

ONDERWIJSHUISVESTING BUSSUM



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

ONDERWIJSHUISVESTING BUSSUM

- eindrapport -

drs. C.T.A. van Bergen
dr. P.H. Renooy

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, september 2012
Publicatienr. 2287

© 2012 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Bussum.
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Context onderwijshuisvesting	1
1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	6
2 Het onderwijshuisvestingsbeleid	7
2.1 Beleidsvisie	7
2.2 Het onderwijshuisvestingsbeleid: doelstelling.....	8
2.3 Heldere en meetbare beleidsdoelen	12
2.4 Overleg met stakeholders	15
2.5 Communicatie met de raad	17
2.6 Doordecentralisatie	18
3 Doelrealisatie	21
3.1 Gerealiseerde doelstellingen	21
3.2 Doelmatige en doeltreffende inzet van middelen.....	24
3.3 Aansluiting bij behoeften van schoolbesturen	27
3.4 De Brede School	30
4 Conclusies en aanbevelingen	33
4.1 Beleid	33
4.2 Doelrealisatie	38
4.3 Doordecentralisatie	41
4.4 Aanbevelingen	42
Bijlagen	45
Bijlage 1 Normenkader	47
Bijlage 2 Ontvangen stukken	49

SAMENVATTING

In de maanden mei tot en met augustus 2012 heeft Regioplan in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Bussum onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de transparantie van het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid. Het onderzoek werd mede ingegeven door de constatering dat de gemeente meer uit zou geven aan onderwijshuisvesting dan andere gemeenten. Via het bestuderen van documenten, een analyse van de grootboekrekeningen van 2011 en 2012 en een aantal interviews met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en schoolbesturen is een antwoord op de vragen van de rekenkamercommissie gegeven. Hieronder vatten we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek samen.

Conclusies

We concluderen dat de doelstellingen van de gemeente zijn gebaseerd op een breed en abstract geformuleerde en op de wettelijke taak gerichte visie. Daarin wordt aangegeven dat men streeft naar voorzieningen van goede kwaliteit, die aansluiten bij de behoeften van bewoners en gebruikers. Het nagestreefde kwaliteitsniveau wordt (overigens net als in veel andere gemeenten) niet nader omschreven. De kaders van het beleid worden vooral gesteld door de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, de onderwijswetten, de toekomstverwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de aantallen leerlingen en de planning van het onderhoud van de schoolgebouwen. De gemeente voldoet binnen die kaders aan de wettelijke eisen die aan het onderwijshuisvestingsbeleid worden gesteld. In het IHP 2008 (de actualisatie 2010 en enkele aanvullende raadsbesluiten) worden concrete, operationele (en smart-geformuleerde) doelen gesteld om te voorzien in voldoende onderwijshuisvesting en om de situatie van specifieke scholen te verbeteren.

We constateren dat de geformuleerde operationele doelstellingen van het beleid vrijwel allemaal zijn gerealiseerd of (in één geval) op korte termijn nog gerealiseerd worden. Voor zover in het onderzoek kon worden nagegaan, zijn zowel gemeente als schoolbesturen tevreden over de resultaten. Wel constateren we dat er in enkele projecten knelpunten zijn geweest in het proces tussen gemeente en besturen (verschillen tussen de behoefte van schoolbesturen en de plannen van de gemeente en een moeizaam en conflictueus verlopend traject).

De gerealiseerde projecten zijn binnen de marges van de beschikbaar gestelde middelen uitgevoerd. Er worden geen grote afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde lasten geconstateerd.

Wel maakt het onderzoek duidelijk dat, anders dan de veronderstelling was, de gemeente niet meer uitgeeft aan onderwijshuisvesting dan andere gemeenten, maar waarschijnlijk minder. Bovendien is er vergeleken met de beschikbare middelen in het Gemeentefonds geen sprake van uitputting van

middelen. We baseren ons daarbij vooral op de cijfers van 2010. In dat jaar is er relatief (veel) minder uitgegeven dan in vergelijkbare gemeenten en dan beschikbaar is binnen het Gemeentefonds. In 2011 is er weliswaar meer uitgegeven, maar dat wordt veroorzaakt door een uitzonderlijke, incidentele hoge uitgave voor een verbouwing die niet is geactiveerd. Omdat dat soort incidentele uitgaven in de voorgaande jaren slechts een enkele keer voorkomt, is de situatie in 2011 afwijkend. Er is dus wellicht ruimte voor nieuwe keuzes in het beleid en voor verdere kwaliteitsimpulsen.

We concluderen verder dat de communicatie over het onderwijshuisvestingsbeleid met de Commissie Welzijn en met de raad goed verloopt. Zij worden op tijd betrokken en de informatievoorziening wordt als goed beoordeeld. Het overleg met de schoolbesturen over onderwijshuisvesting is voor verbetering vatbaar. Het gemeenschappelijk op overeenstemming georganiseerd overleg (GOOGO) functioneert daar onvoldoende als platform voor, vinden de besturen. De gemeente wijst in dat verband op een beperkte interesse van de schoolbesturen en op het gebrek aan continuïteit door de wisselingen in de besturen. Het zijn met name de po-besturen die behoefte hebben aan meer inhoudelijk en beter overleg met de gemeente over onderwijshuisvesting.

Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen doen we de volgende aanbevelingen:

- breng de werkelijke kosten van onderwijshuisvesting goed in kaart;
- evalueer de keuzes ten aanzien van de te realiseren kwaliteit;
- verbeter het overleg over onderwijshuisvesting met de po-besturen;
- stimuleer het overleg en de samenwerking tussen schoolbesturen onderling;
- begin voorbereiding doordecentralisatie buitenonderhoud primair onderwijs;
- zorg in de projectorganisatie voor een duidelijke scheiding van rollen.

1 INLEIDING

Nog geen 35.000 inwoners, maar toch drie havo/vwo-scholen en vmbo. Ook voor het primair onderwijs (po) is er een breed aanbod, waaronder de Vrije School die veel leerlingen van buiten de gemeente trekt. Bussum is goed voorzien met schoolaanbod. Leidt dit tot hogere uitgaven voor onderwijshuisvesting dan in vergelijkbare gemeenten, of lijken de uitgaven alleen maar hoger? Of wordt er wel degelijk veel uitgegeven aan onderwijshuisvesting, maar legitimeren speciale omstandigheden die uitgaven? De (vermeend?) hoge uitgaven voor onderwijshuisvesting vormden voor de rekenkamercommissie aanleiding een onderzoek in te stellen. Is er sprake van doeltreffend en doelmatig beleid en is dat beleid wel transparant; heeft de raad voldoende informatie verkregen en/of heeft zij zichzelf voldoende ingespannen om die informatie te krijgen? Tot slot wil de rekenkamer aanbevelingen voor het toekomstig beleid inzake onderwijshuisvesting, zeker gezien de naderende doordecentralisatie in het primair onderwijs. De rekenkamercommissie heeft Regioplan opdracht gegeven onderzoek te doen om die vragen te beantwoorden. In dit rapport doen we verslag van de bevindingen.

1.1 Context onderwijshuisvesting

Hieronder gaan we kort in op de context waarbinnen het onderwijs-huisvestingsbeleid van de gemeente Bussum vorm krijgt. We bespreken de ontwikkeling in de verantwoordelijkheidsverdeling en in de bestedingen van de middelen voor onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds.

Ontwikkeling verantwoordelijkheidsverdeling

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. Sindsdien zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het binnenonderhoud en de gemeenten voor de overige taken op het gebied van onderwijshuisvesting.¹ Gemeenten hebben een opdracht te voorzien in adequate huisvesting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs op basis van een verordening met een ruimtebehoeftemodel.² Ter financiering van de onderwijshuisvesting stort het Rijk een niet-geoomerkt bedrag via het Gemeentefonds in de gemeentekas.

¹ Hierbij 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, medegebruik, aanpassing van gebouwen, onderhoud aan buitenzijde van de gebouwen exclusief buitenschilderwerk, herstel van constructiefouten, schadeherstel.

² De VNG heeft daartoe een Modelverordening opgesteld. Het ruimtebehoeftemodel is sinds 2008 niet meer gebaseerd op aantallen lokalen, maar op aantallen vierkante meters.

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 verplichting: het kan alleen worden toegepast op basis van wederzijdse instemming. 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 in opdracht van het ministerie van OCW uitgevoerd draagvlakonderzoek³ is de minister van OCW een wetgevingstraject gestart dat erop is gericht om per 1 januari 2014 ook in het primair onderwijs over te gaan tot overheveling van de verantwoordelijkheden voor het buitenonderhoud en aanpassingen. Hiermee ontstaat een gelijke situatie met die in het voortgezet onderwijs (vo).⁴

Besteding middelen Gemeentefonds

Er is de afgelopen jaren discussie ontstaan over de uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting. In opdracht van het ministerie van BZK heeft de combinatie Cebeon-Regioplan in 2010-2011 onderzoek uitgevoerd naar de verdeling van de toegekende middelen in het Gemeentefonds.⁵ Die verdeling is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters). In het onderzoek is voor zowel het subcluster Onderwijshuisvesting als het subcluster Overige Educatie geconstateerd dat de feitelijke nettolasten voor gemeenten duidelijk onder het niveau van de ijkpunten liggen. Bovendien leerde het onderzoek dat gemeenten hun uitgaven en inkomsten voor Educatie niet allemaal op dezelfde manier boeken en dat er verwarring optreedt met begrotingsfuncties (tussen de subclusters Onderwijshuisvesting en Overige Educatie en met begrotingsclusters buiten Educatie, zoals gymlokalen, volwasseneneducatie en kinderopvang). Mede naar aanleiding van de bevindingen uit dit onderzoek wil de minister van OCW de gemeenten stimuleren om meer te investeren in onderwijshuisvesting. Ze wil dit onder andere doen door meer transparantie over uitgaven voor onderwijshuisvesting en het stimuleren van vrijwillige doordecentralisatie.⁶

³ Bernds F.E.M., B. Dekker, C.T.A. van Bergen. *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen po*. Regioplan, 2012. Amsterdam.

⁴ Ministerie van OCW (2012). *Onderwijshuisvesting en gemeentefonds. Kamerbrief 16 maart 2012*. Den Haag.

⁵ Cebeon/Regioplan. *Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds: Overkoepelende notitie eerste fase. 2011*, Amsterdam.

⁶ Ministerie van OCW (2012). *Onderwijshuisvesting en gemeentefonds. Kamerbrief 16 maart 2012*. Den Haag.

Uitgaven voor onderwijshuisvesting in de gemeente Bussum

Het onderzoek van de rekenkamer Bussum speelt zich af tegen de achtergrond van bovenstaande ontwikkelingen. In de aanvraagnotitie geeft de rekenkamer aan dat de gemeente in de afgelopen jaren flink heeft geïnvesteerd in de onderwijshuisvesting. Dat is gebeurd op basis van het Integraal Huisvestingsplan (IHP). Bovendien heeft de raad de verordening onderwijshuisvesting geactualiseerd en heeft het college het uitvoeringsproces voor onderhoudsaanvragen efficiënter ingericht. Ook wordt in onderwijshuisvesting geïnvesteerd via projecten zoals Frisse scholen, uitbreiding, nieuwbouw en verbouw van scholen en vandalismebestrijding. De gemeente constateert dat er in 2010 meer is uitgegeven aan onderwijshuisvesting dan bij vergelijkbare gemeenten, maar stelt ook vast dat ze meer middelen ontving door het hogere leerlingenaantal voor het voortgezet onderwijs. Vanwege de hogere uitgaven wil de rekenkamer inzicht krijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en transparantie van het beleid. Daarbij is het belangrijk om de daadwerkelijke inkomsten en uitgaven voor onderwijshuisvesting goed in beeld te brengen.

1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

Doelstelling onderzoek

Het onderzoek is verricht om inzicht te verkrijgen in het gevoerde beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting in de gemeente Bussum. De rekenkamer heeft de volgende doelstelling geformuleerd:

Inzicht krijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en transparantie van het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting en de uitvoering hiervan.

Voor de analyse is uitgegaan van de periode vanaf de vaststelling van het Integraal Huisvestingsplan in 2008. De centrale vraag voor het onderzoek luidt:

In hoeverre wordt het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting doeltreffend, doelmatig en transparant uitgevoerd en in hoeverre zijn gebruikers bij het proces betrokken?

De centrale vraag is uiteengelegd in een aantal richtinggevende subvragen.

Subvragen Beleid

1. Welke doelstellingen/kaders zijn door het college gesteld ten aanzien van de onderwijshuisvesting in de periode 2008-2012?
2. In hoeverre en waarin wijken deze doelen af van de wettelijke minimumtaken? Welke overwegingen lagen daaraan ten grondslag? Welke risico's zijn onderkend, welke niet en welke beoordeling is daarvan gemaakt?

3. In hoeverre zijn de beleidsdoelen voor onderwijshuisvesting specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd? In hoeverre wijken de doelen af van de doelen in andere, vergelijkbare, gemeenten?
4. Welke middelen heeft de gemeenteraad ter beschikking gesteld voor onderwijshuisvesting? Hoeveel is er in werkelijkheid uitgegeven aan onderwijshuisvesting?
5. In hoeverre en op welke wijze zijn de gemeenteraad en schoolbesturen (actief) bij de totstandkoming van deze beleidsdoelen betrokken?

Subvragen Doelrealisatie

6. In hoeverre zijn de doelstellingen voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk gerealiseerd?
7. In hoeverre zijn doelstellingen op een doelmatige wijze binnen de hiervoor door de raad ter beschikking gestelde middelen gerealiseerd? Is er sprake van uitputting van middelen?
8. In hoeverre sluiten de resultaten van het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting aan bij de behoeften van schoolbesturen?
9. In hoeverre wordt de gemeenteraad voldoende (*tijdig en volledig*) geïnformeerd over de doelrealisatie en effecten op het gebied van onderwijshuisvesting?

Subvragen Toekomst

10. Welke kansen en risico's voor de gemeente zullen zich voordoen bij een verdere doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting?
11. Hoe verhoudt de huidige uitvoeringswijze zich daartoe?
12. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid (nog meer) doeltreffend, doelmatig en transparant te maken?

1.3 Aanpak

We hebben het onderzoek gefaseerd uitgevoerd en daarbij de onderstaande stappen gevolgd.

Vorbereiding

Naast het maken van een aantal praktische afspraken over de uitvoering van het onderzoek stond in de eerste fase van het onderzoek het ontwikkelen en vaststellen van het normenkader voor het onderzoek centraal. Het normenkader is uitgewerkt in nauw overleg met de rekenkamer en wordt gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het is opgenomen in bijlage 1.

Probleemdefiniëring

De volgende stap was het vaststellen van de werkelijke uitgaven op de post onderwijshuisvesting. Hiervoor hebben we een hercodering en een analyse en uitgevoerd op de grootboekgegevens over 2010 en 2011. De grootboekgegevens zijn gehercodeerd, zodat alleen die lasten die

daadwerkelijk betrekking hebben op onderwijshuisvesting ook onder die noemer vallen. Die lasten zijn vergeleken met het ijkpunt: de middelen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting.⁷ Bovendien zijn de uitgaven vergeleken met gemiddelde begrote uitgaven in Nederland.

Het beleid: deskresearch

Via het bestuderen van documenten hebben we inzicht verkregen in de wijze waarop het onderwijshuisvestingsbeleid in Bussum vorm en inhoud heeft gekregen, welke uitgangspunten zijn gebruikt voor het ontwikkelen van het beleid en welke doelstellingen zijn geformuleerd.

In deze fase bestudeerden we het Integraal Huisvestingsplan (IHP) van de gemeenten Naarden en Bussum (2008, actualisatie 2010) en bekeken we de Verordening onderwijshuisvesting. Ook is kennis genomen van relevante raadsvoorstellen, raadsbesluiten en programmabegrotingen.⁸ Naast het geformuleerde beleid zijn vooral de (beoogde) resultaten onderzocht. Om een indruk te krijgen van de wijze waarop het college de raad heeft geïnformeerd, maar ook hoe de raad zelf een vinger aan de pols heeft gehouden, zijn later ook nog notulen van de Commissie Welzijn geraadpleegd. In deze fase heeft ook een interview plaatsgevonden met de beleidsambtenaar.

Doelrealisatie: interviews en rondetafelgesprekken

De bevindingen uit de deskresearch hebben we nader verdiept, getoetst en uitgebreid via gerichte interviews en twee rondetafelgesprekken.

We hebben drie interviews gehouden met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente en vier met vertegenwoordigers van po-besturen.⁹ Daarnaast hebben we van nog één po-schoolbestuur via e-mail en een telefonisch gesprek informatie gekregen.¹⁰

De interviews hadden een half open karakter. We hebben gebruikgemaakt van een lijst van thema's die in de gesprekken aan de orde zijn gesteld. Daarnaast echter hebben we de gesprekspartners de ruimte gegeven om met eigen inzichten en ervaringen te komen. Alle gesprekken zijn face to face gevoerd. De verslagen zijn aan de geïnterviewden teruggelegd. Bij elk (face to face) interview was een lid van de rekenkamercommissie aanwezig.

Daarnaast zijn er nog twee rondetafelbijeenkomsten gehouden met een selectie van respectievelijk bestuurders van het primair onderwijs en van het

⁷ Een normbedrag waarbij ook specifieke kenmerken van de gemeente zijn meegenomen (aantal jongeren, leerlingen in het voortgezet en speciaal onderwijs, inkomens, centrumfunctie, et cetera).

⁸ Zie bijlage 2.

⁹ Uiteindelijk is gekozen voor het houden van twee rondetafelbijeenkomsten: één waarvoor alle po-besturen en één waarvoor alle vo-besturen werden uitgenodigd. Omdat de bijeenkomst met de twee vo-besturen veel kleiner van omvang (en daardoor meer een interview) zou zijn dan die met de po-besturen, is ervoor gekozen om de vo-besturen niet ook nog eens apart te interviewen.

¹⁰ Met dit schoolbestuur was een afspraak gepland voor een interview dat uiteindelijk op verzoek van het schoolbestuur geen doorgang vond.

voortgezet onderwijs. Centraal in de gesprekken stond de mate waarin de schoolbesturen zijn betrokken bij het beleid, het draagvlak voor het beleid draagvlak en eventuele knelpunten. Ook is het gesprek gebruikt om bevindingen te toetsen en toekomstverwachtingen in kaart te brengen. Net als bij de interviews is bij elke rondetafelbijeenkomst een lid van de rekenkamercommissie aanwezig geweest.

1.4 Leeswijzer

Het rapport volgt in hoofdlijnen de hierboven geformuleerd onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 bespreken we allereerst de visie die ten grondslag ligt aan het Bussumse beleid. We schetsen op welke uitgangspunten die visie is gebaseerd en hoe de visie is vertaald naar al dan niet concrete beleidsdoelen. Ook stellen we vast welke middelen en instrumenten zijn ingezet om de doelen te bereiken en op welke manier hierover met de raad is gecommuniceerd.

Hoofdstuk 3 is het hoofdstuk waarin de resultaten van het beleid aan de orde komen. Zijn de doelen gerealiseerd en is sprake van doelmatig beleid? Hoe kijken de gemeente en de scholen tegen resultaten aan? Speciale aandacht in dit hoofdstuk is er voor de Brede School, als 'case' die in de onderzoeksperiode veel aandacht heeft gehad.

In een (na ambtelijk hoor en wederhoor) nog toe te voegen hoofdstuk 4 confronteren we de onderzoeksbevindingen met de geformuleerde normen. We geven daarna antwoord op de onderzoeksvragen en eindigen met gerichte aanbevelingen voor raad en college voor het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting.

2 HET ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID

In dit hoofdstuk behandelen we de visie en de doelen van de gemeente Bussum ten aanzien van onderwijshuisvesting. We gaan in op de uitwerking daarvan in het beleid en op de mate waarin de stakeholders en de raad bij de opzet van het beleid worden betrokken. Het zijn de kaders waarbinnen de resultaten moeten worden bereikt. Die resultaten beschrijven we in hoofdstuk 3.

2.1 Beleidsvisie

Elk beleid dient te beginnen met een heldere visie. Een visie bevat de ambities van de gemeente op het betreffende beleidsterrein en vertaalt die naar meer en minder concrete doelen. De visie van de gemeente Bussum op onderwijshuisvesting wordt in een interview met de ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordiger als volgt samengevat:

De gemeente wil een hoogwaardig en sluitend systeem van onderwijshuisvesting, in iedere wijk voldoende voorzieningen voor de leerlingen uit de wijk en zo weinig mogelijk verkeersbewegingen. Daarnaast moet het onderwijs op een kwalitatief hoog plan staan.

Meer formeel wordt de visie in de programmabegroting 2012 als volgt verwoord: De gemeente wil een stelsel van huisvestingsvoorzieningen bereiken *“van goede kwaliteit dat zo veel mogelijk aansluit bij de eisen van de inwoners en van de gebruikers in het onderwijs. Hierbij wordt rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen. Dit vindt plaats binnen het kader van wetgeving (wetten op het primair en voortgezet onderwijs, WPO en WVO en gemeentelijke verordening.”*

Een nadere invulling van die visie kan worden afgeleid uit de inleiding op het IHP 2008:

Het vanuit de wettelijke gemeentelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs-huisvesting voeren van een duidelijk en transparant huisvestingsbeleid, waarin aandacht is voor:

- de capaciteitsplanning en de toekomstige huisvestingsbehoefte;
 - de financiële en ruimtelijke aspecten die daaraan zijn verbonden;
 - de kwalitatieve aspecten van de onderwijshuisvesting;
- en waarmee een beter aanbod van onderwijsvoorzieningen kan worden gerealiseerd dat aansluit bij de demografische ontwikkelingen.

Tijdens de gesprekken met de schoolbesturen werd duidelijk dat de visie van de gemeente bekender is bij de vo-schoolbesturen dan bij de po-besturen. De vertegenwoordigers van de vo-besturen vinden dat de gemeente een duidelijke visie heeft en daar het huisvestingsbeleid aan relateert. De vertegenwoordigers van de po-besturen kennen de visie niet. Zij kunnen niet

aangeven in hoeverre dat ligt aan de communicatie van de gemeente of aan henzelf. De betreffende besturen zijn van mening dat er geen duidelijke visie in het IHP is opgenomen. Enkele po-schoolbesturen waarmee we hebben gesproken gaven aan dat zij graag met de gemeente zouden praten en meedenken over de visie op de toekomst van het onderwijs in de gemeente en welke onderwijshuisvesting daarbij past.

2.2 Het onderwijshuisvestingsbeleid: doelstelling

De hierboven geciteerde visie van de gemeente is breed en abstract. Het uit de visie voortvloeiende algemene doel van het onderwijshuisvesting luidt: het realiseren van een *'hoogstaand en sluitend stelsel van huisvestingsvoorzieningen voor primair en voortgezet onderwijs'* (Programmabegroting 2012).

Dit algemene doel is geconcretiseerd in een aantal specifieke doelen en maatregelen om die doelen te realiseren. Daarbij worden de in het IHP gememoreerde wettelijke taken en eigen gemeentelijke ambities gecombineerd.

Op basis hiervan kent de gemeente Bussum een onderwijshuisvestingsbeleid waarin de brede visie is omgezet in beleidsdoelen op de volgende onderdelen:

- *operationeel (de wettelijke taken):*
 - a. het kwalitatief goed in stand houden van bestaande voorzieningen;
 - b. het voldoen aan wettelijke verplichtingen met betrekking tot voldoende en adequate onderhuisvesting.
- *strategisch (het gemeentelijk beleid):*
 - c. het realiseren van ruimten waarvan de gemeente los van de wettelijke verplichtingen van mening is dat een school daarover moet kunnen beschikken;
 - d. aanpassingen in en om de school om goed in te kunnen spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

We bespreken de nadere uitwerking van verschillende onderdelen hieronder, waarbij we starten met de onderwijshuisvestingsverordening, de basis voor het beleid en de uitvoering.

2.2.1 Operationeel: de wettelijke taken

De basis: de onderwijshuisvestingsverordening

Bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting van het rijk naar de gemeenten in 1997 hebben gemeenten de opdracht gekregen te voorzien in adequate huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs op basis van een verordening. Bij de decentralisatie van destijds is de toenmalige Rijksregeling vertaald naar een Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs. De regie voor de Modelverordening is bij de VNG gelegd. De

gemeenten volgden veelal in hun eigen verordening deze Modelverordening. Dat gold ook voor de gemeente Bussum.

In het IHP 2008 is een vereenvoudiging van die verordening aangekondigd. Ook daarmee volgt de gemeente de aanpassing van de Modelverordening van de VNG waarin een vereenvoudiging van het ruimtebehoeftemodel voor het (speciaal) basisonderwijs en het speciaal onderwijs centraal stond. Sindsdien wordt de ruimtebehoefte niet meer in lokalen gemeten, maar (net als in het voortgezet onderwijs) in aantallen vierkante meters per leerling. De gemeente heeft in 2011 een nieuwe Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs vastgesteld waarin deze vereenvoudiging is doorgevoerd en waarmee de verordeningen van Bussum en Naarden werden geharmoniseerd.

Tegelijkertijd zijn er enkele andere aanpassingen in de verordening doorgevoerd. Dat is mede gebeurd op basis van een enquête naar de wensen van de scholen ten aanzien van de verbetering van het proces en de vereenvoudiging van procedures. Met de nieuwe verordening is de doorlooptijd bij aanvragen korter en hebben scholen tegelijkertijd meer tijd gekregen om aanvragen in te dienen. De aanvraagprocedure is gedigitaliseerd en zo ingericht dat sneller duidelijk is of een aanvraag aan de eisen voldoet. Er is ook een verandering doorgevoerd van de norm voor het recht op structurele of tijdelijke uitbreiding voor scholen voor (speciaal) basisonderwijs. In de Modelverordening ontstond er bij leerlingengroei bij een normverschil van circa 50 m² (ca. 9 leerlingen) al recht op uitbreiding. Nu is dat bij een verschil van 100 m² (ca. 25 leerlingen). In deze laatste aanpassingen zijn dus eigen keuzes gemaakt en wijkt de gemeente af van de Modelverordening.

Taak: het kwalitatief goed in stand houden van bestaande voorzieningen

Voor het uitvoeren van dit deel van de wettelijke taken stelt de gemeente een meerjarig onderhoudsplan vast: op dit moment is dat het Meerjarig Onderhoudsplan 2008-2017 (MOP 2008-2017). Het betreft hier in de eerste plaats het buitenonderhoud van de scholen voor primair onderwijs. In het MOP zijn per school en per jaar de onderhoudsinvesteringen voor een periode van tien jaar vastgelegd. Het MOP 2008-2017 is opgesteld door Arec Architecten & Ingenieurs b.v. Op basis van het MOP wordt er jaarlijks € 200.000 gereserveerd.

Zowel voor de geplande onderhoudsvoorzieningen uit het MOP als voor de overige onderhoudsvoorzieningen voor primair en voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld spoedeisend onderhoud, herstel van constructiefouten, herstel of vervanging van schade) dienen de schoolbesturen een (onderbouwde) aanvraag in bij de gemeente volgens de procedures die daarvoor in de verordening zijn vastgelegd.

Taak: het voldoen aan wettelijke verplichtingen met betrekking tot voldoende en adequate onderwijshuisvesting

Het uitgangspunt van dit onderdeel van de taak is dat de onderwijshuisvesting moet aansluiten bij de ruimtebehoefte, zodat er niet te weinig of te veel

huisvesting wordt gecreëerd voor de korte en de lange termijn. De behoefte aan ruimte is gebaseerd op de prognoses van het aantal leerlingen in de verschillende onderwijsvormen.

Op basis van:

- de (tweejaarlijkse) leerlingprognoses en daarop gebaseerde ruimtebehoefte;
- de wettelijke zorgplicht voor voldoende en adequate onderwijshuisvesting voor basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs, inclusief de voorzieningen voor bewegingsonderwijs; en
- de verordening huisvesting onderwijsvoorzieningen daar waar het gaat om de normatieve vaststelling van de ruimtebehoeften van de scholen, wordt vastgesteld wat als voldoende en adequate huisvesting kan worden gezien.

De tweejaarlijkse leerlingprognoses worden geproduceerd door een gespecialiseerd bureau, Pronexus, dat dit soort prognoses voor een aantal gemeenten maakt. De prognoses liggen ten grondslag aan het IHP en aan de actualisaties. Met de prognoses worden de toekomstige ontwikkelingen in de ruimtebehoefte en dreigende ruimtetekorten of overschotten in kaart gebracht. Door de tweejaarlijkse actualisaties kan indien nodig worden bijgestuurd, zoals de afgelopen jaren ook is gebeurd (zie paragraaf 3.1).

Daarnaast is bij het opstellen van het IHP 2008 een inventarisatie gemaakt van de stand van zaken van de huisvestingssituatie per school (opgenomen als bijlage in het IHP 2008). Dit is gebeurd via deskresearch, een vragenlijstonderzoek en interviews. Tevens zijn er twee werkbijeenkomsten gehouden met vertegenwoordigers van het onderwijsveld. De inventarisatie is uitgevoerd door M3V Adviespartners. Deze inventarisatie leverde een momentopname van de specifieke huisvestingsituatie op en bracht in die zin de belangrijkste aandachtspunten per school in kaart.

De prognoses van Pronexus vormen de basis voor het ruimtebehoeftemodel. Volgens de gemeente voldoen de prognoses van Pronexus aan de criteria voor opstelling en toetsing van leerlingprognoses¹ en is de validiteit ervan door de gemeente onderzocht. Daarbij kwamen, volgens de gemeente, slechts zeer geringe afwijkingen tussen 2007, 2009 en 2011 naar voren. Uit de interviews is duidelijk geworden dat er desondanks met name met het voortgezet onderwijs discussie is ontstaan over de prognoses en de normatieve ruimtebehoefte die daarop wordt vastgesteld. Dit komt naar voren uit de beleidsstukken (IHP 2008 en actualisatie van het IHP 2010) en uit de gesprekken met de verschillende partijen. De discussie gaat dan over de volgende punten:

- het verschil tussen prognoses en verschuivingen in het daadwerkelijke keuzegedrag van ouders;
- de normatieve ruimtebehoefte die op basis van de prognose en volgens de normen van de verordening wordt vastgesteld en die (in 2008 en 2010)

¹ Volgens bijlage II van de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs

geaggregeerd op gemeenteniveau lager is dan de totaal beschikbare capaciteit op de vo-scholen;

- de inrichting van schoolgebouwen die door onderwijsvernieuwingen anders is dan voorheen en niet altijd aansluit bij het normatief vastgestelde brutovloeroppervlak per leerling;
- de (sterk) regionale functie van de Bussumse vo-scholen en het beleid van de gemeente dat Bussumse leerlingen die daar de voorkeur aan geven ook in Bussum geplaatst kunnen worden.

Er wordt geconstateerd dat deze discussie sterk speelde bij de vaststelling van het IHP en dat het een terugkerend thema is bij nieuwe prognoses. Hoewel de discussie blijft doorgaan, komt uit de gesprekken naar voren dat de partijen er steeds in goed overleg uitkomen. De vo-besturen willen meer op de specifieke situatie van de scholen afgestemde afspraken, maar tonen zich tevreden over het overleg daarover met de gemeente. Zij stellen dat de standpunten van de gemeente en van de schoolbesturen helder zijn.

2.2.2 Strategisch: het eigen gemeentelijk beleid

- *het realiseren van ruimten waarvan de gemeente los van de wettelijke verplichtingen van mening is dat een school daarover moet kunnen beschikken;*
- *aanpassingen in en om de school om goed in te kunnen spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen*

De relevante bovenwettelijke thema's zijn ten behoeve van de opstelling van het IHP gepeild en besproken met de schoolbesturen. Het resultaat daarvan is opgenomen in het IHP 2008 en vormt nu de basis voor het bovenwettelijk beleid dat de gemeente op het terrein van onderwijshuisvesting uitvoert. Hieronder volgt een korte opsomming van de thema's die in het IHP aan de orde kwamen:

- Onderwijskundige ontwikkelingen:
 - ondersteunen in huisvesting van verdergaande differentiatie in de leer- en werkomgeving*;
 - brede schoolvorming*;
 - buitenschoolse opvang.
- Aannamebeleid en wachtlijsten: harmonisatie procedures en werkwijzen voor aanname.
- Actief leegstandsbeleid binnen geografisch logische voedingsgebieden*.
- Dislocatiebeleid: maximaal twee locaties (hoofd- en nevenvestiging)*.
- Onderzoek naar de mogelijkheden van een spreidingsbeleid voor allochtone leerlingen.
- Maximale omvang basisscholen (geen beleid).
- Overleg over doordecentralisatie huisvesting vo*.
- Optimaliseren binnenklimaat*.

- Veiligheid:
 - vandalisme*;
 - verkeersveiligheid.
- Vereenvoudiging verordening onderwijshuisvesting*.
- Beleidsoverleg tussen gemeenten en schoolbesturen.

De met een * aangegeven punten hebben een directe relatie met onderwijshuisvesting(sbeleid).

2.3 Heldere en meetbare beleidsdoelen

De hierboven beschreven visie en de daaruit afgeleide algemene beleidsdoelstellingen zijn vertaald in concrete doelen en maatregelen om die doelen te bereiken.

Doel: het kwalitatief goed in stand houden van bestaande voorzieningen

De doelen van het onderhoud van de schoolgebouwen voor primair onderwijs zijn per schoolgebouw vastgelegd in een MOP met een specificatie naar activiteiten, bijbehorende bedragen en de planning per jaar. Deze zijn dus concreet, meetbaar en tijdgebonden.

Uit de interviews blijkt dat de vaststelling van het MOP grotendeels buiten de schoolbesturen om gebeurt. De gemeente stelt de schoolbesturen niet actief op de hoogte van de inhoud van het MOP. Als een schoolbestuur er zelf om vraagt, wordt het MOP doorgestuurd. Tijdens de interviews bleek dat met name de kleinere schoolbesturen vaak niet op de hoogte zijn van het MOP voor hun school/scholen.

Doel: het voldoen aan wettelijke verplichtingen met betrekking tot voldoende en adequate onderhuisvesting

De specifieke doelen onder dit thema worden nader omschreven in verschillende beleidsdocumenten. De basis wordt gevormd door het IHP 2008, waarin een aantal specifieke investeringsbeslissingen is vastgelegd. In 2010 heeft er een actualisatie van de prognoses (en het IHP) plaatsgevonden en zijn er eventuele verschuivingen ten opzichte de eerder geformuleerde doelen en maatregelen vastgesteld. In de jaarlijkse programmabegrotingen ten slotte worden de te realiseren prestaties vastgelegd.

Er is voor het primair onderwijs een specificatie in het IHP 2008 opgenomen van de te realiseren doelstellingen met betrekking tot (tijdelijke en permanente) uitbreiding van schoolgebouwen, aanpassingen aan gebouwen en nieuwbouw. De investeringsbeslissingen om de doelstelling te bereiken zijn met jaartal, school, ingreep en bedrag weergegeven. In de actualisatie van 2010 zijn de verschuivingen in de plannen aangegeven.

Voor het voortgezet onderwijs is in het IHP 2008 vastgesteld dat er volgens de norm van de verordening sprake was van voldoende capaciteit (groter dan de toekomstige behoefte). In de actualisatie IHP 2010 is deze vaststelling gehandhaafd.² Op basis van het IHP zijn er geen investeringsbeslissingen genomen. Na aanleiding van de verschillen in inzicht over de ruimtebehoefte die er bestonden, is er in 2010 overlegd tussen de vo-besturen en de gemeente. Na kennisname van de visie en wensen van de scholen is er besloten tot het realiseren van extra ruimte voor het Willem de Zwijgercollege en extra ruimte gecombineerd met de realisatie van een technasium voor het Goois Lyceum. Aan de beslissing werden door de raad wel voorwaarden verbonden, te weten:

- het plaatsen van leerlingen uit Bussum op een vo-school in Bussum;
- een maximale inspanning om leerlingen te plaatsen op de school van eerste voorkeur;
- het na de verbouwingen opnemen van 1200 leerlingen op elk van de havo/vwo-scholen.

Strategische beleidsdoelen:

- *het realiseren van ruimten waarvan de gemeente los van de wettelijke verplichtingen van mening is dat een school daarover moet kunnen beschikken;*
- *aanpassingen in en om de school om goed in te kunnen spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen*

Er zijn voor het primair onderwijs in het IHP 2008 geen specifieke doelen voor van het strategische beleid afgeleide investeringen in de onderwijshuisvesting afgesproken. Wel is er naar aanleiding van het IHP een aantal actiepunten geformuleerd die verder zouden worden uitgewerkt. De stand van zaken met betrekking tot die actiepunten is gerapporteerd in de actualisatie van het IHP 2010. Er zijn toen de volgende doelen afgesproken:

- Een gezamenlijk huisvestingsprogramma Bussum en Naarden
Na aanpassing en harmonisatie van de huisvestingsverordeningen van beide gemeenten kan het jaarlijkse huisvestingsprogramma in 2012 in samenwerking worden opgesteld (ieder college moet binnen het eigen budget een eigen programma vaststellen).
- Aanpassing van de huisvestingsverordening
Een harmonisatie van de huisvestingsverordeningen van Bussum en Naarden en een aanpassing aan de nieuwe modelverordening van de VNG in 2010.
- Verbetering aannamebeleid en reële wachtlijsten
Subdoelen:
 - een harmonisatie van aanmeld- en inschrijfprocedures en van communicatiemomenten over de toelating van leerlingen
 - eenduidige communicatie van gemeenten en scholen
 - wegnemen onduidelijkheid bij ouders/verzorgers en reële wachtlijsten

² Na een oppervlaktemeting om eventuele bijzondere omstandigheden in beeld te brengen.

Over de realisatie van de doelstellingen zijn in de actualisatie van het IHP nog geen definitieve afspraken gemaakt.

- Bestrijding vandalisme
Doel: het opstellen van een plan waarin per school wordt geïnventariseerd of maatregelen nodig zijn en welke het beste genomen kunnen worden. Er wordt in de actualisatie IHP € 100.000 gereserveerd voor de te nemen maatregelen.
- Bevorderen integratie, bestrijden segregatie
Subdoel: bevorderen dat leerlingpopulatie op scholen een afspiegeling is van de buurtpopulatie. Wordt nader uitgewerkt door een werkgroep met de gemeente, de scholen en het Kenniscentrum Gemengde Scholen.
- Verbetering binnenklimaat
Inzetten aangevraagde rijkssubsidie in het kader van de Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009 voor een betere luchtventilatie in de scholen.

Naar aanleiding van het IHP 2008 zijn ook enkele specifieke actiepunten besproken met het voortgezet onderwijs; over de stand van zaken met deze actiepunten wordt in de actualisatie van 2010 verslag gedaan.

- Doordecentralisatie:
Het college heeft besloten om geen verdere stappen te zetten in de richting van verdere doordecentralisatie van huisvestingsverantwoordelijkheden voortgezet onderwijs.
- Oppervlaktemetingen bijzondere omstandigheden:
Doel: vaststellen van een eventuele correctiefactor voor de capaciteit van de vo-scholen. De metingen geven geen aanleiding tot een aanpassing van de eerdere vaststelling.
- Voortzetting convenant met schoolbesturen vo:
Op basis van een evaluatie van het convenant uit 2006 wordt vastgesteld dat er geen nieuw convenant meer noodzakelijk is om de gemeentelijke doelstellingen te behalen.

Naar aanleiding van de discussie tussen gemeente en vo-scholen over het IHP en de actualisatie uit 2010 is opnieuw overleg gevoerd over de wensen van de scholen voor vo en dat heeft geleid tot nieuwe concrete investeringsplannen die zijn gepresenteerd in een raadsvoorstel (4-11-2010). Het doel van de investeringen is capaciteitsvergroting op twee scholen en het inrichten van een technasium.

2.4 Overleg met stakeholders

2.4.1 De schoolbesturen

Het IHP 2008 is tot stand gekomen in overleg met de schoolbesturen. Daarbij is ook gebruikgemaakt van een inventarisatie van de stand van zaken met betrekking tot de onderhuisvesting per school. Dit is gebeurd via desk-research, een vragenlijstonderzoek, interviews en twee werkbijeenkomsten. Daarnaast heeft er op verschillende momenten overleg plaatsgevonden met een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de onderwijsinstellingen en heeft overleg plaatsgevonden met een stuurgroep met ambtelijke vertegenwoordigers en met de portefeuillehouders van Bussum en Naarden. Ter uitwerking van de volgende in het IHP 2008 afgesproken actiepunten zijn werkgroepen geformeerd waarin scholen en schoolbesturen uit Naarden en Bussum zitting hadden:

- aannamebeleid en wachtlijsten;
- vandalisme;
- integratie/segregatie.

De uitwerking van het thema vandalisme in de werkgroep heeft ook concreet geleid tot een investeringsbeslissing voor maatregelen om scholen te beveiligen.

Voor de aanpassing van de huisvestingsverordening is een enquête gehouden onder schoolbesturen, waarin hun onder andere is gevraagd naar mogelijke verbeteringen in de procedure bij aanvragen.

Op basis van de interviews stellen we vast dat de betrokkenheid van schoolbesturen mede wordt bepaald door 'het geheugen' van het bestuur. Het IHP dateert van 2008 en de actualisatie van 2010. Zeker bij kleine schoolbesturen in het po met een vrijwilligersbestuur waar sprake is geweest van verloop en wisselingen van portefeuillehouders, is de bekendheid van het IHP beperkt. Grotere po-schoolbesturen met een professionele centrale staf hebben een langer geheugen en weten meer van de totstandkoming van het IHP en de ontwikkelingen in het beleid. De vo-besturen zijn om die redenen beter op de hoogte. Daarnaast geven de vertegenwoordigers van het vo in het gesprek ook aan dat zij regelmatig contact hebben met de wethouder (bijvoorbeeld over de convenantsafspraken en het vervolg daarop) en dat ze daardoor ook goed op de hoogte zijn.

Het onderwijshuisvestingsbeleid, de investeringen en de actiepunten worden ook aan de orde gesteld in het Gemeenschappelijk Op Overeenstemming Georganiseerd Overleg (GOOGO). Uit de interviews en rondetafelgesprekken komt echter naar voren dat door het GOOGO alleen de schoolbesturen onvoldoende betrokken worden bij het onderwijshuisvestingsbeleid. Zowel door geïnterviewden uit het primair als uit het voortgezet onderwijs wordt naar voren gebracht dat het GOOGO wat dat betreft een onvoldoende platform voor overleg is. Het GOOGO wordt, volgens hen, niet vaak georganiseerd en er

staan meer zaken op de agenda dan onderwijshuisvesting. Er is, volgens de geïnterviewden, weinig gerichte aandacht voor onderwijshuisvesting. Eén van de po-geïnterviewden constateert een duidelijk verschil met het proces bij het opstellen van het IHP 2008. Daarna zijn de besturen veel minder bij het beleid betrokken. Ter vergelijking wordt een andere gemeente naar voren gebracht waar onderwijshuisvesting veel centraler staat en waar regelmatig een apart overleg daarover wordt georganiseerd. Een andere klacht is dat de organisatie van het GOOGO te wensen overlaat (het wordt laat geagendeerd, het gaat niet door, het is onduidelijk wat er aan de orde komt).

Volgens de gemeente wordt er twee keer per jaar een GOOGO georganiseerd en is het huisvestingsprogramma in overleg met het onderwijs op de agenda van het GOOGO gezet, omdat er bij apart georganiseerde bijeenkomsten te weinig schoolbesturen aanwezig waren. De gemeente stelt ook dat er weinig continuïteit is door de vele wisselingen die er in schoolbesturen plaatsvinden. Ook enkele besturen zelf geven aan dat het GOOGO niet altijd hun hoogste prioriteit heeft.

Dat neemt niet weg dat het GOOGO volgens de meeste geïnterviewden onvoldoende functioneert om de betrokkenheid bij het onderwijshuisvestingsbeleid vorm te geven. Met name de po-schoolbesturen geven aan dat zij behoefte hebben aan een regelmatig en intensiever contact met de wethouder over huisvesting en investeringen.

De vertegenwoordigers van de vo-besturen geven aan dat zij buiten het GOOGO enkele malen per jaar rechtstreeks contact hebben met de wethouder over de ontwikkelingen in het vo en over de onderwijshuisvesting. De vo-besturen zijn van mening dat er in die gesprekken proactief wordt meegedacht en dat men elkaar goed op de hoogte houdt.

2.4.2 Overige stakeholders

Naast de schoolbesturen zijn er verschillende andere stakeholders direct of indirect betrokken bij het onderwijshuisvestingsbeleid. In de eerste plaats is dat de gemeente Naarden. Met Naarden wordt gezamenlijk het IHP vastgesteld, is gezamenlijk de aanpassing en harmonisatie van de onderwijshuisvestingsverordening vormgegeven en wordt gewerkt aan een gezamenlijk huisvestingsprogramma. We hebben in het onderzoek geen aanwijzingen gekregen van knelpunten in deze samenwerking en in het overleg tussen beide gemeenten.

Een andere belangrijke partij bij de uitvoering van onderwijshuisvestingsplannen wordt gevormd door de directe omgeving van de school. In het onderzoek is duidelijk geworden dat bij verschillende projecten aanpassingen moesten worden gedaan na bezwaren uit de buurt. In de voorbeelden uit de gesprekken worden die bezwaren vooral ingegeven door de karakteristiek van de omgeving (beschermd dorpsgezicht, context van de bestaande bebouwing en de openbare ruimte en dergelijke). Als er bij een school een verandering wordt doorgevoerd, dan heeft de buurt daar volgens de gemeente een mening over en wordt de gemeente ter verantwoording geroepen. Bij gegronde

bezwaren wordt er in overleg naar oplossingen gezocht. Onder andere bij de nieuwbouw van de Vrije School Michael en de uitbreiding van de Katholieke Montessorischool hebben buurtbezwaren een rol gespeeld. Overigens zijn voorafgaand aan die trajecten inwonersavonden georganiseerd en heeft dit in het geval van de Katholieke Montessorischool ook tot aanpassingen in het ontwerp geleid.

De wensen en de meningen van ouders over de schoolgebouwen of over te realiseren voorzieningen komen in de regel via de scholen en schoolbesturen bij de gemeente.

2.5 Communicatie met de raad

De Commissie Welzijn is betrokken bij het vaststellen van het IHP 2008 en wordt goed op de hoogte gehouden van de actualisatie van het IHP, blijkt uit de interviews. De Commissie heeft de indruk dat ze de informatie krijgen over investering in onderwijshuisvesting en over de knelpunten. Dit geldt ook voor de aanpassing van de verordening, die onlangs heeft plaatsgevonden. Over het algemeen wordt die informatievoorziening als heel behoorlijk beoordeeld. De Commissie heeft niet de indruk een informatieachterstand te hebben. Grote investeringen worden volgens de geïnterviewden altijd in de Commissie besproken. Als er een investering wordt gepland, houdt de Commissie ook werkbezoeken en ook vanuit de raad zijn vorig jaar de vo-scholen bezocht. Als er echt problemen zijn binnen het proces, dan komt er volgens de geïnterviewden ook een mededeling van het college aan de Commissie. Als er echter strubbelingen worden ervaren door de scholen en zij dit niet melden aan de politiek, dan kan het zijn dat dit onbekend blijft bij de Commissie. Kostenoverschrijdingen worden wel met de Commissie besproken, knelpunten in de echte uitvoering staan wat verder weg.

De kaders zijn ook voldoende duidelijk. Bij de totstandkoming van het IHP is er echter wel een stevige discussie geweest. Die discussie ging vooral over de prognoses, die een belangrijke basis vormen voor het beleid.

Volgens de geïnterviewden komen onderwerpen die met onderwijshuisvesting te maken hebben niet alleen vanuit het college bij de Commissie. Ook de schoolbesturen weten de Commissie over het algemeen goed te vinden als er knelpunten zijn.

Uit de interviews blijkt dat er de afgelopen jaren soms ook onderwerpen bij de Commissie komen via de omgeving van de school: bijvoorbeeld als de buurt bezwaar maakt tegen bouwplannen. Deze onderwerpen komen uiteindelijk ook altijd in de Commissie. Het gaat dan bijvoorbeeld om kwesties rond vergunningen bij verbouwingen, installaties op het dak en beschermd dorpsgezicht of het realiseren van kinderopvangvoorzieningen bij de school. De Commissie moet dan meedenken en bepalen hoe realistisch of gegrond de bezwaren zijn.

2.6 Doordecentralisatie

2.6.1 Doordecentralisatie buitenonderhoud en aanpassingen po

De landelijke overheid heeft plannen om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en de aanpassingen aan de schoolgebouwen voor het primair onderwijs over te hevelen van de gemeente naar de scholen. Daartoe wordt dan een bedrag uit het Gemeentefonds gehaald en vervolgens centraal verdeeld en uitgekeerd aan de schoolbesturen.

De gemeente Bussum is geen voorstander van de plannen en heeft er grote aarzelingen bij, zo blijkt uit de interviews. Als eindverantwoordelijke wil de gemeente grip blijven houden op de situatie. Bovendien verkeert de gemeente in een situatie met scholen in monumentale panden en beschermd dorpsgezicht. Dat stelt specifieke eisen aan onderhoud en aanpassingen. Ook zijn er grote verschillen tussen de besturen. Grote besturen zijn beter in staat het risico te spreiden en de benodigde expertise te organiseren. Kleine besturen en éénpitters hebben die expertise niet. Nu heeft de gemeente nog de mogelijkheid om mee- en tegenvallers in onderhoud te spreiden over alle scholen. Het is ook belangrijk dat de gemeente niet het risico wil lopen dat scholen het onderhoudsgeld anders of niet goed besteden en dat zo de rekening uiteindelijk toch weer bij de gemeente komt te liggen.

Volgens de gemeente zou de overheveling zou plaats moeten vinden vanuit een gelijke situatie, een gelijk onderhoudsniveau voor de scholen. Die situatie is er nog niet (de ene school heeft volgens het MOP al onderhoud gehad, de ander moet het nog krijgen). Er is een goede nulmeting en een gelijke uitgangssituatie nodig.

De gemeente is zich nog niet beleidsmatig aan het voorbereiden, omdat nog niet duidelijk is hoe het plan wordt uitgewerkt. De onderhoudssituatie is wel goed in beeld. De gemeente is van plan een nulmeting te houden en afspraken met de besturen te maken als het plan doorgaat en de uitwerking bekend is.

De Commissie Welzijn betwijfelt of zowel de scholen als de gemeente klaar zijn voor overheveling en benadrukt dat de gemeente op dit terrein veel meer expertise in huis heeft dan veel po-schoolbesturen, met name de kleine besturen en de éénpitters. Ook de raad is er nog niet mee bezig, maar zal handelen zodra de decentralisatie doorgaat.

Vanuit de schoolbesturen komen wisselende geluiden. Eén van de geïnterviewde grotere besturen is duidelijk voorstander. Als de gelden worden overgeheveld, kunnen zij de gewenste expertise zeker organiseren. Een groot voordeel is vervolgens dat ze het onderhoud voor al hun scholen gelijk kunnen trekken en niet meer afhankelijk zijn van het verschillend beleid van de gemeenten waarin de scholen gevestigd zijn. Het andere geïnterviewde grote en het middelgrote bestuur hebben meer aarzelingen. Zij geven aan (nog) over te weinig expertise te beschikken. Bovendien wijzen ze beiden op de specifieke situatie van de scholen in monumentale panden met speciale

onderhoudseisen. Zij vrezen de risico's van normbedragen die niet aansluiten bij de situatie en pleiten voor een overgangssituatie vanuit een goede nulmeting. Eén van deze respondenten stelt een proefperiode voor waarin de nieuwe situatie wordt uitgeprobeerd.

Ook een van de geïnterviewde éénpitters is wel voorstander van decentralisatie, maar wel na een gedegen nulmeting, een duidelijk en transparant vertrekpunt. Ook hier wordt het argument van de specifieke situatie van de school naar voren gebracht en het risico van normbedragen die alleen op leerlingaantallen zijn gebaseerd. De andere geïnterviewde kon de voor- en nadelen nog niet goed overzien.

Uit de interviews komt naar voren dat de expertise bij de schoolbesturen verder ontwikkeld moet worden. Door enkele geïnterviewden wordt gesuggereerd dat dit misschien in een samenwerking van verwante besturen kan plaatsvinden.

De voorkeur voor doordecentralisatie hangt mede af van de mate van tevredenheid over het onderhoud en over de verwerking van de extra aanvragen. Geïnterviewde besturen die tevredener zijn over het huisvestingsbeleid zijn minder sterk voorstander van overheveling.

2.6.2 Doordecentralisatie huisvestingsverantwoordelijkheden vo

In het IHP 2008 werd ook een verkenning aangekondigd van de mogelijkheden voor verdere doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs. De schoolbesturen hadden daarin verdere stappen willen zetten, de gemeente wil dat echter niet, zo blijkt uit de actualisatie van het IHP 2010. Kort samengevat luiden de redenen die daarvoor worden gegeven:

- doordecentralisatie verhoudt zich niet tot de systematiek van de algemene uitkering;
- landelijke handhaving van het systeem van doordecentralisatie is op vrijwillige basis, maar met behoud van zorgplicht en daarmee vormt het een financieel risico voor de gemeente;
- verlies van de regierol van de gemeente en van de grip op de uitgaven voor de onderwijshuisvesting;
- omdat er geen landelijk beleid is, zijn er geen richtlijnen en blijven er veel onduidelijkheden;
- het tijdstip om door te gaan met doordecentralisatie is ongelukkig in verband met een voorgenomen gemeentelijke herindeling en (destijds) aanstaande gemeenteraadverkiezingen.

Voor de gemeente staat dit onderwerp voorlopig niet op de agenda.

De vo-schoolbesturen die we hebben gesproken, weten dat dit aan de orde is geweest en dat er in de Gooi en Vechtstreek onderzoek is gedaan naar haalbaarheid van verdere doordecentralisatie. Zij merken op dat de uitgangssituatie heel bepalend is: een bestuur met oude en afgeschreven gebouwen staat er anders voor dan een bestuur met nieuwere gebouwen. Ook dat een groter bestuur met verschillende gemeenten en met verschillende

afspraken (wel of niet doordecentraliseren) te maken krijgt, maakt de zaak ingewikkeld. Voor besturen is het een grote stap naar het vastgoedeigenaarschap. De schoolbesturen zien wel graag dat de discussie gevoerd wordt en de mogelijkheden worden besproken.

3 DOELREALISATIE

In dit onderdeel van de rapportage gaan we in op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de gemeente Bussum voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Tevens behandelen we de vraag of dat op een doelmatige wijze binnen de hiervoor door de raad ter beschikking gestelde middelen is gebeurd. Daarbij gaan we ook in op de aansluiting van de gerealiseerde projecten bij de behoeften van de schoolbesturen en op de knelpunten die zich hebben voorgedaan. Ten slotte besteden we nog apart aandacht aan de brede school.

3.1 Gerealiseerde doelstellingen

De gemeente heeft inmiddels vrijwel alle concrete doelstellingen van het IHP gerealiseerd. De meeste projecten die de afgelopen jaren op het programma hebben gestaan, zijn volgens van de gemeente afgehandeld. Enkele projecten zijn vervallen en één project is nog niet uitgevoerd. Hieronder bespreken we de verschillende projecten en de resultaten. We baseren ons daarbij op informatie van de gemeente.

Primair onderwijs

In het IHP 2008 zijn verschillende investeringen in de onderwijshuisvesting voor het primair onderwijs aangekondigd. Tabel 3.1 geeft een overzicht.

Tabel 3.1 Investeringsbeslissingen PO (IHP)

Uitbreiding en aanpassing	Gerese- veerd bedrag	Voorzien	Realisatie
IHP2008			
RK Montessori, tijdelijk 1 groep	€ 100.000	2008	2010*
Vondelschool, structureel 1 groep	€ 200.000	2008	2010
Bussumse Montessori, tijdelijk 1 groep	€ 100.000	2008	Vervallen**
Juliana Kwartellaan, herbouw en uitbreiding	€ 1.700.000	2009	2010
Vrije School, nieuwbouw	€ 2.100.000	2009	2011
Emmaschool, aanpassing OpMaat	€ 600.000	2010	Nog niet
Indon Sbao, aanpassing	€ 350.000	2010	2012
Gooilandschool, tijdelijk 1 groep	€ 100.000	2010	Vervallen**
Juliana Brandsma, structureel 1 groep	€ 200.000	2010	Gewijzigd***

* Gewijzigd.

** Vervallen op basis van de nieuwe prognoses.

*** Gewijzigd op basis van de nieuwe prognoses van structurele uitbreiding naar tijdelijke uitbreiding: conform vergoedingsnorm verlaagd van € 200.000 naar € 100.000.

- Het plan voor tijdelijke uitbreiding voor de RK Montessorischool is gewijzigd. Het is geen noodlokaal geworden, maar er is een

multifunctionele ruimte omgebouwd tot permanent lokaal. Dat sloot volgens de gemeente beter aan bij de wensen van het bestuur, dat ongeveer eenzelfde bedrag als de gemeente heeft geïnvesteerd. Er is een apart raadsvoorstel voor de wijziging gekomen.

- De structurele uitbreiding van Vondelschool is gerealiseerd. Het heeft iets langer geduurd dan vooraf voorzien.
- Het project Emmaschool – OpMaat moet nog starten. Het huidige College de OpMaat wordt een dependance voor de Emmaschool. Het project is enkele jaren vertraagd, omdat de OpMaat later dan gepland vertrekt. Het vertrek gaat waarschijnlijk in december 2012 plaatsvinden. Doordat de prognoses van 2009 voor enkele scholen een ander beeld lieten zien, ontstond er financiële ruimte voor extra noodlokalen voor de Emmaschool. Die waren niet voorzien in het IHP, maar zijn wel neergezet met toestemming van de raad.
- Het project uitbreiding Julianaschool Kwartellaan is afgerond. Daar is ook buitenschoolse opvang gerealiseerd. Dat is door het schoolbestuur gedaan. De gemeente staat garant.
- Ook de nieuwbouw van de Vrije School is inmiddels afgerond. Bij de Vrije School heeft het voortraject lang gelopen door de specifieke eisen die door het bestuur werden gesteld aan het gebouw en aan de buitenruimte en door bezwaren uit de buurt. Ook hier is buitenschoolse opvang gerealiseerd in eenzelfde constructie als bij de Julianaschool Kwartellaan. Het bestuur heeft uiteindelijk zelf nog een extra lokaal laten bouwen. Er is tijdens de bouw lang een verschil van mening geweest tussen de gemeente en het bestuur over wie verantwoordelijk is voor deze kosten.
- De aanpassing van de Indonschool is in 2012 afgerond. Op verzoek van het schoolbestuur is later gestart. Dit was volgens de gemeente een moeilijk project vanwege het specifieke karakter van het gebouw: een monumentaal pand dat valt onder beschermd dorpsgezicht. Het project is vanwege dat specifieke karakter op wens van de Commissie Ruimtelijke kwaliteit aangepast. Het is iets duurder uitgevallen dan vooraf begroot, maar de overschrijding bleef binnen redelijke grenzen. De overschrijding is gemeld aan de Commissie Welzijn. Omdat de overschrijding binnen de afgesproken marges viel, heeft college zelf het besluit genomen budget over te hevelen uit andere grote projecten, die iets goedkoper uitvielen.
- Enkele projecten uit het IHP zijn niet (of gewijzigd) uitgevoerd. De tijdelijke uitbreiding van het Bussums Montessori en van de Gooilandschool hoefden niet meer te worden gerealiseerd volgens de aangepaste prognoses van 2009. Het leerlingaantal liep sneller terug dan verwacht. De Julianaschool Brandsma had volgens de prognoses van het IHP 2008 recht op structurele uitbreiding. Met de nieuwe prognoses veranderde dat naar tijdelijke uitbreiding. Het schoolbestuur zag er vervolgens van af. Het schrappen van deze projecten is volgens de gemeente in goed overleg met de schoolbesturen gegaan en in samenspraak besloten.

Voortgezet onderwijs

In het vo waren de volgende projecten aan de orde. Beide projecten zijn volgens plan in 2011 gerealiseerd.

Tabel 3.2 Investeringsbeslissingen vo (raadsvoorstel 4 november 2010)

Uitbreiding en aanpassing	Gereserveerd bedrag	Realisatie
Willem de Zwijgercollege, vergroten capaciteit	€ 180.900	2011
Goois Lyceum, vergroten capaciteit en realiseren technasium	€ 1.062.000	2011

Binnenklimaat, energie en veiligheid

Tabel 3.3 Overige investeringsbeslissingen

	Gereserveerd bedrag	Realisatie
Verbetering binnenklimaat po*		
<i>Mechanische ventilatie</i>	€ 153.139	2010
<i>Energiebesparende maatregelen (dubbel glas, hoogfrequente verlichting e.d).</i>		
Vandalismebestrijding (RB2011)	€ 100.000	2011
<i>Cameratoezicht, hekwerk, verlichting, borden</i>		

* Subsidierегeling overheid met cofinanciering van de gemeente.

Door de landelijke Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs ontstond er ruimte voor verbetering van het binnenmilieu en voor energiebesparende maatregelen. Binnen de regeling kon er door de gemeente een aanvraag ingediend worden bij het Rijk onder voorwaarde van (40%) cofinanciering door de gemeente. De bijdrage van Rijk voor het binnenklimaat kwam uiteindelijk uit op € 229.000. De gemeente heeft zelf circa € 153.000 meegefinancierd.

Er is een prioriteitenlijst opgesteld. Vervolgens is met de schoolbesturen afgesproken dat de cofinanciering van de gemeente voor de mechanische ventilatie zou worden gebruikt en dat de schoolbesturen de energiebesparende maatregelen zelf zouden cofinancieren (omdat zij die uitgaven via een lagere energierekening kunnen terugverdienen). De gemeente heeft dat deel van de aanvragen alleen gefaciliteerd.

Vier scholen zijn voorzien van mechanische ventilatie. Acht scholen hebben rapporten laten maken voor energiebesparende maatregelen en vier hebben die uiteindelijk doorgevoerd. Van de rijksbijdrage is een klein deel teruggestort, omdat niet alle vooraf voorziene scholen energiebesparende maatregelen hebben doorgevoerd.

De maatregelen ter verbetering van de veiligheid (cameratoezicht en hekwerk) zijn uitgevoerd. De scholen hebben, volgens de gemeente, een vragenlijst

ingevuld om de problematiek in kaart te brengen en er is een werkgroep ingericht. Al naar gelang de behoefte en de analyse van de situatie is er maatwerk uitgevoerd en hebben sommige scholen vandalismebestendig hekwerk gekregen en andere scholen camerabewaking. De vo-schoolbesturen hebben zelf een bijdrage gedaan in de kosten. Volgens de gemeente is het resultaat goed en is de overlast teruggedrongen.

3.2 Doelmatige en doeltreffende inzet van middelen

De gemeente is tevreden met wat er is gerealiseerd en hoopt dat schoolbesturen en -directies dat ook zijn. Zoals we in paragraaf 3.3 zien, overheerst ook bij de schoolbesturen de tevredenheid over het eindresultaat van de projecten.

Volgens de gemeente zijn de gerealiseerde projecten binnen de beschikbaar gestelde middelen uitgevoerd. Er is vrij strak begroot, maar het is goed gelukt om overschrijding te voorkomen. Voor het vaststellen van de begroting voor een project worden in samenspraak met de scholen de wensen en mogelijkheden geïnventariseerd. De kaders worden verder bepaald door de prognoses en de verordening. Er wordt geprobeerd daarbij niet al te veel af te wijken van de normen, maar er zijn marges. Volgens de gemeente moet de kwaliteit van het resultaat goed zijn en is daar ook ruimte voor bij de vaststelling van de begroting.

Volgens de geïnterviewden bij de gemeente waren er vroeger vaker overschrijdingen, maar wordt er nu reëler begroot. Daarbij wordt opgemerkt dat de tijd ook gunstig is voor het uitvoeren van projecten: er is meer ruimte om te onderhandelen over prijzen met de bedrijven die bij een project zijn betrokken.

De gemeente geeft aan dat het beleid natuurlijk altijd doeltreffender, doelmatiger en transparanter kan, maar dat men tevreden is over hoe het nu gaat. Het is een continu proces in de organisatie, waarin wordt getoetst hoe de situatie is van de scholen, wat de ontwikkelingen zijn en of een school ergens aanspraak op kan maken. Er is volgens de gemeente een cyclus gecreëerd met controles, monitoring en evaluaties.

3.2.1 Inzet van middelen

Om een beter inzicht te krijgen in de uitgaven voor onderwijshuisvesting en de vergelijking met andere gemeenten hebben we in het onderzoek de grootboekrekeningen (begroting en jaarrekening) van 2010 en 2011 geanalyseerd. Daarin zien we in zijn algemeenheid dat er nauwelijks verschil is tussen de begrote en gerealiseerde bruto-lasten voor onderwijshuisvesting in de betreffende jaren.

In het onderzoek hebben we echter nog verder gekeken. Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek was namelijk de veronderstelling dat de gemeente Bussum meer aan onderwijshuisvesting zou uitgeven dan

vergelijkbare gemeenten. Uit een onderzoek van de gemeente zelf zou blijken dat er in Bussum in 2010 gemiddeld 15 euro per inwoner meer werd uitgegeven aan onderwijshuisvesting dan in vergelijkbare gemeenten.¹ Daarbij werd ook geconstateerd dat een vergelijking bemoeilijkt werd doordat Bussum relatief veel voortgezet onderwijs en daarvoor ook een hogere bijdrage in het Gemeentefonds ontvangt dan andere gemeenten van ongeveer gelijke omvang.

Voor dit onderzoek zijn de grootboekposten van de gemeente (inclusief reserveringen) nagelopen en gehercodeerd,² zodat een goed inzicht wordt verkregen in de baten en lasten van onderwijshuisvesting. Vervolgens is het saldo van de baten en lasten berekend: de nettolasten. Deze nettolasten zijn vergeleken met het normbedrag dat in het Gemeentefonds is opgenomen voor de uitgaven aan onderwijshuisvesting: het zogenaamde ijkpunt.³ Deze exercitie heeft ons in staat gesteld om de inzet van middelen te vergelijken met het normbedrag en met de uitgaven in vergelijkbare gemeenten. Dit doen we door een vergelijking van de nettolasten per inwoner. Onze analyse levert een opvallend resultaat op (tabel 3.4).

Uit de hercodering blijkt dat de nettolasten voor onderwijshuisvesting in de gemeente Bussum in 2010 circa 40 euro per inwoner lager liggen dan het ijkpunt. Dit verschil is groter dan in andere vergelijkbare gemeenten (die gemiddeld circa 10 euro per inwoner minder uitgeven dan het ijkpunt). In 2011 liggen de nettolasten veel dichterbij het ijkpunt en zijn ze dus hoger dan in vergelijkbare gemeenten.

¹ Deze informatie is volgens de gemeente waarschijnlijk afkomstig uit een benchmark die gehouden is voor het project 'Bloeien door snoeien' in Bussum.

² Daarbij zijn de kosten voor onderwijshuisvesting voor de brede school integraal meegenomen onder onderwijshuisvesting. In de grootboekrekeningen wordt geen verschil gemaakt tussen huisvestingskosten voor de onderwijsinstellingen en huisvestingskosten voor de andere voorzieningen in het gebouw. De gemeente maakt duidelijk dat deze posten (nog) niet zijn gescheiden. Wel geeft de gemeente aan dat circa dat 27 procent van het gebouw niet toegerekend kan worden aan onderwijs.

³ De berekende uitgavenijkpunten onderwijshuisvesting 2010 en 2011 voor Bussum zijn gebaseerd op de eenheden van de verdeelmaatstaven stand medio 2010 respectievelijk 2011 en de gewichten van de verdeelmaatstaven voor die jaren aansluitend bij de Septembercirculaire Gemeentefonds 2009 respectievelijk de Septembercirculaire Gemeentefonds 2010 van het ministerie van BZK. Daarbij is een correctie toegepast voor de normatieve verlaging van het ijkpunt voor het deel dat uit overige eigen middelen dient te worden gefinancierd. Omdat gerekend wordt vanuit de begroting is gekozen voor de standgegevens medio van het jaar. Deze berekeningswijze wordt ook gebruikt voor het Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds dat wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK (zie noot 5).

Tabel 3.4 Uitkomst codering Onderwijshuisvesting (in euro per inwoner) inclusief reserves

OHV	2010		2011	
	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>
<i>netto-lasten</i>	86	88	135	128
<i>ijkpunt</i>	130	130	130	130
<i>verschil</i>	44	41	-5	2

Voor de volledigheid presenteren we in tabel 3.5 de resultaten in euro's voor de gehele gemeente.

Tabel 3.5 Uitkomst codering Onderwijshuisvesting (in euro's) inclusief reserves

OHV	2010		2011	
	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>	<i>begroting</i>	<i>rekening</i>
<i>netto lasten</i>	2.747.532	2.840.305	4.340.787	4.113.095
<i>ijkpunt</i>	4.172.297	4.172.297	4.222.205	4.222.205
<i>verschil</i>	1.424.765	1.331.992	-118.582	109.110

Het verschil tussen 2010 en 2011 wordt vooral veroorzaakt door de kosten voor het technasium (in 2011). Navraag bij de gemeente heeft ons geleerd dat die kosten van ruim 1 miljoen euro als incidentele post in de boeken zijn opgenomen. Die incidentele post beïnvloedt de uitgaven in 2011 sterk. Navraag bij de beleidsambtenaren heeft duidelijk gemaakt dat de inrichting van het technasium een interne verbouwing betrof. Interne verbouwingen worden door de gemeente niet geactiveerd op de begroting, maar eenmalig gefinancierd. Dat is een verschil met nieuwbouw (bijvoorbeeld van de Vrije School) of uitbreiding. In die gevallen is de gemeente verplicht om de gebouwen te onderhouden of eventueel te herbouwen. Dat zijn andere investeringen, die wel worden geactiveerd en (over 60 jaar) afgeschreven. Vanwege de grote verschillen tussen de twee jaren is het belangrijk om te weten welke situatie als normaal kan worden gezien, die van 2010 of die van 2011. We hebben daar in het onderzoek geen afdoend beeld van kunnen krijgen, omdat we de grootboekrekeningen van de voorafgaande jaren niet hebben onderzocht. We hebben wel getracht te achterhalen of er in de achterliggende jaren vaker grote uitgaven als incidenteel zijn geboekt. Uit het antwoord dat we daarop hebben gekregen, maken we op dat er alleen in 2006 nog een grote uitgave voor het Vitus-college als incidentele uitgave is geboekt. De andere grote uitgaven voor onderwijshuisvesting in de voorafgaande jaren zijn geactiveerd en worden over de afgesproken termijn afgeschreven. Grote incidentele uitgaven in de grootboekrekeningen zoals in 2011 lijken dus niet de norm te zijn.

3.3 Aansluiting bij behoeften van schoolbesturen

We hebben met de geïnterviewde schoolbesturen en in de rondetafelbijeenkomsten gesproken over de gerealiseerde (en nog te realiseren) projecten. Deze schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden over de gerealiseerde voorzieningen. De grote projecten hebben de scholen een impuls gegeven om onderwijs te geven volgens de specifieke vereisten van de eigen onderwijsinrichting, de schoolsoort en de eisen die het hedendaags onderwijs stelt. De uitbreidingsprojecten hebben het gewenste effect gehad. Alleen het realiseren van een capaciteit voor 1200 leerlingen per school in het havo/vwo is nog niet volledig gerealiseerd. Daarvoor zijn op een school nog extra ingrepen nodig. Over het algemeen wordt het resultaat dus positief gewaardeerd.

Het wil echter niet zeggen dat er zich geen knelpunten hebben voorgedaan:

- er bestaan (soms grote) verschillen tussen de behoefte van schoolbesturen en hetgeen de gemeente wil realiseren;
- er ontstaan soms functionele problemen tijdens en na de realisatie van een project;
- in één geval is het schoolbestuur zeer tevreden over het eindresultaat, maar heeft het proces erheen een doorlopend conflict met de gemeente opgeleverd;
- er is in enkele gevallen ontevredenheid over de bouwbegeleiding.

Hieronder gaan we kort op de knelpunten in die door de schoolbesturen naar voren worden gebracht.

Verschillen in verwachtingen

In enkele gevallen sluiten de genomen investeringsbeslissingen niet goed aan bij de behoeften van scholen, blijkt uit de interviews. Er is dan een verschil in behoefte van het schoolbestuur en hetgeen de gemeente bereid is te realiseren en er is in die gevallen gekozen voor een oplossing die in de ogen van de besturen suboptimaal is.

In de discussie met een vo-bestuur over verbouwing en uitbreiding van de capaciteit tot 1200 leerlingen speelde mee dat het schoolbestuur de voorkeur gaf aan nieuwbouw boven verbouwing van het veertig jaar oude pand. Nu er gekozen is voor verbouwing moeten er volgens het schoolbestuur intern, bovenop hetgeen er is gerealiseerd, nog extra ingrepen worden gedaan om de gewenste capaciteit te bereiken.

Ook bij een op handen verhuizing speelt dat de oplossing die ten tijde van het IHP 2008 is gekozen volgens het (huidige) schoolbestuur niet de ideale oplossing is. Nieuwbouw had en heeft de voorkeur. Aan de nu gekozen oplossing kleven voor het bestuur grote financiële consequenties en grote onzekerheden. Het bestuur constateert dat de gemeente in haar beleid streeft naar twee locaties per school, maar blijft nu drie locaties houden, waardoor er extra personele en materiële kosten zijn. Verder brengt ook de verhuizing naar een gebouw dat al intensief is gebruikt en dat door de gemeente wordt

gehuurd van een derde partij onzekerheden met zich mee. Het bestuur kan de consequenties van de overstap niet voldoende overzien en wil meer zekerheden.

Daarnaast komt het voor dat de behoeften en wensen van schoolbesturen ten aanzien van het project toch niet goed in kaart zijn gebracht en dat schoolbesturen aanpassingen in het project wensen. In een nieuwbouwproject wilde een bestuur bijstelling van het ontwerp en het gebruik van andere materialen om meer te voldoen aan het eigen karakter van de school. Dit heeft in het project tot grote afstemmingsproblemen tussen gemeente, bouwbegeleider en schoolbestuur geleid over de afwerking van de binnenruimte en buitenruimte.

Functionele problemen

In een enkel geval hebben zich na de verbouwing functionele problemen voorgedaan. Het gaat dan om lekkages en (grote) problemen met de klimaatinstallatie die volgens de geïnterviewde voorkomen hadden kunnen worden. Dit is meer een zaak van de ontwerper en de aannemer/installateur dan van de gemeente, maar die heeft wel met de onderhoudssituatie te maken. De problemen worden door het schoolbestuur in combinatie met de onderhoudswerkzaamheden zo goed mogelijk opgelost. Achteraf gezien is men dus minder tevreden over deze aspecten van het resultaat.

De po-besturen reageren verder wisselend op het optreden van de gemeente bij spoedeisend onderhoud (bijvoorbeeld bij lekkages). Ze zijn overwegend tevreden, maar er wordt soms ook opgemerkt dat er niet op tijd wordt gereageerd door de gemeente.

Samenwerking en proces naar eindresultaat

Het proces naar het eindresultaat is in één geval zowel volgens het bestuur en de gemeente een zeer moeizaam traject geweest, zo blijkt uit de interviews.. Beide partijen spreken in dit geval van een strijd. De start van het project was problematisch omdat het bestuur (na een directie- en een bestuurswisseling) een bijstelling van het ontwerp wenste en ander materiaalgebruik. Dit heeft in het project tot grote afstemmingsproblemen tussen bestuur, gemeente en bouwbegeleider geleid over de afwerking van de binnenruimte en buitenruimte. Er zijn meningsverschillen geweest over de inrichting en het materiaalgebruik voor de binnenruimte, over de bekabeling van het gebouw, over de afwerking van de buitengevel, en over verschillende aspecten van de inrichting van de buitenruimte (fietsenstalling, speelvoorziening, grondwerk); onduidelijkheden over de rollen en de taakverdeling tussen de partijen en meningsverschillen over de financiële afwikkeling en de verantwoordelijkheid voor specifieke ingrepen.

Hoewel beide partijen zeer tevreden zijn over het eindresultaat, is het schoolbestuur zeer ontevreden over de samenwerking in het traject en spreekt de gemeente over een moeizame samenwerking. Uit de interviews blijkt dat het schoolbestuur ontevreden was over wat zij noemt de 'starre en autoritaire' houding van de betrokken gemeenteambtenaren en de ongelijkwaardige samenwerking, de tegenwerking, het niet goed lopende overleg en de

'troebele' besluitvorming. De gemeente noemt de samenwerking moeizaam vanwege de, volgens hen, almaar wisselende wensen en uitbreidingen op het oorspronkelijke plan, aangedragen door wisselende bestuursleden, de kostenoverschrijdingen die daardoor dreigden, de risico's voor het onderhoud van bepaalde door de school gewenste ingrepen, problemen met de inrichting van de buitenruimte en het niet aanvragen van specifieke vergunningen.

Volgens de gemeente is het verloop van dit traject een uitzondering. Wij hebben in de gesprekken met de schoolbesturen in ieder geval kunnen constateren dat het oordeel over de samenwerking met de gemeente verschilt. De vo-besturen en een deel van de po-besturen zijn goed te spreken over de samenwerking en het contact met de beleidsambtenaren bij de afhandeling van aanvragen en projecten. Er zijn ook schoolbesturen die zich in de interviews minder tevreden tonen en die van mening zijn dat de gemeente zich niet opstelt als meedenkende partner, maar meer als 'tegenwerkende controleur'.

De bouwbegeleiding.

Bij de (ver)bouw van scholen worden de partijen in de verschillende fases van het bouwproces vaak bijgestaan door gespecialiseerde adviseurs. Het betreft bijvoorbeeld de ontwerpfase, de aanbesteding en de begeleiding van het concrete bouwproces. Bij verschillende projecten in Bussum zijn de scholen bijgestaan door een specifiek bureau. Hoewel de besturen in principe vrij zijn in de keuze van zo'n bureau, hebben enkele geïnterviewden het gevoel dat feitelijk de keuze uit één is: Arc. Uit de interviews blijkt dat dit bureau goed is ingeburgerd in de Bussumse ambtelijke organisatie en in verschillende hoedanigheden naar voren komt in het onderwijshuisvestingsbeleid. Zo stelt Arc de MOP op, werkt soms mee aan de beoordeling van bouwaanvragen, fungeert als architect bij en begeleidt en coördineert bouwprocessen. Enkele geïnterviewde schoolbesturen die in projecten met Arc in zee gingen zijn daar niet tevreden over geweest. Men heeft een 'dubbele petten'-gevoel ervaren, bijvoorbeeld omdat het bedrijf optrad als ontwerper en ook als controleur en/of als bouwbegeleider. Ook het feit dat Arc nauw betrokken is met de Bussumse ambtelijke organisatie maakte hen in de ogen van die scholen niet altijd een betrouwbare partner in de overleggen met de gemeente.

De gemeente benadrukt in de interviews dat de schoolbesturen vrij zijn in de keuze een eigen adviseur te kiezen. De geïnterviewden bij de gemeente stellen nadrukkelijk dat het bestuur bij een bouwproject zelf de architect en de bouwbegeleider kiest. Dat is hun eigen verantwoordelijkheid. De gemeente controleert alleen wat voor bedrijf het is en wat ze aan ervaring hebben met scholenbouw. Volgens de gemeente is recent bij drie grote projecten met andere adviseurs gewerkt.

3.4 De Brede School

De investeringsbeslissingen voor de Brede School stammen al van voor het IHP van 2008. In de gesprekken over onderwijshuisvesting kwam de Brede School echter nog regelmatig aan de orde. Vanwege de specifieke situatie van de Brede School (onderwijshuisvesting en huisvesting van andere instellingen ineen) en daarmee samenhangende discussie over de verdeling van de kosten, besteden we er hieronder apart aandacht aan.

De Brede School Breeduit is in september 2009 in gebruik genomen. De doelstelling van de Brede School was, volgens de gemeente, dat onderwijs en de voorzieningen in de betreffende wijk erop vooruit zouden gaan. Er zijn twee scholen in Breeduit opgenomen: de Emmaschool en de Zonnewijzer. De Emmaschool was een bijna geheel zwarte school.

Het resultaat is goed, volgens de gemeente. Breeduit geeft volgens de geïnterviewden een impuls aan de wijk. Veel ouders van allochtone kinderen kwamen voorheen nooit in de school, nu de GGD en de bibliotheek in hetzelfde gebouw zijn gevestigd komen ze er meer. De kinderopvang is een issue geweest. De buurt wilde dit niet.

Er is ook een theater in het gebouw gevestigd. Volgens de geïnterviewden van de Commissie Welzijn is er een uitgebreide discussie geweest met het college over kostenoverschrijdingen door de integratie van het theater. Uiteindelijk werd dit ook vanuit de raad gezien als een kwaliteitsimpuls voor Breeduit.

De gelden voor de Brede School waren al voor de vaststelling van het IHP 2008 door de raad beschikbaar gesteld en hoefden dus niet in het IHP 2008 begroot te worden. De Brede School vormt bovendien een aparte kostenplaats op de begroting. Daarin wordt geen scheiding gemaakt tussen de verschillende gebruikers.

De gemeente doet het onderhoud van het hele gebouw. De scholen dienen geen aparte aanvragen in voor het onderhoud van de schoolruimtes. In het nieuwe MOP voor Breeduit wordt wel een splitsing gemaakt in vierkante meters voor onderwijs en voor de overige voorzieningen, om de verdeling van de kosten inzichtelijk te maken. Dan zou een deel van de kosten uit het budget voor onderwijs gehaald worden en een deel uit andere budgetten.

Uit de interviews blijkt dat vooral de exploitatie problemen oplevert. Daarbij gaat het om de vraag hoe er wordt samengewerkt en hoe de exploitatiekosten van met name de algemene ruimtes worden omgerekend over de gebruikers. Dat is een voortdurende discussie. Door de geïnterviewden van de Commissie Welzijn wordt aangegeven dat het moeilijk is om in deze multifunctionele setting de doelmatigheid en efficiëntie van uitgaven te bepalen.

Volgens de geïnterviewde schoolbesturen staat Breeduit financieel onder druk. De schoolbesturen kunnen elk de kosten voor hun eigen vierkante meters wel opbrengen, maar de verrekening van de gemeenschappelijk vierkante meters is het grote probleem: als ieder zijn eigen ruimte betaalt, is er een deel nog niet gedekt. De besturen willen niet dat die kosten onevenredig bij de scholen

gelegd worden en dat zij meer betalen dan het normbedrag materiële instandhouding. Er wordt nog gezocht naar een goede beheersconstructie, maar volgens de besturen moeten er nu duidelijke afspraken worden gemaakt. Voor hen ligt de bal nu bij de gemeente. De situatie is volgens de schoolbesturen niet uniek, maar speelt ook in andere gemeenten waar zij scholen hebben en Brede Scholen zijn.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Hieronder presenteren we de conclusies van het onderzoek naar de onderwijshuisvesting in Bussum per onderzoeksvraag. We sluiten af met enkele aanbevelingen.

4.1 Beleid

Visie, onderbouwing en doelstellingen

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
1. Welke doelstellingen/kaders zijn door het college gesteld ten aanzien van de onderwijshuisvesting in de periode 2008-2012?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een beleidsvisie op onderwijshuisvesting. • De uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn valide en onderbouwd. • Van de visie zijn heldere beleidsdoelen afgeleid.

Visie

De doelstellingen voor onderwijshuisvesting van de gemeente Bussum zijn gebaseerd op een breed en abstract geformuleerde en op de wettelijke taak gerichte visie: een stelsel van huisvestingsvoorzieningen *van goede kwaliteit dat zo veel mogelijk aansluit bij de eisen van de inwoners en van de gebruikers in het onderwijs. Hierbij wordt rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen.* In deze visie is de kwaliteit van de onderwijshuisvesting niet gedefinieerd anders dan dat de huisvesting moet aansluiten bij de eisen van inwoners en gebruikers.

Ook de uit de visie voortvloeiende algemene doelstelling voor het onderwijshuisvestingsbeleid is abstract geformuleerd. Dat algemene doel is echter in het IHP geconcretiseerd in een aantal operationele doelen en maatregelen. Die doelen zijn onderverdeeld naar twee uitgangspunten: de wettelijke plicht (instandhouding en voldoende en adequate voorzieningen) en het eigen gemeentelijke beleid (aanpassingen in en om de school los van de wettelijke verplichtingen).

Onderbouwing uitgangspunten

De wettelijke plicht is verwoord in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. De verordening stelt duidelijke kaders en volgde de afgelopen jaren, net als in vrijwel alle andere gemeenten, de modelverordening van de VNG. Pas onlangs zijn daar enkele aanpassingen op gedaan.

Met een meerjarenonderhoudsplan (MOP) voldoet de gemeente aan de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van

scholen voor primair onderwijs. Het MOP is vastgesteld door een extern bedrijf (Arec Architecten & Ingenieurs b.v.) en is helder en concreet, maar wordt grotendeels buiten de betrokken besturen om opgesteld. Zij zijn er niet altijd mee bekend. Er zijn procedures vastgesteld voor aanvragen in het kader van het MOP en voor overige onderhoudsvoorzieningen (herstel van constructiefouten, schade).

Het realiseren van voldoende onderwijsvoorzieningen wordt onderbouwd door een bepaling van de ruimtebehoefte op basis van de leerlingprognoses, die worden gemaakt door een daarin gespecialiseerd bedrijf (Pronexus). De prognoses worden tweejaarlijks geactualiseerd en op basis daarvan wordt ook het IHP geactualiseerd. De validiteit van de prognoses is door de gemeente onderzocht en ze voldoen aan de eisen van de verordening. Uit de interviews concluderen we dat er in het voortgezet onderwijs discussie over is.

De verdere onderbouwing van de wettelijke verplichte taken en van het eigen beleid in het IHP ligt in een brede en grondige inventarisatie van de huisvestingsituatie die in 2008 is uitgevoerd. Met die inventarisatie zijn de belangrijkste aandachtspunten per school in kaart gebracht.

Samen met de inventarisatie vormde het overleg met de besturen (gestructureerd in werkgroepen per thema en het in het Gemeenschappelijk Op Overeenstemming Gericht Overleg) de basis voor het eigen beleid van de gemeente. Op basis van het IHP en de interviews concluderen we dat het overleg over onderwijshuisvesting ten tijde van het opstellen van het IHP intensiever was dan momenteel.

Doelen

De algemene doelstelling en de onderbouwing van de uitgangspunten geven de kaders voor de verdere invulling van het beleid. In het IHP is voor het primair onderwijs een aantal concrete (operationele) doelen en maatregelen vastgesteld om te voorzien in voldoende onderwijshuisvesting (structureel en tijdelijk) en om de situatie van specifieke scholen te verbeteren (verbouw en nieuwbouw).

Voor het voortgezet onderwijs is in het IHP geconstateerd dat de capaciteit voldoende was. Er zijn in die sector pas na de actualisatie van het IHP in overleg met de schoolbesturen nieuwe doelen ten aanzien van uitbreiding en verbouw vastgesteld. Die zijn gekoppeld aan voorwaarden ten aanzien van het plaatsen van leerlingen. Op basis van actiepunten in het IHP zijn ook de doelen voor het eigen beleid geformuleerd.

Wettelijke minimumtaken

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
2. In hoeverre en waarin wijken deze doelen af van de wettelijke minimumtaken? Welke overwegingen lagen daaraan ten grondslag? Welke risico's zijn onderkend, welke niet en welke beoordeling is daarvan gemaakt?	<ul style="list-style-type: none"> De gestelde doelen voldoen aan de minimale eisen die de wet stelt aan onderwijshuisvesting. Het college heeft de risico's onderkend en in het beleid daar rekening mee gehouden.

Wettelijke taken

De verordening volgde tot de aanpassing van 2012 helemaal de modelverordening van de VNG en daarmee de wettelijke kaders. Met de doelen die de gemeente zich de afgelopen jaren heeft gesteld, wordt voldaan aan de minimeisen van de wettelijke taken (het voorzien in voldoende en adequate onderwijshuisvesting).

Aanpassing verordening

Gemeenten kunnen in hun verordening afwijken van de Modelverordening. In 2011 heeft de gemeente enkele eigen keuzes gemaakt en wijzigingen doorgevoerd in de verordening. De termijnen en procedures van aanvragen en behandeling zijn aangepast en de norm voor uitbreiding bij leerlinggroei voor het (speciaal) basisonderwijs is, uit praktische overwegingen, enigszins opgehoogd. Deze laatste aanpassing heeft consequenties voor het recht op uitbreiding. De aanpassingen zijn, volgens de gemeente, in goed overleg met de schoolbesturen gedaan.

Risico's in beeld

We hebben uit de stukken en de interviews vastgesteld dat de risico's van budgetoverschrijding en de risico's van doordecentralisatie in beeld zijn gebracht. Uit de interviews blijkt dat er door de gemeente de afgelopen jaren vooral is gestuurd op budgetbewaking en het voorkomen van overschrijdingen. Op de risico's van doordecentralisatie komen we nog terug.

Smart-doelen

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
3. In hoeverre zijn de beleidsdoelen voor onderwijshuisvesting specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd? In hoeverre wijken de doelen af van de doelen in andere, vergelijkbare, gemeenten?	<ul style="list-style-type: none"> Van de visie zijn heldere beleidsdoelen afgeleid. Deze doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

De abstracte algemene doelstelling voor het onderwijshuisvestingsbeleid is uitgewerkt in een aantal specifieke, meetbare en tijdgebonden operationele doelstellingen, met name in het MOP en het IHP. Het MOP geeft een specificatie per school naar activiteiten, bijbehorende bedragen en de planning per jaar. In het IHP is voor het primair onderwijs een specificatie opgenomen van de te realiseren doelstellingen met betrekking tot (tijdelijke en permanente) uitbreiding van schoolgebouwen, aanpassingen aan gebouwen en nieuwbouw. De investeringsbeslissingen om de doelstelling te bereiken, zijn met jaartal, school, ingreep en bedrag weergegeven. In de actualisatie van 2010 zijn, naar aanleiding van de geactualiseerde en bijgestelde prognoses, de verschuivingen in die plannen aangegeven. De overige doelen (binnenklimaat, vandalismebestrijding, investeringen in het voortgezet onderwijs) zijn in raadsvoorstellen geconcretiseerd.

Voor de beantwoording van de vraag naar verschillen met andere gemeenten hebben we vooral gekeken naar de verschillen in uitgaven. Daarop gaan we hieronder in. Verder constateren we dat de gemeente, vergeleken met andere gemeenten, adequaat heeft ingespeeld op de subsidiemogelijkheden voor de verbetering van het binnenklimaat door daar snel en tijdig op te reageren.

Middelen

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
4. Welke middelen heeft de gemeenteraad ter beschikking gesteld voor onderwijshuisvesting? Hoeveel is er in werkelijkheid uitgegeven aan onderwijshuisvesting?	<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft de haar door het rijk toegekende middelen doelmatig en doeltreffend aangewend voor het realiseren van de beleidsdoelen. De aanwending van middelen was in lijn met de visie.

De gemeente heeft sinds de vaststelling van het IHP in 2008 circa 7 miljoen euro ter beschikking gesteld voor projecten voor uitbreiding, verbouw en nieuwbouw, verhuizing in het primair en voortgezet onderwijs en voor klimaatverbetering en vandalismebestrijding. Enkele van de kleinere uitbreidingsprojecten (samen € 200.000) zijn vervallen naar aanleiding van de geactualiseerde prognoses en één project (€ 600.000) moet nog worden uitgevoerd. Daarmee is circa € 800.000 (nog) niet uitgegeven.

Kijken we naar de grootboekrekeningen dan zien we dat de gerealiseerde netto lasten voor onderwijshuisvesting in 2010 licht hoger uitvielen dan begroot (2,8 miljoen versus 2,7 miljoen euro) en in 2011 iets lager (4,1 miljoen versus 4,3 miljoen euro). De verschillen in netto lasten tussen 2010 en 2011 worden veroorzaakt door een incidentele grote uitgave in 2011.

Betrekken van raad en stakeholders

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
5. In hoeverre en op welke wijze zijn de gemeenteraad en schoolbesturen (actief) bij de totstandkoming van deze beleidsdoelen betrokken?	<ul style="list-style-type: none"> • Het college heeft de raad tijdig en volledig geïnformeerd en in staat gesteld kaders te formuleren voor het onderwijshuisvestingsbeleid. • Het college heeft de stakeholders voldoende bij de formulering van het beleid betrokken. • Er is op de juiste momenten en op de juiste wijze verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. • Hierover (beleid en resultaten) is helder gecommuniceerd met de stakeholders (de direct betrokken besturen).

Raad en Commissie Welzijn

Uit de interviews concluderen we dat de raad en de Commissie Welzijn voldoende en op tijd zijn betrokken bij het vaststellen van het IHP en bij de investeringsbeslissingen die er voor onderwijshuisvesting worden genomen. De informatievoorziening op dat vlak wordt als goed beoordeeld en raad en Commissie kunnen voldoende invloed uitoefenen.

De schoolbesturen

De schoolbesturen zijn op verschillende manieren betrokken geweest bij de vaststelling van het IHP 2008 (via een enquête, werkbijeenkomsten, een klankbordgroep en overleg met de gemeente). Daarnaast hebben schoolbesturen zitting gehad in specifieke themawerkgroepen. Deze georganiseerde intensieve betrokkenheid is afgenomen.

Het belangrijkste overlegorgaan, het GOOGO, functioneert volgens de schoolbesturen onvoldoende als een platform voor overleg over onderwijshuisvesting. Besturen wijzen op de organisatie en het gebrek aan specifieke aandacht voor onderwijshuisvesting. De gemeente wijst op gebrek aan interesse bij de schoolbesturen en gebrek aan continuïteit door de vele wisselingen in schoolbesturen.

De vo-besturen hebben buiten het GOOGO enkele malen per jaar rechtstreeks contact met de gemeente gerealiseerd over de ontwikkelingen op de scholen en over de onderwijshuisvesting. Door dat overleg blijft men goed op de hoogte van elkaars standpunten en plannen.

De po-besturen hebben duidelijk ook behoefte aan meer inhoudelijk overleg over onderwijshuisvesting en aan een gemeente die als partner optreedt. De afstand tussen de gemeente en hen lijkt groter te zijn dan met de vo-besturen.

De omgeving van de school

De gemeente lijkt de afgelopen jaren in toenemende mate geconfronteerd met bezwaren van buurtbewoners bij onderwijshuisvestingsprojecten. Die bezwaren worden volgens de gemeentelijke procedures afgehandeld en soms komt het tot aanpassing van plannen. Er worden voorafgaand aan projecten wel inwonersavonden georganiseerd.

4.2 Doelrealisatie

Realisatie

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
6. In hoeverre zijn de doelstellingen voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk gerealiseerd?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid leidt tot het realiseren van de gestelde doelen. • Het college heeft het beleid voldoende gemonitord en zo nodig zijn aanpassingen doorgevoerd.

Gerealiseerde projecten

De gemeente heeft inmiddels vrijwel alle concrete doelstellingen van het IHP 2008, de actualisatie van 2010 en de aanvullingen die er daarna nog zijn gekomen (investeringen in vo, vandalismebestrijding, binnenklimaat) gerealiseerd. De meeste projecten die de afgelopen jaren op het programma hebben gestaan, zijn inmiddels afgehandeld.

Monitoring en aanpassing

De ontwikkelingen in het leerlingaantal hebben in het primair onderwijs wel geleid tot enkele aanpassingen van de oorspronkelijke plannen. Op basis van nieuwe prognoses in 2009 is het IHP geactualiseerd en zijn enkele projecten gewijzigd of komen te vervallen. Eén project is nog niet uitgevoerd. De planning van de gekozen oplossing (verhuizing) heeft de gemeente niet in eigen hand.

Doelmatigheid

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
7. In hoeverre zijn doelstellingen op een doelmatige wijze binnen de hiervoor door de raad ter beschikking gestelde middelen gerealiseerd? Is er sprake van uitputting van middelen?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid leidt tot het realiseren van de gestelde doelen. • De aanwending van middelen was in lijn met de visie. • Het college heeft de haar door het Rijk toegekende middelen doelmatig en doeltreffend aangewend voor het realiseren van de beleidsdoelen.

Binnen de beschikbare middelen

De gemeente is tevreden over de resultaten van de gerealiseerde projecten. De gerealiseerde projecten zijn ook binnen marges van de beschikbaar gestelde middelen uitgevoerd. Door aanpassingen van projecten is er in enkele gevallen wat geschoven met middelen. Dat is steeds gebeurd in overleg met de besturen en met de raad. Volgens de geïnterviewden bij de gemeente waren er vroeger vaker overschrijdingen, maar wordt er nu reëler begroot. Ook de analyse van de grootboekrekeningen laat geen grote afwijkingen zien tussen de begrote en gerealiseerde netto lasten voor onderwijshuisvesting.

Alleen bij de exploitatie van de Brede school doen zich knelpunten voor. Er is een kostenoverschrijding geweest door de integratie van het theater in het gebouw en er is discussie over de verdeling van de exploitatiekosten over de gebruikers (scholen en andere instellingen). Het is daarbij vooral de vraag wie verantwoordelijk is voor de niet aan de eigen ruimte gebonden kosten.

Uitputting van middelen

Op de vraag of er sprake is van uitputting van middelen kunnen we op basis van ons onderzoek geen eenduidig antwoord geven. In onze analyse hebben we de lasten voor onderwijshuisvesting in 2010 en 2011 vergeleken met het niet-geormerkte normbedrag dat in jaarlijks in het gemeentefonds wordt gestort voor onderwijshuisvesting: het uitgavenijkpunt. We concluderen dat er in 2010 (veel) minder is uitgegeven dan het ijkpunt en in 2011 ongeveer evenveel. De hogere uitgaven in 2011 worden vooral veroorzaakt door een incidentele hoge uitgave voor een gebouwaanpassing die niet is geactiveerd. Dit soort incidentele hoge uitgaven komt in de voorafgaande jaren slechts een enkele keer voor. De uitputting van het normbedrag in 2011 is dus waarschijnlijk een afwijking van de situatie in de andere jaren.

Vergelijking met andere gemeenten

Uit onze analyse blijkt dat de netto lasten voor onderwijshuisvesting in de gemeente Bussum in 2010 lager zijn dan de uitgaven in andere, naar omvang, vergelijkbare gemeenten. In 2011 zijn ze door de incidentele uitgave hoger. We concluderen dat de gemeente door de jaren heen in ieder geval niet meer (maar waarschijnlijk minder) uitgeeft aan onderwijshuisvesting dan vergelijkbare gemeenten.

De Brede School

De Brede School vormt een aparte kostenplaats op de begroting en er wordt geen scheiding gemaakt tussen de verschillende gebruikers (scholen en andere instellingen/voorzieningen). Uit het onderzoek blijkt dat vooral de exploitatie problemen oplevert. Het draait dan met name om de vraag hoe de kosten voor de gemeenschappelijk gebruikte vierkante meters worden verrekend met de gebruikers.

Aansluiting bij behoeften

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
8. In hoeverre sluiten de resultaten van het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting aan bij de behoeften van schoolbesturen?	<ul style="list-style-type: none"> • Van de visie zijn heldere beleidsdoelen afgeleid. Deze doelen sluiten aan bij de behoeften van stakeholders. • De resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn conform de verwachtingen van de schoolbesturen.

Ook de schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs zijn tevreden tot zeer tevreden over de gerealiseerde projecten. De gerealiseerde verbouw- en nieuwbouwprojecten hebben het onderwijs op de scholen een impuls gegeven en de school aantrekkelijker gemaakt. De uitbreidingsprojecten hebben het gewenste effect gehad.

Ondanks de tevredenheid achteraf bestaan er in enkele gevallen (grote) verschillen tussen de behoefte van schoolbesturen en wat de gemeente wil realiseren. De gekozen oplossing voor het huisvestingsprobleem is dan wel het resultaat van overleg en onderhandelingen, maar wordt soms door schoolbesturen toch als suboptimaal gezien. Aanpassing van de plannen levert dan vervolgens afstemmingsproblemen en fricties op tussen gemeente en schoolbestuur. De gemeente ervaart het als een probleem dat po-besturen regelmatig van samenstelling wisselen en dat vooral kleine besturen daardoor een kort geheugen hebben en terug willen komen op eerder gemaakte afspraken.

Over het optreden van de gemeente bij spoedeisend onderhoud zijn de besturen overwegend tevreden (servicegericht en accuraat). Enkel vinden echter dat er niet altijd op tijd wordt gereageerd door de gemeente.

Andere knelpunten hebben meer te maken met het bouwproces. In één geval is het schoolbestuur zeer tevreden over het eindresultaat, maar is het proces tussen het schoolbestuur en de gemeente conflictueus verlopen.

Er is in enkele gevallen ontevredenheid over de bouwbegeleiding door het bedrijf dat ook veel in opdracht van de gemeente werkt en daardoor achteraf meer als partner van de gemeente wordt gezien, dan als partner van het schoolbestuur. Dit speelt vooral bij enkele kleine schoolbesturen met een vrijwilligersbestuur.

Informatie aan de Raad

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
9. In hoeverre wordt de gemeenteraad voldoende (<i>tijdig en volledig</i>) geïnformeerd over de doelrealisatie en effecten op het gebied van onderwijshuisvesting?	<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft de raad tijdig en volledig geïnformeerd en in staat gesteld het beleid te controleren. Het beleid is voldoende toegerust om de voorgaande doordecentralisatie te faciliteren.

Zoals eerder vastgesteld komt uit de interviews naar voren dat de raad en de Commissie Welzijn voldoende en tijdig op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvestingsbeleid. Via de programmabegrotingen en de bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd over realisaties. Ook kostenoverschrijdingen worden met de Commissie Welzijn besproken. Die zijn er, ook volgens de Commissie, echter niet veel geweest de afgelopen jaren. Op knelpunten in het proces heeft de commissie minder zicht. Bezwaren uit de buurt op onderwijshuisvestingsprojecten komen soms via andere kanalen dan de gemeente bij de commissie.

4.3 Doordecentralisatie

Onderzoeksvraag	Bijbehorende normen
10. Welke kansen en risico's voor de gemeente zullen zich voordoen bij een verdere doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting? Hoe verhoudt de huidige uitvoeringswijze zich daartoe?	<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft een visie op de consequenties van een verdere doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting. Het beleid is voldoende toegerust om de doordecentralisatie te faciliteren.

De gemeente Bussum is tegenstander van verdere doordecentralisatie en heeft grote aarzelingen bij de voorgenomen plannen voor het overhevelen van verantwoordelijkheden voor het buitenonderhoud naar besturen voor primair onderwijs. Er worden geen kansen, maar vooral risico's gezien, vanwege:

- de verschillende monumentale panden, die specifieke eisen aan onderhoud stellen;
- het gebrek aan deskundigheid bij met name de kleine besturen;
- het gevaar dat onderhoudsgelden anders worden ingezet, waardoor de rekening toch bij de gemeente komt te liggen.

Er is nog geen visie geformuleerd op wat er moet gaan gebeuren. Het MOP is nu vooral een zaak van de gemeente. De gemeente neemt vooralsnog een afwachtende houding aan en is zich nog niet beleidsmatig aan het voorbereiden op deze voorgenomen doordecentralisatie. Buiten het

voornemen om een gedegen nulmeting uit te voeren om de onderhoudssituatie van de scholen goed in beeld te brengen, zijn er nog geen plannen.

De meningen van de schoolbesturen over doordecentralisatie verschillen. Er zijn voorstanders, maar ook besturen met grote aarzelingen. Aandachtspunten zijn ook voor de besturen de benodigde deskundigheid en een gedegen inventarisatie van de Ausgangssituatie.

4.4 Aanbevelingen

Breng de werkelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting goed in kaart

Er is binnen de gemeente geen afdoende beeld van de totale uitgaven voor onderwijshuisvesting en hoe die zijn opgebouwd. De gemeente heeft het idee veel uit te geven aan onderwijshuisvesting, maar die veronderstelling kan niet worden onderbouwd.

We hebben in het onderzoek een uitgebreide analyse gemaakt van de grootboekrekeningen van 2010 en 2011 om de baten en lasten voor onderwijshuisvesting in beeld te krijgen. Het bleek ook met een uitgebreide analyse van de grootboekrekeningen moeilijk om specifieke posten eenduidig aan onderwijshuisvesting toe te rekenen. Uiteindelijk is dat met name voor de Brede School ook niet mogelijk gebleken. We bevelen aan om de afspraken over de boekhouding nog te evalueren en eventueel aan te passen, zodat de totale baten en lasten voor onderwijshuisvesting helderder naar voren komen.

Evalueer de keuzes ten aanzien van de te realiseren kwaliteit

Het onderzoek maakt duidelijk dat, anders dan de veronderstelling was, de gemeente niet meer uitgeeft aan onderwijshuisvesting dan andere gemeenten, maar waarschijnlijk minder. Bovendien is er vergeleken met de beschikbare middelen in het Gemeentefonds, gezien over een langere periode, geen sprake van uitputting van middelen. We bevelen dan ook aan om de keuzes die de gemeente heeft gemaakt in het eigen beleid ten aanzien van de te realiseren kwaliteit nog eens nader te evalueren en eventueel te heroverwegen.

Verbeter het overleg over onderwijshuisvesting met de po-besturen

Het reguliere overleg van de gemeente met de schoolbesturen over onderwijshuisvesting functioneert onvoldoende. De vo-besturen hebben een oplossing gevonden in aparte inhoudelijke overleggen met de wethouder. Het overleg met de po-besturen heeft echter een impuls nodig. Dat kan door een regelmatig overleg met de besturen te organiseren over het thema onderwijshuisvesting. Daarbij kunnen actuele praktische, lopende en procedurele zaken worden besproken en beslissingen worden voorbereid. Het is echter vooral van belang dat visies op onderwijshuisvesting en plannen voor de toekomst met elkaar worden gedeeld en uitgewisseld, zowel tussen besturen en gemeente als tussen besturen onderling. Dit vraagt echter ook om een goede organisatie (tijdig agenderen, herhaaldelijk oproepen en

organiseren dat besturen ook daadwerkelijk deelnemen). Het grotere veld van het primair onderwijs met grote en kleine besturen, vrijwillige besturen en bestuursbureaus vraagt daarbij om een andere en intensievere benadering dan het voortgezet onderwijs.

Stimuleer het overleg en de samenwerking tussen schoolbesturen onderling
Tijdens de gesprekken bleek dat er zeker bij po-besturen behoefte bestond aan meer onderlinge uitwisseling ook op het gebied van onderwijshuisvesting. Schoolbesturen kunnen van elkaars ervaringen en deskundigheid leren. Ze hebben er baat bij om niet zelf het wiel uit te vinden, dingen dubbel te doen of elkaars fouten te herhalen. Ook aan onderlinge uitwisseling over de toekomst van het onderwijs bestaat behoefte. Daarbij is zeker ook behoefte aan uitwisseling en afstemming met het voortgezet onderwijs. De gemeente zou vanuit haar rol dit overleg en de samenwerking tussen schoolbesturen meer kunnen stimuleren en faciliteren.

Begin voorbereiding doordecentralisatie buitenonderhoud primair onderwijs
De gemeente wacht tot nu toe op definitieve besluitvorming en wetgeving waar het de doordecentralisatie van het buitenonderhoud in het primair onderwijs betreft. De voorbereiding door de overheid is inmiddels echter wel ter hand genomen en een (positief) besluit komt dichterbij. Om straks niet alleen maar te reageren, bevelen we aan om de consequenties van de overgang en de mogelijkheden om die overgang binnen de gemeente te realiseren met de schoolbesturen in kaart te brengen. Met een proactief beleid kunnen de risico's beperkt worden en kunnen ook de schoolbesturen worden voorbereid op de omslag die zij waarschijnlijk moeten maken. De geplande doordecentralisatie zou, gezien de vele onduidelijkheden die er nog over bestaan, één van de eerste onderwerpen kunnen zijn waarover met de schoolbesturen wordt overlegd. Een eerste praktische stap daarin zou kunnen zijn dat het MOP met alle besturen wordt gedeeld en afgestemd.

Zorg in de projectorganisatie voor een duidelijke scheiding van rollen
De gemeente maakt zelf veel gebruik van de diensten van het bedrijf Arec en werkt daar in veel projecten mee samen. Er is daardoor een regelmatige opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, die kan knellen als de gemeente en Arec elkaar in een andere relatie ontmoeten in bouwprojecten waarin schoolbesturen opdrachtgever zijn. Gezien de ontevredenheid die er bij sommige kleine besturen bestaat over de samenwerking met Arec én de gemeente, bevelen we aan dat er vanuit de gemeente nadrukkelijk gelet wordt op de scheiding tussen de verschillende rollen en om bij de start van een project heldere afspraken te maken en strikte procedures vast te leggen om onduidelijkheid te voorkomen. Het lijkt raadzaam om in voorkomende gevallen een onafhankelijke partij in het bouwoverleg in te schakelen. Als besturen om ondersteuning vragen bij de keuze voor een architect of bouwbegeleider zou de gemeente een breed overzicht van mogelijke en gekwalificeerde aanbieders beschikbaar kunnen stellen en zeker niet moeten adviseren voor de keuze van een specifieke aanbieder.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

NORMENKADER

Normen voor de kwaliteit van het onderwijshuisvestingsbeleid/doelformulering.

- a) Er is een beleidsvisie op onderwijshuisvesting. De visie is helder en bekend bij de stakeholders.
- b) De uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn valide en onderbouwd.
- c) Het college heeft de risico's onderkend en daar in het beleid rekening mee gehouden.
- d) Van de visie zijn heldere beleidsdoelen afgeleid. Deze doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden en sluiten aan bij de behoeften van stakeholders.
- e) De gestelde doelen voldoen aan de minimale eisen die de wet stelt aan onderwijshuisvesting.
- f) Het college heeft de stakeholders voldoende bij de formulering van het beleid betrokken.
- g) Het college heeft de raad tijdig en volledig geïnformeerd en in staat gesteld kaders te formuleren voor het onderwijshuisvestingsbeleid.
- h) Het beleid is voldoende toegerust om de voorgaande doordecentralisatie te faciliteren.

Normen voor de doelrealisatie

- i) Het college heeft de haar door het Rijk toegekende middelen doelmatig en doeltreffend aangewend voor het realiseren van de beleidsdoelen.
- j) De aanwending van middelen was in lijn met de visie.
- k) Het college heeft het beleid voldoende gemonitord en zo nodig zijn aanpassingen doorgevoerd.
- l) Het beleid leidt tot het realiseren van de gestelde doelen.
- m) Het college heeft de raad tijdig en volledig geïnformeerd en in staat gesteld het beleid te controleren.
- n) Er is op de juiste momenten en op de juiste wijze verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten.
- o) Hierover is helder gecommuniceerd met de stakeholders (de direct betrokken besturen)
- p) De resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn conform de verwachtingen van de schoolbesturen.

Toekomst

- q) Het college heeft een visie op de consequenties van een verdere doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting.

BIJLAGE 2
ONTVANGEN STUKKEN

soort	ontvangen stukken Bussum	casenr	RV
IHP	Integraal Huisvestingsplan Naarden Bussum 2008		
RV+RB	Beschikbaarstellen krediet voor gedeeltelijke herbouw en uitbreiding Julianaschool Kwartellaan	AB09.00208	RV2009.120
RV+RB	Beschikbaarstellen krediet voor nieuwbouw Vrije School Michael	AB09.00480	RV2009.135
RV+RB	Instemmen met notitie Actualisatie Integraal Huisvestingsplan Naarden en Bussum 2010	AB09.01524	RV2009.210
IHP	Actualisatie Integraal Huisvestingsplan Naarden-Bussum 2010		
RV+RB	Beschikbaarstellen krediet voor deelname aan de 'Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009'	AB10.00308	RV2010.018
RV+RB	Plaatsen noodlokaal Koningin Emmaschool, locatie Fortlaan	AB10.00594	RV2010.056
RV+RB	Beslissen over het verlenen van een bijdrage in de huisvesting van het voortgezet onderwijs	AB10.01029	RV2010.081
MC	Vrijgeven krediet Indonschool	AB11.00272	MC2011.032
BF	Instemmen met plan vandalismebestrijding Onderwijsgebouwen	AB11.0427	
LP	Leerlingenprognose basisonderwijs 2011 Gemeente Bussum en Gemeente Naarden		
LP	Tekst brief aan schoolbesturen over leerlingprognose Pronexus periode 2011-2031		
VHO	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Bussum 2012		
VHO	Afwijkingen van de u voorgelegde verordening ten opzichte van de modelverordening VNG		
MOP	Overzicht geplande uitgaven MOP per school		
RV	Raadsvoorstel		
RB	Raadsbesluit		
MC	Mededeling College		
BF	Besluitformulier		
LP	Leerlingprognose		
IHP	Integraal Huisvestingsplan		
VHO	Verordening huisvesting onderwijs		

Van website:

- Programmabegroting 2010
- Programmabegroting 2011
- Programmabegroting 2012
- Programmaverslag 2009
- Bestuursrapportage 2010-1
- Bestuursrapportage 2010-2
- Bestuursrapportage 2011-1
- Bestuursrapportage 2011-2

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl