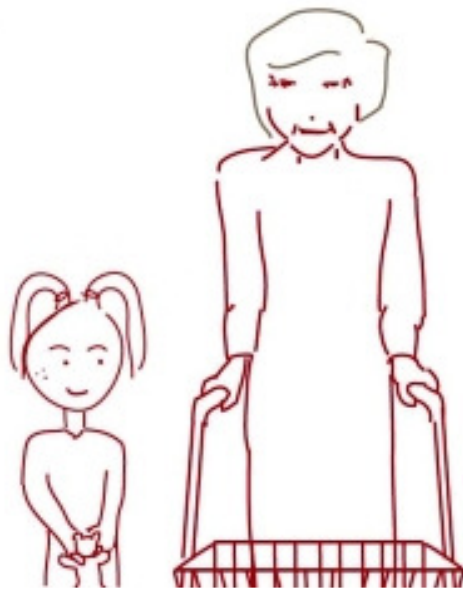


Onder embargo
Tot 23 september 2014

Rekenkamercommissie Zwijndrecht

Ter lering en vermaak

*Een onderzoek door
de rekenkamercommissie Zwijndrecht*
naar het gemeentelijke onderwijshuisvestingsbeleid



September 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting onderwijshuisvesting.....	4
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Ontwikkeling verantwoordelijkheidsverdeling onderwijshuisvesting.....	5
1.3 Vraagstelling.....	6
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	7
1.5 Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 2 Beleidsvisie en doelstellingen.....	8
2.1 Visie en doelstellingen.....	8
2.2 Naar een strategische visie.....	8
2.3 Concrete uitwerking in plannen.....	9
2.4 Overleg met de schoolbesturen.....	10
2.5 Communicatie met de raad.....	11
Hoofdstuk 3 Uitvoering.....	12
3.1 Meten en monitoren.....	12
3.2 Uitvoering van het programma.....	12
3.3 Financiën.....	13
3.4 Medegebruik.....	14
Hoofdstuk 4 Overheveling taken.....	15
4.1 Voorbereiding op de overheveling.....	15
4.2 Communicatie met de schoolbesturen.....	15
4.3 Risico's.....	16
4.4 Communicatie met de raad.....	16
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.....	17
5.1 Beleidsvisie en doelstellingen.....	17
5.2 Uitvoering en financiële middelen.....	18
5.3 Overheveling buitenonderhoud.....	18
5.4 Aanbevelingen.....	19
Hoofdstuk 6 Reactie van het college.....	20
Hoofdstuk 6 Nawoord van de rekenkamercommissie.....	23
Bijlage 1: Normenkader.....	24
Bijlage 2: Documenten.....	25
Bijlage 3: Analyse grootboekrekeningen.....	26
Bijlage 4: Onderwerpen interviews ambtelijke organisatie.....	28
Bijlage 5: Onderwerpen gesprek met schoolbesturen.....	30

Voorwoord

Voor u ligt een rapport over het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Zwijndrecht. Het onderzoek naar onderwijshuisvesting is opgestart door de 'oude' rekenkamercommissie, die in de raadsperiode 2010-2014 zitting had. Bij de rekenkamercommissie leefden vragen over de risico's die de gemeente loopt bij de door de wetgever geplande overheveling van verantwoordelijkheden van de gemeenten naar de schoolbesturen in 2015. Dit is de reden waarom de rekenkamercommissie Zwijndrecht ervoor gekozen om het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente te onderzoeken. De nieuwe rekenkamercommissie heeft het onderzoek opgepakt en verder afgerond.

De rekenkamer wenst raad en college een vruchtbare discussie toe en dankt de betrokken onderzoekers en de schoolbesturen voor hun medewerking. Tenslotte bedankt de rekenkamercommissie alle betrokken ambtenaren van harte voor hun inzet en medewerking. De rekenkamercommissie presenteert haar rapport op 23 september 2014. Er rust daarom nog een embargo op dit rapport tot deze datum.

Zwijndrecht, september 2014

Drs. P.E.H. Habets EMIA

voorzitter

Samenvatting onderwijshuisvesting

In 2015 zullen verschillende veranderingen doorgevoerd worden op het gebied van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. De financiering wordt verminderd en taken worden verschoven. Vanuit deze veranderingen en vanwege vragen over de risico's die de gemeente loopt bij de overheveling van verantwoordelijkheden heeft de rekenkamercommissie Zwijndrecht ervoor gekozen om het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente te onderzoeken.

De rekenkamercommissie stelt na onderzoek vast dat er geen voldoende visie is bij de gemeente op het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid. Er is dan ook behoefte aan een meerjarig integraal beleidsplan. Er wordt eerder te weinig dan te veel geld uitgegeven aan onderwijshuisvesting in Zwijndrecht. Daarom moet voor de komende jaren gekeken worden naar het beschikbare geld voor onderwijshuisvesting. Het buitenonderhoud voor scholen in het primair onderwijs zal overgedragen gaan worden van de gemeente naar de scholen zelf. Per 1 januari 2015 is er sprake van een 'koude overdracht', waarbij de gemeente, in overleg met de schoolbesturen, bekijkt of er knelpunten zijn en op welke manieren deze op de korte termijn opgelost kunnen worden.

Een knelpunt kan de leeftijd en bouwkundige staat van de gebouwen zijn. Na afschrijving van een pand wordt een keuze gemaakt voor renovatie of nieuwbouw. Renovatie is niet geregeld in de landelijke regelgeving en de keuze kan later tot problemen leiden bij scholen.

Afsluitend doet de rekenkamercommissie drie aanbevelingen. De eerste aanbeveling is dat de gemeente op korte termijn de visienota op onderwijshuisvesting voltooit. Als tweede zou de gemeente zich opnieuw moeten oriënteren op de beschikbare financiële middelen voor onderwijshuisvesting voor de komende jaren. De derde aanbeveling gaat over de overheveling van het buitenonderhoud. De gemeente heeft hierin al belangrijke voorbereidende stappen gezet. Het grootste risico ligt in de relatieve ouderdom van een aantal gebouwen en de keuzes die daarvoor in de toekomst gemaakt moeten worden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. De afgelopen jaren is uit onderzoek onder onderwijsbestuurders gebleken dat een deel van hen vindt dat de kwaliteit van de huisvesting onvoldoende is.¹ Daarnaast is uit onderzoek naar het gemeentefonds gebleken dat de gemeenten gezamenlijk minder uitgegeven hebben aan onderwijshuisvesting dan het bedrag dat voor de uitvoering van deze taken aan het gemeentefonds was toegevoegd.² In 2015 zullen verschillende veranderingen doorgevoerd worden op het gebied van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. De financiering wordt verminderd en taken worden verschoven. Volgens de VNG gaat het om twee grote veranderingen:

- Uit het gemeentefonds wordt € 256 miljoen overgeheveld naar de lumpsum Funderend Onderwijs zónder dat de taken overgaan. Deze korting heeft negatieve gevolgen voor de integrale huisvestingsplannen onderwijshuisvesting van gemeenten.
- Buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen gaan over van gemeenten naar schoolbesturen (voor primair onderwijs). Dat leidt tot een uitname uit het gemeentefonds van € 158 miljoen.³

Op grond van deze ontwikkelingen en vanwege vragen over de risico's die de gemeente loopt bij de overheveling van verantwoordelijkheden heeft de rekenkamercommissie Zwijndrecht ervoor gekozen om het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente te onderzoeken.

Voor we ingaan op de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek, schetsen we kort de ontwikkeling van de verdeling van verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting.

1.2 Ontwikkeling verantwoordelijkheidsverdeling onderwijshuisvesting

Vóór 1997 lag de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting bij het Rijk. In januari 1997 is deze verantwoordelijkheid met de bijbehorende financiële middelen gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het neerleggen van deze taak bij de gemeenten moest het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger, eenvoudiger en doorzichtiger maken. Gemeenten hebben sindsdien de opdracht te voorzien in adequate huisvesting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs op basis van een verordening met een ruimtebehoeftemodel.⁴ Ter financiering van de onderwijshuisvesting stort het Rijk een niet-geoordeeld bedrag via het gemeentefonds in de gemeentekas.

¹ Oberon, Stichting Brede School Nederland en Winket. *Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Nulmeting 2013 – Eindrapportage*. Utrecht, 2013.

² Gebeon/Regioplan. *Onderzoek periodiek onderhoud gemeentefonds. Overkoepelende notitie eerste fase*. Amsterdam 2011.

Rijksoverheid. *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2013*.

Rijksoverheid. *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2014*.

³ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/nieuws/wat-gebeurt-er-met-onderwijshuisvesting-in-2015>

⁴ De VNG heeft daartoe een Modelverordening opgesteld. Het ruimtebehoeftemodel is sinds 2008 niet meer gebaseerd op aantallen lokalen, maar op aantallen vierkante meters.

Bij de taken van de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting moet gedacht worden aan de volgende voorzieningen:

- nieuwbouw
- vervangende bouw
- uitbreiding van een schoolgebouw
- gehele of gedeeltelijke ingebruikneming van een bestaand gebouw
- verplaatsing van noodlokalen
- terrein
- eerste inrichting (meubilair en leermiddelen)
- medegebruik (ten behoeve van onderwijs of van culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden)
- aanpassing van gebouwen
- onderhoud aan de buitenzijde van de gebouwen exclusief buitenschilderwerk
- herstel van constructiefouten
- schadeherstel.

De schoolbesturen werden verantwoordelijk voor het binnenonderhoud.

Sinds 1997 bestaat ook de mogelijkheid tot 'vrijwillige doordecentralisatie' van delen van de huisvestingsverantwoordelijkheid en de daarbij behorende middelen van de gemeenten naar de schoolbesturen. Doordecentralisatie is noch voor de gemeente, noch voor schoolbesturen een recht of een verplichting: het kan alleen worden toegepast op basis van wederzijdse instemming.⁵

Er heeft na 1997 één grote aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling plaatsgevonden: met ingang van 2005 zijn in het voortgezet onderwijs de verantwoordelijkheden voor het buitenonderhoud en aanpassing van de schoolgebouwen overgeheveld van de gemeente naar de schoolbesturen.

Mede op basis van de uitkomsten van een uitgevoerd draagvlakonderzoek⁶ is de minister van OCW in 2012 een wetgevingstraject gestart om ook in het primair onderwijs over te gaan tot overheveling van de verantwoordelijkheden voor het buitenonderhoud en aanpassingen. De betreffende wijzigingswet is in mei 2014 van kracht geworden en regelt de overheveling per 1-1-2015 van het budget en de taken voor buitenonderhoud en aanpassing van de schoolgebouwen naar de schoolbesturen voor primair onderwijs.⁷ Hiermee ontstaat een gelijke situatie met die in het voortgezet onderwijs.

1.3 Vraagstelling

Tegen de achtergrond van deze overheveling van taken heeft de rekenkamercommissie (rkc) Zwijndrecht een onderzoek laten uitvoeren naar het gemeentelijke onderwijshuisvestingsbeleid in de achterliggende jaren en naar de voorbereiding op de overheveling van verantwoordelijkheden naar de schoolbesturen.

⁵ In Zwijndrecht is hier niet voor gekozen.

⁶ Berndsen F.E.M., B. Dekker en C.T.A. van Bergen. Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen po. Regioplan, 2012. Amsterdam.

⁷ Staatsblad. Jaargang 2014, 175: Wet van 7 mei 2014 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school. Gepubliceerd op 22-5-2014.

De rekenkamercommissie Zwijndrecht wil met het onderzoek de volgende vragen beantwoorden:

1. *Algemeen/bestuurlijke vragen*
 - 1a. Op welke wijze is het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting tot stand gekomen en heeft dit geresulteerd in duidelijke doelstellingen?
 - 1b. Is de gemeenteraad in staat gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
2. *Financieel/inhoudelijke vragen*
 - 2a. Hoe houdt de gemeente zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting?
 - 2b. Hoe is de uitvoering van het onderhoud in de afgelopen jaren geweest (verdeling inhoudelijk en financieel)?
 - 2c. Sluit het meerjarenonderhoudsprogramma aan op de (toekomstige) beschikbare middelen?
3. *Vragen met betrekking tot de toekomst*
 - 3a. Hoe gaat de gemeente om met de aanstaande wijzigingen in de verantwoordelijkheden en budgetten voor onderwijshuisvesting?
 - 3b. Welke rol(len) spelen de schoolbesturen en hoe wordt de raad betrokken?

1.4 Aanpak van het onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een normenkader ontwikkeld. Dit normenkader is weergegeven in bijlage 1. Bij de conclusies van de verschillende onderzoeksonderdelen worden de verschillende onderdelen van het normenkader als uitgangspunt gebruikt.

Het onderzoek bestond uit:

- een deskresearch waarin via het bestuderen van de relevante beleidsdocumenten inzicht is verkregen in de wijze waarop aan het onderwijshuisvestingsbeleid in Zwijndrecht vorm en inhoud is gegeven (zie bijlage 2 voor de bestudeerde documenten);
- een analyse van de grootboekrekeningen van 2010 en 2013 waarin de boekingen voor onderwijshuisvesting zijn nagezocht en in beeld is gebracht hoe de uitgaven voor onderwijshuisvesting in Zwijndrecht zich verhouden tot het bedrag dat daarvoor in het gemeentefonds is opgenomen (zie bijlage 3);
- interviews met ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente, waarin de achtergronden van het beleid en de ontwikkelingen in de periode 2009-2014 aan de orde zijn gesteld (zie bijlage 4 voor de volledige lijst met vragen);
- een groepsgesprek met vertegenwoordigers van de onderwijsbesturen waarin het onderwijshuisvestingsbeleid, de realisatie en de beoordeling van de investeringen, de communicatie met de gemeente en de toekomstige overheveling aan de orde zijn gesteld. (zie bijlage 5 voor de volledige lijst met vragen).

1.5 Leeswijzer

De beschrijving van de bevindingen van het onderzoek is onderverdeeld in drie onderdelen:

1. *de beleidsvisie en de doelstellingen*
2. *de uitvoering*
3. *de overheveling van huisvestingstaken*

We sluiten het rapport af met de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 2 Beleidsvisie en doelstellingen

2.1 Visie en doelstellingen

Elk beleid dient te beginnen met een heldere visie. Een visie bevat de ambities op het betreffende beleidsterrein en vertaalt die naar meer en minder concrete doelen. In de Notitie Onderwijshuisvesting Zwijndrecht 2009 is een visie op onderwijshuisvesting neergelegd. Deze visie is destijds in samenwerking met de relevante partners (onderwijs en organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) opgesteld.

De daar opgenomen visie op onderwijshuisvesting is gepresenteerd als onderdeel van de visie en doelstellingen van het onderwijsbeleid als geheel. Het onderwijsbeleid in de gemeente Zwijndrecht is er volgens de Notitie Onderwijshuisvesting 2009 in de eerste plaats op gericht om de ontwikkelkansen van kinderen en jongeren te vergroten. De gemeente wil bijdragen aan de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs en achterstanden bestrijden. Met betrekking tot onderwijshuisvesting wordt de volgende visie geformuleerd: *'We willen een evenwichtig patroon van onderwijsvoorzieningen realiseren door middel van de uitvoering van de verschillende wetten en uitvoeringsmaatregelen op dit terrein. Hierbij is het van belang dat de fysieke inrichting van de onderwijsvoorzieningen gericht is op het faciliteren van samenhang en samenwerking.'*

Onder de kop doelstellingen wordt de visie op het onderwijshuisvestingsbeleid vervolgens uitgewerkt in de volgende punten:

- *Het onderwijshuisvestingsbeleid is er op gericht om bij te dragen aan het realiseren van de randvoorwaarden voor goed onderwijs. Door te zorgen voor kwalitatief goede onderwijsgebouwen en goed onderhoud kunnen gebruikers, personeelsleden en leerlingen hun aandacht volledig richten op hun primaire taak: het geven of ontvangen van onderwijs.*
- *Het beleid is er op gericht de uitvoering van de voorzieningen waarop de scholen aanspraak kunnen maken op grond van de huisvestingsverordening, maar ook gewenst worden vanuit samenwerking met maatschappelijke partners (zoals organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) of ontwikkeling in de omgeving, zo goed mogelijk te realiseren.*
- *Hoewel de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor preventief onderhoud, wordt zo veel mogelijk tegemoet gekomen aan de wensen van de scholen en hun omgeving, binnen de kaders en de ruimte die de onderwijshuisvestingsverordening biedt.*

De hoofddoelen van het onderwijshuisvestingsbeleid worden vervolgens beschreven in termen van bijdragen aan de al in de visie genoemde meer algemene doelen van het onderwijsbeleid:

- het vergroten van de ontwikkelkansen voor kinderen en jongeren;
- bijdragen aan de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs, bijdragen aan talentontwikkeling en het bestrijden van achterstanden;
- het realiseren van een evenwichtig patroon van onderwijsvoorzieningen;
- het faciliteren van samenhang en samenwerking met de maatschappelijke partners zoals organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk door middel van onderwijshuisvesting.

2.2 Naar een strategische visie

In de Notitie Onderwijshuisvesting 2009 en ook in andere documenten wordt, in verband met het nieuwe afschrijvingsbeleid van de gemeente (van 60 naar 40 jaar) een strategische visie

aangekondigd over waar de gemeente op langere termijn wil staan met de onderwijsgebouwen.

In de Jaarverantwoording 2013 wordt hierover gemeld dat de gemeente naar aanleiding van knelpunten op het gebied van onderwijshuisvesting in gesprek is gegaan met de schoolbesturen om een toekomstvisie te ontwikkelen op de onderwijshuisvesting in Zwijndrecht. Die discussie is echter geblokkeerd door problemen rond ruimtetekort van een school.

In de interviews met de ambtenaren wordt geconstateerd dat er eigenlijk geen strategische visie was op onderwijshuisvesting en dat daar nu wel stappen in worden gezet. In overleg met de schoolbesturen wordt nu gewerkt aan een strategisch visiestuk, een proces dat eind 2014 gereed zou moeten zijn. Daarin moet voor de langere termijn worden aangegeven waar de gemeente naar toe wil met onderwijshuisvesting in een situatie met krimpende leerlingenaantallen en de eisen van modern onderwijs. Dit moet een visie zijn die breed gedragen wordt door de schoolbesturen, de kinderopvang- en peuterspeelzaalorganisaties en door de gemeente en de politiek in Zwijndrecht.

Volgens de geïnterviewde ambtenaren is de vaststelling van de strategische visie vertraagd door de langdurige discussie over de oplossing van het ruimtegebrek van een school. In het overleg met de schoolbesturen is besloten eerst dit probleem (op de korte termijn) op te lossen. Nu dat is gebeurd, is er voldoende ruimte en draagvlak in het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) om afspraken te maken over de langere termijn.

In het gesprek met de schoolbesturen wordt gesteld dat eerdere gesprekken over een visie niet hebben geleid tot concrete, praktische uitwerkingen, maar dat die stappen wel nodig zijn geweest in het proces. In het overleg van de achterliggende jaren moest eerst het vertrouwen groeien tussen de schoolbesturen onderling en tussen de besturen en de gemeente. Er is volgens de schoolbesturen nu meer gezamenlijkheid en van daaruit ook de bereidheid om een visiestuk met praktische consequenties uit te werken. Belangrijk daarbij is de vraag hoe de gebouwensituatie van het onderwijs moet worden geactualiseerd in een situatie met krimp en groeiende leegstand en met relatief veel gebouwen die ouder zijn dan veertig jaar. Dit vraagt om een visie op het aantal schoolgebouwen en om keuzes met betrekking tot duurzaamheid en verbetering van de onderwijsinhoudelijke opzet van de gebouwen via renovatie of nieuwbouw. Ook andere ontwikkelingen dienen te worden meegenomen in een visie. Als voorbeeld wordt het realiseren van integrale kindcentra genoemd. Dat kan in multifunctionele accommodaties, maar daarover moet dan nu al worden nagedacht.

Over die visie zijn de besturen met de gemeente in overleg. Na een interne terugkoppeling met de betrokken partijen binnen de scholen wordt de visie naar verwachting na de zomer afgerond in het OOGO.

2.3 Concrete uitwerking in plannen

Aanpassing Verordening

Op basis van de Notitie Onderwijshuisvesting uit 2009 en daarin geformuleerde uitgangspunten zijn aanpassingen doorgevoerd in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid die zijn vastgelegd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs (vastgesteld op 15 december 2009).

De belangrijkste aanpassingen daarin zijn:

- de vereenvoudiging van de aanvraagssystematiek (aanpassing van het integraal huisvestingsplan (IHP) en introductie van een meerjarenonderhoudsplan (MOP) voor vier jaar);
- de bijdrage van onderwijshuisvesting aan gezamenlijk geformuleerde doelstellingen voor het onderwijs;

- geen vordering van leegstaande lokalen bij langdurig medegebruik in het kader van dagen zorgarrangementen;
- verwijzing naar leegstand via de veilige looproute i.p.v. hemelsbreed;
- investeringen ter voorkoming van vandalisme.

Bovendien is sindsdien in de verordening opgenomen dat in een aanvraag vermeld wordt hoe de aangevraagde voorziening bijdraagt aan de algemene doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid:

- het vergroten van de ontwikkelkansen voor kinderen en jongeren;
- bijdragen aan de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs, bijdragen aan talentontwikkeling en het bestrijden van achterstanden;
- het realiseren van een evenwichtig patroon van onderwijsvoorzieningen;
- het faciliteren van samenhang en samenwerking met de maatschappelijke partners zoals organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk door middel van onderwijshuisvesting.

Van IHP naar MOP

Ook op basis van de Notitie Onderwijshuisvesting 2009 is sinds 2011 het IHP aangepast. Tot die tijd was er sprake van een IHP (jaar t) waarin de beoordeling van aanvragen op het gebied van onderwijshuisvesting, ingediend voor februari in het voorafgaande jaar (t-1) werden weergegeven. Het plan had betrekking op alle aanvragen. De urgentie van de aanvragen werd bepaald op basis van de categorieën capaciteitstekort, onderhoud, aanpassingen en gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving. Het plan was volledig aanvraaggericht opgesteld. Per aanvraag werd de beslissing aangegeven, waarbij afwijzingen werden beargumenteerd. Toegekende aanvragen werden met het budget op het programma IHP geplaatst.

Met ingang van het IHP 2011-2014 wordt gewerkt met een, op het MOP gebaseerd, meerjarenhuisvestingsprogramma voor de duur van vier jaar, gespecificeerd naar school, voorziening en kosten. Daarmee is een jaarlijks budget vastgesteld voor het planmatig onderhoud. Aanvragen voor gepland onderhoud hoeven daarmee niet meer worden ingediend. De overige vragen worden volgens de oude systematiek verwerkt. De ruimtebehoefte wordt in kaart gebracht op basis van de leerlingprognoses en gegevens over leegstand.

Er wordt sinds 2011 niet elk jaar meer een IHP opgesteld. Benodigde voorzieningen die niet in het IHP staan vermeld worden jaarlijks via de P&C documenten Voorzieningen onderwijshuisvesting (jaar t+1) door de raad vastgesteld. Het aanvraaggerichte karakter is hierin behouden. Bij elke investering boven de € 50.000,- wordt een nacalculatie gemaakt die aan de raad wordt voorgelegd. Dit betreft in de regel geen reguliere onderhoudsmaatregelen, maar zaken als uitbreiding, verbouwing, asbestverwijdering e.d.).

Navraag bij de ambtenaren leert dat er ook vóór 2011 een [meerjarig onderhoudsplan](#) werd opgesteld, maar dat destijds alle geplande onderhoudswerkzaamheden per jaar moesten worden aangevraagd en worden opgenomen in een jaarlijks IHP. De ambtenaren bevestigen dat het IHP (van vóór en na 2011) geen strategisch plan is. Ook de schoolbesturen noemen het een uitvoeringsplan van wat er is afgesproken te realiseren.

2.4 Overleg met de schoolbesturen

De gemeente overlegt met de schoolbesturen over onderwijshuisvesting in het OOGO, waaraan alle schoolbesturen deelnemen, maar ook kinderopvang- en peuterspeelzaalorganisaties vertegenwoordigd zijn. De besluiten van het OOGO met betrekking tot onderwijshuisvesting worden voorbereid door de eerder genoemde projectgroep onderwijshuisvesting, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle

partijen die in het OOGO zijn vertegenwoordigd. De projectgroep kwam voorheen een vast aantal keer per jaar bijeen; nu is de frequentie afhankelijk van de onderwerpen die spelen.

De ambtenaren beoordelen het overleg met de schoolbesturen als goed. Ze zien bij de schoolbesturen een proces naar meer gezamenlijkheid in een situatie waarin ook eigen belangen spelen. Ook uit het gesprek met de schoolbesturen komt naar voren dat het contact met de gemeente over onderwijshuisvesting goed is. Het heeft zich ontwikkeld van 'meer tegenover elkaar naar met elkaar'. De afgelopen collegeperiodes worden als positief beoordeeld: volgens de besturen was er begrip over en weer en de wil om eruit te komen bij knelpunten. De besturen noemen het contact met de gemeente (de toegankelijkheid en de snelheid) een voorbeeld voor andere gemeenten en stellen dat in goed overleg naar gelijke doelen wordt toegewerkt. Zowel ambtenaren als schoolbesturen schetsen een sfeer van geven en nemen.

2.5 Communicatie met de raad

Alle in dit hoofdstuk genoemde stukken zijn aan de raad voorgelegd. De raad heeft de, op basis van de Notitie Onderwijshuisvesting 2009 ontworpen, nieuwe verordening met de vereenvoudiging van de aanvraagssystematiek en de meerjarenonderhoudsplanning vastgesteld evenals het IHP voor het overgangsjaar 2010 en het IHP 2011-2014 en heeft daarnaast de bijbehorende budgetten beschikbaar gesteld. Ook de benodigde voorzieningen die niet in het IHP staan vermeld en de nacalculaties van uitgaven boven de € 50.000 worden jaarlijks aan de raad voorgelegd. Knelpunten hebben zich in de ogen van de ambtenaren niet voorgedaan, alleen het voorstel over de oplossing van het ruimtegebrek van een school moest een keer terug vanwege vragen over de afschrijvingssystematiek.

De ambtenaren geven aan dat er met betrekking tot de toekomstvisie in 2013 een presentatie in de raad is gegeven over de leeftijd van de gebouwen, de leegstand en de leerlingprognoses. Het oplossen van het ruimtetekort van een school is het laatste onderwerp dat in de raad aan de orde is geweest; de overheveling van het buitenonderhoud wordt het eerstvolgende.

Hoofdstuk 3 Uitvoering

3.1 Meten en monitoren

Sinds 2010 is het onderhoud aan scholen uitgevoerd volgens een vierjarig meerjarenhuisvestingsprogramma. Dat programma is gebaseerd op het geactualiseerde MOP dat in 2010 is opgesteld door Bouwkundig Adviesburo Baas BV. Via (de actualisaties van) het MOP wordt de onderhoudssituatie gemonitord. In 2014 zou er een nieuwe schouw worden uitgevoerd ten behoeve van het volgende nieuwe meerjarige programma. Voor tussentijdse onderhoudszaken die niet in het MOP zijn opgenomen, worden statusbeoordelingen gemaakt en, volgens de ambtenaren, metingen uitgevoerd door de bouwkundig toetser van het schoolbestuur en het bouwkundig bureau van de gemeente (ingenieursbureau Drechtsteden). In de voorbereiding op de komende doordecentralisatie is in 2013 in opdracht van de gemeente een nulmeting uitgevoerd voor alle schoolgebouwen in het primair onderwijs in Zwijndrecht. Er is toen een nieuwe schouw uitgevoerd.

In het IHP 2011 is op basis van de leerlingprognoses de toekomstige ruimtebehoefte in beeld gebracht. Bovendien is de leegstand in kaart gebracht. Op basis van die informatie wordt besloten tot uitbreiding, de bouw van noodlokalen, medegebruik, e.d.

3.2 Uitvoering van het programma

Het meerjarenhuisvestingsprogramma geeft voor 2011-2014 gedetailleerd aan wat er per jaar wordt gepland en welk budget daarvoor beschikbaar wordt gesteld voor onderhoud aan schoolgebouwen en -terreinen. De daadwerkelijk uitvoering en de kosten kunnen daaraan worden gerelateerd. Er zijn geen signalen van grote afwijkingen. Er is zoals gezegd ruimte voor aanvullingen op het huisvestingsprogramma. Jaarlijkse conditiemetingen kunnen tot aanpassingen leiden en tot nieuwe aanvragen voor onderhoud bovenop de geplande activiteiten. Er is sinds 2011 geen nieuw IHP meer opgesteld maar de aangevraagde aanvullende voorzieningen voor onderhoud zijn jaarlijks samen met overige aanvragen in een afzonderlijk voorstel aan de raad voorgelegd. Er zijn dus naast de onderhoudsactiviteiten uit het huisvestingsprogramma nog enkele extra onderhoudsactiviteiten uitgevoerd.

In de afgelopen jaren wordt de basiskwaliteit van de onderhoudssituatie in de stukken van de gemeente steeds als voldoende genoemd (getoetst aan eerder afgesproken normen voor conditiemetingen).⁸ De uitgevoerde 0-meting laat volgens de ambtenaren behoudens één uitzondering geen grote afwijkingen zien. Volgens de schoolbesturen is het onderhoud goed: zij noemen het 'sober maar doelmatig'. Zij bevestigen dat er uit de 0-meting van 2013, behalve de genoemde uitzondering, geen grote investeringen/kostenposten naar voren komen. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de overheveling.

Naast het onderhoud zijn er tussen 2010 en 2014 ook de volgende activiteiten uitgevoerd:

- uitbreiding;
- renovatie;
- gehele of gedeeltelijke ingebruikneming van een gebouw;
- eerste inrichting (voor uitbreiding met extra groepen);
- herstel van constructiefouten;
- verwijderen noodlokalen;
- asbestverwijdering;
- projecten in het kader van de Regeling Binnenmilieu;

⁸ Zie Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2011 (paragraaf 3.4).

- huisvesting praktijkschool;
- aanpassen gebouw voor onderwijskundige vernieuwingen;
- realisatie multifunctionele accommodatie;
- tijdelijke huisvesting;
- buitengebruikstelling.

Er komen noch uit de stukken, noch uit de gesprekken signalen van grote overschrijdingen of knelpunten. Alleen uit het gesprek met de schoolbesturen komen twee knelpunten naar voren: een discussie over de klimaatbeheersing in een gebouw en een discussie over het beheer van een gebouw. Eén van de uitkomsten is dat acute onderhoudsproblemen nu volgens de schoolbesturen geregeld moeten worden via de gemeentelijke kanalen. De extra schakels in de keten (ambtenaar, ingenieursbureau van de gemeente) kosten volgens hen onnodig veel tijd. Beheer door de scholen zou efficiënter en sneller zijn. Voorts is er lang gezocht naar een bevredigende oplossing voor het ruimtegebrek van een school.

3.3 Financiën

Voor het onderzoek is een uitgavenanalyse verricht voor het cluster Onderwijshuisvesting van de gemeente Zwijndrecht op basis van de grootboekgegevens van de jaren 2010 en 2013 (realisatiecijfers). De resultaten van de uitgavenanalyse zijn vergeleken met de honorering voor deze taak in het gemeentefonds (ijkpunt).⁹ Uit de vergelijking komt het beeld naar voren dat de nettolasten voor onderwijshuisvesting fors lager zijn dan het ijkpunt. Het verschil bedroeg 25 euro per inwoner 2013. In absolute termen is er in dat jaar circa 1,1 miljoen euro minder aan onderwijshuisvesting uitgegeven dan er voor deze taak in het gemeentefonds beschikbaar is gesteld. In 2010 was het verschil nog groter: 32 euro per inwoner of 1,4 miljoen euro. Bij de cijfers van 2010 tekent de rkc aan dat er onduidelijkheid bestaat over doorbelastingen aan een kostenplaats die mogelijk nog relevante lasten voor onderwijshuisvesting bevatten.¹⁰ Het verschil over dat jaar zou daarom in werkelijkheid wat kleiner kunnen zijn dan het gemeten verschil.

Respondenten uit de ambtelijke organisatie geven aan dat deze relatief grote verschillen niet kunnen worden verklaard uit langere afschrijvingstermijnen, in het verleden versneld afgeschreven schoolgebouwen of lage (omslag)rentepercentages. Investerings boven de €10.000 worden geactiveerd. Daarbij worden afschrijvingstermijnen gehanteerd van twintig jaar voor renovaties/groot onderhoud en veertig jaar voor nieuwbouw. In de tussenliggende jaren is hier niet anders mee omgesprongen dan in de onderzochte jaren. Wel zijn er in Zwijndrecht veel oudere schoolgebouwen waarbij de kapitaallasten vooral bestaan uit renovaties en groot onderhoud en minder uit initiële investeringen.

Een aanvullende analyse van de kapitaallasten op basis van de staat van investeringen 2013 ondersteunt deze verklaring. In de aanvullende analyse zijn de kapitaallasten gegroepeerd naar (type) school en ingedeeld naar het type investering: renovaties/groot onderhoud (afschrijvingstermijn 20 jaar), bouwkosten (40 jaar) en grond. Van de kapitaallasten heeft circa 1,3 mln betrekking op basisonderwijs, 0,2 mln op speciaal onderwijs en 0,9 mln op voortgezet onderwijs. Het ontbreken van bepaalde kapitaallasten (bijvoorbeeld vanwege versnelde afschrijvingen in het verleden) komt hier niet echt uit naar voren, hoewel voor bepaalde schoolgebouwen de kapitaallasten wel gering zijn. Wat wel opvalt is dat de maatstaven in het ijkpunt (zoals dat in 2013 gold) die direct samenhangen met voortgezet onderwijs (de maatstaven leerlingen vo en groei leerlingen vo) circa 1,9 mln. euro honoreren voor Zwijndrecht terwijl de kapitaallasten veel lager zijn. Hoewel er naast kapitaallasten ook nog andere kosten (onderhoud, verzekeringen en energie, e.d.) relevant zijn, kan het verschil tussen het ijkpunt en de nettolasten voor een groot deel worden verklaard in de

⁹ In 2010 en 2013 bedroeg het ijkpunt voor onderwijshuisvesting respectievelijk 4,3 en 4,5 miljoen euro. Dat komt neer op een bedrag van respectievelijk 97 en 102 euro per inwoner.

¹⁰ Het betreft de kostenplaats 'Doorberekening VS Wijk'.

onderbesteding in het voortgezet onderwijs. Hiermee is een belangrijk deel van het verschil in 2013 te verklaren. Het restant van het verschil dient te worden gezocht in een efficiënte (sober en doelmatige) taakuitvoering.

In het (landelijke) onderzoek naar het volume en de verdeling van het gemeentefonds is naar voren gekomen dat er sprake is van een landelijke onderbesteding op het terrein van onderwijshuisvesting.¹¹ Die onderbesteding is nog groter in gemeenten met relatief veel voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrenzen. Zwijndrecht past in dit landelijke beeld. Op basis van het onderzoek naar het gemeentefonds wordt de honorering voor onderwijs in het fonds vanaf 2015 aangepast. Voor gemeenten met voortgezet onderwijs is de aanpassing groter dan voor andere gemeenten. Voor Zwijndrecht betekent dit dat de honorering in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting circa 20 euro per inwoner lager ligt in 2015 ten opzichte van 2013 en uitkomt op 3,7 miljoen (83 euro per inwoner).

3.4 Medegebruik

Medegebruik van schoolgebouwen is om verschillende redenen relevant: in verband met eventuele inkomsten of onkostenverdelingen die verbonden kunnen zijn aan het medegebruik en in verband met de in 2009 geformuleerde doelstelling van het faciliteren van samenhang en samenwerking met maatschappelijke partners. In de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs zijn de voorwaarden vastgelegd voor medegebruik van schoolgebouwen ten behoeve van onderwijs en educatie en ten behoeve van culturele, maatschappelijke en recreatieve doeleinden. Voor medegebruik moet altijd toestemming worden gevraagd aan de gemeente.

In 2010 is er in het kader van het Integraal Huisvestingsplan 2010 een overzicht opgesteld van de medegebruiksituaties in de schoolgebouwen. Die medegebruiksituaties worden gezien als aangemeld in de zin van de huisvestingsverordening. Het betreft vooral medegebruik door peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang en in één enkel geval medegebruik door een andere school. Dat overzicht is in de jaren erna niet meer geactualiseerd. In de gesprekken met de ambtenaren en de schoolbesturen wordt bevestigd dat het vooral medegebruik door peuterspeelzaal en kinderopvangorganisaties betreft. Volgens de schoolbesturen is daar destijds een discussie met de gemeente over gevoerd en duidelijkheid over gekomen. Voor de schoolbesturen is minder duidelijk wat er kan voor andere welzijnsactiviteiten en culturele activiteiten. Commerciële activiteiten mogen in elk geval niet.

¹¹ Zie noot 2.

Hoofdstuk 4 Overheveling taken

4.1 Voorbereiding op de overheveling

In mei 2014 is de wijzigingswet van kracht geworden die per 1-1-2015 de overheveling naar de schoolbesturen regelt van het budget en de taken voor buitenonderhoud en aanpassingen schoolgebouwen in het po.¹² De schoolbesturen zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van en aanpassingen aan hun schoolgebouwen en -terreinen. De plannen voor deze wetswijziging zijn in 2012 aangekondigd. De gemeente Zwijndrecht is in 2013 gestart met de voorbereidingen op de overheveling.¹³ In 2013 is een nulmeting uitgevoerd bij alle schoolgebouwen in het primair onderwijs in Zwijndrecht. De nulmeting vormt de basis voor de op het moment van dit onderzoek nog lopende gesprekken met de schoolbesturen over de doordecentralisatie. Er zijn nog geen beleidsstukken over de overheveling. De hier beschreven stand van zaken is vooral gebaseerd op de informatie uit de gesprekken met de ambtenaren en met de schoolbesturen.

Volgens de ambtenaren is de gemeente vrij snel nadat de discussie over de overheveling begon in overleg gegaan met de schoolbesturen over hoe hiermee moest worden omgegaan. Het MOP liep in 2014 af en er is in overleg met de besturen besloten de geplande meting voor het nieuwe MOP in 2013 uit te voeren en te laten fungeren als 0-meting voor de overheveling. De 0-meting had tot doel eventueel achterstallig onderhoud aan het licht te brengen, te bepalen wat er nog moest worden afgehandeld en wat er de komende tien jaar verwacht kan worden. Voor de 0-meting is in samenspraak met de schoolbesturen een bouwkundig toetsers aangetrokken.¹⁴ De bouwkundige toetsers van de schoolbesturen zijn betrokken bij de 0-meting. Er zijn rapporten per schoolgebouw vastgesteld die op het moment van onderzoek door de gemeente worden besproken met de schoolbesturen. Daar wordt afgesproken wat er door de gemeente nog wel en niet wordt gedaan.

Zo zijn er voorbeelden te noemen van zaken die al in het MOP gepland stonden, maar die volgens de 0-meting niet hoeven te gebeuren, maar ook zijn er werkzaamheden die niet waren gepland en alsnog moeten. Over het geheel genomen is het toekomstige onderhoud volgens de ambtenaren heel overzichtelijk en zijn er geen grote verrassingen. Er is eigenlijk maar één substantiële post naar voren gekomen. Dat is de vervanging van een dak van een school. Een deel van de dakvervanging was voorzien, stond al in het programma en is in 2014 al uitgevoerd. Nu blijkt dat het hele dak op korte termijn vervangen moet worden. Het betreft werkzaamheden voor een bedrag van circa een ton in 2015, na de overheveling. Het gaat hier om een klein schoolbestuur met beperkte financiële ruimte. In overleg met het schoolbestuur wordt naar een oplossing gezocht. Verder gaat het volgens de ambtenaren om relatief beperkte werkzaamheden, bijvoorbeeld een enigszins verzakt plein en vergane boeiborden. Volgens de ambtenaren is er sprake van een 'koude overdracht', maar wordt daarbij wel in overleg met de schoolbesturen bekeken op welke manieren knelpunten op de korte termijn opgelost kunnen worden.

4.2 Communicatie met de schoolbesturen

Volgens de ambtenaren is de overheveling onderwerp van overleg geweest in de projectgroep onderwijshuisvesting en in het OOGO. Daarbij ging het met name over de

¹² Zie noot 5.

¹³ Jaarverantwoording 2013. Gemeente Zwijndrecht.

¹⁴ Davenne Bouwkundig Adviesburo, een ander bureau deed de meting voor het MOP in 2010 (Bouwkundig Adviesburo Baas BV).

praktische voorbereiding en het in kaart brengen van de situatie. Hoewel de wetgeving was aangekondigd, is er echter ook lang onduidelijkheid gebleven. Nu de wetgeving een feit is, wordt er door de ambtenaren een voorstel overheveling voorbereid dat eerst met de projectgroep onderwijshuisvesting wordt besproken. Het voorstel wordt vervolgens in het OOGO en daarna door het college en de raad vastgesteld.

De schoolbesturen zijn zeer tevreden over de wijze waarop de gemeente tot nu toe te werk is gegaan. Er is in gezamenlijkheid met de schoolbesturen gezocht naar een 0-meting, een 0-meting uitgevoerd (waarbij bouwkundig toetsers van alle partijen zijn betrokken) en een rapport per gebouw vastgesteld. Op basis van de 0-meting ligt er nu een beeld dat wordt besproken met de gemeente. Voorlopig noemen zij de gemeente een voorbeeld voor andere gemeenten, al is het proces nog niet afgerond. Het wordt vooral gewaardeerd dat er op tijd is begonnen met het voorbereiden van de overheveling. Het beeld dat de schoolbesturen geven van de resultaten van 0-meting verschilt overigens niet van dat van de gemeente. Ook hier wordt de dakvervanging als grootste onderhoudspost naar voren gebracht die moet worden opgelost.

4.3 Risico's

In de gesprekken met zowel de ambtenaren als met de besturen wordt de leeftijd van de gebouwen als punt van zorg genoemd. Het merendeel van de schoolgebouwen stamt volgens de ambtenaren uit de jaren 50, 60 en 70. De vraag die voor gemeente en schoolbesturen belangrijk is, luidt hoe de gebouwensituatie wordt geactualiseerd en of er na afschrijving gekozen wordt voor nieuwbouw of renovatie. En als er gekozen wordt voor het in de regel goedkopere renoveren, wie de kosten daarvan draagt.¹⁵ De schoolbesturen geven daarbij aan dat levensduurverlengende renovaties, niet door de schoolbesturen betaald kunnen worden. De rollen en taken in die gevallen zijn volgens hen nog niet duidelijk. De ambtenaren geven aan dat er in het voorstel doordecentralisatie ook een overeenkomst met de schoolbesturen hierover wordt opgenomen. Voor de gemeente is het verder van belang dat het onderhoud van de gebouwen op niveau blijft en dat de schoolbesturen hun nieuwe taak naar behoren uitvoeren. Ook daarover wordt een clausule opgenomen in het voorstel doordecentralisatie. De schoolbesturen zeggen verder klaar te zijn voor de overheveling. Ze hebben de benodigde deskundigheid in huis of huren die in. De schoolbesturen zijn nu vooral benieuwd naar het budget dat zij toegekend krijgen van de overheid en of dat voldoende is.

4.4 Communicatie met de raad

Het onderwerp is volgens de ambtenaren tot nu toe zijdelings in de raad aan de orde geweest. Bij de bespreking van het voorstel voor het oplossen van het ruimtetekort in een school in 2014 zijn er door partijen zorgpunten naar voren gebracht over de aanstaande overheveling. De wethouder heeft toen een voorstel doordecentralisatie aangekondigd voor na de zomer. Als dat voorstel er ligt, kan het in de raad aan de orde worden gesteld.

Het voorstel doordecentralisatie zal volgens de ambtenaren waarschijnlijk bestaan uit:

- een aangepaste verordening onderwijshuisvesting (naar een nieuwe modelverordening van de VNG);
- een overeenkomst met de schoolbesturen over zaken als renovatie en nieuwbouw;
- voorwaarden voor de schoolbesturen met betrekking tot 'goed huisvaderschap' en het op niveau onderhouden van de gebouwen.

Het voorstel komt naar verwachting in het vierde kwartaal van 2014 in de raad.

¹⁵ Renovatie is een onderwerp dat niet in de regelgeving over onderwijshuisvesting is opgenomen.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteert de rkc de conclusies en de aanbevelingen van het onderzoek. Als uitgangspunt hierbij dient het in bijlage 1 opgenomen normenkader.

5.1 *Beleidsvisie en doelstellingen*

Beleidsvisie

Er was de achterliggende jaren geen duidelijke strategische beleidsvisie op onderwijshuisvesting. Die visie over waar de gemeente in de toekomst wil staan met onderwijshuisvesting en die richting zou moeten geven aan het onderwijshuisvestingsbeleid wordt al in de Notitie onderwijshuisvesting 2009 aangekondigd, maar ontbreekt vooralsnog.¹⁶

Die visie is des te belangrijker, aangezien de leeftijd van de schoolgebouwen relatief hoog is en vanwege de (kostbare) keuzes voor nieuwbouw of renoveren waarvoor de gemeente straks komt te staan.

Volgens de geïnterviewden (ambtenaren en schoolbesturen) worden er momenteel stappen gezet om die visie te formuleren en vast te stellen.

Doelstellingen

In de Notitie onderwijshuisvesting 2009 zijn een aantal doelstellingen voor het onderwijshuisvestingsbeleid geformuleerd. De aspecten uit de doelstellingen als 'goed onderhoud', 'voorzieningen waarop de scholen aanspraak kunnen maken op grond van de huisvestingsverordening' en 'tegemoetkomen aan de wensen van de scholen' zijn geoperationaliseerd en concreet (smart) uitgewerkt in het vierjarige MOP en IHP en in het systeem van aanvragen van aanvullende voorzieningen. De doelstellingen met betrekking tot kwalitatief goede onderwijsgebouwen zijn niet inhoudelijk uitgewerkt anders dan waar het de bouwkundige condities betreft. De uitvoering van voorzieningen die gewenst worden vanuit de samenwerking met maatschappelijke partners en (ontwikkelingen in) de omgeving van de school en de mate waarop onderwijshuisvesting bijdraagt aan de meer overkoepelende onderwijsdoelstellingen zijn noch inhoudelijk noch concreet (smart) uitgewerkt. Grote projecten zijn buiten het IHP ingezet.

Beleidsactualisaties

Met ingang van het IHP 2011 is er voor het onderhoud overgestapt op een vierjarige cyclus van vaststellen van een MOP. Ook de ruimtebehoefte wordt vierjaarlijks op basis van de leerlingprognoses in kaart gebracht. Voor de andere onderdelen van het onderwijshuisvestingsbeleid is er geen sprake van beleidsplannen die volgens een vast ritme worden geactualiseerd.

De informatiepositie van de gemeenteraad.

Uit de bestudering van de documenten en de gesprekken met de ambtenaren blijkt dat alle relevante stukken aan de raad zijn voorgelegd. De meest inhoudelijke stukken over onderwijshuisvestingsbeleid (de Notitie Onderwijshuisvesting 2009 en de aangepaste verordening) zijn in 2009 voorgelegd. Het IHP 2011, dat meer het karakter heeft van een voortgangsdokument en een uitvoeringsdokument, is voorgelegd in 2010. In de jaren daarna zijn aanvullend de P&C-documenten Voorzieningen onderwijshuisvesting en de nacalculaties voorgelegd. Op zich heeft de raad daarmee alle benodigde informatie gekregen, maar door de veelheid aan (deels ad hoc) uitvoeringsinformatie en het (nog) ontbreken van een

¹⁶ Daarbij merken we op dat er in de Notitie onderwijshuisvesting 2009 wel een meer algemene visie op onderwijshuisvesting is geformuleerd door de schoolbesturen en de gemeente. Naar deze visie wordt verwezen in de aangepaste verordening van 2009. Die visie komt als zodanig echter niet meer concreet terug in de integrale onderwijshuisvestingsplannen, die vooral het karakter van een meer operationeel programma hebben.

strategische visie (en van een nieuw IHP), is er voor de raad geen duidelijk kader over de richting van het onderwijshuisvestingsbeleid.

5.2 Uitvoering en financiële middelen

Monitoring gebouwsituatie

De staat van de gebouwen is vierjaarlijks via een schouw in kaart gebracht. Op basis van de vierjaarlijkse schouw is het onderhoudsplan bepaald. Met de overheveling van verantwoordelijkheden komt deze taak bij de schoolbesturen te liggen.

Op basis van leerlingprognoses is de toekomstige ruimtebehoefte bepaald en is beslist over uitbreiding, de bouw van noodlokalen, medegebruik en dergelijke.

Geen grote overschrijdingen

Het onderhoud van de gebouwen heeft volgens het geplande MOP plaatsgevonden. De staat van onderhoud wordt door de gemeente als voldoende en door de schoolbesturen als 'sober maar doelmatig' betiteld. Dit beeld wordt bevestigd door de 0-meting die is uitgevoerd in het kader van de overheveling. Er zijn geen signalen van grote overschrijdingen ten opzichte van de begrote budgetten, noch bij het onderhoud, noch bij de overige projecten.

Onderbesteding ten opzichte van gemeentefonds

Wel constateren we dat Zwijndrecht de afgelopen jaren fors (circa 25%) minder aan onderwijshuisvesting heeft uitgegeven dan de honorering in het gemeentefonds voor het uitvoeren van deze taak (circa 4,5 miljoen euro in 2013). Het verschil valt voor een groot deel te verklaren uit onderbesteding in het vo en voor het resterende deel uit een sobere maar doelmatige uitvoering. Zwijndrecht past daarmee in het landelijke beeld, dat ertoe heeft geleid dat de honorering voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds is aangepast en in 2015 wordt verlaagd (naar circa 3,7 miljoen euro).

5.3 Overheveling buitenonderhoud

Visie en voorbereiding

Er is nog geen voorstel doordecentralisatie, maar er is de facto wel een visie bij de gemeente op de aanstaande overdracht. Uit de gesprekken met de ambtenaren en de geïnterviewde schoolbesturen wordt duidelijk dat er per 1 januari 2015 sprake zal zijn van een 'koude overdracht', waarbij de gemeente, in overleg met de schoolbesturen, bekijkt op welke manieren knelpunten op de korte termijn opgelost kunnen worden. Er is daartoe relatief vroeg gereageerd met het uitvoeren van een 0-meting in 2013, om de staat van het onderhoud vast te stellen en te bepalen wat nog voor rekening van de gemeente is en wat voor rekening van de schoolbesturen komt. Er zijn daarbij op één geval na geen grote posten naar voren gekomen.

Risico's

Er worden in de gesprekken twee risico's benoemd. Het eerste risico houdt verband met de leeftijd van de gebouwen en de keuze voor renovatie of nieuwbouw na afschrijving.

Renovatie is niet geregeld in de landelijke regelgeving en de uiteindelijke keuze kan straks tot knelpunten in de discussie met de schoolbesturen leiden.

Het tweede risico houdt verband met de vraag of de schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen en het onderhoud op niveau uitvoeren. Aan beide risico's zal aandacht worden geschonken in de overeenkomst doordecentralisatie.

Overleg met schoolbesturen

Gemeente en schoolbesturen zijn tevreden over het overleg over de overheveling van verantwoordelijkheden. Alle stappen in het proces worden voorbereid in de projectgroep onderwijshuisvesting en besproken in het periodieke OOGO.

Informatie aan de raad

Het voorstel doordecentralisatie moet nog worden opgesteld en aan de raad worden aangeboden. Naar verwachting gebeurt dat in het vierde kwartaal van 2014. De raad heeft tot nog toe alleen zijdelings informatie gehad over de overheveling.

5.4 Aanbevelingen

Visie

Voltooi op korte termijn de visienota van de gemeente op onderwijshuisvesting. Daarin is het belangrijk dat er oog is voor:

- de kaders uit het raadsprogramma
- de toekomstige behoefte aan onderwijshuisvesting in relatie tot leegstand, de huidige gebouwsituatie en demografie in de wijken (NB: zorg voor een frequente actualisering van de demografische cijfers, bij voorkeur elke twee jaar);
- de kwaliteit van de gebouwen niet alleen in relatie tot de bouwkundige staat, maar ook in relatie tot veranderde eisen van modern onderwijs, klimaatbeheersing en duurzaamheid;
- de keuzes (bijv. voor sloop en/of nieuwbouw) die gemaakt moeten worden voor de oudere gebouwen die op redelijk korte termijn zijn afgeschreven
- een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en onderwijsinstellingen beleidsplan. Integraal in de zin dat alle aspecten van onderwijshuisvesting in één plan zijn opgenomen, ook in de zin dat de elementen van andere beleidsterreinen (zoals welzijn en cultuur) waarbij het gebruik van scholen aan de orde kan zijn, erin worden meegenomen. In dat integraal (onderwijs)huisvestingsplan zouden dan de doelstellingen concreet gemaakt moeten worden en smart geformuleerd.

Uitvoering en financiële middelen

Zorg voor een hernieuwde oriëntatie op de beschikbare financiële middelen voor onderwijshuisvesting voor de komende jaren. Hou daarin rekening met de (landelijke) verlaging van het budget per 2015 (voor Zwijndrecht van circa 4,5 naar 3,7 miljoen euro) en let op de kaders en werking van het gemeentelijke vastgoedbeleid in bredere zin.

Overheveling buitenonderhoud

De gemeente heeft, in overleg met de schoolbesturen, al belangrijke voorbereidende stappen voor de overheveling gezet en heeft de onderhoudsstaat van de gebouwen in beeld gebracht. Het belangrijkste risico hangt samen met de relatieve ouderdom van een aantal gebouwen en de keuzes die daarvoor in de toekomst gemaakt moeten worden. Het is belangrijk om (definities van, voorwaarden voor en afspraken over verantwoordelijkheden bij) renovatie en nieuwbouw in de strategische visie én ook al in het overhevelingsvoorstel mee te nemen.

Hoofdstuk 6 Reactie van het college

Rekenkamercommissie Zwijndrecht
T.a.v. Mevrouw P. Habets
Postbus 15
3330AA ZWIJNDRECHT

Onderwerp	Van/behandeld door	Datum
Conceptrapport onderwijshuisvesting Zwijndrecht	Marije Baars- Mulder en Frank Schocke	9 september 2014
Uw kenmerk/schrijven	Ons nummer	Verzenddatum
23 juli 2014		

Geachte mevrouw Habets,

Op 23 juli 2014 ontvingen wij van de rekenkamer, onder embargo het conceptonderzoeksrapport onderwijshuisvesting Zwijndrecht.

Met uw aanbiedingsbrief heeft u het college verzocht om schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen als onderdeel van de bestuurlijke hoor- en wederhoor procedure. Onze reactie wordt integraal opgenomen in het eindrapport en door de rekenkamercommissie voorzien van een nawoord.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de bevindingen van de rekenkamer.

Wij kunnen ons in grote lijnen vinden in de slotconclusies en aanbevelingen van het onderzoek zoals deze verwoord staan in hoofdstuk 5 van het conceptrapport 'Onderwijshuisvesting Zwijndrecht'. De aanbevelingen van de rekenkamer kunnen de gemeentelijke organisatie helpen bij het doorontwikkelen van het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid.

Graag spreken wij onze waardering uit voor de duidelijkheid van de rapportage. Vanuit de vooraf opgevraagde informatie zijn de onderzoeksvragen en een bijbehorend normenkader vastgesteld. Dit bakent het onderzoek ons inziens goed af tot de belangrijkste vragen en toetsingscriteria.

Het verheugd het college dat de schoolbesturen tevreden zijn over de samenwerking van gemeente met de schoolbesturen. Zowel de gemeente als het OGGO hebben geïnvesteerd in de samenwerkingsrelatie. Wij zijn ervan overtuigd dat de uitwerking van de strategische visie op onderwijshuisvesting ook slechts in goede samenwerking met de schoolbesturen tot stand kan komen.

In het schooljaar 2013 - 2014 hebben de OOGO partners de wens uitgesproken om vanuit een gezamenlijke basis (visie, grondhouding, doelstellingen) een lokale educatieve

samenwerkingsagenda te willen ontwikkelen. Daarnaast vraagt het snel veranderende sociale domein en de nieuwe taken die op gemeenten afkomen per 2015 (WMO, Jeugdhulp) om een intensievere samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang/peuterspeelzaalwerk en gemeente.

In de notitie "Lokale Educatieve Samenwerkingsagenda Zwijndrecht 2014 – 2015 (LESA)" wordt deze gezamenlijke basis beschreven en wordt vervolgens stilgestaan bij de thema's waaraan we als OOGO partners de komende jaren willen werken, welke gezamenlijke doelen we nastreven, welke activiteiten daarbij passen en tot slot welke planning we daaraan koppelen.

De genoemde goede samenwerkingsrelatie draagt daaraan bij.

Het college stelt met tevredenheid vast dat ook de rekenkamercommissie constateert dat volgens de schoolbesturen de staat van onderhoud goed is; sober maar doelmatig.

Passend bij de aanbeveling van de rekenkamercommissie over de overheveling, gaat ons college in het 4e kwartaal 2014, een door de schoolbesturen geaccordeerd voorstel aan de raad voorleggen om de overheveling van de verantwoordelijkheid en het budget voor buitenonderhoud en aanpassingen per 1 januari 2015 te kunnen afronden.

De aanbeveling van de rekenkamer met betrekking tot uitwerking van de visie betrekken wij graag hierbij.

De kaders uit het raadsprogramma en de toekomstige behoefte aan Onderwijshuisvesting in relatie tot demografische ontwikkelingen in de wijken, leegstand en de huidige gebouwsituatie worden onderdeel van de visie.

Dit geldt ook voor de kwaliteit van de gebouwen in de brede zin van het woord en de uitwerking in concrete keuzes.

De kaders over renovatie van oudere gebouwen is onderdeel van de visie. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is onderdeel van de gewijzigde wetgeving met betrekking tot de overheveling.

De aanbeveling van de rekenkamercommissie over het multifunctioneel gebruik (van 0 tot 100) van de schoolgebouwen interpreteren we zo dat deze mogelijkheden meegenomen worden in het accommodatiebeleid. Op dit moment wordt hier al concreet invulling aan gegeven. Voorbeelden hiervan zijn het recent opgeleverde educatief plein Heerjansdam en de plannen voor de multifunctionele accommodatie (MFA) in Kort Ambacht waarbij de school onderdeel uitmaakt gebouw waarin ook een wijkcentrum wordt gevestigd.

De slotconclusie van de rekenkamercommissie over het multifunctionele gebruik komt niet terug in strategische visie op onderhuisvesting. De visie richt zich met name op het basisonderwijs en de kinderopvang (van 0 tot 18). Daar waar duidelijk combinaties mogelijk zijn met betrekking tot multifunctioneel gebruik, zal dit uiteraard wel benoemd worden.

Voor wat betreft de beschikbare financiële middelen kunnen wij aangeven dat met de ontwikkeling van de strategische visie, eveneens de praktische uitwerking van deze visie met de bijbehorende financiële vertaling wordt opgesteld. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de landelijke verlaging van het budget per 1 januari 2015.

Daar waar er raakvlakken zijn tussen de strategische visie onderwijshuisvesting en de kaders en werking van het gemeentelijke vastgoedbeleid in bredere zin nemen we deze mee.

Door de rekenkamercommissie wordt er bij de uitgavenanalyse de kanttekening geplaatst dat onduidelijkheid bestaat over de doorbelasting aan een kostenplaats die mogelijk nog relevante lasten voor onderwijshuisvesting bevatten. Hierdoor zou het verschil in de uitgaven en de honorering in het gemeentefonds kleiner kunnen zijn dan het gemeten verschil. Ook op basis van de ambtelijke reactie is niet helder welke onduidelijkheid bedoeld wordt. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid om deze eventuele onduidelijkheid op te lossen.

Wij onderschrijven de aanbeveling van de rekenkamercommissie over de overheveling buitenonderhoud. De risico's die samenhangen met de ouderdom van de schoolgebouwen, de keuzemogelijkheden en verantwoordelijkheid voor renovatie en nieuwbouw worden meegenomen in de strategische visie en zullen onderdeel vormen van de overhevelingovereenkomst.

Rest ons de rekenkamer te bedanken voor het uitgevoerde onderzoek.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

De secretaris

De burgemeester

Hoofdstuk 6 Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt de ambtelijke organisatie en het college van B&W voor het voortvarend doorlopen van de hoor- en wederhoorprocedure. Wij stellen met genoegen vast dat het college zich grotendeels herkent in de conclusies. Ook waarderen wij het dat het college aan de slag gaat met de geformuleerde aanbevelingen.

Op één punt in de wederhoorbrief van het college van B&W wil de rekenkamercommissie nog ingaan. Over onze kanttekening bij de uitgavenanalyse (paragraaf 3.3) heeft het college van B&W aangegeven dat zij dit punt niet konden oplossen op basis vanwege onvoldoende duiding.

Wij hebben op dit punt gekeken naar de jaarcijfers van 2010 en 2013. De jaarcijfers van 2013 bevatten geen onduidelijkheden. Alleen over 2010 zou het verschil in uitgaven en honorering in werkelijkheid wat kleiner kunnen zijn dan het gemeten verschil. De jaarcijfers over 2010 bevatten namelijk de kostenplaats 'Doorberekening VS Wijk', waarbij het bij navraag zou gaan om destijds doorberekende gemeentelijke apparaatskosten. Apparaatskosten kunnen niet worden geboekt op onderwijshuisvesting en moeten buiten de berekening van de uitgaven blijven. Omdat de totale post hoog is hebben we nogmaals contact opgenomen om na te vragen of er misschien toch onderwijshuisvestingskosten in zitten. Dat kon niet worden aangegeven.

Bijlage 1: Normenkader

	Norm	Criterium
	<i>Algemeen/bestuurlijk</i>	
1	Er is een heldere beleidsvisie op onderwijshuisvesting.	Visie is herkenbaar uitgewerkt in het beleid.
2	Van de visie zijn heldere en concrete beleidsdoelen afgeleid, die aansluiten bij de onderwijshuisvestingsbehoeften.	Beleid neergelegd in de plannen met specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerde beleidsdoelstellingen.
3	Het beleid is actueel.	Periodiek (1 keer per 4 jaar) geactualiseerde beleidsplannen.
4	De informatiepositie van de gemeenteraad op het thema onderwijshuisvesting is toereikend.	Het college verstrekt tijdig en volledig informatie. De raad heeft voldoende mogelijkheden om kaders te stellen en te controleren.
	<i>Financieel/inhoudelijk</i>	
5	Het college heeft de middelen doelmatig aangewend voor het realiseren van de beleidsdoelen.	Volgens plan gerealiseerde doelen en kosten in verhouding met de begrote middelen.
6	Het college houdt zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en voert zo nodig aanpassingen in het beleid door.	Periodieke monitoring van de onderwijshuisvestingssituatie en aanpassing van het beleid.
7	Het onderhoud wordt planmatig uitgevoerd.	Meerjarig onderhoudsplan en uitvoering in lijn met het plan.
	<i>Toekomst</i>	
8	Het college heeft een beleidsvisie op de wijziging van verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting.	Planmatige aanpak voor de overdracht van verantwoordelijkheden. Taken en fasering vastgelegd in concrete afspraken.
9	Het college onderkent de risico's van de wijziging en houdt daar in het beleid rekening mee.	Er is een risico-inventarisatie gemaakt en een risicoclausule in het overdrachtsplan opgenomen.
10	De gemeente heeft een duidelijke visie op haar rol en op de rol van de besturen tijdens en na de overheveling.	De rolverdeling na de wijziging is duidelijk afgebakend.
11	Er wordt helder gecommuniceerd met de betrokken besturen.	Er is periodieke afstemming over plannen en afspraken.
12	De raad wordt voldoende betrokken bij de wijziging in het beleid.	Het college verstrekt tijdig en volledig informatie. De raad heeft voldoende mogelijkheden om kaders te stellen.

Bijlage 2: Documenten

- Notitie Onderwijshuisvesting Zwijndrecht 2009
- 2009-8025 Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs
- 2009-8055 Integraal Huisvestingsplan 2010
- 2010-8412 Vaststelling meerjaren onderhoudsplan onderwijsaccommodaties
- Integraal Huisvestingsplan 2011 (vastgesteld 19 oktober 2010)

Extra investering naast IHP

- 2011-10355 Herzien-Voorziening in de onderwijshuisvesting 2012
- 2012-10923 Huisvesting praktijkonderwijs
- 2012-10988 Huisvesting 16e en 17e groep De Wegwijzer
- 2012-11184 Voorzieningen onderwijshuisvesting 2013
- 2013-11515 Voorzieningen onderwijshuisvesting 2014
- 2013-12069 Oplossing ruimtetekort De Wegwijzer

Nacalculaties

- 2010 - 9243 Nacalculatie-Develsteincollege
- 2011-10038 Nacalculatie Walburg College
- 2011-10050 Nacalculatie Uitbreiding Julianaschool
- 2011-10051 Nacalculatie De Wegwijzer - Aanpassingen De Toorts
- 2011-10293 Nacalculatie De Dolfijn
- 2012-10897 Nacalculatie De Steenen Kamer
- 2012-11034 Nacalculatie binnenmilieu basisscholen
- 2013-11392 Nacalculatie De Notenbalk
- 2013-11392 herzien Nacalculatie De Notenbalk
- 2013-11401 Nacalculatie Huisvesting De Wegwijzer
- 2014-12139 Nacalculatie praktijkonderwijs

Overig

- Jaarverantwoording 2013 gemeente Zwijndrecht
- Brief aan rekenkamer-Beantwoording onderzoeksvragen-zaaknummer 1189823

Bijlage 3: Analyse grootboekrekeningen

Gemeentefonds subcluster onderwijshuisvesting

De gemeenten hebben taken op het gebied van onderwijshuisvesting voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs. De uitgaven en inkomsten van de gemeenten voor de volgende posten vallen onder onderwijshuisvesting:

- Schoolgebouwen basisonderwijs, speciaal onderwijs (openbaar en bijzonder) en voortgezet onderwijs (openbaar en bijzonder). Het gaat om de kosten die met ingang van 1997 naar het gemeentefonds zijn gedecentraliseerd.
- Reserveringen. Onttrekkingen of toevoegingen uit reserves of voorzieningen voor onderwijshuisvesting.
- Gymlokalen.

Analyse grootboekrekeningen

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften van het CBS.¹⁷ De inkomsten en uitgaven op het gebied van onderwijshuisvesting dienen verantwoord te worden onder één van de volgende functies onder hoofdfunctie 4 (onderwijs):

- 421. Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting
- 423. Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting
- 431. Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
- 433. Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting
- 441. Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting
- 443. Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting.

In de praktijk zijn er echter ook regelmatig boekingen op andere functies, zoals functie 480 (Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs).

Voor de analyse zijn de grootboekgegevens beoordeeld op juiste boeking/codering en is waar nodig navraag gedaan bij de gemeente. Vervolgens zijn de gegevens opnieuw gecodeerd en ondergebracht binnen het subcluster Onderwijshuisvesting.

Ijkpunt onderwijshuisvesting

De uitgaven voor onderwijshuisvesting zijn vergeleken met de honorering voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. In de formule voor de berekening van het onderdeel (ijkpunt) onderwijshuisvesting in het gemeentefonds zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn gebaseerd op de belangrijkste verklarende variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor onderwijshuisvesting zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- jongeren;
- lage inkomens (met drempel);
- minderheden;
- leerlingen so;
- leerlingen vo;
- groei jongeren;
- groei leerlingen vo;
- oppervlakte land;
- oppervlakte binnenwater;

¹⁷ Het CBS verzamelt de gegevens voor Informatie voor Derden (Iv3). Gemeenten moeten daartoe informatie verstrekken over begrotingscijfers en kwartaal- en jaarrealisaties.

- omgevingsadressendichtheid;
- kernen.

Daarbij neemt het gemiddelde bedrag per inwoner toe met de inwonergroottesgroepen Dit patroon hangt sterk samen met het feit dat er in de grotere gemeenten gemiddeld relatief meer:

- VO-scholen zijn;
- meer SO-scholen zijn;
- meer aandachtsgroepen van beleid zijn (o.a. laag inkomen/minderheden).

Ook tussen individuele gemeenten kunnen er relatief grote verschillen in de ijkpuntscore optreden, mede afhankelijk van de mate waarin deze specifieke factoren meer of minder relevant zijn.

Bijlage 4: Onderwerpen interviews ambtelijke organisatie

Onderwerpen interview met beleidsambtenaar

Visie en Beleid

- In hoeverre geeft de geformuleerde visie richting aan het beleid?
- Welke onderdelen van de visie zijn concreet uitgewerkt in doelen en plannen?
- Is er een strategische beleidsvisie geformuleerd ontwikkeld door de gemeente? Zo ja, hoe geeft die sturing? Zo nee, zou die sturing kunnen geven aan het beleid?
- Welke invloed heeft de in 2010 gewijzigde verordening op het beleid en de uitvoering?

- Hoe beoordeelt u de communicatie over het onderwijshuisvestingsbeleid met de raad? Hebben zich daarbij knelpunten voorgedaan? Welke dan?
- In hoeverre is/wordt er met de raad overlegd over het beleid en de doelstellingen? Hoe beoordeelt u de betrokkenheid en de invloed van raad?
- Is het beleid voldoende transparant gemaakt? Hoe zou het beter kunnen?

Doelrealisatie

- In hoeverre zijn de doelstellingen voor onderwijshuisvesting de afgelopen jaren (vanaf 2010) gerealiseerd?
- Is die realisatie doelmatig en binnen de door de raad ter beschikking gestelde middelen? Hoe beoordeelt u de resultaten? Kan het doelmatiger?
- Is de uitvoering volgens plan verlopen? Zijn er wijzigingen geweest in de doelstellingen of in de planning? Wat was daarvan de reden?
- Hebben zich knelpunten voorgedaan bij de uitvoering? Welke en wat was daarvan de achtergrond?
- Wat is de rol van de schoolbesturen bij de investeringsbeslissingen? Hoe wordt rekening gehouden met hun behoeften?
- Hoe beoordeelt u de communicatie over het onderwijshuisvestingsbeleid en de uitvoering met de besturen voor primair en voortgezet onderwijs? Hebben zich daarbij knelpunten voorgedaan? Welke dan?

Toekomst

Per 1 januari 2015 wordt volgens plan de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud overgeheveld van de gemeente naar de schoolbesturen.

- Hoe is de onderhoudssituatie nu? Is er sprake van achterstallig onderhoud? Wat betekent dat voor de onderhandelingen met de schoolbesturen?
- Is er een risico-inventarisatie gemaakt in verband met de overheveling? In welke mate spelen de risico's een rol in het beleid en in de afspraken met de schoolbesturen?
- Hoe ziet de gemeente de toekomstige rolverdeling?
- Hoe wordt de rolverdeling bij multifunctionele gebouwen/brede scholen?
- Is de gemeente klaar voor die overheveling? Wat zou daarvoor moeten gebeuren?
- Zijn de besturen klaar voor de overheveling? Wat zou daarvoor moeten gebeuren?
- Hoe beoordeelt u de communicatie over de overheveling met de besturen voor primair onderwijs? Doen zich daarbij knelpunten voor? Welke dan?
- In hoeverre is/wordt er met de raad overlegd over het beleid ten aanzien van de overheveling? Hoe beoordeelt u de betrokkenheid en de invloed van raad?

Gebouwsituatie en toezicht

- Wat verstaat de gemeente onder kwalitatief goede scholen? Wat onder kwalitatief goed onderhoud? Welke normen worden daarbij gehanteerd?

- Hoe is de gebouwensituatie van de scholen (leeftijd, gerenoveerde gebouwen, nieuwbouw, noodvoorzieningen, monumentale panden, e.d.)?
- Hoe wordt de staat van de gebouwen beoordeeld? Zijn er knelpunten (schade, constructiefouten, algehele staat, renovatie nodig, e.d.)?
- Hoe wordt de onderhoudssituatie gemonitord? Wat gebeurt er in het kader van het MOP? Wat houden de jaarlijkse conditiemetingen in? Wie voert de metingen uit?
- Hoe zijn de scholen de afgelopen jaren onderhouden? Hebben zich daarbij knelpunten voorgedaan? Hoe is de huidige staat van onderhoud? Is er sprake van achterstallig onderhoud? Wat betekent dat voor de onderhandelingen met de schoolbesturen?

Interview met stafambtenaar financiën

Onderwerpen worden nader ingevuld na de nog uit te voeren analyse van de grootboekrekeningen. Enkele eerste punten zijn:

- We hebben de uitgaven voor onderwijshuisvesting bekeken voor twee jaren (2010 en 2013). Kunnen onze bevindingen over deze twee jaren als representatief worden gezien of zijn er bijzonderheden?
- Hoe verhouden de uitgaven voor onderwijshuisvesting zich tot de inkomsten?
- Welke afschrijvingstermijnen worden er gehanteerd?
- Is er in de afgelopen jaren iets veranderd in de gehanteerde afschrijvingstermijnen? Wat dan? Wat zijn daarvan de gevolgen geweest?
- Is er sprake (geweest) van versneld afschrijven of het niet activeren van investeringen? Wanneer? Wat was daarvoor de reden? Wat voor effect heeft het op de uitgaven voor onderwijshuisvesting?
- In de stukken is sprake van een voorziening beheerplan onderwijsgebouwen en van een reserve onderwijshuisvesting. Waartoe dienen de voorziening en de reserve? Wat wordt er uit de voorziening en de reserve bekostigd? Hoe wordt de hoogte van de voorziening en van de reserve bepaald?
- Zijn er inkomsten voor onderwijshuisvesting uit nevengebruik, verhuur en dergelijke? Hoe worden die inkomsten gebruikt?
- Hoe wordt er omgesprongen met de huisvestingslasten voor multifunctionele accommodaties/brede scholen?

Bijlage 5: Onderwerpen gesprek met schoolbesturen

Onderwijshuisvestingsbeleid

- Bent u voldoende op de hoogte van de visie en het beleid van de gemeente voor onderwijshuisvesting? Is het beleid duidelijk? Is de onderbouwing van het beleid duidelijk? (IHP, MOP, actualisaties, beleid bij aanvragen)
- In hoeverre is/wordt er met u overlegd over het beleid en de doelstellingen voor de onderwijshuisvesting? Wanneer gebeurt dat? Hoe functioneert het OOGO in deze?
- Hoe beoordeelt u uw betrokkenheid en uw invloed op het beleid en de uitvoering?

Realisatie

- Hoe verloopt het contact met de gemeente over de investeringen? Hoe en wanneer wordt u op de hoogte gesteld?
- In hoeverre worden de besturen betrokken bij de investeringsbeslissingen, in hoeverre wordt u geraadpleegd?
- Hoe beoordeelt u in het algemeen de investeringen die de gemeente Zwijndrecht de afgelopen jaren (sinds 2010) heeft gedaan?
 - projecten (uitbreiding, verbouwing, nieuwbouw, e.d.);
 - onderhoud (po).
- In hoeverre voldoen de investeringen aan de verwachtingen en behoeften?
- Zijn er knelpunten? Welke dan (proces, eindresultaat)?

Doordecentralisatie buitenonderhoud

Per 1-1-2015 wordt de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud overgeheveld van de gemeente naar de schoolbesturen.

- Hoe zijn de scholen de afgelopen jaren onderhouden? Hebben zich daarbij knelpunten voorgedaan? Hoe is de huidige staat van onderhoud? Is er sprake van achterstallig onderhoud? Wat betekent dat voor de onderhandelingen met de gemeente?
- Hoe kijkt u aan tegen de toekomstige taakverdeling en de rol van de gemeente en de schoolbesturen?
- Bent u als besturen klaar voor een dergelijke overheveling? Wat moet er bij u nog gebeuren? Wat verwacht u daarbij van de gemeente?
- Welke lessen kunnen er worden geleerd van de situatie in het vo?
- Ziet u risico's? Welke en hoe kunnen ze worden voorkomen?
- Hoe beoordeelt u de communicatie van de gemeente over de overheveling? Doen zich daarbij knelpunten voor? Welke dan?