaal € 14,8 miljoen hoger waren dan de fictieve inkomsten;
- hierin echter een storting in de reserve ad € 14.660.000,- is begrepen;
- en dus de werkelijke lasten in deze periode nagenoeg overeenkomen met het niveau van het fictieve budget.

Figuur 25. Ontwikkeling financiën onderwijshuisvesting 2006 -2010

Gemeente Roosendaal	2006	2007	2008	2009	2010
Fictieve inkomsten t.b.v. onderwijshuisvesting	€ 7.159.588	€ 7.120.240	€ 7.711.962	€ 8.300.694	€ 8.237.300
Jaarlijkse uitgaven t.b.v. onderwijshuisvesting	€ 7.879.870	€ 7.427.361	€ 7.270.843	€ 21.769.969	€ 8.967.556
Jaarlijkse dotatie aan reserve onderwijshuisvesting	€ 842.268	€ 970.368	€ 802.173	€ 15.441.007	€ 2.252.323
Saldo reserve onderwijs-huisvesting (einde jaar)	€ 3.640.240	€ 3.922.612	€ 3.943.578	€ 18.317.204	€ 18.531.973

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

¹²⁴ Bron: interviews schoolbesturen

¹²⁵ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

jaarlijks aan verandering onderhevig. In de door het ministerie van Binnenlandse zaken gepubliceerde circulaire worden beide zaken gepubliceerd.

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

In dit model is al rekening gehouden met de zgn. algemene korting op de uitkering in het Gemeentefonds.

Beoordeling 1:

Een belangrijk deel van de schoolgebouwen in de gemeente is ouder dan 30 jaar. Dit heeft in de onderzoeksperiode enerzijds geleid tot het uitvoeren van onderhoud, en anderzijds tot acties en voornemens om op grote schaal tot (ver)nieuwbouw te komen. Dit legt een zware claim op de financiële middelen van de gemeente.

Binnen de onderzoeksperiode komen de lasten ongeveer overeen met de (ongeoormerkte) middelen die voor deze taken aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd. Met het oog op de kosten van de (ver)nieuwbouw is het daarbij al wel nodig gebleken om ruim € 14 mln van de "Essent-gelden" te reserveren voor toekomstige investeringen. Daarbij zijn er aanwijzingen dat ook na deze toevoeging de financiële middelen nog ontoereikend zullen zijn; de gemeente beschikt echter nog niet over een financiële meerjarenplanning waarin inzicht in de toekomstige lasten c.q. de in dat verband te maken keuzes wordt gegeven.

7.4. Toekenning middelen

Norm 2:

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

Jaarlijks wordt op basis van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs het Programma en Overzicht opgesteld. Op basis van het Programma wordt het bekostigingsplafond voor het betreffende jaar vastgesteld.

In de verordening staat in bijlage IV per voorziening beschreven hoe de hoogte van de toegekende middelen wordt bepaald.

De hoogte van de toegekende middelen voor voorzieningen wordt op drie manieren bepaald¹²⁶:

- vergoeding op basis van normbedragen: nieuwbouw, uitbreiding, tijdelijke voorziening, eerste inrichting en gymnastiek;
- vergoeding op basis van feitelijke kosten: verplaatsing noodlokalen, aanpassingen, onderhoud, herstelwerkzaamheden;
- bepaling medegebruikstarief.

Met betrekking tot het onderhoud wordt de hoogte van de toegekende middelen bepaald door een extern bureau. Bij aanvragen voor overige voorzieningen die op

¹²⁶ Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs

basis van feitelijke kosten worden bekostigd dient een kostenbegroting te worden toegevoegd.

Prioritering voor het toekennen van aanvragen vindt indien nodig plaats aan de hand van de "Criteria voor de urgentie van de aangevraagde voorzieningen" uit Bijlage V van de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. Prioritering is aan de orde indien niet alle aanvragen, waarvan de noodzaak is aangetoond, kunnen worden bekostigd uit het vastgestelde bekostigingsplafond.

Er is in geen enkel jaar geconstateerd dat prioritering op basis van de urgentiecriteria heeft plaatsgevonden.

Bij majeure opgaven verloopt de toekenning anders. Voor de nieuwbouw van het JTC heeft het schoolbestuur een bouwkostenberekening overlegd, opgesteld door een extern bureau. Deze bouwkostenberekening is gebaseerd op het Definitief Ontwerp. Voor een toets van deze begroting heeft de gemeente in 2008 een second opinion gevraagd aan een ander extern bureau. Dit bureau heeft het prijsniveau per bouwelement beoordeeld, maar niet de hoeveelheden gecontroleerd. De second opinion geeft een groot aantal bevindingen weer; resultaat is globaal dat de berekende bouwkosten door beide bureaus "niet noemenswaardige verschillen".¹²⁷ Het gaat om een neerwaartse bijstelling met een bedrag van ca. € 191.000 voor de bouw. Daarnaast zijn geen onvoorziene kosten opgenomen, is geen rekening gehouden met een eventueel aanbestedingsrisico en zijn de renteverliezen tijdens de bouw niet meegerekend. Het second opinionrapport geeft voorts het volgende aan:

"Ten aanzien van de opmerking dat het getekende en beschreven bouwplan een sober en doelmatig schoolgebouw weergeeft, hebben wij onze bedenkingen. Tekeningen en artists impressions suggereren ons inziens iets meer dan sober en ook de prijsstellingen in de begroting geven aan dat het plan op onderdelen boven de grens van soberheid uitstijgt." Een derde deskundig bureau¹²⁸ komt in haar rapportage ook met een aantal planoptimalisaties i.c. een opsomming van beïnvloedbare kosten, waaruit blijkt dat in het gepresenteerde ontwerp meer kwaliteit en functionaliteit zit dan normaal." Vervolgens is een totaal aan concreet beïnvloedbare kosten ad € 687.000,- in mindering gebracht op de kredietgrondslag van € 19.380.000 en zijn bezuinigingen doorgevoerd.

Uit de enquête onder schoolbesturen blijkt dat het voor schoolbesturen niet duidelijk is hoe de budgetten voor toegekende voorzieningen worden vastgesteld. Eén schoolbestuur geeft aan dat dit gebeurt op basis van een bouwkostenberekening door een extern bureau, een ander bestuur veronderstelt dat dit voortvloeit uit de Meerjaren Onderhouds Planningen. Andere antwoorden zijn dat een en ander voortvloeit uit het HPO of dat de gemeente dit vaststelt en dan overlegt met de besturen. Eén bestuur geeft aan dat niet te weten, maar dat voor aanvragen in het kader van de verordening de VNG-verordening geldt, maar dat die vertaald is naar Roosendaal en dat de aandacht vooral gaat naar primair onderwijs.

In de interviews met de kernfunctionarissen van de gemeente is aangegeven dat de hoogte van de budgetten ten aanzien van projecten voor onderwijshuisvesting wordt voorbereid door de beleidsmedewerker (onderwijshuisvesting). Ramingen worden opgesteld door een extern architect, bouwmanager of kostendeskundige. In principe is de Verordening de norm. Daar waar de situatie dat nodig heeft, bijvoorbeeld door maatwerk bij renovatie, of in tijden dat de bouwmarkt

¹²⁷ Bron: Second-opinion DO-begroting Jan Tinbergen College, 11 december 2008

¹²⁸ Bron: Budget versus ramingen Jan Tinbergen College, 23 december 2008

overspannen was, is niet op basis van de normen uit de Verordening bekostigd, maar op basis van vooraf begrote kosten vergoed. Die ramingen worden altijd door externe deskundigen opgesteld.

Er wordt bekostigd op basis van werkelijke kosten, waarbij de voor- of nadelen voor de gemeente zijn.

Indien onderwijslocaties opgeheven worden, bijvoorbeeld omdat de daarin gehuisveste scholen elders in een nieuwe brede school onderdak krijgen, wordt deze oude locatie in eigendom als verwerving ondergebracht in de grondexploitatie van het daarna te ontwikkelen gebied. Voor de nieuwe locatie van een te realiseren brede school, worden grondkosten gerekend die voortvloeien uit de grondexploitatie van dat nieuwe gebied. Het effect is dat onderwijs een locatie met een hogere marktwaarde afstoot tegen een lage boekwaarde en vervolgens elders weer een hoge grondprijs in het gebied van de nieuwe brede school moet inboeken. Een voorbeeld hiervan is de boekwaarde van de voormalige Pius X-school in de grondexploitatie Groot Kalsdonk en de nieuwe huisvesting van de school in de brede school Zwanehof.¹²⁹

Beoordeling 2:

In principe wordt bij het toekennen van middelen de verordening toegepast. In voorkomende situaties wordt hiervan gemotiveerd afgeweken.

Het jaarlijks in de begroting opgenomen bedrag is in de onderzoeksperiode steeds op een zodanig niveau bepaald dat prioritering op basis van de urgentiecriteria niet nodig is geweest.

7.5. Toerekening gemeentelijke kosten

Norm 3:

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

In beginsel is de toekenning van kosten (ofwel de bekostiging van voorzieningen) gebaseerd op de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. Naast de Programma Begroting (PB) stelt de gemeente jaarlijks de Jaarrekening op; deze wordt samengevat in de jaarlijkse Beheers Rekening (BR). De BR volgen de standaard indelingsmethodieken. In de BR zijn posten opgenomen voor inzet van de ambtelijke organisatie.

Het betreft posten Doorberekening personele lasten Beleidsrealisatie, Doorberekening personele lasten Programmering, Doorberekende incidentele opdrachten, Doorberekende kosten intern product, Doorberekening personeelslasten afd. CMB en Verrekening tussen (sub-)functies.¹³⁰

Door de gemeente is aangegeven dat de ambtelijke uren OHV (onderwijshuisvesting) worden toegerekend aan de producten onderwijshuisvesting. Aan investeringsvoorzieningen wordt geen gemeentelijke overhead toegerekend.

¹²⁹ Bron: Raadsbesluit 31 mei 2007 Overboeking boekwaarde Pius X-school naar grondexploitatie Kalsdonk en storten vrijvallende kapitaallasten in BestemmingsReserve huisvesting onderwijs

¹³⁰ Bron: Beheersrekening 2008 en 2009

Beoordeling 3:

De ambtelijke uren OHV (onderwijshuisvesting) worden toegerekend aan de producten onderwijshuisvesting. Aan investeringsvoorzieningen wordt geen gemeentelijke overhead toegerekend.

7.6. Eigendom, huur en koop

Norm 4:

Bij nieuwbouw van voorzieningen vindt een geobjectiveerde en transparante afweging plaats met betrekking tot de gewenste eigendomsituatie van de gebouwen.

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

Conform het bovenstaande zijn in de gemeente Roosendaal nagenoeg alle schoolgebouwen via een notariële overdracht in juridisch eigendom aan de schoolbesturen overgedragen. In het enkele geval dat gemeente eigenaar is (bijv. gedeeltelijk eigenaar brede school) is met het schoolbestuur een overeenkomst gesloten m.b.t. de exploitatie.

Beoordeling 4: De gemeente heeft nog geen eigen afwegingskader op grond waarvan tot besluitvorming met betrekking tot de gewenste eigendomsituatie wordt gekomen. In aansluiting op de algemeen gebruikelijke werkwijze is de gemeente economisch en het schoolbestuur juridisch eigenaar van schoolgebouwen. Situationeel is sprake van een ander eigendom.

7.7. Aanbesteding

Norm 5:

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

De bouw en instandhouding van onderwijsgebouwen worden bekostigd met overheidsgeld. Voor de besteding van overheidsgeld aan marktpartijen, die deze werkzaamheden vervolgens tot uitvoering brengen, is de overheid (gemeente) gehouden aan wettelijke regelgeving rondom inkoop en aanbesteden. Deze zijn vastgelegd in Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO).

De wet schrijft voor opdrachten met een hogere opdrachtsom (Europese drempelwaarden) een Europese aanbestedingsprocedure voor.

Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden, geldt het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. Daarbij geldt wel dat de gemeente afhankelijk van de hoogte van de opdrachtsom, dient toe te zien op passende aanbesteding die voldoet aan de beginselen non-discriminatoir, objectief en transparant. Dit geldt voor projecten die de gemeente onder eigen regie uitvoert, maar ook voor projecten die door derden (zoals de schoolbesturen of woningcorporaties) met geld van de gemeente worden uitgevoerd.

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

De gemeente Roosendaal voert een inkoopbeleid en heeft daarvoor een aanbestedings-reglement opgesteld¹³¹. Dit beleid heeft als doelstellingen het naleven van wet- en regelgeving en het nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Voor opdrachten boven de Europese drempelwaarden dienen de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten gevolgd te worden zoals vastgelegd in het Besluit Aanbestedings-regels voor Overheidsopdrachten (BAO). Voor aanbestedingen beneden het Europese drempelbedrag omschrijft het aanbestedingsreglement een aantal mogelijk te volgen procedures. De keuze van de te volgen procedure wordt afhankelijk gesteld van de waarde van de opdracht. Het inkoopbeleid schrijft, afhankelijk van de aanbesteding van Werken of Levering en Diensten en de waarde van de opdracht, de procedure voor.

Vorm	Levering en Diensten	Werken
Europese aanbesteding	> € 193.00	> € 4.845.000
Openbare aanbesteding	€ 150.000 - € 193.000	€ 150.000 - € 4.845.000
Meervoudig onderhandse aanbesteding (min. 3 offertes)	€ 50.000 - € 150.000	€ 50.000 - € 150.000
Enkelvoudige onderhandse aanbesteding	< € 50.000	< € 50.000

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

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

¹³¹ Bron: Inkoop- en aanbestedingsreglement, 24 december 2009

7.8. Monitoring

Norm 6:

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

Naast de Programmabegroting stelt de gemeente jaarlijks de Jaarrekening op; deze wordt samengevat in de jaarlijkse Beheersrekening. De Beheersrekening volgt de standaard indelingsmethodieken. In de Beheersrekening zijn posten opgenomen die volgens de wet- en regelgeving zgn. materiële instandhouding betreffen en dus voor rekening van de schoolbesturen komen. Het gaat dan om posten als gas, elektra, waterverbruik en kleine dagelijkse onderhoudswerkzaamheden. Dit betreffen kosten van schoolgebouwen die in gebruik zijn gegeven door de gemeente en waarvoor de gemeente een vergoeding krijgt van de betreffende schoolbesturen. Er staan twee soorten baten genoemd: Vergoeding inzake huisvestingskosten en Vergoeding inzake exploitatiekosten gebouw/terrein¹³².

Exploitatiekosten zijn te allen tijde voor rekening van het schoolbestuur. In het enkele geval dat de gemeente de exploitatielasten betaalt, worden deze doorbelast aan het betreffende schoolbestuur en zijn die zoals hierboven aangegeven in de Beheersrekening verwerkt. Het betreft dan uitsluitend gebouwen die in gebruik zijn gegeven aan het bestuur en waarvan het eigendom bij de gemeente berust.

De schoolbesturen hebben de enquêtevraag: "Worden toegekende voorzieningen (als nieuwbouw en uitbreiding) doorgaans binnen het vooraf gestelde budget gerealiseerd?" alle bevestigend beantwoord.

Het antwoord op de vraag: "Hoe wordt omgegaan met mogelijke overschrijdingen van het budget?" is divers. Eén schoolbestuur geeft aan dat eventuele overschrijdingen op het onderhoud aan de "buitenschil" zelf moeten worden gedragen. Twee schoolbesturen geven aan dat bij "eigen bouwheerschap" er nimmer overschrijdingen zijn. Eén schoolbestuur geeft aan dat een en ander afhankelijk is van de situatie; ofwel de gemeente ofwel het bestuur betaalt de eventuele overschrijding. Niet aangegeven is wat in dat geval de afwegingscriteria zijn.¹³³

Uit de interviews met kernfunctionarissen is te onderkennen dat het voor de gemeente doorgaans niet mogelijk is te bouwen voor de normvergoeding uit de verordening. Een belangrijke factor hierbij is de locatie. Bij JTC waren er extra investeringen nodig in verband met fijnstofproblematiek. Bij het Da Vinci College is het bouwen voor onderwijs duurder geworden door o.a. het toevoegen van andere functies.¹³⁴

De vaststelling van de hoogte van budgetten voor (nieuwbouw)projecten heeft op verschillende manier plaatsgevonden, zo blijkt uit de interviews met kernfunctionarissen.

Bij het JTC is op basis van een definitief ontwerp een budget geraamd, welke vervolgens als budgettair kader door de Raad is vastgesteld. Bij het Da Vinci

¹³² Bron: Beheersrekening 2009

¹³³ Bron: interviews schoolbesturen

¹³⁴ Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente

College is de normvergoeding gehanteerd, welke niet toereikend is gebleken waarna het budget is bijgesteld.

Hoe met eventuele overschrijdingen of budgetbepaling wordt omgegaan is maatwerk (grotendeels worden budgetten vastgesteld op basis van werkelijke kosten). Er is hiervoor geen vast beleid. Daarnaast is er zowel met het JTC als Da Vinci de afspraak dat 2% van de investering ten laste van het schoolbestuur is (bijvoorbeeld ten behoeve van extra investeringen in het kader van duurzaamheid of exploitatieverbeterende maatregelen).¹³⁵

Beoordeling 6:

De toegekende voorzieningen worden financieel gemonitord en veelal conform de beschikbaar gestelde budgetten gerealiseerd. Indien zich afwijkingen voordoen worden die bijgesteld, maar niet op basis van een gestructureerd proces.

¹³⁵ Bron: interviews schoolbesturen

8. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de drie deelvragen zoals genoemd op pagina 8 van deze conceptrapportage. De conclusies zijn gebaseerd op de behandelingen in de hoofdstukken 5 tot en met 7. Met betrekking tot de volgende deelvragen worden conclusies getrokken:

- 1) **Beleid:** op welke wijze is het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting tot stand gekomen en heeft dit geresulteerd in duidelijke doelstellingen en waarbij de Raad voldoende in staat is gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
- 2) **Inhoudelijk- technisch:** sluiten de kwantiteit en de kwaliteit van de voorzieningen aan op deze doelstellingen?
- 3) **Financieel:** Welke kosten zijn aan onderwijshuisvesting gebonden en hoe wordt de verdeling van middelen bepaald en waardoor worden op hoofdlijnen verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt.¹³⁶

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

8.1. Conclusies

Beleid

Conclusie 1: Het beleid is direct na de decentralisatie geformuleerd en wordt frequent geactualiseerd.

Na de decentralisatie van onderwijshuisvesting is de gemeente direct overgegaan tot het opstellen van een gemeentelijke huisvestingsverordening. Deze verordening volgde grotendeels het basismodel dat de VNG hiervoor had opgesteld. Gedurende de onderzoeksperiode is de verordening bijna jaarlijks aangepast en door de Raad vastgesteld.

Voorts zijn er in de onderzoeksperiode andere, op onderwijshuisvesting betrekking hebbende verordeningen aangenomen en aangepast. Het betreft de Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid, Lokaal Onderwijsforum (LOF) en de Verordening financiële en materiële gelijkstelling onderwijs.

Daarnaast hanteert de gemeente meerjarenplannen, waarin scenario's zijn uitgewerkt per soort onderwijs, per wijk en/of clustering van scholen en waarin in principe de meerjaren budgetten zijn vastgelegd.

Voorts is daarin, volgens de gemeente, waar mogelijk, koppeling gemaakt tussen welzijnaccommodaties, binnensportaccommodaties en onderwijshuisvesting. Het basisscenario uit het Masterplan is vervolgens uitgangspunt geweest voor het actualiseren van de verordening.

¹³⁶ De vergelijking tussen de vijf betrokken gemeenten wordt in de koepelnotitie behandeld

Chronologisch zijn in Roosendaal de volgende meerjaren (beleids- of huisvestings)plannen toegepast:

1997 Verordening (als basis voor de navolgende meerjarenplannen)

2000 Integraal Huisvestingsplan

2002 Kadernotitie en Masterplan

2004 Onderwijsarrangement

Vanaf 2007 is het beleid vanuit de onderwijshuisvestingsverordening in verband gebracht met breder maatschappelijk beleid als brede scholen, peuterspeelzaalwerk, e.d. Door deze regelmatige aanpassingen van het beleid beschikt de gemeente gedurende de onderzoeksperiode over een duidelijk en actueel beleidskader van waaruit alle onderwijshuisvestingszaken worden beoordeeld en uitgevoerd.

Conclusie 2: Gedurende de onderzoeksperiode heeft de gemeente verschillende (aanvullende) beleidsdoelstellingen opgesteld die een relatie hebben met onderwijshuisvesting. De uitvoering van deze doelstellingen wordt door de gemeente gemonitord.

Bij de beleidsvorming vindt vanaf het eerste moment van bestuurlijk overleg de afweging plaats of het gewenst of mogelijk is om huisvesting voor onderwijstaken te combineren met huisvesting voor andere maatschappelijke taken. Zowel in het Masterplan, als in de koppeling daarvan met de LEA, alsmede met operationele aspecten als onderhoudsplanningen wordt gezocht naar combinatiemogelijkheden. Eventuele leegstand wordt zoveel mogelijk benut voor andere maatschappelijke functies. Het onderwijshuisvestingsbeleid wordt alsdan bijgesteld op basis van deze ontwikkelingen. Ook corporaties worden betrokken in de bredere onderwijshuisvesting als exploitant en ten behoeve van herbestemming van vrijvallende onderwijslocaties.

Gedurende de onderzoeksperiode worden in de tijd gezien de doelstellingen steeds meer SMART geformuleerd. De Collegeprogramma's zijn daarin leidend. In de meest recente begrotingen zijn de doelstellingen, de prestatie-indicatoren en de waardering omschreven. Hier en daar zijn de waarderingsindicatoren (als voldoende tot goed, sober en doelmatig, nut en noodzaak) niet SMART beschreven. Frequente monitoring vindt plaats door halfjaarlijkse Bestuursrapportages.

Conclusie 3: De rol van de Raad is meer controlerend dan kaderstellend. Aan de Raad worden bij voorstellen geen alternatieven voorgelegd.

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om op eigen initiatief kaders te formuleren. Dit kan op meerdere wijzen, zoals in beeldvormende Raadsbijeenkomsten, in de Commissie Samenlevingszaken, in thema-avonden die een specifiek doel hebben, of door het frequent vaststellen van de verordening, de Programma's dan wel de meerjarenplannen.

Het College legt voorstellen aan de Raad voor, op grond waarvan de Raad in zijn kaderstellende rol tot besluitvorming kan komen met betrekking tot de doelstellingen van beleid, de daarvoor in de komende periode te treffen voorzieningen en de daartoe beschikbaar te stellen budgetten.

Aan de Raad worden bij voorstellen geen alternatieven voorgelegd door het College. De kaders voor majeure opgaven zijn vastgelegd in het Collegeprogramma; de Raad wordt geïnformeerd door middel van Raadsmededelingen.

De Raad wordt geïnformeerd indien bij de realisatie van het beleid afwijkingen plaatsvinden van de vastgestelde doelstellingen, voorzieningen en/of de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.

In de begrotingscyclus wordt bij besluitvorming over een volgende periode het beleid over de voorafgaande periode op hoofdlijnen geëvalueerd en indien van toepassing, worden op basis daarvan eventuele aanpassingen of aanscherpingen doorgevoerd.

Conclusie 4: Schoolbesturen zijn betrokken bij de totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Het bestuurlijk overleg in Roosendaal heeft gedurende de onderzoeksperiode diverse structuren gekend. Sinds de invoering van de verantwoordelijkheid van de onderwijshuisvesting voor primair en voortgezet onderwijs is in Roosendaal frequent bestuurlijk overleg tussen gemeente en schoolbesturen gevoerd. Achtereenvolgens is dit genoemd het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) vanaf 1997, het Lokaal Onderwijs Forum (LOF) vanaf 1998 en het (STER) vanaf 2007. Over de inhoud en de totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid is het primair onderwijs over het algemeen positief. De gemeente stelt samen met de schoolbesturen een visie op. Minder te spreken over de gemeente zijn de schoolbesturen als het gaat om beslissingen. Deze worden volgens hen ad hoc genomen of gaan volgens een cyclus vol procedures. Daarnaast ervaren besturen het als vervelend dat veel beslissingen afhankelijk zijn van de financiën van de gemeente.

Er wordt nu gewerkt aan de totstandkoming van een Meerjaren Onderwijs Huisvestingsplan.

Bij het primair onderwijs is de perceptie dat de gemeente genoegzaam overlegt met de betreffende schoolbesturen. Het voortgezet onderwijs ervaart het overleg vooral als gericht op het primair onderwijs. Voor de twee grote projecten van het voortgezet onderwijs wordt wel, veelal bilateraal, overleg gevoerd.

Inhoudelijk- technisch

Kwantitatief

Conclusie 5: Het beleid kan in Roosendaal niet tot stand komen op basis van een goed en actueel inzicht in de bestaande kwantiteit.

De reden daarvan is dat de gemeente niet beschikt over een eenduidige registratie van het kwantitatieve onderwijsgebouwenbestand.

Er zijn registraties in de vorm van aantallen lokalen en in de vorm van m²'s bruto vloeroppervlak. Deze data betreffen soms louter de schoolgebouwen, maar soms ook de schoolgebouwen inclusief de gymnastieklokalen. Daarmee is dus ook de mate van leegstand in de schoolgebouwen niet adequaat geregistreerd en kunnen daarop derhalve evenmin frequente maatregelen genomen worden.

Ook de registratie van eventueel medegebruik is niet eenduidig. Op dit moment doet de gemeente onderzoek naar de wijze waarop gemeentelijk vastgoed eenduidig kan worden geregistreerd en is inmiddels begonnen met een eenduidige gebouwregistratie (Datacard).

Het gebrek aan eenduidig inzicht in de bestaande situatie zou er toe kunnen leiden dat er onduidelijkheden ontstaan in de interpretatie van de capaciteit van schoolgebouwen bij aanvragen voor uitbreiding, dan wel medegebruik en verwijzing naar leegstand. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat bij de

voorbereiding van concrete beslissingen de bestaande situatie wel steeds correct in beeld wordt gebracht.

Wel is er een goed en actueel inzicht in de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte naar onderwijshuisvesting omdat tweejaarlijks de leerlingenprognoses worden opgesteld op basis van de daartoe besloten richtlijnen en vindt daarop een capaciteitsbehoefteberekening plaats. Deze capaciteitsberekening kan helaas niet gespiegeld worden met de bestaande portefeuille, omdat die niet eenduidig is geregistreerd.

Conclusie 6: Met name bij het primair onderwijs blijken er op de middellange termijn grote verschillen te zijn tussen de oorspronkelijke prognoses en de werkelijke aantallen leerlingen. Omdat de prognoses elke twee jaar worden geactualiseerd op basis van de werkelijke leerlingenaantallen worden de aanvankelijk te hoge prognoses geleidelijk bijgesteld.

Het in 2006 geprognosticeerde aantal leerlingen basisonderwijs voor het jaar 2010 bedroeg 7.341; het werkelijk aantal bedroeg toen 6.756, een verschil van 585 leerlingen, hetgeen neerkomt op 8% minder dan geprognosticeerd. De krimp van het aantal leerlingen verloopt dus in vier jaar tijd 8% sneller dan was verwacht. Wel worden bij het tweejaarlijks actualiseren van de prognosecijfers vanwege de toegepaste prognosesystematiek de werkelijke leerlingenaantallen uit het verleden als input toegepast bij het opstellen van de nieuwe prognoses.

De gemeente kent geen monitoring in die zin dat systematisch tot een vergelijking en analyse wordt gekomen van prognoses uit het verleden en de ontwikkeling van het werkelijk aantal leerlingen. In de reactie in ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er wel monitoring van de leerlingenaantallen plaatsvindt waar dit voor de besluitvorming en het maken van keuzen relevant is.

Conclusie 7: Omdat door vertraging in de onderwijscarrousel / meerjarenplannen pas in een later stadium van de onderzoeksperiode huisvestingsaanpassingen zijn gestart, waarmee de capaciteit beter zou moeten aansluiten aan de behoefte, blijkt in de praktijk dat de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte (nog) niet geheel aansluit bij de aanwezige capaciteit.

In Roosendaal is gedurende de onderzoeksperiode sprake van een verminderende behoefte aan capaciteit vanwege een krimpend aantal leerlingen. Omdat pas in een later stadium van de onderzoeksperiode een ingrijpende onderwijscarrousel is gestart, waarmee de capaciteit beter zou moeten aansluiten aan de behoefte, blijkt in de praktijk dat de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte niet geheel aansluit bij de aanwezige capaciteit. Daarnaast registreert de gemeente de capaciteit ook wisselend in aantal lokalen of m² bvo. Verschillen tussen behoefte en capaciteit kunnen daardoor niet structureel bijgesteld worden. Wel wordt er tweejaarlijks een capaciteitsberekening op basis van de prognosecijfers uitgevoerd.

De gemeente bouwt de tijdelijke huisvestingssituatie af door meer te verwijzen naar leegstand. Er is alleen sprake van nieuwe tijdelijke huisvesting als de beoogde structurele aanpassing is vertraagd.

Kwalitatief

Conclusie 8: Een belangrijk deel van de schoolgebouwen is ouder dan 30 jaar. Uit de in 2009 uitgevoerde schouw blijkt dat de schoolgebouwen overwegend wel, maar niet alle voldoende onderhouden zijn. Bij nieuwbouw worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. Mede als gevolg van de oudere leeftijd wordt bij de bestaande bouw hieraan vaak nog niet voldaan.

Nieuwbouw of aanpassing van schoolgebouwen voldoet (op het moment van uitvoeren aan de wettelijk vastgelegde kwaliteitseisen voor onderwijshuisvesting, het Bouwbesluit en de gemeentelijke voorschriften voor het bouwen en gebruiken van schoolgebouwen.

Voor wat betreft de bestaande bouw wordt geconstateerd dat een substantieel deel van de schoolgebouwen in Roosendaal (27 van de 41) al meer dan 30 jaar oud is. Uit de in 2009 uitgevoerde schouw blijkt dat de schoolgebouwen overwegend wel voldoende onderhouden zijn. De gebouwen die matig tot slecht scoren zijn:

- relatief erg oud (Linde St. Theresa, Rudolf Steiner,
- van tijdelijke aard (Rietgoor locatie 2 en Fakkellocatie 2)
- of staan op de lijst van binnen afzienbare tijd af te stoten gebouwen (Rietgoor, Fakkellocatie 2 en beide locaties Sponder).

Bij nieuwbouw worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. Voor wat betreft de bestaande gebouwen zijn geen eisen gedefinieerd. Mede als gevolg van de hogere leeftijd wordt bij de bestaande bouw niet voldaan aan de eisen die aan nieuwbouw worden gesteld.

Eén schoolbestuur geeft aan dat de onderwijsconcepten innoveren en dat een aantal schoolgebouwen op leeftijd niet altijd even flexibel aanpasbaar is. Daarnaast is het voor één scholengemeenschap, met drie scholen en gehuisvest in 6 verschillende gebouwen niet mogelijk om met de materiële instandhoudingsvergoeding alle gebouwen op een redelijk niveau te houden.

De ervaringen van de schoolbesturen zijn wisselend als het gaat om de onderhoudsverplichting van de gemeente. Het HPO werkt als instrument. De onderhoudsverplichting van de gemeente wordt door één schoolbestuur terughoudend en in sommige gevallen als onvoldoende beschouwd.

In 2009 is door middel van cofinanciering wel een impuls gegeven aan de verbetering van het binnenklimaat; desalniettemin wordt in de enquête onder schoolbesturen het aspect "binnenklimaat" op een schaal van 1 tot 5 gemiddeld op 2,9 gewaardeerd, ofwel net onder het niveau "matig".

De exploitatie van schoolgebouwen wordt in zijn algemeenheid door schoolbesturen als een probleem ervaren. Materiële instandhoudingsvergoedingen zijn ontoereikend voor een redelijk exploitatieniveau. Met name energie en schoonmaak zijn knelpunten. Overall scoort het exploitatieniveau in de ogen van schoolbesturen gemiddeld een 3,6 op de schaal van 1 tot 5, ofwel ongeveer tussen de kwalificaties "matig" en "goed".

Uit de interviews met kernfunctionarissen geven zij aan dat de gemeente de onderhoudstechnische staat van gebouwen voor PO voldoende op orde beschouwd.

Wel zijn diverse gebouwen oud en wordt momenteel gezien hoe het toekomstperspectief voor het gebouwenbestand er uit moet komen te zien. De gemeente beoordeelt alle nieuwbouw en renovatiewerkzaamheden op inhoud van de plannen. Daarbij toetst de gemeente of de plannen voldoen aan de normen vanuit de huisvestingsverordening, de beschikking en eventueel aanvullend beleid (bijvoorbeeld Frisse Scholen). De mate waarin de plannen voldoen aan de overige wet- en regelgeving wordt door de gemeente getoetst tijdens de bouwvergunning en gebruiksvergunningsprocedure.

Tenslotte zijn sommige uitgangspunten als "sober en doelmatig", "aanvaardbaar huisvestingsniveau", "nut en noodzaak" niet SMART omschreven.

Conclusie 9: De gemeente hanteert incidenteel aanvullend beleid met betrekking tot de realisatie van duurzaamheid en een verbeterd binnenklimaat in schoolgebouwen en stelt daar incidenteel aanvullende budgetten voor beschikbaar. Er worden pogingen ondernomen om hierin eenduidigheid te bereiken.

Bij nieuwbouwprojecten worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. In het geval van het JTC heeft de Raad dit nadrukkelijk opgedragen. De duurzaamheid van bestaande gebouwen is vaak minimaal. Het gedrag van de gebruikers (leraren e.d.) speelt ook een belangrijke rol, die nog niet wordt benut. Er is nog onvoldoende afstemming tussen gemeente en schoolbesturen over optimalisatie van de kwaliteit van de huisvesting en de daaraan verbonden exploitatiekosten. Uit de interviews blijkt dat de gemeente op de hoogte is van de tekorten die scholen hebben met betrekking tot de materiële instandhouding (exploitatie). Schoolbesturen (en gemeente) kunnen dit verbeteren door efficiënt met gebouwen om te gaan. Daarnaast kunnen duurzame maatregelen leiden tot energiebesparing. De gemeente en schoolbesturen maken tot dusver nog geen afspraken over het terugverdienen van energiebesparende investeringen.

De gemeente is op zoek naar een gebouwbeheersysteem waarin ook informatie over leerlingaantallen kan worden verwerkt. Uit de interviews met schoolbesturen blijkt dat zij "sober en doelmatig" geen objectieve maatstaf vinden.

Conclusie 10: Er is geen formele procedure dan wel registratie van klachten met betrekking tot de kwaliteit en kwantiteit van voorzieningen.

Bekende klachten zijn vertraging in de uitrol van de onderwijscarrousel. Overige klachten over gebouwen betreffen doorgaans onderhoudsachterstanden waarvoor de schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn.

Financieel

Conclusie 11: Binnen de onderzoeksperiode komen de lasten ongeveer overeen met de (ongeoormerkte) middelen die voor deze taken aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd. Met het oog op de kosten van de (ver)nieuwbouw is het daarbij al wel nodig gebleken om ruim € 14 mln van de "Essent-gelden" te reserveren voor toekomstige investeringen. Daarbij zijn er aanwijzingen dat ook na deze toevoeging de financiële

middelen nog ontoereikend zullen zijn; de gemeente beschikt echter nog niet over een financiële meerjarenplanning waarin inzicht in de toekomstige lasten c.q. de in dat verband te maken keuzes wordt gegeven.

Een belangrijk deel van de schoolgebouwen in de gemeente is ouder dan 30 jaar. Dit heeft in de onderzoeksperiode enerzijds geleid tot het uitvoeren van onderhoud, en anderzijds tot acties en voornemens om op grote schaal tot (ver)nieuwbouw te komen. Dit legt een zware claim op de financiële middelen.

De lasten binnen de onderzoeksperiode komen ongeveer overeen met de omvang van het fictief budget. Daarbij is het wel nodig gebleken om ruim € 14 mln van de "Essent-gelden" te reserveren voor toekomstige investeringen, en zijn er aanwijzingen dat ook na deze toevoeging de financiële middelen nog ontoereikend zullen zijn. Alhoewel daar inmiddels al wel voornemens toe zijn beschikt de gemeente thans nog niet over een financiële meerjarenplanning waarin inzicht in de toekomstige lasten c.q. de in dat verband te maken keuzes wordt gegeven.

Conclusie 12: In principe wordt bij het toekennen van middelen de verordening toegepast. In voorkomende situaties wordt hiervan gemotiveerd afgeweken.

Conclusie 13: Het jaarlijks in de begroting opgenomen bedrag is in de onderzoeksperiode steeds op een zodanig niveau bepaald dat prioritering op basis van de urgentiecriteria niet nodig is geweest.

Conclusie 14: De gemeente hanteert een duidelijk, transparant en aan de voorschriften voldoende inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Het bouwheerschap bij de realisatie van voorzieningen ligt conform de Verordening bij de schoolbesturen. Het schoolbestuur kan er in overleg met de gemeente voor kiezen om het bouwheerschap bij de gemeente of bij derden te leggen. De bouwheer bepaalt en organiseert de aanbesteding.

De gemeente voert een inkoopbeleid en heeft daarvoor een aanbestedingsreglement opgesteld. Dit beleid heeft als doelstellingen het naleven van wet- en regelgeving en het nastreven van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Voor opdrachten boven de Europese drempelwaarden dienen de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten gevolgd te worden zoals vastgelegd in het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (BAO). Voor aanbestedingen beneden het Europese drempelbedrag omschrijft het aanbestedingsreglement een aantal mogelijk te volgen procedures. De keuze van de te volgen procedure wordt afhankelijk gesteld van de waarde van de opdracht.

Het inkoopbeleid schrijft, afhankelijk van de aanbesteding van Werken of Levering en Diensten en de waarde van de opdracht, de procedure voor. De gemeente conformeert de schoolbesturen aan het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Conclusie 15: De toegekende voorzieningen worden financieel gemonitord en uitgevoerd binnen de beschikbaar gestelde budgetten.

Indien zich afwijkingen voordoen, kunnen de budgetten bijgesteld worden, maar dit volgt niet een gestructureerd proces.

Beantwoording hoofdvraag

Effectiviteit

Alhoewel de gemeente Roosendaal merkbaar een hoge prioriteit toekent aan een kwalitatief goede huisvesting van onderwijs kan de toekenning van de huisvestingsvoorzieningen niet in alle opzichten als effectief worden aangemerkt.

Een belangrijk deel van de schoolgebouwen is ouder dan 30 jaar. De gebouwen zijn overwegend goed onderhouden, maar de kwaliteit van sommige schoolgebouwen is als matig aan te merken. Bij nieuwbouw worden eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. Mede als gevolg van de oudere leeftijd wordt bij de bestaande bouw hieraan vaak nog niet voldaan.

Omdat door vertraging in de onderwijscarrousel / meerjarenplannen pas in een later stadium van de onderzoeksperiode huisvestingsaanpassingen zijn c.q. worden gerealiseerd blijkt in de praktijk dat de kwantitatieve ontwikkeling van de behoefte (nog) niet geheel aansluit bij de aanwezige capaciteit, zodat er nog sprake is tijdelijke huisvesting en leegstand.

Doelmatigheid

Met name als gevolg van het relatief grote aandeel van oudere schoolgebouwen, de ontstane vertraging bij de realisatie van de onderwijscarrousel c.q. de gevolgen daarvan m.b.t. tijdelijke huisvesting en leegstand is de toekenning van onderwijsvoorzieningen als beperkt doelmatig aan te merken.

Een belangrijk deel van de schoolgebouwen in de gemeente is ouder dan 30 jaar. Dit heeft in de onderzoeksperiode enerzijds geleid tot het uitvoeren van onderhoud, en anderzijds tot acties en voornemens om op grote schaal tot (ver)nieuwbouw te komen. Dit legt een zware claim op de financiële middelen van de gemeente. Daarbij zijn er aanwijzingen dat ook na de reservering van ruim € 14 mln uit de zgn. "Essentgelden" de financiële middelen nog ontoereikend zullen zijn. De gemeente beschikt nog niet over een financiële meerjarenplanning waarin inzicht in de toekomstige lasten c.q. de in dat verband te maken keuzes wordt gegeven.

Alhoewel dat slechts ten dele een verantwoordelijkheid betreft van de gemeente, is uit een oogpunt van doelmatigheid ook nadere aandacht gewenst voor het verminderen van de exploitatielasten van de schoolgebouwen

Transparantie

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

Een aandachtspunt is daarbij wel de communicatie met de schoolbesturen. Vanuit het basisonderwijs wordt aangegeven dat men in het algemeen positief is over de inhoud en de totstandkoming van het onderwijshuisvestingsbeleid, maar ervaart dat besluiten bij de gemeente ad hoc genomen worden, of gaan volgens een cyclus vol procedures. Daarnaast ervaren besturen het als vervelend dat veel beslissingen afhankelijk zijn van de financiën van de gemeente.

Het voortgezet onderwijs ervaart het overleg vooral als gericht op het primair onderwijs. Voor de twee grote projecten van het voortgezet onderwijs wordt wel, veelal bilateraal, overleg gevoerd.

8.2. Aanbevelingen

1) *Opstellen meerjaren integraal huisvestingsplan voor onderwijs (als onderdeel van accommodatiebeleidsplan):*

Geadviseerd wordt om te komen tot een integraal huisvestingsplan waarbij:

- a. wordt ingespeeld op de daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs en de kleine scholen;
- b. de financiële consequenties van uitbreidingen, (ver)nieuwbouw en aanpassingen, alsmede van tijdelijke huisvesting en leegstand inzichtelijk worden gemaakt;
- c. de schoolbesturen en andere maatschappelijke partners nadrukkelijk worden betrokken.

2) *Integratie huisvestingsplan onderwijs / gemeentelijk accommodatiebeleid:*

Geadviseerd wordt onderwijshuisvesting niet los te zien van maatschappelijke veranderingen op andere terreinen. De gemeente ware zo tot een geïntegreerd gemeentelijk voorzieningen- en accommodatiebeleid te komen, waarin voor een reeks van jaren de behoefte aan voorzieningen voor onderwijs, sport, cultuur, welzijn en zorg c.a. wordt geïnventariseerd op basis van de demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, eventueel per buurt, wijk of kern. Deze behoefte aan voorzieningen kan dan worden vertaald naar de daarvoor benodigde faciliteiten, in omvang, kwaliteit en locatie. Hiermee kan het accommodatiebeleid worden opgesteld met een bijbehorend meerjaren accommodatieplan. Fluctuaties in vraag en aanbod, voorkomen van leegstand en onrendabele exploitatie worden hiermee gepareerd.

3) *Eenduidige gebouwregistratie en een frequente update daarvan*

Om de onderwijshuisvesting te optimaliseren dient het beleid inzake uitbreiding, (ver)nieuwbouw, verhuur van leegstand en medegebruik gevoed te worden met een adequate registratie van de schoolgebouwen en een frequente update daarvan. De jaarlijkse berekening van de capaciteitsbehoefte naar aanleiding van de leerlingenaantallen dient gespiegeld te worden aan deze gebouwregistratie.

4) *Structureel evalueren en doorontwikkelen prognosemethodiek*

Tweejaarlijks worden de prognoses en de daaruit voortvloeiende capaciteitsbehoefte geactualiseerd. Uit het onderzoek blijkt dat met name bij het primair onderwijs op langere termijn grote verschillen blijken tussen de aanvankelijk geprognosticeerde en werkelijke leerlingenaantallen.

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.

5) *Verbeteren communicatie met schoolbesturen*

Hoewel de gemeente veel investeert in de relatie met de schoolbesturen zijn deze niet over de hele linie tevreden. Aanbevolen wordt om het overleg te verbeteren met een meer structurele informatievoorziening en daarin duidelijk aan te geven hoe procedures lopen en welke beslispunten wanneer aan de orde zijn. Indien met besturen wordt gesproken over visie en beleid dienen de uitgangspunten en (financiële) kaders vooraf helder geformuleerd te worden.

6) *Opstellen standaard technisch / functioneel programma van eisen voor schoolgebouwen*

De gemeente voert aanvullend beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting wat resulteert in extra bouweisen. Om de inpassing van deze bouweisen beter te borgen (en wellicht ook te kunnen toetsten) is het aan te bevelen een standaard technisch en functioneel programma van eisen voor schoolgebouwen op te stellen.

De schoolbesturen hebben een andere perceptie van de kwaliteit van schoolgebouwen dan de gemeente. De uitgangspunten als "sober en doelmatig", "aanvaardbaar huisvestingsniveau", "nut en noodzaak" zijn onvoldoende helder. Aanbevolen wordt het vereiste of gewenste kwaliteitsniveau transparant te omschrijven, bijvoorbeeld door middel van een model Programma van Eisen waarin onder andere duurzaamheidsaspecten staan en waaraan ook de gemeente de schoolbesturen kan houden voor wat betreft de onderhoudsstaat. Dit Programma van Eisen is dan leidraad voor zowel nieuwbouw als onderhoudsplannen en moet in relatie staan tot de door de schoolbesturen van het Rijk te ontvangen vergoedingen voor materiële instandhouding, alsmede de financiële normen in de Verordening.

Op basis van het programma van eisen kunnen gemeente en schoolbesturen dan (ieder vanuit hun verantwoordelijkheid) afspraken maken om per school tot zo goed mogelijke kwaliteit van huisvesting en zo laag mogelijke exploitatiekosten te komen.

7) *Versterken kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad*

Geadviseerd wordt om de kaderstellende rol van de raad te versterken door bij raadsvoorstellen ook inzicht te geven in mogelijke alternatieven, en de daaruit resulterende kaders zodanig meetbaar te formuleren dat hiermee de basis wordt gelegd voor een goede informatievoorziening aan, en actieve invulling van de controlerende functie door de raad.

9. Reactie College op conceptrapport

Conform de in het Onderzoeksprotocol opgenomen procedure heeft de Rekenkamer het conceptrapport aan het College aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 2 mei 2012. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoek van de Rekenkamer West-Brabant naar de huisvesting van onderwijs en het functioneren van de decentrale verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting. In de conclusies en aanbevelingen, die u in de verslaglegging van uw onderzoek presenteert, kunnen wij ons in algemeenheid vinden. Zonder al te veel op onderdelen in te gaan op uw onderzoek, willen wij een paar kanttekeningen maken.

Wij onderschrijven de behoefte aan geactualiseerd meerjarenbeleid op het gebied van onderwijshuisvesting. Gezien de groeiende leegstand en het verouderde gebouwenbestand is het noodzakelijk richting de toekomst keuzes te maken op basis van integraal beleid, waardoor de capaciteit beter zal aansluiten op de kwantitatieve behoefte.

In het Collegeprogramma 2010-2014 'Duurzaam Kiezen' wordt onderwijs-huisvesting genoemd als een van de belangrijkste opgaven in deze bestuursperiode. Wij hebben in de prioriteitstelling gekozen in eerste instantie een huisvestingsplan voor het primair onderwijs op te stellen om vervolgens afspraken te maken met het voortgezet onderwijs. Deze keuze is tweeledig; onze wettelijke rol ten aanzien van het primair onderwijs is groter dan bij het voortgezet onderwijs. Daarnaast is de gebouwenportefeuille voor het primair onderwijs groter en is daar het probleem van leegstand nu al voelbaar. Op dit moment ontwikkelen wij in samenwerking met het onderwijs een strategisch huisvestingsplan voor het primair onderwijs. In dit huisvestingsplan zoeken we de verbinding met andere, aanpalende beleidsterreinen en kijken we naar de ontwikkeling van de wijk, om zodoende een integrale huisvestingsvisie op te leveren.

Zodra deze visie op onderwijshuisvesting is geformuleerd, zullen wij deze aanvullen met de benodigde investeringen en zorg dragen voor borging van gemaakte afspraken en budgetten alvorens tot uitvoering over te gaan. Een breed gedragen toekomstvisie voorzien van een financiële meerjaren planning waarin zowel de investeringen m.b.t. onderhoud, vervanging, aanpassing en renovatie, alsmede kosten als gevolg van leegstand en eventuele tijdelijke huisvesting zijn verwerkt, zien wij als een essentieel outputonderdeel van onze bestuursopdracht duurzame financiering. Doordacht geformuleerd en geaccepteerd meerjarenbeleid zal ad-hoc besluitvorming beperken en biedt mogelijkheden om noodgedwongen procedures te minimaliseren. Uw suggestie te komen tot een gemeentelijk voorzieningen- en accommodatiebeleid zullen wij in overweging nemen, echter vormt niet de kern van de opdracht waar we momenteel aan werken.

Wij erkennen dat bij het ontwikkelen van dit nieuwe beleid geen eenduidig inzicht bestaat in de capaciteit en kwaliteit van gebouwen. Echter willen wij benadrukken dat voorafgaand aan besluitvorming deze informatie altijd wordt geverifieerd in

relatie tot het te nemen besluit. Er kan daardoor nimmer sprake zijn van besluitvorming op basis van onvolledige of onjuiste informatie. In de werkgroep onderwijshuisvesting wordt, zoals aangegeven, gewerkt aan het verifiëren en actualiseren van het gegevensbestand. Er wordt gewerkt aan een eenduidige registratie van relevante kenmerken, zoals capaciteit, kwaliteit, onderhoudskosten, leegstand, medegebruik etc. Daarnaast zijn wij op zoek naar een beheersmethodiek die ons moet helpen het up to date houden van dit bestand te vereenvoudigen.

Hoewel wij van mening zijn dat de communicatie met onze onderwijspartners niet slecht is, zullen wij streven naar een verbeterde communicatie met de betrokken schoolbesturen. Wij merken hierbij op dat wij van partijen ook verlangen te handelen overeenkomstig vastgestelde procedures en lokale en landelijke onderwijswetgeving. De praktijk wijst uit dat partijen ons met regelmaat vragen hiermee flexibel om te gaan, wat de effectiviteit niet ten goede komt.

Uw aanbeveling m.b.t. het opstellen van een standaard technisch / functioneel programma van eisen waarin termen als sober en doelmatig en nut en noodzaak helder worden verwoord, en ambities op het gebied van duurzaamheid en onderhoudstaat worden geformuleerd, vinden wij interessant. Wij staan open voor nadere uitwerking hiervan en wachten vooralsnog de landelijke ontwikkelingen die hieromtrent spelen en het daaruit voortkomende advies van de VNG af.

Wij zullen in onze bestuurlijke voorstellen aan de gemeenteraad de uit besluitvorming resulterende kaders meetbaar formuleren, zodat de gemeenteraad actief invulling kan geven aan haar controlerende rol.

Resumerend: uw onderzoek biedt ons diverse handvatten om onze verantwoordelijkheden met betrekking tot onderwijshuisvesting nog beter invulling te geven. Wij zullen de resultaten van uw onderzoek meenemen in de huidige en toekomstige ontwikkelingen binnen onze gemeente.

10. Nawoord

Uit de reactie in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor blijkt dat het College zich in zijn algemeenheid in de conclusies en aanbevelingen kan vinden. De Rekenkamer zal de voortgang van de in de brief aangegeven ontwikkelingen met interesse volgen.

Bijlagen

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

Bijlage 1 Bronvermelding documenten gemeente Roosendaal

- Voetnoot 1: Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2010: Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Het Periodiek Onderhouds-rapport wordt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken uitgevoerd.
- Voetnoot 2: Bron: Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)
- Voetnoot 3: Bron o.a.: Benchmarkonderzoek exploitatiekosten schoolgebouwen voortgezet onderwijs 2007 (Hevo bv, sector onderwijs)
- Voetnoot 4: Bron: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57431&it=2> (8 augustus 2011)
- Voetnoot 5: Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek 2011
- Voetnoot 6: Bron: Overzicht aantal leerlingen d.d. 30 mei 2011
- Voetnoot 7: Bron: Overzicht onderwijsgebouwen en besturen per 1 januari 2011
- Voetnoot 8: Bron: Raadsmededeling 23 augustus 2011: "Een van de belangrijkste speerpunten voor Roosendaal is het aantrekkelijk zijn voor jonge talentvolle inwoners. Het Johan Cruyff College is op het gebied van onderwijs en sport daarvoor een strategische randvoorwaarde. Het past ook in de ambitie om een aantrekkelijke onderwijsstad te zijn met MBO-i- niveau. Ook het inspelen op de vraag naar HBO onderwijs in Roosendaal verdient alle aandacht. Gelukkig zijn op dit gebied de eerste resultaten al zichtbaar aan het worden. Hoewel Roosendaal te maken heeft met het gegeven dat de bevolking krimpt, vergriest en ontgroent, is het kunnen bieden van een sterke en volwaardige onderwijsketen (van jong tot oud, van lagere school tot hogere school) van cruciaal belang.
- Voetnoot 9: Bron: Raadsbesluit 22 juli 2004; verdere verzelfstandiging en bestuurlijke schaalvergroting Openbaar Primair Onderwijs
- Voetnoot 10: Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"
- Voetnoot 11: Bron: Raadsmededeling 28 september 2011
- Voetnoot 12: Bron: Raadsbesluit 27 november 1997, actualiseren van de gemeentelijke Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 13: Bron: Raadsbesluit 28 januari "Onbillijkheden" in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 14: Bron: B&W besluit 3 april 2001 Onbillijkheden huisvestingsverordening
- Voetnoot 15: Bron: Raadsbesluit 19 december 2002 Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 16: Bron: Raadsbesluit 19 december 2002 Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 17: Bron: Raadsbesluit 31 mei 2006 wijziging Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 18: Bron: Raadsbesluit 16 april 2009 Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 19: Bron: Raadsbesluit 12 december 2002 Verordening Overleg Lokaal; Onderwijsbeleid
- Voetnoot 20: Bron: Raadsbesluit 25 februari 2010 Verordening Financiële en Materiële Gelijkstelling Onderwijs

Voetnoot 21:	Bron: interview kernfunctionarissen
Voetnoot 22:	Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"
Voetnoot 23:	Bron: Bestuursopdracht "Duurzame financiering onderwijshuisvesting"
Voetnoot 24:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 25:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 26:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 27:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 28:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 29:	Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"
Voetnoot 30:	Raadsbesluit 28 april 2005 Brede School Zwanehof
Voetnoot 31:	Kruisjeslijst bijlage 1 bij Verordening, gepubliceerd 1 september 2008
Voetnoot 32:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 33:	Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"
Voetnoot 34:	Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
Voetnoot 35:	Bron: Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting, 28 september 2011
Voetnoot 36:	Bron: Tweejaarlijkse updates van de leerlingprognoses
Voetnoot 37:	Bron: Prognoses maart 2009
Voetnoot 38:	Bron: Prognoses maart 2009
Voetnoot 39:	Bron: Raadsmededeling van 16 september 2009 "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting"
Voetnoot 40:	Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
Voetnoot 41:	Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
Voetnoot 42:	Bron: Bouwtechnische schouw 1 april 2010
Voetnoot 43:	Bron: enquête schoolbesturen
Voetnoot 44:	Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
Voetnoot 45:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 46:	Bron: gespreksverslag interview en enquêtes vo
Voetnoot 47:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 48:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 49:	Bron: interviews schoolbesturen
Voetnoot 50:	Bron: 28 maart 2011; intentieverklaring gezamenlijk strategisch huisvestingsplan primair onderwijs "samen bouwen aan vertrouwen"
Voetnoot 51:	Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting
Voetnoot 52:	Bron: Raadsbesluit 26 februari 2004 Peuterspeelzaalwerk en onderwijshuisvestingsaangelegenheden
Voetnoot 53:	Bron: Lokaal Educatieve Agenda, oktober 2007
Voetnoot 54:	Bron: interviews kernfunctionarissen
Voetnoot 55:	Bron: interviews kernfunctionarissen
Voetnoot 56:	Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting
Voetnoot 57:	Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting
Voetnoot 58:	Bron: collegeprogramma's en begrotingen, div. jaren
Voetnoot 59:	Bron: Collegeprogramma 2006-2010, Programma 3. Onderwijs, pag. 16 ev.
Voetnoot 60:	Bron: Lokaal Educatieve Agenda, oktober 2007
Voetnoot 61:	Bron: B&W-besluit 15 november 2010, Evaluatie Lokaal Educatieve Agenda

- Voetnoot 62: Collegeprogramma 2010-2014, Prioriteit Onderwijs en Onderwijshuisvesting, pag. 21 ev.
- Voetnoot 63: Bron: Begroting 2010, pag. 31 ev.
- Voetnoot 64: Bron: Begroting 2011, pag. 25 ev.
- Voetnoot 65: Bron: Begroting 2011, pag. 25 ev.
- Voetnoot 66: Bron: Begroting 2011, pag. 25 ev.
- Voetnoot 67: Bron: Bijstelling PB 2010 in PG 2010, pag. 8 ev.
- Voetnoot 68: Bron: Lokaal Educatieve Agenda 2011-2014
- Voetnoot 69: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 70: Bron: Collegeprogramma 2006-1010, programma onderwijs
- Voetnoot 71: Bron: Raadsmededeling 16 juli 2009 inzake nieuwbouw vmbo (verwijst naar raadsmededeling 128; 6 juli 2009)
- Voetnoot 72: Bron: Raadsbesluit 16 december 2009 nieuwbouw VMBO Da Vinci College, incl. kredietstelling
- Voetnoot 73: Bron: Raadsmededeling, ongedateerd Nieuwbouw Stadskantoor/VMBO
- Voetnoot 74: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 75: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 76: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 77: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 78: Bron: Raadsbesluit 26 april 2007, Ontwikkeling Zuidoostkwartier
- Voetnoot 79: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 80: Bron: Raadsbesluit 12 november 2008, Extra milieumaatregelen Zuidoostkwartier
- Voetnoot 81: Bron: Raadsbesluit 15 juli 2009, Kredietstelling nieuwbouw Jan Tinbergen College
- Voetnoot 82: Bron: Raadsmededeling 16 september 2009 "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting"
- Voetnoot 83: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 84: Bron: interviews kernfunctionarissen
- Voetnoot 85: Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, 24 april 2009
- Voetnoot 86: Bron: Leerlingenprognose april 2002
- Voetnoot 87: Bron: Ruimtebehoefte PO/VO 2001-2017
- Voetnoot 88: Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009
- Voetnoot 89: Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009
- Voetnoot 90: Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009
- Voetnoot 91: Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009
- Voetnoot 92: Bron: Leerlingenprognoses en ruimtebehoefte, maart 2009
- Voetnoot 93: Bron: Overzicht aantal leerlingen versus geprognosticeerde aantallen, 30 mei 2011
- Voetnoot 94: Bron: interviews kernfunctionarissen
- Voetnoot 95: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 96: Bron: interviews kernfunctionarissen
- Voetnoot 97: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 98: Er bestaat tot op heden in Nederland geen algemeen aanvaarde beschrijving van de (nieuwbouw) kwaliteit van huisvesting.
- Voetnoot 99: Bron: Raadsbesluit 18 december 2003 Beleidslijn impuls functionele kwaliteit in het primair onderwijs en Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 100: Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 101: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 102: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 103: Bron: Bouwtechnische schouw en financieel meerjarenperspectief 1 april 2010
- Voetnoot 104: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 105: Bron: Budgetbewaking per programma 201001-201014
- Voetnoot 106: Conform de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente kunnen o.a. de volgende voorzieningen worden

- aangevraagd: (vervangende) nieuwbouw, uitbreiding, eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair, aanpassingen en onderhoud.
- Voetnoot 107: Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 108: Bron: Ontwikkel- en realisatieovereenkomst basisschool De Singel, d.d.16 januari 2007
- Voetnoot 109: Bron: Raadsbesluit 27 juni 2007, Tijdelijke uitbreiding Jan Tinbergen College met semi-permanente lokalen
- Voetnoot 110: Bron: Raadsbesluit 31 mei 2007 Overboeking boekwaarde Pius X-school naar grondexploitatie Kalsdonk en storten vrijvallende kapitaallasten in BestemmingsReserve huisvesting onderwijs
- Voetnoot 111: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 112: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 113: Bron: Raadsbesluit 15 juli 2009 Kredietstelling Jan Tinbergen College
- Voetnoot 114: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 115: Bron: 28 september 2011; Tussenrapportage werkgroep onderwijshuisvesting
- Voetnoot 116: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 117: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 118: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 119: Bron: Rekenkameronderzoek onderwijshuisvesting Roosendaal 1999
- Voetnoot 120: Bron: Rapportage Financiering Onderwijshuisvesting, 17 mei 2004
- Voetnoot 121: Bron: Uitgangspuntennotitie BestemmingsReserve Onderwijshuisvesting, d.d. 1 juli 2009
- Voetnoot 122: Bron: Raadsmededeling, ongedateerd, "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting"
- Voetnoot 123: Bron: Raadsmededeling, ongedateerd, "Naar een duurzame financiering van onderwijshuisvesting"
- Voetnoot 124: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 125: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 126: Bron: Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
- Voetnoot 127: Bron: Second-opinion DO-begroting Jan Tinbergen College, 11 december 2008
- Voetnoot 128: Bron: Budget versus ramingen Jan Tinbergen College, 23 december 2008
- Voetnoot 129: Bron: Raadsbesluit 31 mei 2007 Overboeking boekwaarde Pius X-school naar grondexploitatie Kalsdonk en storten vrijvallende kapitaallasten in BestemmingsReserve huisvesting onderwijs
- Voetnoot 130: Bron: Beheersrekening 2008 en 2009
- Voetnoot 131: Bron: Inkoop- en aanbestedingsreglement, 24 december 2009
- Voetnoot 132: Bron: Beheersrekening 2009
- Voetnoot 133: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 134: Bron: interviews kernfunctionarissen gemeente
- Voetnoot 135: Bron: interviews schoolbesturen
- Voetnoot 136: De vergelijking tussen de vijf betrokken gemeenten wordt in de koepelnotitie behandeld

Bijlage 2 Begrippenlijst

B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BO	Bestuurlijk Overleg; het jaarlijks overleg met gemeente en schoolbesturen aangaande de jaarlijkse ontwikkelingen ten aanzien van onderwijshuisvestingsbeleid.
BVO	Bruto Vloer Oppervlak
DVC	Da Vinci College
HPO	Huisvestings Programma Onderwijs
IHP	Integraal HuisvestingsPlan
JTC	Jan Tinbergen College
KPO	Stichting Katholiek Primair Onderwijs Roosendaal
LEA	Lokaal Educatieve Agenda
LOF	Lokaal Onderwijs Forum (zie ook BO)
MIP	Meerjaren Investeringsplan
MOP	Meerjaren Onderhoudsplanung
MSP	Meerjaren Strategisch Plan
OC	Onderwijs Carrousel
OHP	Onderwijs Huisvestingsprogramma
OOGO	Het (wettelijk verankerde) Op Overeenstemming Gericht Overleg tussen de gemeente en schoolbesturen. Vanaf 2009 vervangt het Bestuurlijk Overleg het OOGO. Voor de leesbaarheid is de term Bestuurlijk Overleg aangehouden, ook voor verwijzingen naar het overleg in de periode 1997-2009 (met uitzondering in bronvermeldingen)
PO	Primair Onderwijs
REC-4	Regionaal Expertise Centrum, categorie 4
SBO	Speciaal Basis Onderwijs
STER	Stuurgroep Educatie Roosendaal (zie ook BO)
VHO	Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroeps Onderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Bijlage 3 Overzicht deelnemende schoolbesturen enquête

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

KPO	PO
OBWB	PO
Stichting Pallas	PO
VPCO	PO
SOVOR	VO
OMO	VO

Bijlage 4 Overzicht figuren en tabellen

Figuur

Paginnummer

1	Schematische weergave aanpak	13
2	Overzicht scholen en schoolbesturen	19
3	Voorbeeld datacard gebouwregistratie	31+32
4	Schema werkgroep onderwijshuisvesting	39
5	Doelstellingen uit Gemeentebegroting	40
6	Beleidskaders uit Gemeentebegroting	42
7	Doelstellingen en te bereiken effecten uit Gemeentebegroting	42
8	Prestaties uit Gemeentebegroting	43
9	Activiteiten uit Gemeentebegroting	43
10	Begrote kosten uit Gemeentebegroting	44
11	Schematisch programma onderwijs uit Gemeentebegroting	44
12	Leerlingenprognose aantallen leerlingen Primair Onderwijs 2001-2021	54
13	Ruimtebehoefte in aantallen op basis van Prognoses Primair Onderwijs	55
14	Benodigd oppervlak op basis van leerlingenprognoses Voortgezet Onderwijs	56
15	Prognoses 2009 aantallen leerlingen Primair Onderwijs	57
16	Leerlingenprognose 2009 aantallen leerlingen Voortgezet Onderwijs	58
17	Grafisch verloop leerlingenprognose Voortgezet Onderwijs	58
18	Geprognosticeerd en werkelijk aantal leerlingen	60
19	Resultaten technische schouw 2010	64
20	Overzicht uitgaven en investeringen Onderwijshuisvesting 2006-2010	73
21	Lasten en reserveringen onderwijshuisvesting 2005-2012	75
22	Voorlopige bevindingen probleemverkenning	77
23	Begroting 2010 – Lasten	78
24	Begroting 2010 – Baten	78
25	Ontwikkeling financiën onderwijshuisvesting 2006-2010	80

Bijlage 5 Enquête

Enquête Rekenkameronderzoek Huisvesting Onderwijs West - Brabant

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

1. Algemeen:

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

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

.....

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

.....

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

Score:

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

Score:

Toelichting (vereist):

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. Inhoudelijk - technisch:

Resulteert het beleid in kwalitatief en kwantitatief passende huisvesting?

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

Score:

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

Technisch:

Functioneel*:

Energieverbruik / binnenklimaat:

Toelichting:

.....

.....

.....

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

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

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

* Vraag alleen van toepassing voor het basisonderwijs

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

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

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

Score:

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

Score:

Toelichting:

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

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

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

b) Wat is hierbij de verwachting voor de toekomst?

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

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

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

3. Financieel:

Welke kosten zijn aan onderwijshuisvesting gebonden?

Hoe wordt de verdeling van de middelen bepaald?

Waarvoor worden verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeenten veroorzaakt?

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

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

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

Zo niet, waardoor niet?

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

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

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

4. Bestuurlijk:

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

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

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

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

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

Bijlage 6 Samenvatting resultaten enquête

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

Het onderwijshuisvestingsbeleid wordt in algemene zin besproken met de schoolbesturen binnen de reguliere overlegvormen (STER-overleg). Uit een aantal enquêtes blijkt dat er incidenteel extra overleg wordt gepleegd over specifieke vraagstukken.

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

Uit de enquêtes met schoolbesturen blijkt dat het gevoerde beleid van de gemeente verschillend wordt ervaren. Van afwachtend tot proactief, van sober en doelmatig tot weinig doortastend. De enquêtes geven de indruk dat het beleid recentelijk (door een deel van de schoolbesturen) positiever wordt ervaren.

1.3 Wat vindt u van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente?

Score 2,9. Het vigerend onderwijsbeleid van de gemeente wordt als matig ervaren. Er zit wel verschil in de VO en PO scholen. Voor VO geldt dat er geen visie is waar gezamenlijk naar toe wordt gewerkt. Voor PO is het beeld iets positiever maar ook hier ontbreekt een duidelijk regie/uitwerking.

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

Vele ontwikkelingen, voorbeelden zijn: Een visie voor het voorgezet onderwijs binnen de gemeente. Functionele staat van de schoolgebouwen, niet geschikt voor toekomstig onderwijs. Gymlokalen en buitensport mogelijkheden ondermaats. Krimp/leegstand vraagstuk.

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

Score Technisch	3,4 (3 = matig en 4 = voldoende)
Score Functioneel	3,0 (3 = matig)
Score Energieverbruik / binnenklimaat	2,9 (2 = onvoldoende)

2.2 Hoe gaat de gemeente om met haar onderhoudsverplichting?

Rondom de uitvoering van de onderhoudsverplichting van de gemeente is geen duidelijke lijn te herkennen binnen de enquêtes. De ervaringen zijn wisselend positief, het HPO wordt niet als een probleem ervaren.

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

Beleid is binnen de enquêtes niet geconstateerd anders dan de verordening.

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

Score 3,6. De hoge exploitatielasten hebben een wisselende oorzaak. (3 = neutraal en 4 = hoog).

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

In de huidige situatie is het beeld wisselend, er is sprake van zowel leegstand als tekort. In de toekomst blijft dit beeld wisselend maar komt de nadruk meer op leegstand te liggen.

2.6 Hoe wordt momenteel omgegaan met (eventuele) leegstand binnen school-gebouwen?

Geen specifiek beleid voor ontwikkeld. Waar mogelijk opvulling met, met name peuterspeelzaal, kinderdagopvang en buitenschoolse opvang.

3.1 Hoe worden de budgetten voor toegekende voorzieningen vastgesteld?

Wisselend beeld, in het algemeen wordt verondersteld dat de gemeente dit bepaald aan de hand het HPO/MOP's.

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?

Afhankelijk van de situatie. Geen duidelijk lijn.

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?

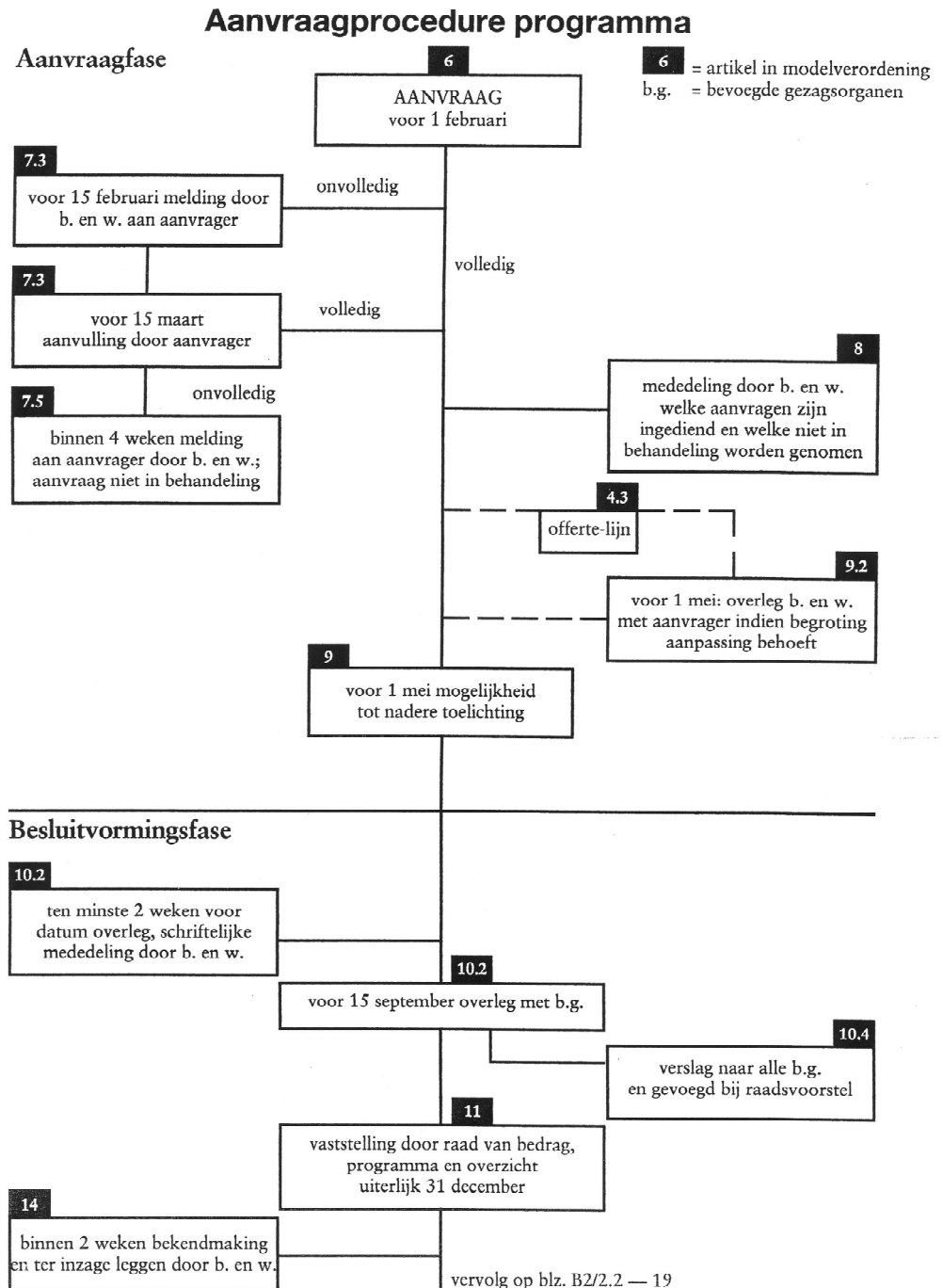
Er is geen duidelijke lijn vast te stellen rond de informatievoorziening vanuit de Raad richting de schoolbesturen (en vanuit de schoolbesturen richting de Raad) anders dan de reguliere periodieke overlegvormen (STER overleg) en schriftelijke verslaglegging en verordeningen. Andere informatievoorziening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

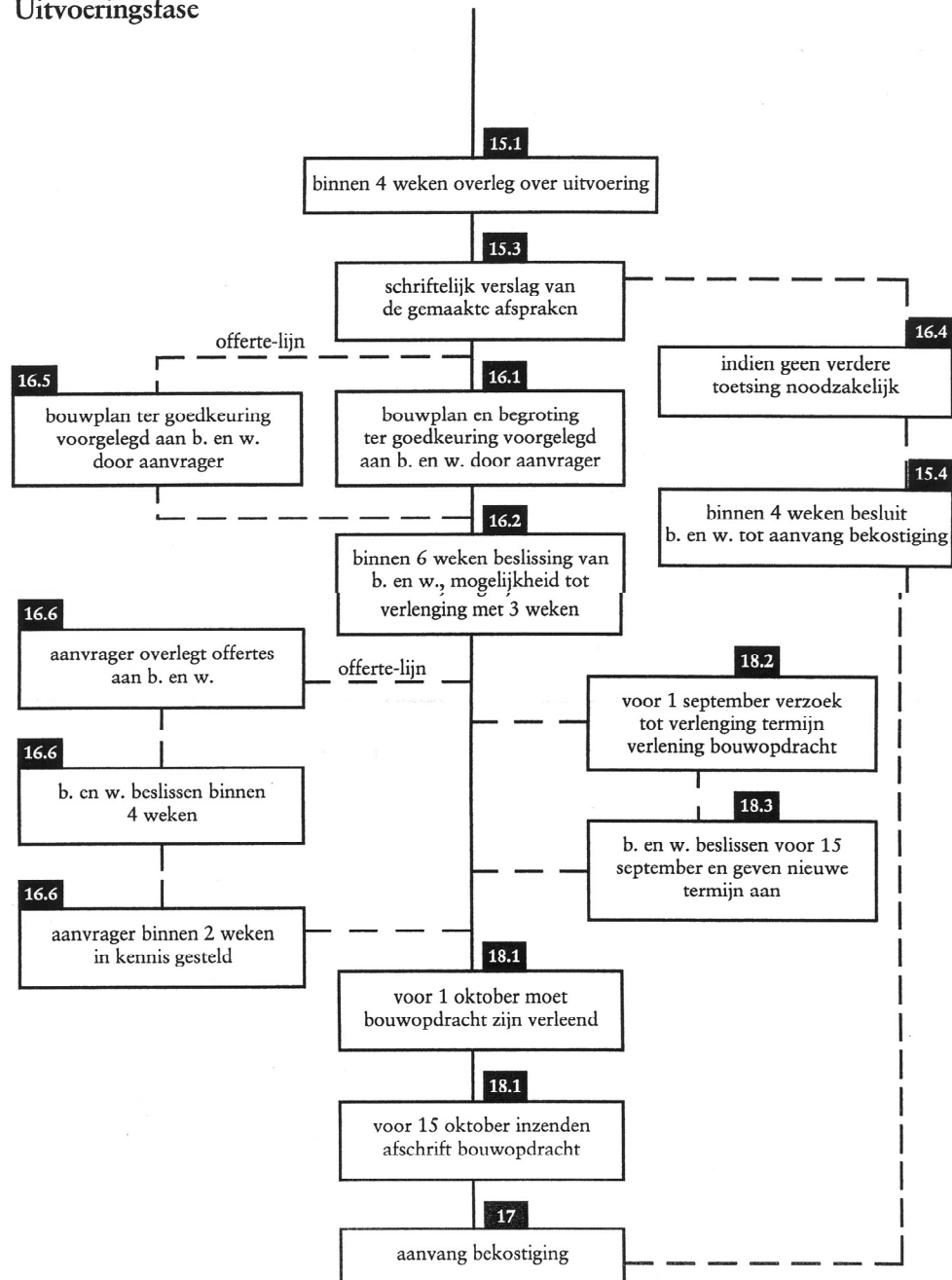
De kaderstellende rol en de keuzes die hierbij worden gemaakt door de Raad worden wisselend ervaren. In algemene zin hebben de schoolbesturen er weinig zicht op.

Bijlage 7 Procedure cyclus Programma en Overzicht

Bron: Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs (VNG)



Uitvoeringsfase



Bijlage 8 Normen- en toetsingskader

1. BELEID

Deelvragen:

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

Inhoud

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

Relevante feiten:

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

Totstandkoming beleid

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

Relevante feiten:

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

Verantwoordelijkheden

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

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

Relevante feiten:

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

Inzicht

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

Relevante feiten:

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

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

Relevante feiten:

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

Samenwerking met schoolbesturen

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

Relevante feiten:

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

Maatschappelijke ontwikkelingen

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

Relevante feiten:

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

Doelstellingen

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

Relevante feiten:

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

Kaderstellende functie gemeenteraad

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

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

Relevante feiten:

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

Controlerende functie gemeenteraad

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

Relevante feiten:

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

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

Relevante feiten:

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

2. KWALITEIT EN KWANTITEIT

Deelvraag:

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

Aansluiting kwantitatieve ontwikkeling behoefte

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

Relevante feiten:

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

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

Relevante feiten:

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

Aansluiting kwalitatieve ontwikkeling behoefte

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

Relevante feiten:

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

Monitoring en realisatie

- Monitoring en planning

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

Relevante feiten:

- Korte uitleg wat hierbij onder voorzieningen wordt verstaan (groot onderhoud, renovatie, uitbreiding, nieuwbouw)
- Beschrijving wijze van monitoring: hoe bewaken gemeente en scholen de voortgang
- (opzet en werking)

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

Relevante feiten:

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

- Nieuwbouw en uitbreiding

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

Relevante feiten:

- Beschrijving besluitvormingsproces recente investeringen
- Toets op onderbouwing en transparantie

- **Tijdelijke voorzieningen en leegstand**

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

Relevante feiten:

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

Relatie kwaliteit en exploitatie

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

Relevante feiten:

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

Klachten

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

Relevante feiten:

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

3. FINANCIËN

Deelvragen:

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

Kosten onderwijshuisvesting

Geen norm en beoordeling

• Bepaling beschikbaar budget

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

Relevante feiten:

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

Toekenning middelen

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

Relevante feiten:

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

Toerekening gemeentelijke kosten

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

Relevante feiten:

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

Eigendom, huur en koop

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

Relevante feiten:

- Beschrijving beleid of afspraken m.b.t. eigendomssituatie nieuwe voorzieningen;
- Wordt dit conform toegepast?

Aanbesteding

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

Relevante feiten:

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

Monitoring

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

Relevante feiten:

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