



Rekenkamercommissie

BOUWEN AAN ONDERWIJS.
EVALUATIE ONDERWIJSHUISVESTING
GEMEENTE OSS

Colofon

De rekenkamercommissie Oss is een onafhankelijke commissie binnen de gemeente. Zij bestaat uit drie externe leden. De rekenkamercommissie Oss wordt ondersteund door een secretaris-onderzoeker. Doel van de rekenkamercommissie Oss is om de rol van de gemeenteraad te versterken en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dit doet de rekenkamercommissie door onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Voorzitter	Theo van Mullekom
Leden	Ger Müskens Frank Bongers
Secretaris-onderzoeker	Maarten ter Hoeve
Contact	Postbus 5 5340 BA Oss [0412] 62 99 12 (algemeen) [0412] 68 59 48 (doorkiesnummer) rekenkamer@oss.nl www.oss.nl/rekenkamer

BOUWEN AAN ONDERWIJS

Evaluatie onderwijshuisvesting gemeente Oss

Rekenkamercommissie Oss

2 augustus 2013

Onderzoek uitgevoerd door Necker van Naem,
in opdracht van de rekenkamercommissie Oss

Onderzoekers Necker van Naem:

Roel Freeke

Jan Karens

Tom Smolders

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	4
BESTUURLIJKE NOTA.....	5
Hoofdstuk 1: Bestuurlijke boodschap	6
1.1 Aanleiding onderzoek en centrale onderzoeksvraag.....	6
1.2 Conclusies	6
1.3 Aanbevelingen.....	10
Hoofdstuk 2: Reactie van het college van B&W	11
Hoofdstuk 3: Nawoord rekenkamercommissie	15
NOTA VAN BEVINDINGEN.....	16
Hoofdstuk 4: Onderzoeksverantwoording	17
4.1 Doelstelling en vraagstelling.....	17
4.2 Onderzoeksuitvoering.....	18
4.3 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 5: Beleid	20
5.1 Inleiding	20
5.2 Formele rollen, taken en verantwoordelijkheden	23
5.3 Doelen en beoogde effecten	25
5.4 Financiële en technische kaders.....	29
5.5 Evaluatie en leervermogen.....	31
5.6 Beoordeling toetsingskader "Beleid"	32
Hoofdstuk 6: Uitvoering	35
6.1 Aantal m2 onderwijshuisvesting in relatie tot investeringen.....	35
6.2 Onderhoudsniveau onderwijsgebouwen	39
6.3 Maatschappelijke doelstellingen	41
6.4 Kwaliteit samenwerking	42
6.5 Inzet middelen	45
6.6 Beoordeling toetsingskader "Uitvoering"	47
Hoofdstuk 7: Sturing en controle.....	49

7.1 Sturing door het college	49
7.2 Sturing en controle door de raad	49
7.3 Beoordeling toetsingskader "Sturing en verantwoording"	52
BIJLAGEN	54
Bijlage 1: Toetsingskader	55
Bijlage 2: Bronnen.....	58

VOORWOORD

Onderwijshuisvestingsbeleid staat de afgelopen jaren veel in de politieke aandacht; zowel op gemeentelijk als op landelijk niveau. Er zijn vragen over de mate waarin gemeenten beschikbare budgetten voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk besteden en welke effecten hiermee bereikt worden. Met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie Oss een ex post evaluatie uitgevoerd van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Oss in de periode 2009–2012. We bieden daarmee de gemeenteraad inzicht in de besteding van middelen aan onderwijshuisvesting, de resultaten van het beleid en de (on-)mogelijkheden van de gemeente (gemeenteraad en college van B&W) om middels het onderwijshuisvestingsbeleid brede maatschappelijke doeleinden te bereiken.

De rekenkamercommissie bedankt de betrokken ambtenaren, in het bijzonder de contactambtenaar van de gemeente Oss, Désirée Meulenbroek, voor de prettige samenwerking tijdens de uitvoering van dit onderzoek. De verschillende Osse schoolbesturen zijn zeer behulpzaam geweest in dit onderzoek, waarvoor eveneens dank. Daarnaast zijn wij natuurlijk dank verschuldigd aan de geïnterviewden.

Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Oss uitgevoerd door Roel Freeke, Tom Smolders en Jan Karens van onderzoeksbureau Necker van Naem.

De rekenkamercommissie Oss,

Theo van Mullekom, voorzitter

Ger Müskens

Frank Bongers

Maarten ter Hoeve, secretaris/onderzoeker

BESTUURLIJKE NOTA

HOOFDSTUK 1: BESTUURLIJKE BOODSCHAP

1.1 Aanleiding onderzoek en centrale onderzoeksvraag

Onderwijshuisvestingsbeleid staat de afgelopen jaren veel in de politieke aandacht, zowel op gemeentelijk als op landelijk niveau. Er zijn veel vragen over de mate waarin gemeenten beschikbare budgetten voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk besteden, onder andere als gevolg van een onderzoek van de Algemene Onderwijsbond (AOB), getiteld "Hoe gul is mijn gemeente?".¹ In dit onderzoek concludeert de AOB dat de meeste gemeenten aanzienlijk minder uitgeven aan onderwijshuisvesting dan volgens de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds aan het cluster onderwijshuisvesting wordt toegerekend. Ook in het "Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds" (2011) constateren Cebeon en Regioplan dat de gemeenten minder uitgeven dan hiervoor in het gemeentefonds is berekend.²

De rekenkamercommissie Oss heeft de werking en effecten van het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid onderzocht. Landelijke en lokale ontwikkelingen, zoals teruglopende leerlingenaantallen als gevolg van de bevolkingskrimp in de regio, teruglopende financiële middelen en de trend tot verdere decentralisatie ('doordecentralisatie') vormen de aanleiding van dit onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Oss doeltreffend en doelmatig en in hoeverre biedt de samenwerking met de verschillende partners ruimte voor de gemeente om (aanvullende) maatschappelijke doelen te bereiken?

1.2 Conclusies

De rekenkamercommissie beantwoordt de centrale vraagstelling van dit onderzoek met de volgende vierledige conclusie:

1. De gemeente Oss heeft **voldoende vierkante meters** onderwijshuisvesting en onderhoudt de gebouwen voor primair en speciaal onderwijs op het door de raad **vastgestelde kwaliteitsniveau**. In de beleving van betrokkenen kent de gemeente Oss een **kwalitatief hoogstaande infrastructuur** aan onderwijshuisvesting. Hiermee behaalt de gemeente zijn doelstellingen voor onderwijshuisvesting.
2. Het beleid voor onderwijshuisvesting zelf bevat geen aanvullende maatschappelijke doelen. Wel heeft het beleid **raakvlakken** met het Integraal voorzieningenbeleid en het Horizonscholenbeleid. Doordat deze relatie niet is uitgewerkt in een overkoepelende visie, is onduidelijk op

¹ Algemene Onderwijsbond: *Hoe gul is mijn gemeente*, <http://www.hoegulismijngemeente.nl/protected/intro.php>.

² Cebeon en Regioplan: *Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds, overkoepelende notitie eerste fase*, 19 september 2011.

welke wijze onderwijshuisvesting bijdraagt aan bredere ambities op het gebied van onderwijs- en voorzieningenbeleid of het gewenste voorzieningenniveau in kernen en wijken.

3. Met betrekking tot de doelmatigheid valt op dat de besluitvorming over onderwijshuisvesting met name tot 2011 **sterk situationeel** was geïënteerd. Een gedragen visie op spreiding van voorzieningen over de kernen en inzicht in de noodzakelijke levensduurverlengende investeringen en vervangingsinvesteringen ontbreekt. De Voorzieningenkaart 2030 die de gemeente gaat opstellen, zal naar verwachting hierin gaan voorzien.
4. De **kwaliteit van de samenwerking** tussen gemeente en schoolbesturen in het IHP-overleg staat onder druk door een volle agenda en verschil in belangen tussen schoolbesturen en gemeente en tussen schoolbesturen onderling.

De bovenstaande conclusies worden hieronder verder uitgewerkt volgende de driedeling: beleid, uitvoering, sturing en verantwoording.

Beleid

De door de raad vastgestelde formele beleidskaders zijn de "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs" (2010) en het "Beheerplan gemeentelijke gebouwen 2008-2010" (2008). Deze kaders sluiten aan op landelijke wetgeving. Een overkoepelende lokale visie over de raakvlakken van onderwijshuisvestingsbeleid met het Integraal voorzieningenbeleid en het Horizonscholenbeleid ontbreekt (zie figuur 1).

Figuur 1: Raakvlakken onderwijshuisvesting



De doelstellingen en keuzes op deze drie gebieden staan in directe relatie tot elkaar. Een overkoepelende visie kan in tijden van teruglopende middelen helpen om de schaarste te verdelen. Binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders heeft het college nadere bepalingen gesteld door bij-

voorbeeld het instellen van een bekostigingsplafond voor onderwijshuisvesting (2011). Hiermee bepaalt het college de financiële bandbreedte waarbinnen de kosten voor onderwijshuisvesting moeten worden opgevangen. Bij de behandeling van de Programmabegroting 2014 ontvangt de raad een voorstel van het college voor aanvullende beleidskaders bij deze financiële bandbreedte.

Het college reageert op interne en externe ontwikkelingen, zoals ontgroening en de noodzaak tot bezuinigen. Dit blijkt uit het feit dat beleid navolgbaar wordt bijgesteld of dat de beleidskaders weer meer centraal komen te staan (bijvoorbeeld sturen op m²). Hoewel de Verordening als formeel beleidskader niet is aangepast, stuurt het college in de toepassing van de Verordening wel bij naar aanleiding van deze ontwikkelingen. Op het raakvlak van onderwijshuisvesting en Horizonscholenbeleid vinden evaluaties plaats van de doelbereiking van het Horizonscholenbeleid in relatie tot de beheerconstructie. Het Integraal voorzieningenbeleid loop nog te kort voor een (ex post) evaluatie.

De beleidskaders voor onderhoud zijn specifiek, tijdgebonden en meetbaar vastgelegd. In de Verordening zit echter één onzekerheid. Consensus tussen gemeente en schoolbestuur prevaleert boven de Verordening. Dit maakt alle afspraken in het beleidskader relatief, aangezien het college binnen de beleidskaders in overleg met de schoolbesturen ook kan besluiten van de Verordening af te wijken.

De tekst van de Verordening is niet op alle punten duidelijk over de rol van college en raad. De verordening geeft bijvoorbeeld niet aan wie het programma van gehonoreerde huisvestingsaanvragen vaststelt (college of raad).

Voor het onderhoud zijn tot en met 2057 de noodzakelijke uitgaven voor (groot) onderhoud inzichtelijk. Tot op heden ontbreekt een lange termijnzicht in de noodzakelijke renovaties en vervangingsinvesteringen die op de middellange termijn op de gemeente afkomen. Hierdoor vinden afwegingen over renovatie en vervanging *situationeel* plaats naar aanleiding van concrete aanvragen die jaarlijks van schoolbesturen komen. De Voorzieningskaart 2030 die de gemeente gaat opstellen, als onderdeel van het Integraal Voorzieningen Beleid, zal naar verwachting hierin gaan voorzien.

Uitvoering

Tot 2010 was *consensus* de basis van een ruimhartig beleid voor nieuwbouw en renovatie van m² onderwijshuisvesting. Betrokkenen onderkennen dat de gemeente daardoor een omvangrijke en kwalitatief goede infrastructuur voor onderwijshuisvesting heeft. Onder invloed van ontgroening en noodzakelijke bezuinigingen is de gemeente echter vanaf 2011 strakker gaan sturen op een doelmatige inzet van maatschappelijk vastgoed, waaronder onderwijshuisvesting. Hierdoor zijn de minimumvereisten uit de Verordening een belangrijker afwegingskader geworden. De gemeente stuurt nu meer op het behalen van deze minimumvereisten.

Het onderhoud bij het primair en speciaal onderwijs is uitgewerkt in door de gemeentelijke organisatie vastgestelde meerjaren onderhoudsplannen, welke zijn afgestemd met de schoolbesturen. De

gemeentelijke organisatie houdt met conditiemetingen zicht op de toereikendheid van de maatregelen, om het in het *beheerplan* vastgestelde onderhoudsniveau te bereiken. De uitkomsten van deze conditiemetingen worden niet vertaald in management- of bestuursrapportages. In de afspraken tussen de gemeente en de externe partij die voor de uitvoering van het onderhoud gecontracteerd is, zijn de opdrachtgeversrol en opdrachtnemersrol niet geheel van elkaar gescheiden. Enerzijds is de externe partij verantwoordelijk voor het in conditie houden van de gemeentelijke gebouwen, maar anderzijds stelt de gemeente de meerjaren onderhoudsplannen vast, bepalend voor het in conditie houden van de gebouwen. Hierdoor draagt de gemeente nog een deel van het risico, terwijl bij een zuivere opdrachtgeversrol deze taken en risico's bij de externe partij zouden moeten worden belegd. De rol van de gemeente is dan om te sturen op de gewenste situatie, c.q. het eindresultaat.

De meerwaarde van het gezamenlijke IHP-overleg voor PO/SO-scholen en voor VO-scholen staat onder druk door de krappe agenda en tegengestelde belangen van schoolbesturen onderling en tussen schoolbesturen en gemeente. Een gezamenlijk overleg met het PO/SO en VO laat onvoldoende meerwaarde zien. Betrokkenen vinden dat de oude structuur van overleg met het PO/SO en het VO apart meer bijdroeg aan goed overleg tussen schoolbesturen en gemeente. Naast deze gezamenlijke overleggen is er veel bilaterale afstemming tussen schoolbestuurders, gemeentelijke organisatie en portefeuillehouder.

De uitgaven door de gemeente vinden plaats binnen de verdelingssystematiek vanuit het Gemeentefonds. De gemeentelijke uitgaven en begroting zijn in evenwicht. Betrokkenen ervaren de situatie als doelmatig.

Sturing en verantwoording

De portefeuillehouder vervult zijn verantwoordelijkheid in de directe afstemming met het onderwijsveld. Bijstellingen worden via een collegevoorstel aan het college voorgelegd. De raad volgt in Oss het onderwerp onderwijshuisvesting op enige afstand en legt de verantwoordelijkheid om de raad hierin mee te nemen vooral neer bij het college.

Uit het onderzoek blijkt enerzijds dat op een aantal momenten de raad niet expliciet genoeg is meegenomen in het onderwerp om zijn budgetrol volledig in te vullen. Anderzijds wordt de raad juist wel meegenomen in de uitvoering door het college door toelichtingen bij Podiumbijeenkomsten en het ter kennisgeving toezenden van stukken. Het college heeft het voornemen om de raad bij de Voorjaarsnota 2013 nieuwe (financiële) kaders te laten vaststellen voor onderwijshuisvesting.

1.3 Aanbevelingen

Op basis van het bovenstaande formuleert de rekenkamercommissie de onderstaande aanbevelingen:

1. Concretiseer de bijdrage die onderwijshuisvesting moet leveren aan het bredere onderwijsbeleid. Neem deze langere termijn visie herkenbaar mee in de sturing op m² onderwijshuisvesting op de korte termijn.
2. Geef in de Voorzieningenkaart 2030 een uitwerking van de visie op de spreiding van (onderwijshuisvesting-)voorzieningen over de diverse kernen en wijken van de gemeente Oss.
3. Stel op basis van de staat van de huidige huisvestingsvoorzieningen en de voorgaande twee aanbevelingen een langetermijnplanning op voor de benodigde renovatie en vervanging in onderwijshuisvesting en koppel deze aan de planning voor groot onderhoud van het onderwijshuisvestingbeleid.
4. Informeer ambtelijk management en het college over de uitkomsten van conditiemetingen voor zover deze een relatie hebben met keuzes over het onderhoudsniveau en toekomstig gebruik van onderwijshuisvestingvoorzieningen en betrek deze uitkomsten bij het inrichten van de samenwerking met de externe partij die voor de uitvoering van het onderhoud gecontracteerd is.
5. Evalueer met de schoolbesturen het functioneren van het IHP-overleg en expliciet de meerwaarde van het samenvoegen van PO/SO en VO in het IHP-overleg. Een adequate samenwerking in het IHP-overleg zorgt voor draagvlak en een goede afstemming van verantwoordelijkheden van gemeente en schoolbesturen; zowel op de korte als de langere termijn.

HOOFDSTUK 2: REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Aan de Rekenkamercommissie Oss

E-mail gemeente@oss.nl
www.oss.nl

Postbus 5
5340 BA Oss

Wilt u bij uw reactie de
datum van deze brief en
ons kenmerk vermelden?

Datum	Ons kenmerk	Behandeld door	Doorkiesnummer
12 juni 2013	476457	G/VGB/D. Meulenbroek	5893
Onderwerp		Uw kenmerk	Aantal bijlagen
Bestuurlijke reactie op onderzoeksrapport onder- wijshuisvesting			-

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij hebben kennis genomen van uw onderzoeksrapport over onderwijshuisvesting in de gemeente Oss. Via deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie daarop.

Wij onderschrijven de conclusies 1 tot en met 3 en hebben aanvullingen op de 4^{de} conclusie. Dit vertaalt zich als volgt naar onze opvattingen over de aanbevelingen. Het rapport vormt voor ons een bevestiging voor de ingeslagen weg van situationeel naar integraal en lange termijn beleid. Daarmee voelen wij ons door het rapport gesteund in de stappen die wij in gang hebben gezet. Hierna reageren wij op de afzonderlijke aanbevelingen en conclusies in het rapport.

Aanbevelingen

Concretiseer de bijdrage die onderwijshuisvesting moet leveren aan het bredere onderwijsbeleid. Neem deze langere termijn visie herkenbaar mee in de sturing op vierkante meters onderwijshuisvesting op de korte termijn.

Wij herkennen ons volledig in deze aanbeveling. Concretiseren en de lange termijn visie koppelen aan de korte termijn is leidend bij de omslag van situationeel naar integraal beleid. De lange termijn visie op de demografische ontwikkeling (ontgroening) wordt op de korte termijn gekoppeld aan de concrete doelstelling. Deze doelstelling is dat maatschappelijke middelen ten goede moeten komen aan onderwijskwaliteit en kwalitatief en functioneel hoogwaardige onderwijshuisvesting. Dit betekent zowel voor de lange als de korte termijn, dat gemeente en onderwijs zich inspannen om tot een optimale onderwijshuisvestingscapaciteit te komen voor de gemeente Oss, die in functionele zin aansluit bij het onderwijsproces.

Bekend is dat in het primair onderwijs de voorkeur uitgaat naar Integrale Kind Centra, waar onderwijs gezamenlijk met kinderopvang en peuterwerk is gehuisvest. Ook is bekend dat in het voortgezet onderwijs de nadruk op klassikaal onderwijs vermindert en wordt vervangen door een combinatie van projectmatig werken, één op één coaching en zelfwerkzaamheid.

Geef in de Voorzieningenkaart 2030 een uitwerking van de visie op de spreiding van (onderwijshuisvesting-)voorzieningen over de diverse kernen en wijken van de gemeente Oss.

Deze aanbeveling is al in uitvoering. In samenspraak met inwoners van Oss en professionele instellingen (het onderwijs, de kinderopvang en het peuterwerk) zal deze visie verder worden uitgewerkt in de Voorzieningenkaart 2030. Daarbij zal concreet rekening worden gehouden met de behoefte van ouders en hun kinderen, bijvoorbeeld aan voor- en vroegschoolse educatie.

Wel willen wij de kanttekening plaatsen, dat de schoolbesturen in samenspraak met ouders verantwoordelijk zijn voor de keuze waar onderwijs wordt aangeboden. Als gemeente is onze rol het ondersteunen van deze keuze met een passende vorm van onderwijshuisvesting en meedenken en meehelpen bij het behoud van de leefbaarheid.

Stel op basis van de staat van de huidige huisvestingsvoorzieningen en de voorgaande twee aanbevelingen een langetermijnplanning op voor de benodigde renovatie en vervanging in onderwijshuisvesting en koppel deze aan de planning voor groot onderhoud van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Deze aanbeveling is op ambtelijk niveau al uitgevoerd en zal in overleg met het onderwijs verder worden uitgewerkt en daarna ter besluitvorming worden voorgelegd aan de Raad. Uiteraard zal hierbij een afstemming plaatsvinden met de Meerjarige Onderhoudsplaning voor het Primair en het Speciaal Onderwijs. Hierover zijn al afspraken gemaakt met het onderwijs met het oog op de doordecentralisatie van het groot onderhoud per 1 januari 2015.

Informeert ambtelijk management en het college over de uitkomsten van conditiemetingen voor zover deze een relatie hebben met keuzes over het onderhoudsniveau en toekomstig gebruik van onderwijshuisvestingsvoorzieningen en betrek deze uitkomsten bij het inrichten van de samenwerking met de externe partijen die voor de uitvoering van het onderhoud gecontracteerd is.

Wij herkennen ons in deze aanvulling waaraan al uitwerking wordt gegeven. Afgelopen jaren zijn alle vastgoedssystemen geactualiseerd en is een langetermijnplanning voor de benodigde renovatie en vervanging in onderwijshuisvesting opgesteld. Bij concrete besluiten over groot onderhoud op basis van de conditiemetingen of bij aanvragen onderwijshuisvesting van het onderwijs kan hierdoor een integraal besluit worden genomen. Het management en het college worden hierover geïnformeerd.

Evalueer met de schoolbesturen het functioneren van het IHP-overleg en expliciet de meerwaarde van het samenvoegen van PO en (V)SO en VO in het IHP-overleg. Een adequate samenwerking in het IHP-overleg zorgt voor draagvlak

Aanbeveling 5 zal ter harte worden genomen, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de wens van het onderwijs om als sector (PO, (V)SO en VO op bestuurlijk niveau gezamenlijk te overleggen over de relatie tussen het bredere onderwijsbeleid en onderwijshuisvesting. Hierbij wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in het kader van het Passend Onderwijs en de drie doordecentralisaties (AWBZ, Jeugdzorg en Participatiewet).

Conclusies

Wij kunnen ons vinden in de conclusies 1 tot en met 3. Aanvullend op de conclusie 4 wil het college het volgende opmerken.

Het klopt dat de kwaliteit van de samenwerking onder druk staat. Deze spanning wordt o.i. meer veroorzaakt door de demografische ontwikkelingen (ontgroening) en de gevolgen van de economische crisis (bezuinigingen bij de lokale overheid), dan door belangentegenstellingen en een volle agenda.

In een periode waarin schaarste wordt verdeeld (minder leerlingen en minder geld), is de meest juiste reactie het zoeken van partnership en samenwerking. In een goede samenwerkingsrelatie is ruimte voor het eigen belang én het gemeenschappelijke belang. In de gemeente Oss vinden Scholen en gemeente elkaar in één gezamenlijk belang: goed onderwijs en goede huisvesting voor de kinderen en jongeren in Oss.

Dat dit met meer (in)spanningen gepaard gaat in tijden van bezuiniging en krimp, dan in tijden waarin de bomen tot in de hemel groeiden, staat buiten kijf. Wij zien als college dat het onderwijs met veel creativiteit en flexibiliteit op deze nieuwe uitdagingen reageert (zie de Scholencarrousel Ruwaard en de samenwerking tussen Hooghuis en het Mondriaan). Daar zijn we trots op en daarom hebben wij ook veel vertrouwen in onze partners.

Burgemeester en wethouders van Oss.



De secretaris,
drs. M.J.H. van Schaijk



De burgemeester,
drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans

HOOFDSTUK 3: NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor de reactie op het rapport. De commissie constateert dat het college zich herkent in de inhoud, de conclusies en de aanbevelingen. Daarnaast lezen wij dat het college ons rapport ziet als een steun in de rug van het gevoerde beleid.

Uit de reactie van het college blijkt dat met de uitvoering van een aantal van de aanbevelingen reeds een aanvang is gemaakt. Zo meldt het college dat het concretiseren van de bijdrage die onderwijshuisvesting moet leveren aan het bredere onderwijsbeleid volledig past bij de omslag van situationeel naar integraal beleid. Toch is de rekenkamercommissie benieuwd op welke manier het college concreet invulling gaat geven aan de doelstelling om maatschappelijke middelen ten goede te laten komen aan onderwijskwaliteit en aan kwalitatief en functioneel hoogwaardige onderwijs-huisvesting.

Ook de tweede en derde aanbeveling zijn volgens het college reeds in uitvoering. De rekenkamercommissie is ook hier benieuwd naar de concrete uitwerking, de planning en het moment dat de raad aan zet komt. Wanneer krijgt de gemeenteraad wat te zien van de Voorzieningenkaart? Welke rol krijgt de raad in dit proces? Daarnaast bleek, vooral uit onze interviews, een minder eenduidig beeld van de aanwezigheid van een langetermijnplanning van vervangingsinvesteringen dan uit de bestuurlijke reactie van het college.

Over de vierde aanbeveling stelt de rekenkamercommissie vast dat in het onderzoek geen conditiemetingen zijn aangetroffen in collegebesluiten of MT-verslagen. Het zijn juist deze conditiemetingen die een bijdrage kunnen leveren aan integrale besluitvorming. De conditiemetingen beperken zich tot het 'technisch' niveau van de huisvesting. De navolgbare vertaling van deze meetmomenten naar het politiek-bestuurlijk niveau (bereikt de gemeente Oss de door de raad vastgestelde kwaliteit voor onderwijshuisvesting?) vindt hierbij echter niet navolgbaar plaats. Dit zou de resultaten van het beleid voor de raad transparanter maken en het college en het ambtelijk management in staat stellen hierop te sturen.

Tot slot wil de rekenkamercommissie opmerken dat de druk op het IHP-overleg niet alleen te wijten valt aan autonome factoren, zoals demografische ontwikkelingen en de economische crisis, maar dat juist daar de gemeente haar eigen rol moet pakken. Naar de mening van de rekenkamercommissie zou de gemeente een meer regisserende rol op het onderwijsveld kunnen pakken en zou ze minder kunnen sturen op vierkante meters.

Samengevat beoordeelt de rekenkamercommissie de reactie van het college als positief, maar zijn we benieuwd op welke concrete manier en hoe snel sommige voornemens/afspraken geïmplementeerd en zichtbaar gaan worden; ook voor de gemeenteraad.

NOTA VAN BEVINDINGEN

HOOFDSTUK 4: ONDERZOEKSVERANTWOORDING

4.1 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is een ex post evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Oss in de periode 2009–2012, dat de gemeenteraad inzicht biedt in:

- de besteding van middelen aan het onderwijshuisvestingsbeleid;
- de resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid;
- de (on-)mogelijkheden van de gemeente (gemeenteraad en college van B&W) om middels het onderwijshuisvestingsbeleid brede maatschappelijke doeleinden te bereiken (bijvoorbeeld leefbaarheid, participatie, integratie).

De periode 2009-2012 is gekozen omdat de onderzoeksperiode hiermee over twee raads- en collegeperiodes heen valt. Dat maakt een bredere analyse mogelijk dan wanneer het slechts één periode zou betreffen.

Om de bovenstaande doelstellingen te bereiken, hanteert de rekenkamercommissie de onderstaande centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Oss doeltreffend en doelmatig en in hoeverre biedt de samenwerking met de verschillende partners ruimte voor de gemeente om (aanvullende) maatschappelijke doelen te bereiken?

Deze vraag heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in 13 deelvragen, op basis waarvan de centrale vraag kan worden beantwoord. Deze vragen verdelen we in drie categorieën: beleid, uitvoering en rapportage en controle.

Beleid

1. Welke doelen (inclusief maatschappelijke effecten) heeft de gemeente Oss geformuleerd voor het onderwijshuisvestingsbeleid?
2. Zijn er duidelijke financiële en technische kaders voor het onderwijshuisvestingsbeleid gesteld en hoe zijn deze kaders onderbouwd?
3. In hoeverre bevat het beleid een heldere actuele probleemanalyse en belangenafweging en sluit de gekozen oplossing daarbij aan?
4. In hoeverre wordt de beleidscyclus gevolgd en is er sprake van evaluatie en leervermogen?
5. Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van gemeente, schoolbesturen en eventuele andere partners? Hoe wordt de samenwerking vormgegeven?

Uitvoering

6. Welke activiteiten zijn ondernomen en welke instrumenten zijn ingezet door de gemeente Oss om de beoogde effecten te bereiken?
7. In hoeverre ligt de gemeente op koers en/of zijn de door de gemeente gestelde maatschappelijke doelen bereikt?
8. In hoeverre is de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid efficiënt/doelmatig?
 - a. Hoe verhoudt de inzet van geld zich tot het beschikbare budget?
 - b. Welke bijdrage leveren de formele overlegstructuren tussen gemeente en schoolbesturen aan een efficiënte uitvoering?
 - c. Welke bijdrage levert informeel overleg met schoolbesturen aan een efficiënte uitvoering?
 - d. Hoe gaat de gemeente om met de verschillende belangen binnen de bekostigings-systematiek?
9. In hoeverre opereert de gemeente Oss binnen de geformuleerde kaders (financieel en beleidsmatig)?
10. Hoe ervaren de partners de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, hoe ervaren zij de samenwerking met de gemeente en waar zien zij kansen voor verbeteringen?

Rapportage en controle

11. Hoe houdt het college toezicht op de uitvoering van beleid, inclusief de financiële en technische kaders?
12. Hoe ziet de informatievoorziening aan de gemeenteraad er uit en is er sprake van navolgbare (voortgangs-)rapportages?
13. In hoeverre beschikt de raad over sturingsmogelijkheden, hoe wordt hij gefaciliteerd om te kunnen sturen en hoe maakt hij gebruik van de mogelijkheden?

Om de deelvragen te beantwoorden, hanteert de rekenkamercommissie een toetsingskader als meetlat. Dit toetsingskader is bijgevoegd als bijlage 1 bij dit rapport.

4.2 Onderzoeksuitvoering

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden, hebben de onderzoekers relevante beleidsrapportages en planning- en controlstukken bestudeerd. Daarnaast hielden de onderzoekers gesprekken met betrokken ambtenaren, de betrokken portefeuillehouder, raadsleden en met schoolbestuurders en beleidsmedewerkers uit het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Een lijst van documenten en gesprekspartners staat in bijlage 2 van dit rapport.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2009-2012 en beschrijft de wijze waarop het onderwijshuisvestingsbeleid in deze periode is uitgevoerd en verder ontwikkeld. Het onderzoek richt zich op de huisvestingscomponent. Aanpalend beleid, zoals het horizonscholenbeleid, wordt slechts behandeld voor zover dit betrekking heeft op de gemeentelijke taken met betrekking tot (het beheer van) onderwijshuisvesting.

Het rapport is op 3 april 2013 aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een controle van de feitelijke juistheid van de in het rapport gepresenteerde bevindingen (het ambtelijk hoor en wederhoor).

Op 21 mei 2013 is het college van B&W in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conclusies en aanbevelingen (de bestuurlijke reactie). Hierop heeft de rekenkamercommissie een nawoord opgesteld, waarna het rapport is aangeboden aan de gemeenteraad.

4.3 Leeswijzer

De Bestuurlijke Nota in het voorgaande gedeelte van het rapport bevat de centrale boodschap met de conclusies en aanbevelingen, inclusief de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie. De navolgende Nota van Bevindingen bevat de onderbouwing van de Bestuurlijke Nota. Hierin vindt u de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan het toetsingskader.

HOOFDSTUK 5: BELEID

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de kwaliteit van het beleid dat de gemeenteraad heeft vastgesteld op het gebied van onderwijshuisvesting. De bevindingen in dit hoofdstuk geven antwoord op de volgende deelvragen:

1. Welke doelen (inclusief maatschappelijke effecten) heeft de gemeente Oss geformuleerd voor het onderwijshuisvestingsbeleid?
2. Zijn er duidelijke financiële en technische kaders voor het onderwijshuisvestingsbeleid gesteld en hoe zijn deze kaders onderbouwd?
3. In hoeverre bevat het beleid een heldere actuele probleemanalyse en belangenafweging en sluit de gekozen oplossing daarbij aan?
4. In hoeverre wordt de beleidscyclus gevolgd en is er sprake van evaluatie en leervermogen?
5. Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van gemeente, schoolbesturen en eventuele andere partners? Hoe wordt de samenwerking vormgegeven?

De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht voor voldoende onderwijshuisvesting voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs. De Wet op het primair onderwijs (Wpo), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) en de Wet op de expertisecentra (Wec) verankeren deze taken. De gemeente is daarbij ook verantwoordelijk voor het groot onderhoud bij primair en speciaal onderwijs. Voor deze taken ontvangt de gemeente middelen vanuit het gemeentefonds. Onderwijshuisvestingsbeleid staat niet op zichzelf, maar heeft raakvlakken met andere gemeentelijke beleidsterreinen (zie figuur 2).

Figuur 2: Raakvlakken onderwijshuisvesting



In dit onderzoek neemt de rekenkamercommissie de raakvlakken mee met het horizontalscholenbeleid en het Integraal voorzieningenbeleid (IVB). Met het IVB wil de gemeente bereiken dat de gemeente voorzieningen optimaal inzet voor de gemeentelijke beleidsdoelen. Dat doet de gemeente door oplossingen voor huisvestingsvragen te zoeken over de domeinen (cultuur, sport, onderwijs en ontmoeten) heen en ook over de grenzen van wijken en kernen. Dit is in het IVB uitgewerkt.³ Deze twee beleidsvelden zijn immers direct van invloed op bijvoorbeeld de gekozen beheerconstructie bij de horizontalscholen (directe verbinding met organisatie van onderhoud) en de ruimhartigheid waarmee de gemeente stuurt op het aantal vierkante meters onderwijshuisvesting. Op deze wijze kan het onderwijshuisvestingsbeleid indirect bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van deze aangrenzende beleidsterreinen.

5.1.1 Relevante beleidskaders

Het beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting bestaat uit twee delen:

- het *formele instrument* dat invulling geeft aan de wettelijke plicht van de gemeente om zorg te dragen voor onderwijshuisvesting. Deze wettelijke plicht is vastgelegd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs (2010) van de gemeente Oss;
- de *wijze waarop* de verordening wordt toegepast. Aspecten van het onderwijshuisvestingsbeleid, opgenomen in 'bredere' beleidsdocumenten (Integraal voorzieningenbeleid, beleid horizontalscholen, et cetera).

³ Integraal Voorzieningenbeleid Oss, "Vooruitzien in Voorzieningen", 2009.

De beleidskaders met betrekking tot onderwijshuisvesting heeft de rekenkamercommissie gevisualiseerd in figuur 3. Hier komen het ambitieniveau en beleidsdoelen, formele zorgplicht van de gemeente en afstemming met schoolbesturen samen. Afstemming met de schoolbesturen gebeurt veelal in het zogeheten IHP-overleg. De gemeente heeft een wettelijke plicht om een op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen in te stellen (OOGO). Dit overleg noemt men in Oss het Integrale Huisvestingsplan Onderwijs (IHP)-overleg.

Figuur 3: Beleidskaders met betrekking tot onderwijshuisvesting



Figuur 3 laat zien dat er een formeel juridisch kader in Oss aanwezig is om de wettelijke taak van de gemeente voor onderwijshuisvesting vorm te geven. De gemeenteraad 'kleurt' zijn formele plicht in en bepaalt zijn ambitieniveau in beleidskaders als het horizonscholenbeleid, het beheerplan voor (school-)gebouwen en het integraal voorzieningenbeleid. Dit vormt de basis voor de afstemming met de schoolbesturen. Hierbinnen stuurt het college door bijvoorbeeld de co-creatie van de Scholencarrousel en de kaderstellende beleidsbrief aan het IHP-overleg.

Dit hoofdstuk beschrijft deze beleidskaders en de veranderingen die in 2010 hierin zijn doorgevoerd. Aan het einde van dit hoofdstuk worden de bevindingen naast het toetsingskader gelegd. Daarmee wordt antwoord gegeven op de deelvragen die betrekking hebben op het onderdeel "Beleid".

5.2 Formele rollen, taken en verantwoordelijkheden

De juridische kaders voor de zorgplicht heeft de gemeente Oss vastgelegd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs (2010), waarin het onderwijshuisvestingsbeleid formeel is geregeld en vorm krijgt. Deze verordening is in 2010 door de gemeenteraad aangepast en in overleg met de schoolbesturen uit het primair onderwijs (waar ook het speciaal onderwijs onder valt) en het voortgezet onderwijs tot stand gekomen.

5.2.1 Specifieke Osse keuze: consensusmodel

In de verordening zijn minutieuze spelregels opgenomen, op basis waarvan bijvoorbeeld wordt bepaald wanneer een school aanspraak kan maken op (tijdelijke of permanente) uitbreiding. Ook is opgenomen hoe bepaald wordt welk onderhoud er aan de schoolgebouwen wordt uitgevoerd. De verordening is opgesteld conform de modelverordening voor onderwijshuisvesting van de VNG. Op twee onderdelen is deze modelverordening aangepast⁴:

- **Artikel 4:** Oss hanteert bij de bepaling of een vergoeding tot stand komt (op basis van normering of op basis van feitelijke kosten) andere getallen voor het aantal m² als uitgangspunt dan de VNG. Dit houdt in dat bij toekenningen voor voorzieningen kleiner dan 420 m² wordt uitgegaan van de feitelijk voorziene kosten per geval.
- **Artikel 39:** In afwijking van de VNG-verordening heeft Oss een toevoeging gemaakt bij lid 2: overeenstemming tussen gemeentebestuur en schooldirecties prevaleert boven de verordening. Dit uitgangspunt noemen de betrokkenen het 'consensusmodel'. De verordening fungeert als vangnet⁵, mochten schoolbesturen en gemeente er niet uitkomen. De doelstelling is dat in het IHP-overleg consensus wordt bereikt.

Hoewel de raad dus formeel een verordening vaststelt, wordt de precieze richting in het onderwijshuisvestingsbeleid bepaald door de afspraken die schoolbesturen en gemeente maken binnen het door de raad ter beschikking gestelde budget in de programmabegroting. De beleidsnota's waarin de raad voor deze discussie tussen schoolbesturen en college richtinggevende uitspraken heeft gedaan, worden besproken in paragraaf 5.3 en 5.4.

5.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

In de verordening staan de verantwoordelijkheden, rollen en taken van de gemeente (college en raad) en de schoolbesturen. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van hun aanvragen voor nieuwbouw of verbouw, die moeten voldoen aan de criteria uit de verordening. De verzoeken moeten voor februari bij het college binnen zijn. Na de toetsing en beoordeling van deze aanvragen vindt er individueel overleg plaats tussen het college en de schoolbesturen over de budgetten. Dit leidt tot het uiteindelijke programma van toegewezen huisvestingsaanvragen dat de gemeente zal bekostigen (zie tabel 1).

⁴ Verslag IHP-overleg Oss, 20 april 2009, pg. 3.

⁵ Algemene toelichting "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs", 11 februari 2010, pg. 23.

Tabel 1: Procedure aanvragen⁶

t	Maand	Handelingen	Verantwoordelijkheden [onderzoekers]
t-2	aug	overleg over de verordening	
	okt	vaststelling/wijziging verordening	raad stelt verordening vast
t-1	jan	indiening aanvragen jaar t	schoolbesturen
	feb	formele toets aanvragen / begrotingsvoorbereiding	college toetst de aanvragen
	mrt	ambtelijke voorbereiding / bepalen kosten aangevraagde voorzieningen	ambtelijke organisatie
	apr	overleg met aanvragers	college
	mei	voortontwerp programma / overleg over budget met portefeuillehouders	college
	jun	raadsvoorstel programma	college
	jul	overleg met schoolbesturen	college
	okt	vaststelling gemeentebegroting inclusief huisvestings- budget	raad stelt begroting vast
	nov	vaststelling programma	college
	dec	overleg wijze van uitvoering / offertes aanvragen	college
t	jan	uitvoering programma	college
	feb	toets bouwplannen	college
	mrt	toets gewijzigde omstandigheden	college

In de verordening staan de verantwoordelijkheden voor de raad, het college en de schoolbesturen. Het zogenoemde vangnet biedt daarmee helderheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. De verordening, het raadsvoorstel en de Nota van toelichting zijn volgens ons op één punt onduidelijk: namelijk of het college of de raad het uiteindelijke programma vaststelt. Het raadsvoorstel omschrijft deze rolverdeling als volgt:

*"Het college wordt verantwoordelijk voor de vaststelling van het huisvestingsprogramma en -overzicht. Ook een eventueel budgetplafond wordt door het college vastgesteld. De rol van de raad beperkt zich derhalve tot het vaststellen van het bedrag op de begroting dat beschikbaar is voor onderwijshuisvesting."*⁷

De Nota van toelichting schrijft over het consensusmodel:

*"De uitkomsten van het consensusmodel zullen tot de vaststelling van een programma (de beschikkingen) door de gemeenteraad moeten leiden."*⁸

⁶ Algemene toelichting "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs", 11 februari 2010, pg. 8. De rechterkolom met de verantwoordelijkheden is door de onderzoekers bijgevoegd.

⁷ Raadsvoorstel Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Oss 2010, 11 februari 2010, pg. 2.

⁸ Algemene toelichting "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs", 11 februari 2010, pg. 4.

Ook in tabel 1 wordt expliciet gesproken over een 'raadsvoorstel programma'. De tekst van de verordening zelf laat deze taakverdeling in het midden:

*"Het programma en het overzicht worden vastgesteld op uiterlijk 31 december (...)."*⁹

5.2.3 Praktische rolinvulling

In de praktijk vervult de raad geen rol in de vaststelling van het programma van gehonoreerde huisvestingsaanvragen. De raadsbetrokkenheid beperkt zich op basis van de verordening tot het vaststellen van de gemeentebegroting en het daarin opgenomen huisvestingsbudget. Tot einde van 2012 heeft de raad via losse kredietvoorstellen op het niveau van individuele huisvestingsvraagstukken gestuurd op onderwijshuisvesting.¹⁰ Daarmee stelt de raad nu, in lijn met de verordening, het huisvestingsbudget met de begroting vast. In het proces van voorjaarsnota 2013 en programmabegroting 2014-2017 zal een afweging worden gemaakt over structurele financiering van onderwijshuisvesting op basis van een Meerjarig Investeringsprogramma.

Het consensusmodel speelt een grote rol bij de rolinvulling in de praktijk. In het IHP-overleg spreken schoolbesturen en college over de keuzes die de gemeente wil maken inzake investeringen in de onderwijshuisvesting. Hoewel er op papier voldoende duidelijkheid lijkt te bestaan over de rollen en taken van college, raad en schoolbesturen, leidt de verdeling van verantwoordelijkheden volgens geïnterviewden zeker weleens tot discussie in het IHP-overleg. Met name de mate waarin de gemeente ook een meer regisserende rol op het onderwijsveld zou kunnen pakken in plaats van meer *sec* te sturen op m² wordt in gesprekken benoemd. Anderzijds geven geïnterviewden aan dat schoolbesturen soms een grotere verwachting hebben van de mate waarin de gemeente kan sturen dan dat de bevoegdheden formeel reiken. Daarnaast is in één casus de afstemming in het IHP-overleg niet gevolgd door een formele bevestiging in een college- of raadsbesluit, waardoor het schoolbestuur nu een claim bij de gemeente heeft liggen (zie hoofdstuk 6, voorbeeld 3). Ook is in de interviews aangegeven dat de discussie over het al dan niet honoreren van huisvestingsverzoeken soms als 'spanningsvol' wordt ervaren: belangentegenstellingen tussen gemeente en schoolbesturen, maar ook tussen schoolbesturen onderling, kunnen het overleg op scherp zetten.

5.3 Doelen en beoogde effecten

De raad stelt jaarlijks het budget voor onderwijshuisvesting vast in de programmabegroting. Dit budget vormt het kader waarbinnen het college in overleg met de schoolbesturen onderwijshuisvesting kan financieren en vormgeven. Naast het jaarlijks vast te stellen budget voor onderwijshuisvesting heeft de gemeente beleidskaders vastgesteld, die raakvlakken hebben met de wijze waarop de gemeente haar huisvestingsplicht vorm geeft.

⁹ Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, 11 februari 2010, artikel 11 sub 2.

¹⁰ Collegevoorstel Financiering onderwijshuisvestingsbeleid, 25 september 2012.

5.3.1 Integraliteit beleid

Overkoepelend biedt het visiedocument "Participatie op eigen kracht!" (Visiedocument gemeente Oss, februari 2011) een eerste beleidskader. Het document ziet een robuuste *basisinfrastructuur* als een belangrijke randvoorwaarde om jongeren te laten participeren in de samenleving. Onder deze infrastructuur vallen ook "onderwijshuisvesting en ander gemeentelijk vastgoed voor cultuur en educatie".¹¹ Het visiedocument bevat algemene lijnen, maar werkt deze niet uit in concrete doelstellingen of verwijzingen naar onderliggende beleidsnota's. Ten aanzien van de 'robuuste basisinfrastructuur' merkt het college bijvoorbeeld op dat deze van goede kwaliteit is, maar dat duidelijk is dat bezuinigd moet worden vanwege de ontgroening van de Osse bevolking. Als randvoorwaarde voor deze bezuinigingen noemt het college dat de 'kern' van de infrastructuur behouden moet blijven, maar het college werkt verder niet uit wat deze 'kern' precies is. Ook de ontwikkeling en het beheer van de horizonscholen en het stimuleren van leer-werktrajecten (de Talentencampus) stipt het college kort aan als aandachtspunten.

De verschillende beleidskaders (figuur 2) lijken als separate stukken naast elkaar te bestaan die, deels redenerend vanuit dezelfde problematiek, echter wel raakvlakken hebben. Geïnterviewden geven aan dat samenhang op ambtelijk niveau wordt geborgd door periodieke overleggen binnen het team onderwijs (eens in de 4 weken) en dat op het niveau van het begrotingsprogramma Jeugd (eens in de 8 weken) de samenhang wordt bewaakt. In de gesprekken met schoolbesturen in het kader van dit rekenkameronderzoek wordt aangegeven dat de versnippering binnen de gemeentelijke organisatie ertoe leidt dat van een echt integraal voorzieningenbeleid in de beleving van de gesprekspartners geen sprake is. Een voorbeeld uit de praktijk is een voorstel voor de Stuurgroep Horizonscholen dat als doelstelling bevat:

"Er is een dekkend opvang- en onderwijsaanbod in de wijken en kernen van Oss. De IKC-ontwikkeling¹² hoeft niet te betekenen dat alle voorzieningen in een gebouw gehuisvest zijn."¹³

Het voorstel legt geen verbinding met het komend onderzoek naar het gewenste voorzieningenniveau in de wijken en kernen dat vanuit het Integraal voorzieningenbeleid zal worden uitgevoerd (de zogenaamde "Voorzieningenkaart 2030").

5.3.2 Collegebeleid horizonscholen (2011)

De collegedoelstellingen voor de horizonscholen (brede scholen) staan in de "Notitie doorontwikkeling horizonscholen" (2011). Het college kiest ervoor om de onderstaande beleidsdoelstellingen van het horizonschoolbeleid 2006-2010 voor de periode 2011-2014 opnieuw te accorderen:

1. verbeteren en vergroten van ontwikkelingskansen voor kinderen in hun directe omgeving;

¹¹ Gemeente Oss: Participatie op eigen kracht! Visiedocument Jeugd- en Onderwijsbeleid, februari 2011, pg. 6.

¹² IKC staat voor Integraal Kind Centrum.

¹³ Voorstel stuurgroep Horizonscholen, *Op weg naar integrale kindcentra in de gemeente Oss*, vastgesteld 1 juli 2010.

2. bevorderen van ouderparticipatie, door het betrekken van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen en het stimuleren van de zelfredzaamheid van ouders;
3. realiseren van een ononderbroken schoolloopbaan voor kinderen van 0-12 jaar;
4. het leveren van een gerichte bijdrage aan de leefbaarheid van de wijk.

Het college wil wijkgerichte horizonscholen, die een ontmoetingsplek voor de wijkbewoners zijn en zo de 'leefbaarheid' vergroten. De doelstelling bevat geen operationalisering van het begrip leefbaarheid. Uit de raadsworkshop die in het kader van dit onderzoek is gehouden, bleek dat de aanwezige raadsleden geen duidelijk beeld hadden van het beoogde maatschappelijke effect van de horizonscholen om een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van de wijk.

In 2009 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het lopende beleid.¹⁴ Hieruit bleek dat de horizonscholen zich in de afgelopen jaren weliswaar in de gewenste richting ontwikkelden, maar dat de gewenste verdiepingsslag naar een verdere inhoudelijke doorontwikkeling en samenwerking tussen partners nog niet werd bereikt. Binnen de tot dan toe gehanteerde werkwijze (waarbij de gemeente als 'projectleider' een actieve rol had) werden de doelstellingen van het horizonschoolbeleid op locatieniveau onvoldoende bereikt. Daarom zijn de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en het Vastgoedbedrijf van de gemeente Oss een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om het beheer van de horizonscholen op een andere manier te organiseren. Hierbij onderzocht de ambtelijke organisatie ook de mogelijkheid om beheer en onderhoud meer aan de locaties zelf over te laten. Dit sloot aan bij het verzoek van de partners om meer autonomie op dit gebied.

De raad sprak in het voorjaar van 2012 voor het laatst over de horizonscholen. De raad heeft toen ingestemd met een voorstel om samenwerking tussen partners binnen een horizonscholen middels subsidies te stimuleren en te faciliteren. In de in het kader van dit onderzoek gehouden raadsworkshop komt naar voren dat er in het voorjaar van 2012 een evaluatie is aangekondigd door het college. Vooralsnog is deze evaluatie niet uitgevoerd.

Uit de gesprekken blijkt dat er een succesvol voorbeeld is van aansturing van een Kindcentrum door het onderwijs (Schadewijk). Dit Kindcentrum is door het onderwijs, de kinderopvang en het peuterwerk zelf gerealiseerd, zonder aanvullende subsidies vanuit de gemeente Oss.

5.3.3 Integraal voorzieningenbeleid (v.a. 2010)

In de programmabegroting 2013 wordt gesproken over een herziening van de onderwijshuisvesting in relatie tot krimp, om leegstand of overcapaciteit te voorkomen. De gemeente streeft naar het optimaal benutten van onderwijsaccommodaties om aldus leegstand te vermijden, bijvoorbeeld door scholen te verhuizen of door onderwijsgebouwen ook te gebruiken voor wijk- of dorpshuisfuncties.¹⁵

¹⁴ Oplegnotitie bij *De Horizon dichterbij... Samen werken aan opvoeding en onderwijs. Tussenevaluatie Osse Horizonschoolbeleid*, 30 september 2009, pg. 7.

¹⁵ Gemeente Oss: Programmabegroting 2013-2016, pg. 24.

Deze ontwikkeling ligt in het verlengde van de nota "Integraal voorzieningenbeleid Oss: Vooruitzien in voorzieningen", die de raad op 11 februari 2010 vaststelde. Hierin staat de procedure voor besluitvorming over het aanbod van gemeentelijke accommodaties, die moet leiden tot een meer efficiënte inzet. In de programmabegroting 2012-2015 heeft de gemeente voor het IVB een structurele ombuiging opgenomen, die oploopt tot € 250.000 in 2015.¹⁶ Daarbij staan drie uitgangspunten centraal:

1. optimaliseren van het gebruik van bestaande accommodaties (beter benutten bestaande voorzieningen);
2. hetgeen op termijn leidt tot minder vierkante meters gemeentelijke voorzieningen (minder meters);
3. en tot het verhogen van het financiële en maatschappelijke rendement tegen een lager kostprijsniveau (meer opbrengsten en minder kosten).

Het Vastgoedbedrijf van de gemeente Oss is samen met de dienst Stadsbeleid verantwoordelijk voor de uitvoering van het Integraal Voorzieningenbeleid. Op deze manier is het Vastgoedbedrijf bij de onderwijshuisvesting betrokken. De programmabegroting 2013 geeft in een aparte paragraaf de stand van zaken van het integraal voorzieningenbeleid. Hierin meldt het college over de uitwerking van het IVB:

- Vanaf 2013 wordt gewerkt aan de Voorzieningenkaart 2030, waarin de optimale verdeling van voorzieningen over de gemeente in de toekomst wordt vastgelegd. Op de Voorzieningenkaart 2030 zal ook de meerjarige investerings- en onderhoudsplanning worden gebaseerd, "die ter besluitvorming kan worden ingebracht in de programmabegroting. Ad hoc besluitvorming naar aanleiding van incidenten bij afzonderlijke gebouwen is dan niet langer aan de orde."¹⁷
- De gemeente richt een zogeheten Makelpunt in om te bemiddelen tussen vraag naar en aanbod van ruimte voor maatschappelijke activiteiten.
- De Voorzieningenkaart 2030 zal ook nadrukkelijk een rol gaan spelen bij de discussie rondom onderwijshuisvesting: "In het voorjaar van 2013 zal de nieuwe leerlingenprognose worden vastgesteld. Op basis hiervan zullen gesprekken worden gevoerd met het domeinoverleg onderwijs (overleggen tussen de domeinen cultuur, de sport, de zorg, het onderwijs en het ontmoeten & recreëren). In 2013 zullen deze gesprekken niet alleen in het teken staan van de ontgroening, maar ook in het teken van de Voorzieningenkaart 2030. Dit betekent dat met meer partijen overleg wordt gevoerd. Niet alleen met het onderwijs, maar ook met burgers, met dorps- en wijkraden en met de besturen van dorpshuizen, sportverenigingen en instellingen, die in een bepaald gebied maatschappelijke activiteiten organiseren."¹⁸ Geïnterviewden benadrukken het belang van een goede dialoog met de diverse partners gedurende het proces.

Het Integraal Voorzieningenbeleid heeft een sterk financiële prikkel. De gemeente Oss kent een overschot aan maatschappelijk vastgoed (waaronder onderwijshuisvesting) en de behoefte aan

¹⁶ Gemeente Oss: Programmabegroting 2013-2016, pg. 83.

¹⁷ Gemeente Oss: Programmabegroting 2013-2016, pg. 137.

¹⁸ Gemeente Oss: Programmabegroting 2013-2016, pg. 138.

specifiek m² onderwijshuisvesting neemt af door ontgroening en teruglopende leerlingaantallen. Begin 2013 worden de voorzieningen in beeld gebracht middels de Voorzieningenkaart 2030. Dit levert ook een beeld van de besparingen die het IVB gaat opleveren voor de gemeente.

5.4 Financiële en technische kaders

5.4.1 Aanpassing wijze dekking onderhuisvesting

Tot de programmabegroting 2012 waren de middelen voor onderwijshuisvesting niet structureel in de programmabegroting opgenomen. De middelen werden via separate besluitvorming gedekt uit de reserve Lokaal Maatwerk en met investeringskredieten per schoolgebouw voor vervangende nieuwbouw of grootschalige renovatie. In mei 2011 stelde het college een bekostigingsplafond¹⁹ (ex. art. 11 Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs) vast, wat leidde tot één samengevoegd krediet Investerings Algemeen Onderwijshuisvesting. Dit voorstel beoogde optimale benutting van de in gebruik zijnde en (deels) leegstaande onderwijsvoorzieningen. Hiervoor werd van de schoolbesturen gevraagd om samen met de gemeente te zoeken naar budgetneutrale oplossingen.²⁰ De boodschap was kort samengevat: de gemeente wil een maximaal bedrag uitgeven voor onderwijshuisvesting; daarbinnen moeten de knelpunten worden geprioriteerd. Uit de Leerlingenprognose 2011, behandeld in het gecombineerde IHP van het primair onderwijs (IHP-PO) en van het voortgezet onderwijs (IHP-VO) van 28 maart 2011, bleek dat het aantal leerlingen voor het basisonderwijs vanaf 2010 krimpt. Met ingang van 2016 geldt dit ook voor het VO. Daarnaast kon op basis van wet- en regelgeving worden geconcludeerd dat binnen het totale arsenaal van onderwijshuisvesting binnen de gemeente Oss voldoende m² beschikbaar waren om alle leerlingen te huisvesten. Bovendien stond de gemeente Oss voor een bezuinigingsopgave.

Kanttekening in het collegebesluit over het instellen van het bekostigingsplafond is dat de raad niet is betrokken bij het besluit over het instellen van een krediet:

*"Het investeringskrediet Onderwijshuisvesting Algemeen is gevormd bij B&W in november 2011 met het besluit Bekostigingsplafond. Dit besluit is onbedoeld niet vermeld in de programmabegroting van 2012-2015 en het verdient aanbeveling dit nu alsnog te doen in de programmabegroting van 2013-2016."*²¹

Na de bundeling van de diverse kredieten in één krediet onderwijshuisvesting, zette het college eind 2012 de stap om de dekking van de lasten voor onderwijshuisvesting van een los krediet om te zetten in structurele begrotingsruimte.²² In het voorstel wordt de kanttekening geplaatst dat deze wijziging de beleidsvrijheid van het college en de raad vermindert, omdat er sprake is van structurele verwerking van de lasten van onderwijshuisvesting in de programmabegroting en niet van separate raadsvoorstellen. Bij de voorjaarsnota 2013 en programmabegroting 2014-2017 zal deze verwerking plaatsvinden. De maatregel betekent concreet dat er twee budgetten worden toe-

¹⁹ Collegevoorstel Onderwijshuisvesting Bekostigingsplafond 2011, 31 mei 2011, pg. 1.

²⁰ Onderwijshuisvesting bekostigingsplafond 2011.

²¹ Collegevoorstel Financiering onderwijshuisvestingsbeleid, 25 september 2012, pg. 5.

²² Collegevoorstel Financiering onderwijshuisvestingsbeleid, 25 september 2012.

gevoegd aan de programmabegroting: het exploitatiebudget Onderwijshuisvesting Algemeen en een investeringskrediet Onderwijshuisvesting Algemeen. Gelijktijdig met het structureel maken van de dekking werden kredieten beschikbaar gesteld om enkele lopende zaken uit de voorgaande collegeperiode af te ronden.²³ De twee budgetten worden op onderstaande wijze ingezet:

- **exploitatiebudget:** kosten voor kleine aanpassingen tot € 10.000 en bestaande tijdelijke huisvesting. Dit zijn uitgaven om een gebouw tijdens de levensduur in goede gebruiksstaat te houden;
- **investeringskrediet:** investeringen voor aanpassingen en grootschalige renovatie/vervangende nieuwbouw op basis van de wettelijke taak én het Integraal Voorzieningenbeleid.²⁴ Dit zijn kosten voor nieuwbouw of om de levensduur van een bestaand gebouw te verlengen.

Met de maatregel beoogde het college de investeringen in het onderwijshuisvestingsbeleid minder ad hoc en meer gestructureerd te laten plaatsvinden. Het financiële kader is richtinggevend geworden in het IHP-overleg. De beschikbare begrotingsruimte vormt nu het kader voor het IHP-overleg in plaats van de incidentele kredieten die de raad beschikbaar stelde. In de praktijk ervaren sommige van de geïnterviewde schoolbesturen het financiële kader van de gemeente als het sturen op m² met zo laag mogelijke kosten. Dit roept bij schoolbestuurders de vraag op of deze wijze van sturen nog wel recht doet aan goede onderwijsvoorzieningen en duidelijke lange termijn keuzes gericht op de kwaliteit van onderwijs.

5.4.2 Beleidskaders onderhoud

Het college heeft in het "Beheerplan gemeentelijke gebouwen 2008-2010" de beheerplannen vastgesteld om de 108 gemeentelijke gebouwen langdurig in stand te houden op basis van een gelijkblijvende functie. Hierbij vormen de Wet op het primair onderwijs en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs het kader voor het onderwijsniveau van schoolgebouwen.²⁵ Op basis van een landelijk veel gebruikte methodiek voor het bepalen van de technische staat van een gebouw (NEN2767)²⁶ heeft de gemeente Oss het ambitieniveau voor het onderhoud van de schoolgebouwen bepaald op een 'sober en doelmatig niveau' (conditieniveau 3). Via een gestandaardiseerde opname kan de gemeente het onderhoudsniveau 'meten' en zo controleren. Het beheerplan bevat een onderhoudsplanung met financiële doorvertaling tot 2057. Het jaarlijkse onderhoudsbudget is afgeleid van de gemiddelde onderhoudskosten (gemiddelde jaarlijkse onderhoudsopgaven van € 598.361 exclusief BTW).²⁷ Incidentele tekorten en overschotten worden via een incidentele be-

²³ Collegevoorstel Financiering onderwijshuisvestingsbeleid, 25 september 2012, pg. 1.

²⁴ Bijlage bij B&W-besluit 25 september 2012 "Financiering onderwijshuisvesting", pg.3

²⁵ Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen 2008 t/m 2010, 12 februari 2008, pg. 3.

²⁶ Het Nederlands Normalisatie instituut (NEN) ontwikkelt normen en toetsingscriteria om afspraken te kunnen maken over producten en diensten. De systematiek van de conditiemeting van gebouwen (NEN2767) geeft op basis van de beoordeling van verschillende elementen van een gebouw een oordeel over de conditie (onderhoudsstaat) ervan. Hierin onderscheidt het NEN 6 conditieniveaus: 1. Uitstekende conditie (nieuwbouwkwaliteit), 2. Goede conditie (goed representatief, bedrijfszeker en technisch niveau), 3. Redelijke conditie (sober en doelmatig niveau), 4. Matige conditie (minimaal niveau met voorkomen vervolgschade), 5. Slechte conditie (minimaal onderhoudsniveau, gevolgschade en gebruik onder minimale condities), 6. Zeer slechte staat (technisch rijp voor sloop).

²⁷ Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen 2008 t/m 2010, 12 februari 2008, pg. 16-17.

grotingswijziging verrekend met een onderhoudsvoorziening.²⁸ De uitvoering van het onderhoud heeft de gemeente integraal aanbesteed aan een combinatie van lokale en regionale bedrijven.

Meerjaren onderhoudsplanningen (MOP) brengen het onderhoud voor de komende jaren in beeld. Sinds 2012 wordt de MOP niet meer door de gemeente opgesteld, maar door de partij die ook het onderhoud uitvoert. De gemeente controleert de planningen en bereikt overeenstemming over de uit te voeren werkzaamheden. De schoolbesturen zijn in de gelegenheid om de onderhoudsplanningen mee te lezen. In de gesprekken met de schoolbesturen is naar voren gekomen dat er twijfel bestaat of de gemeente goed zicht heeft op de staat van gebouwen, omdat verschillende inspecteurs soms verschillend oordelen over de staat van de gebouwen. Dit geeft aan dat een onderhoudsniveau in de beleving van de schoolbestuurders geen absolute waarde is.

5.5 Evaluatie en leervermogen

De gemeente Oss heeft in de periode 2009-2012 bijgestuurd op onderwijshuisvesting. De bijsturing vond plaats op basis van de evaluatie van lopend beleid en op basis van de gevolgen van actuele ontwikkelingen (onder andere wetgeving en demografie). Dit betroffen de onderstaande momenten:

- Bij de horizonscholen is het niet behalen van de beoogde doelstellingen gekoppeld aan de gekozen beheerconstructie. In de beginfase nam de gemeente het voortouw in het organiseren van beheer om de participanten te ontlasten en hen zo ruimte te bieden om te gaan samenwerken. Op basis van de evaluatie heeft de gemeente ervoor gekozen het beheer bij de participanten zelf neer te leggen en via subsidiesturing actiever in te zetten op samenwerking.
- Eind 2012 zette het college de stap om de dekking van de lasten voor onderwijshuisvesting via losse kredietvoorstellen om te zetten in een structureel bekostigingsplafond in de programmabegroting. Hiermee wilde het college de investeringen meer structureren en minder ad hoc beslissingen nemen, Het collegevoorstel biedt de onderstaande analyse volgens een vastgesteld format:

Aanleiding: Diverse schoolbesturen hebben extra (nood-)huisvesting aangevraagd, andere gebouwaanpassingen door krimp.

Beoogd effect: Het optimaal gebruikmaken van (deels) leegstaande onderwijsgebouwen met medewerking van schoolbesturen.

Argumenten: De gemeente voldoet aan zijn formele huisvestingsplicht en kan op deze wijze een (impliciete) bezuiniging realiseren.

Kanttekeningen: Sturing op onderwijshuisvesting op basis van financiële gronden (het financieringsplafond) kan op gespannen voet staan met onderwijsinhoudelijke, organisatorische en kwalitatieve aspecten van het onderwijs. Het niet honoreren van uitbreidingsaanvragen kan tot onvrede leiden bij bevoegde gezagsorganen, betrokken ouders en leerlingen.²⁹

²⁸ Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen 2008 t/m 2010, 12 februari 2008, pg. 9.

²⁹ Collegevoorstel Onderwijshuisvesting Bekostigingsplafond 2011, 31 mei 2011.

- Ten aanzien van het onderhoud is per 2012 gekozen voor een integrale uitbesteding van de uitvoering van het onderhoud aan gemeentelijk vastgoed. De reden voor deze wijziging is dat hiermee een verbetering wordt verwacht van de kwaliteit van het onderhoud tegen minder middelen. Op het moment dat het onderhoud wordt aanbesteed, zijn er echter enkele voorzieningen die niet aan onderhoudsniveau 3 voldoen. Hoewel dit destijds bij de gemeente bekend was, is in de gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek naar voren gekomen dat dit niet de reden is geweest om het onderhoud aan te besteden. Op het moment dat uit de conditiemeting van gebouwen blijkt dat elementen van het gebouw onder het kwaliteitsniveau zakken, dan worden deze meegenomen in het opstellen van de meerjaren onderhoudsplanningen.
- Uit interviews en IHP-verslagen blijkt daarnaast dat de consequenties van een eventuele doordecentralisatie van de middelen voor onderhoud van primair onderwijs binnen de gemeente worden voorbereid. Ook in het IHP-overleg is al gesproken over de mogelijke overdracht per 1 januari 2015: "Het is immers voorstelbaar dat in de loop van 2014 blijkt dat bijvoorbeeld in 2015 een dak moet worden vervangen. Afgesproken wordt dat zo snel mogelijk gestart zal worden, zowel door de schoolbesturen als door de gemeente, met het in beeld brengen van eventuele knelpunten en hierover met elkaar in gesprek te gaan. Hiermee wordt vermeden dat in de loop van 2014 op de valreep discussies ontstaan, die dan onder grote tijdsdruk moeten worden beslecht."³⁰
- Het Integraal voorzieningenbeleid is vanaf 2010 vormgegeven. In reactie op verwachte ontgroening en krimp van het aantal leerlingen wilde het college komen tot integrale bestuurlijke besluitvorming over maatschappelijk vastgoed. Met het beleid wil de gemeente leegstand van gebouwen voorkomen en stimuleren dat de bestaande maatschappelijke voorzieningen optimaal worden benut. Uit de gesprekken blijkt dat het beleid ook is onderbouwd vanuit de noodzaak tot financiële beheersing van het onderwijsvastgoed. Met het IVB wil de gemeente anticiperen op demografische ontwikkelingen.

5.6 Beoordeling toetsingskader "Beleid"

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 1 t/m 5 aan de orde gekomen. Aan deze deelvragen is het toetsingskader gekoppeld, dat in onderstaande tabel is weergegeven en aan de hand van de beschrijving in dit hoofdstuk is getoetst. Op basis van de bovenstaande bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de onderstaande beoordeling van het toetsingskader:

Toetsingscriterium	Beoordeling
College en/of raad hebben beleidsdoelen en uitgangspunten voor onderwijshuisvesting vastgesteld.	Komt overeen – De verordening voorziet in doelstellingen en uitgangspunten voor de onderwijshuisvesting. Als het op overeenstemming gericht overleg (IHP-overleg) niet tot overeenstemming leidt, heeft de gemeente beleidsdoelen en uitgangspunten om op terug te vallen.

³⁰ IHP-PO/VO, 21 januari 2013, pg.2.

Doelstellingen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.	Komt deels overeen – De doelstellingen in de verordening zijn specifiek, meetbaar geformuleerd. Omdat het IHP-overleg binnen het consensusmodel belangrijker is dan de verordening, zijn doelstellingen minder hard en is ruimte in de te hanteren doelstellingen om tot overeenstemming te komen.
Het beleid is gekoppeld aan een kaderstellende visie op vorm, inhoud en aanbod van het onderwijs.	Komt beperkt overeen – Het beeld van onderwijspartijen en de gemeenteraad is dat een kaderstellende visie ontbreekt. De samenhang tussen horizontalscholenbeleid en onderwijsvesting is niet volledig uitgewerkt. In het verleden werd op ad hoc basis in het huisvestingsbeleid geïnvesteerd. Nu wordt er strakker gestuurd op het aantal m ² .
Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en op basis hiervan wordt geadviseerd over bijstelling of handhaving.	Komt overeen – In 2010 is de verordening onderwijshuisvestingsbeleid aangepast. Daarnaast heeft het college vanaf 2013 aangestuurd op enkele wijzigingen in de financieringssystematiek en het integraal behandelen van maatschappelijk vastgoed (IVB).
De gemeente neemt de (mogelijke) gevolgen van toekomstige ontwikkelingen (in bijvoorbeeld wetgeving en demografie) navolgbaar mee in de beleidsvoorbereiding	Komt overeen – De gemeente toont dat de voorspelde krimp en de bezuinigingen worden meegenomen in de beleidsvoorbereiding. Hoewel de beleidskaders niet specifiek daarop zijn aangepast, blijkt dat de gemeente in de praktijk invulling geeft aan toekomstige ontwikkelingen. Zo wordt er na 2010 weer strakker gestuurd op m ² en is het IVB opgesteld om te anticiperen op demografische ontwikkelingen.
De gemeente heeft onderbouwde financiële en technische kaders opgesteld voor onderwijshuisvesting.	Komt overeen – In 2012 heeft het college in de notitie financiering onderwijshuisvestingsbeleid onderbouwde financiële kaders aangegeven, die worden doorvertaald naar de programmabegroting. Ten aanzien van het onderhoud zijn de technische kaders onderbouwd en vastgelegd op onderhoudsniveau 3. Met een gestandaardiseerde conditiemeting kan dit niveau aan de hand van criteria worden beoordeeld.
Het beleid is in overeenstemming met de wettelijke (landelijke) kaders.	Komt overeen – In de verordening is gebruikgemaakt van de modelverordening van de VNG. Omdat deze modelverordening in overeenstemming is met de wettelijke kaders is het beleid in Oss er ook mee in overeenstemming.
Tussen betrokken partijen bestaat een heldere taakverdeling met betrekking tot uitvoering, financiering en verantwoording van beleid.	Komt deels overeen – In het beleid is niet duidelijk of het programma van onderwijshuisvestingsaanvragen mede door de raad wordt vastgesteld. Tussen schoolbesturen en het college zijn ten aanzien van het aantal m ² en het lopende onderhoud de verantwoordelijkheden en rollen duidelijk. Investeringsen worden in overleg besproken en dat maakt de rol- en taakverdeling van het college en de

	schoolbesturen op dit punt minder statisch. Ook bij actuele issues, zoals de leerlingfluctuaties, is het overleg leidend in de taak- en rolverdeling.
--	---

HOOFDSTUK 6: UITVOERING

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk hoe de gemeente Oss uitvoering geeft aan de in hoofdstuk 5 beschreven beleidskaders voor onderwijshuisvesting. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvragen 6 t/m 10.

6. Welke activiteiten zijn ondernomen en welke instrumenten zijn ingezet door de gemeente Oss om de beoogde effecten te bereiken?
7. In hoeverre ligt de gemeente op koers en/of zijn de door de gemeente gestelde maatschappelijke doelen bereikt?
8. In hoeverre is de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid efficiënt/doelmatig?
 - a. Hoe verhoudt de inzet van geld zich tot het beschikbare budget?
 - b. Welke bijdrage leveren de formele overlegstructuren tussen gemeente en schoolbesturen aan een efficiënte uitvoering?
 - c. Welke bijdrage levert informeel overleg met schoolbesturen aan een efficiënte uitvoering?
 - d. Hoe gaat de gemeente om met de verschillende belangen binnen de bekostigings-systematiek?
9. In hoeverre opereert de gemeente Oss binnen de geformuleerde kaders (financieel en beleidsmatig)?
10. Hoe ervaren de partners de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, hoe ervaren zij de samenwerking met de gemeente en waar zien zij kansen voor verbeteringen?

De gemeente heeft in de onderzoeksperiode door afstemming in het IHP-overleg en via individuele contacten met schoolbesturen gestuurd op vierkante meters onderwijshuisvesting en het handhaven van het onderhoudsniveau 3 voor de schoolgebouwen.

In de volgende drie paragrafen gaan we in op deze drie niveaus waarop de gemeente vooral activiteiten heeft ondernomen. In de blauwe tekstvakken lichten we enkele concrete ontwikkelingen toe ter illustratie van de wijze waarop afstemming en besluitvorming plaatsvindt. Het Horizonscholenbeleid wordt behandeld voor zover dit raakvlakken heeft met onderwijshuisvesting.

6.1 Aantal m2 onderwijshuisvesting in relatie tot investeringen

De gemeente heeft de wettelijke plicht te zorgen voor voldoende vierkante meters aan onderwijshuisvesting. De bepalingen in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs vormen het formele kader voor het benodigd aantal vierkante meters. Geïnterviewden geven aan dat de gemeente tot ongeveer 2010 in de praktijk extra marges hanteerde bovenop de minimale wettelijke vereisten; de gemeente kon het zich permitteren om extra te investeren bovenop het wettelijk minimum

en de investeringen in onderwijshuisvesting waren niet planmatig. Een voorliggend verzoek werd naar redelijkheid beoordeeld, aldus geïnterviewden. Onder invloed van bezuinigingen en krimp, maar ook door een omslag die binnen het Vastgoedbedrijf van de gemeente is gemaakt en het ontwikkelen van het Integraal Voorzieningenbeleid, is de verordening nu weer sterker de basis onder de overleggen met de schoolbesturen.³¹ Vanaf 2010 worden de investeringen in onderwijshuisvesting planmatiger benaderd. Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie is gebleken dat waar er voorafgaand aan de professionaliseringsslag sprake was van meer 'ad hoc' investeringen met aparte kredietbesluiten gericht op het oplossen van aanwezige knelpunten, de gemeente nu toewerkt naar meer planmatige investeringen en structurele financiering. Sinds 2010 gebruikt de gemeente ook de leerlingenprognose en de verordening weer voor capaciteitsberekeningen. In het IHP-overleg van 17 november 2010 lichtte de gemeente aan de schoolbesturen toe dat na het gereed komen van de leerlingenprognose in maart 2011 wordt gestart met de herijking van het meerjarig onderwijshuisvestingsbeleid. "Mede gezien door nieuwe uitdagingen, zoals het behouden van kwaliteit van onderwijs en gebouwen en de keuzevrijheid van ouders door de krimp van het aantal leerlingen."³² Uit de IHP-verslagen en collegevoorstellen blijkt dat sinds 2011 geen aanvragen voor extra m² huisvesting werden gehonoreerd op basis van de totale capaciteit binnen de gemeente.³³

Voorbeeld 1 uitvoering: Nieuwbouw praktijkschool De Singel

In 2009 benadrukt het schoolbestuur van Het Hooghuis in het IHP-overleg de ernst van de problematiek van de huisvesting van de praktijkschool. Hierbij verwijst het bestuur naar een onderzoek van ICS (Informatie en adviescentrum schoolaccommodaties), waaruit zou blijken dat door een groei van leerlingen ook het aantal m² moet toenemen en dat vanuit het oogpunt van functionaliteit nieuwbouw of verbouw zeer wenselijk is.³⁴ In het IHP-overleg van 23 juni 2010 volgt een nieuw pleidooi voor uitbreiding, waarna gemeente en schoolbestuur individueel het gesprek aangaan.³⁵ In het IHP-overleg van november 2010 geeft de gemeente aan dat de kans gering is dat de gemeenteraad de komende collegeperiode instemt met een investeringskrediet voor nieuwbouw, omdat de gemeente volgens de Verordening voldoet aan haar huisvestingsplicht en omdat de begroting waarschijnlijk geen ruimte biedt voor een dergelijke investering.³⁶

In 2010 volgen gesprekken tussen de gemeente en Het Hooghuis, waarbij een investeringskrediet beschikbaar wordt gesteld voor renovatie, maar niet voor nieuwbouw.³⁷ Omdat uit de doelmatigheidsanalyse door Het Hooghuis blijkt dat het gebouw niet meer voldoet, maakt Het Hooghuis zelf budget vrij om de school leefbaarder te maken totdat er een definitieve oplossing is gevonden.³⁸ In het IHP-overleg van 19 januari 2012 meldt de gemeente dat verschillende scenario's worden onderzocht en dat na dit onderzoek het overleg met de Singelscholen weer wordt opgepakt.³⁹ Uit een onderzoek van Het Hooghuis blijkt dat bouwkundige aanpassingen verricht moeten worden aan de vloeren van 3 praktijklokalen.⁴⁰ Voor de praktijkschool is begin 2013 nog geen definitieve oplossing vastgesteld.

³¹ Bijlage bij B&W-besluit "Financiering onderwijshuisvesting", 25 september 2012, pg. 3.

³² IHP-PO, 17 november 2010, pg. 2.

³³ Bijlage bij B&W-besluit "Financiering onderwijshuisvesting", 25 september 2012, pg. 3.

³⁴ IHP-VO, 27 mei 2009, pg. 1.

³⁵ IHP-VO, 23 juni 2010, pg. 3.

³⁶ IHP-VO, 16 november 2010, pg. 2.

³⁷ Bijlage bij B&W-besluit "Financiering onderwijshuisvesting", 25 september 2012, pg. 3.

³⁸ IHP-VO, 30 juni 2011, pg. 2.

³⁹ IHP-PO/VO, 19 januari 2012, pg. 5.

⁴⁰ IHP-PO/VO, 16 mei 2012, pg. 4.

6.1.1 Investeringsplanning

In het IHP-overleg van 19 januari 2012 meldde de gemeente dat het meerjarig onderwijshuisvestingsbeleid voor het laatst was herijkt in de periode 2002-2004 en niet meer actueel was. In de begeleidende brief benoemde het college dat de gemeente werkte aan de twee schoolgebouwen die op dat moment aan renovatie toe waren (De Singel en de Elzeneind). Daarnaast constateerde het college: "kijkend naar de komende tien jaar zijn er geen grote investeringen te verwachten voor onderwijshuisvesting".⁴¹ Respondenten lichten toe dat dit slechts het geval is voor de noodzaak voor nieuwbouw in relatie tot uitbreiding voor de totale capaciteit. De gemeente heeft geen actueel inzicht in de benodigde vervangingsinvesteringen of renovaties die op de gemeente afkomen. Vanuit de organisatie wordt wel aan een dergelijke planning gewerkt, maar deze is nog niet beschikbaar.

Geïnterviewden geven aan dat de afwegingen over nieuwbouw of renovatie in de afgelopen jaren reactief waren. Schoolbesturen gaven aan wat de knelpunten waren en op basis hiervan werd in het IHP afgestemd welke school 'aan de beurt' was, waarna het college bij de raad budget aanvraag. Mede door de professionaliseringsslag wil de gemeente gaan werken met een investeringsplanning. Geïnterviewden geven aan dat de Voorzieningenkaart 2030 hiervoor belangrijke input zal leveren. De aard van de investeringen op basis van de losse kredietbesluiten, zoals tot het einde van 2012 gebruikelijk was, laten een 'ad hoc' aanpak van investeringen zien. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het de vraag is of deze investeringen door het college wel goed zijn verantwoord aan de raad. Verantwoording afleggen over investeringen en losse kredietbesluiten is moeilijker te organiseren dan verantwoording over een investeringsplanning met structurele financiering.

Voorbeeld 2 uitvoering: Scholencarrousel Ruwaard

Sinds 2010 vindt in het IHP-overleg al discussie plaats over een aantal knelpunten in de Osse wijk Ruwaard. Enerzijds bestaat binnen de horizonschool De Komeet een behoefte aan structurele uitbreiding in m² die nu wordt opgevangen met noodlokalen.⁴² Er ligt op dat moment al een voorlopig ontwerp, maar de partijen kunnen geen overeenstemming bereiken over de gedeelde ruimtes.⁴³ Tegelijkertijd is het gebouw van de Montessorischool de Elzeneind aan renovatie toe en heeft het 'te veel' m² huisvesting in het eigen gebouw.⁴⁴

In het IHP-overleg van 19 januari 2012 meldt de gemeente dat ze een pilot start om tot een duurzame oplossing te komen voor de diverse knelpunten en de krimp van het aantal kinderen in de wijk, omdat "iedereen ervan doordrongen is dat er iets moet gebeuren met de intentie dat er uiteindelijk een goed plan ligt, zodat de komende twintig jaar het onderwijs in de Ruwaard goed en duurzaam is en dat de ouders nog steeds iets te kiezen hebben".⁴⁵ In overleg met de directies, docenten en ouders besluiten gemeente en scholen om vier scholen te verhuizen naar andere schoolgebouwen, waardoor geen grootschalige renovatie nodig is voor de Montessorischool Elzeneind en waardoor geen permanente uitbreiding nodig is voor de Martinus van Beekschool. In het IHP-overleg in mei 2012 geeft de portefeuillehouder aan "blij te zijn dat de pilot voor de Ruwaard

⁴¹ IHP-PO/VO, 19 januari 2012, pg. 2.

⁴² IHP-PO, 17 november 2010, pg. 2.

⁴³ IHP-PO, 20 juni 2011, pg. 3.

⁴⁴ IHP-PO, 17 november 2010, pg. 2-3.

⁴⁵ IHP-PO/VO, 19 januari 2012, pg. 4.

is geslaagd". Hij geeft de schoolbesturen een compliment dat ze gekozen hebben voor het algemeen belang en de lange termijn en daarbij moeilijke keuzes hebben durven maken.⁴⁶

6.1.2 Kaders voor de toekomst: integraal voorzieningenbeleid

Een onderdeel van de ontwikkeling naar een meer efficiënte inzet van m² onderwijshuisvesting vormt het Integraal voorzieningenbeleid, dat in hoofdstuk 1 is uitgewerkt. Een praktische uitwerking van het IVB is het 'Makelpunt', waarin de gemeente zal gaan bemiddelen tussen vraag naar en aanbod van ruimte voor maatschappelijke activiteiten. Het Makelpunt is in oktober 2012 gestart met het in beeld brengen van al het gemeentelijke vastgoed, maar het is de bedoeling dat op termijn ook commerciële partijen hun ruimten kunnen aanbieden via het Makelpunt. Scholen kunnen zowel ruimte aanbieden als vragen. De ontwikkeling van het Makelpunt is ook expliciet in het IHP-overleg besproken. Omdat de verordening geen rekening houdt met mogelijkheden tot verhuur van onderwijsruimte zal de ontwikkeling in nauw overleg met de schoolbestuurders plaatsvinden.⁴⁷ De gemeente heeft een "Verhuur en medegebruik reglement" opgesteld met de kaders waarbinnen schoolbesturen hun ruimtes kunnen verhuren. Dit stuk is eind 2012 in het IHP-overleg besproken.⁴⁸

Uiteindelijk zal de Voorzieningenkaart 2030, die in 2013 wordt opgesteld, moeten gaan dienen als afwegingskader voor de spreiding van maatschappelijke voorzieningen (inclusief onderwijs) tussen de verschillende wijken en kernen. In 2013 wordt gestart met overleggen met maatschappelijke partners om tot de uiteindelijke spreiding te komen.⁴⁹

Voorbeeld 3 uitvoering: Financiering Het Hooghuis en pilot doordecentralisatie

Vanuit de periode voor 2010 lag een schriftelijke toezegging aan Het Hooghuis van € 1,5 miljoen voor de uitbreiding en nieuwbouw van twee schoollocaties in Oss. Geïnterviewden geven aan dat in het IHP-overleg een toezegging was gedaan ten aanzien van een huisvestingsaanvraag van Het Hooghuis, die vervolgens niet door het college in besluitvorming is omgezet. Als oplossing onderzochten gemeente en Het Hooghuis of het mogelijk was om de middelen voor onderwijshuisvesting 'door te decentraliseren', waardoor Het Hooghuis rechtstreeks de middelen voor onderwijshuisvesting zou ontvangen. Het bedrag dat de gemeente per leerling kon doorzetten, was volgens Het Hooghuis echter te beperkt om de huisvestingstaak over te kunnen nemen.⁵⁰ De claim ligt volgens geïnterviewden nog steeds op tafel. Anderen geven aan dat deze naar verwachting bij de voorjaarsnota van juni 2013 zal worden opgelost.

6.1.3 Doelbereiking

De verordening bevat minimale vereisten voor het aantal m² onderwijshuisvesting dat de gemeente moet realiseren. De aantallen m² zijn gekoppeld aan het aantal leerlingen dat een school bezoekt. Uit de IHP-overleggen en de gesprekken met geïnterviewden blijkt dat de gemeente voldoet

⁴⁶ IHP-PO/VO, 16 mei 2012, pg. 3-4.

⁴⁷ IHP-PO/VO, 21 januari 2013, pg. 2-3.

⁴⁸ IHP-PO/VO, 29 oktober 2012, pg. 2.

⁴⁹ IHP-PO/VO, 21 januari 2013, pg. 4.

⁵⁰ Bijlage bij B&W-besluit "Financiering onderwijshuisvesting", 25 september 2012, pg. 3.

aan de minimale vereisten voor het aantal m² in de verordening. Tevens blijkt dat de gemeente, met name vanaf 2010, actief stuurt op deze formele voorschriften. De kwestie van het al dan niet renoveren van de Praktijkschool laat wel zien dat er over de wijze waarop deze voorschriften worden ingevuld discussie bestaat tussen schoolbesturen en de gemeente. Door de recente start van het Integraal Voorzieningenbeleid en het feit dat de Voorzieningenkaart 2030 nog moet worden uitgewerkt, is het nu nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid hiervan. De gemeente bereikt wel het doel om te zorgen voor 'voldoende' onderwijshuisvesting.

6.2 Onderhoudsniveau onderwijsgebouwen

De gemeente heeft een onderhoudsplicht ten aanzien van het primair en speciaal onderwijs in Oss. Het voortgezet onderwijs is zelf verantwoordelijk voor de onderhoudswerkzaamheden. Voor de gewenste kwaliteit heeft de gemeente niveau 3 vastgesteld (zie hoofdstuk 5). Het onderhoud aan deze gebouwen is meegenomen in het "Beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2008 t/m 2010".⁵¹ Dit dient als kader voor de meerjaren onderhoudsplanning (MOP), die jaarlijks wordt geactualiseerd en afgestemd met de schoolbesturen. Het verslag van het IHP-overleg van 16 mei 2012 meldt dat het Vastgoedbedrijf van de gemeente met alle schoolbesturen in gesprek is om de opgestelde MOP van gemeente en schoolbesturen met elkaar te vergelijken en goede planningsafspraken te maken over de uitvoering van het groot onderhoud.⁵² Ook op 21 januari 2013 meldt het verslag dat de concept-MOP's zijn besproken met de schoolbesturen en zijn aangepast. In de loop van 2013 wordt opnieuw een inspectie uitgevoerd met het oog op de planning van het onderhoud in 2014.⁵³

Geïnterviewden geven aan dat de gemeente tot 2012 de MOP opstelde voor zowel het gedeelte van het onderhoud dat voor rekening kwam van de gemeente, als voor het gedeelte van de schoolbesturen. Schoolbesturen konden ervoor kiezen om de in de MOP opgenomen werkzaamheden zelf te laten uitvoeren of dit op basis van een dienstverleningsovereenkomst via de gemeente te laten doen.

6.2.1 Vanaf 2012: onderhoud uitbesteed

Op basis van het "Beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2008 t/m 2010" is het onderhoud aan alle gemeentelijke gebouwen, waaronder de gebouwen voor speciaal en primair onderwijs, na een Europese aanbesteding uitbesteed aan een samenwerkingsverband van drie Osse bedrijven. Onder de naam "KWT Total Maintenance" voeren installatiebedrijf Kemkens, bouwbedrijf Wagemakers en elektrobedrijf Tijssen in de periode 2012-2017 het onderhoud uit aan alle gemeentelijke gebouwen. De afspraken hierover staan in een prestatieovereenkomst⁵⁴. Deze overeenkomst bevat onder meer de onderstaande afspraken:

- Het gewenste niveau is leidend voor het opstellen van meerjaren onderhoudsplannen (planperiode tien jaar) en jaarplannen. Alleen het voor het beoogde niveau noodzakelijk

⁵¹ Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen 2008 t/m 2010, 12 februari 2008, pg. 3.

⁵² IHP-PO/VO, 16 mei 2012, pg. 2.

⁵³ IHP-PO/VO, 21 januari 2013, pg. 2.

⁵⁴ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012.

onderhoud wordt uitgevoerd. Door jaarlijkse actualisatie blijven onderhoudsplannen actueel. De gemeente en KWT stemmen de onderhoudsplannen jaarlijks af op financiële en organisatorische haalbaarheid.⁵⁵

- KWT voert het onderhoud uit voor 25 schoolgebouwen voor bijzonder primair onderwijs, 2 gebouwen voor openbaar primair onderwijs, 4 schoolgebouwen voor speciaal onderwijs en 8 horizonscholen. Een lijst van deze gebouwen staat als bijlage in de overeenkomst.⁵⁶ Ook is de zogenoemde 'kruisjeslijst' opgenomen, waarin is uitgewerkt voor welke bouwdelen de gemeente verantwoordelijk is en voor welke bouwdelen de gebruikers (schoolbesturen) zorg dragen.⁵⁷
- KWT actualiseert (indien nodig) jaarlijks een meerjaren onderhoudsplan per schoolgebouw met de maatregelen om het schoolgebouw in de juiste technische conditie te houden. De meerjaren onderhoudsplanning moet door de gemeente worden geaccordeerd. De gemeente kan jaarlijks besluiten om het onderhoudsniveau aan te passen.⁵⁸ De overeenkomst bevat gestandaardiseerde opzetten voor de onderhoudsplanningen.
- Jaarlijks voert KWT in september/oktober een kwaliteitsmeting uit van de onderhoudskwaliteit van alle gemeentelijke gebouwen. Deze meting moet worden goedgekeurd door de gemeente. Bij twijfel kan de gemeente een onafhankelijke partij inschakelen.⁵⁹ De opdrachtgever is verplicht om personeel te trainen in de kwaliteitsmeetmethode. De overeenkomst bevat bijlagen met de te hanteren meetmethode en gestandaardiseerde formulieren voor alle gebouwen.
- KWT heeft een continue adviseringsplicht om de gemeente te informeren over mogelijke kostenverlagende maatregelen. Ook als door vervanging de kosten kunnen worden verlaagd, moet hierover worden gerapporteerd.⁶⁰ Indien een besparingsmogelijkheid wordt goedgekeurd en gerealiseerd door de gemeente, ontvangt KWT 50% van de besparing.⁶¹

Volgens geïnterviewden wil de gemeente met de uitbesteding de kwaliteit van het onderhoud verbeteren en meer realiseren met minder middelen. De gemeente blijft betrokken bij het vaststellen van de MOP's en accordeert ook de conditiemetingen. Omdat op basis van standaard uurtarieven afrekening plaatsvindt voor specifieke werkzaamheden, monitort de gemeentelijke organisatie in hoeverre de werkzaamheden die volgens de aannemer noodzakelijk zijn voor behoud van het gebouw daadwerkelijk nodig zijn. Door de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het risicovol is dat de uitvoerende partij ook de inspecties van het onderhoud uitvoert. Tot nu toe heeft het onderhoud door KWT echter nog niet tot grote meningsverschillen geleid tussen uitvoerder en gemeente.

⁵⁵ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, pg. 13.

⁵⁶ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, bijlage 6.4.1.

⁵⁷ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, bijlage 6.4.3.

⁵⁸ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, pg. 13.

⁵⁹ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, pg. 15.

⁶⁰ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, pg. 15.

⁶¹ Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012, pg. 22.

6.2.2 Doelbereiking

Sinds het vaststellen van het "Beheerplan onderhoud gemeentelijke gebouwen 2008 t/m 2010" stuurt de gemeente Oss op onderhoudsniveau 3: 'sober en doelmatig'.⁶² De ambtelijke organisatie heeft de rekenkamercommissie geen inzicht kunnen geven in de onderhoudsstaat van gebouwen. De gemeente beschikt niet over monitoringsgegevens van de staat van onderhoud voor management en bestuur. Wel geven geïnterviewden aan dat alle gebouwen in 2007 zijn geïnspecteerd en dat de noodzakelijke werkzaamheden zijn uitgevoerd om de gebouwen te laten voldoen aan niveau 3. Geïnterviewden geven aan dat in 2012 alle schoolgebouwen opnieuw volgens de gestandaardiseerde conditiemeting zijn geïnspecteerd. De schoolgebouwen verkeerden over het algemeen in conditie 3. De elementen die onder de gewenste conditie zakken, worden in 2013 uitgevoerd. Hierbij werd een voorbehoud gemaakt voor esthetisch onderhoud bij schoolgebouwen die binnen een paar jaar in planvorming zouden worden betrokken (bijvoorbeeld de Meander in Lith of de Elzen-eind in de Ruwaard) of schoolgebouwen die binnen afzienbare tijd zouden worden afgestoten (Antonius Abt-school in Overlangel).

De resultaten van deze conditiemeting zijn niet specifiek per gebouw bestuurlijk teruggekoppeld, maar binnen de organisatie is door het bijstellen van de MOP's direct bijgestuurd op de onderhoudsplanung. De gemeentelijke organisatie stuurt in de uitvoering op het bereiken van een universeel kwaliteitsniveau van 'sober en doelmatig'.

Zowel bij de schoolbestuurders als de raadsleden bestaat het beeld dat de onderwijshuisvesting binnen de gemeente Oss in het algemeen in goede staat verkeert. Uit de gesprekken met schoolbestuurders en de ambtelijke organisatie blijkt dat de sturing op onderhoudsniveaus geen dimensie is waar de schoolbesturen ook zelf op sturen. Uit de interviews komen incidenten naar voren met betrekking tot tegenstrijdige opinies tussen bouwkundigen van de gemeente en schoolbesturen en discussie over precieze verantwoordelijkheden. Desalniettemin geven geïnterviewden aan dat ze bij het opstellen van de onderhoudsplanung worden betrokken, maar ze betwijfelen of de gemeente volledig zicht heeft op de staat van de gebouwen.

6.3 Maatschappelijke doelstellingen

Geïnterviewden geven aan dat binnen het onderwijshuisvestingsbeleid alleen het horizonscholenbeleid daadwerkelijk maatschappelijke doelen bevat. Aanvankelijk vond de ontwikkeling van de horizonscholen plaats onder projectregie van de gemeente, waarbij de gemeente het beheer op zich nam zodat de gehuisveste partijen zich konden richten op de inhoudelijke doelstellingen. In het coalitieprogramma "Samenwerken vanuit de kracht van Oss" wordt geconstateerd dat het beheer en de ontwikkeling van de horizonscholen achter blijft bij de doelstellingen.⁶³ Het college kondigt een onderzoek aan naar de oorzaken hiervan, waarna snel verbeteringen moeten worden

⁶² Om de technische staat van een gebouw te bepalen, wordt gebruik gemaakt van de NEN 2767 richtlijn. In deze gestandaardiseerde conditiemeting is het kader opgenomen om de staat van onderhoud te beoordelen. De gemeente Oss heeft gekozen om te sturen op een onderhoudsniveau 3: 'sober en doelmatig'. Het onderhoudsniveau zal conform de conditiemeting aan dit onderhoudsniveau moeten voldoen.

⁶³ Coalitieprogramma Samenwerken vanuit de kracht van Oss, januari 2011.

doorgevoerd. De horizonscholen maken onderdeel uit van de leefbaarheid van wijken en kernen en daarmee moeten de horizonscholen nadrukkelijker ook een ontmoetingsplek voor de wijken zijn. Uit de evaluatie uit 2008 bleek dat de maatschappelijke doelen niet werden bereikt en dat het beheer knelpunten opleverde:

"Deelnemers aan de paneldiscussies stellen dat de huidige beheersituatie beperkend werkt voor Horizonschoolontwikkeling en dat daardoor mogelijke gebruiksfuncties van de accommodatie niet optimaal benut kunnen worden. Concretisering en implementatie van het beheerbeleid, alsook een plan van aanpak om de uitvoerende beheerinstelling mee te laten groeien met de ambities, zijn zeer wenselijk".⁶⁴

Op basis hiervan stuurt de gemeente nu meer aan op prestatiegerichte afspraken met betrekking tot het beheer van de gebouwen om de maatschappelijke doelstellingen te bereiken.

Voorbeeld 4 uitvoering: MFA Ravengaarde

In 2003 werden twee locaties van De Boogaard, een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang en een bibliotheek, ondergebracht in de multifunctionele accommodatie (MFA) Ravengaarde. In 2010 wordt in het IHP-overleg gesproken over het overnemen van het eigendom van de MFA Ravengaarde van de Vereniging van eigenaren door de gemeente.

Op 3 december 2011 wordt de nieuwe naam van het gebouw gelanceerd, waarmee formeel een start wordt gemaakt als Horizonschool waar ook andere partners nog een plaats zullen krijgen. In het IHP-overleg van 17 november 2010 wordt verder melding gemaakt van het feit dat de afdeling Vastgoed van de gemeente een aantal scenario's uitwerkt rondom de eigendomssituatie van het gebouw.⁶⁵

In juni 2011 wordt tijdens het IHP-overleg melding gemaakt van een 'impasse' rondom de Ravengarde/de Morgenster, waarna een (nieuw) voorstel is uitgewerkt waarmee alle partijen kunnen instemmen.⁶⁶ Het voorstel is dat de VVE blijft bestaan en dat de gemeente een externe adviseur opdracht geeft om samen met de partners van de VVE tot een beheermodel te komen. In januari 2012 wordt door het externe bureau nog gewerkt aan het advies met betrekking tot de exploitatie en het beheer van het gebouw. In 2012 heeft dit advies geleid tot bestuurlijke besluitvorming.⁶⁷ De school is eigendom van een VVE en het college heeft tot het voornemen besloten het eigendom van het gebouw niet over te nemen, maar de VVE te subsidiëren voor het uitvoeren van het beheer.

6.4 Kwaliteit samenwerking

6.4.1 Planning en organisatie IHP-overleggen

In het IHP-overleg vindt afstemming plaats tussen gemeente en schoolbesturen. Sinds mei 2012 komt tweemaal per jaar een gecombineerd IHP-overleg (PO/SO en VO) bijeen. Daarnaast kan de gemeente op basis van noodzaak en/of wenselijkheid bilateraal overleg plannen of een bijeenkomst beleggen met het PO of VO apart.⁶⁸ Deze overleggen zijn als volgt in de tijd gepland:

⁶⁴ Oplegnotitie bij De Horizon dichterbij... Samen werken aan opvoeding en onderwijs. Tussenevaluatie Osse Horizonschoolbeleid, 30 september 2009, pg. 7.

⁶⁵ IHP-PO, 17 november 2010, pg. 2.

⁶⁶ IHP-PO, 20 juni 2011, pg. 2.

⁶⁷ IHP-PO/VO, 19 januari 2012, pg. 4.

⁶⁸ IHP-PO/VO, 16 mei 2012, pg. 1-2.

- een overleg in januari, na het vaststellen van de programmabegroting van de gemeente Oss;
- een overleg in mei, met het oog op huisvestingsaanvragen waarop het bestuurlijke standpunt van de gemeente bij voorkeur bekend moet zijn voorafgaand aan het nieuwe schooljaar.

In interviews geven gesprekspartners aan het te betreuren dat de IHP-overleggen voor primair/speciaal onderwijs en voortgezet zijn samengevoegd. Geïnterviewden geven aan dat er een verschillende relatie is van beide schooltypen tot de gemeente. De verantwoordelijkheden van de gemeente voor het PO zijn anders dan voor het VO en dat wordt door geïnterviewden als beperkend gezien in een gezamenlijk overleg. Ook is de tijd waarbinnen het overleg moet plaatsvinden in sommige gevallen erg beperkt, waardoor het overleg een gehaast karakter krijgt.

6.4.2 Sfeer IHP-overleg

Het consensusmodel stamt uit de tijd dat scholen vrijwel jaarlijks groeiden en vooral werd gesproken over nieuwbouw en uitbreiding. Geïnterviewden illustreren hoe de discussie van het verdelen van extra ruimte is omgeslagen naar het verdelen van krimp. Hierdoor is het karakter van het IHP-overleg onmiskenbaar veranderd. Geïnterviewden geven aan de indruk te hebben dat de gemeente klinisch in het overleg zit en stuurt op m^2 en het reduceren van de kosten. Onderwijsinhoudelijke zaken werden voorheen ook in het IHP-overleg besproken, maar dit is nu niet meer het geval: de focus ligt vrijwel geheel op het realiseren van een reductie van m^2 en uitgaven. Geïnterviewden geven aan dat de gemeente vrij rigide in de discussie zit en dat een weerstand wordt ervaren om creatief mee te denken met de schoolbestuurders. De aandacht gaat meer uit naar het correct doorlopen van procedures en het vastleggen van afspraken. Anderzijds geven geïnterviewden aan dat de sfeer aan de oppervlakte goed is, maar dat mede door de verschillende belangen (ook tussen schoolbesturen) in het overleg weerstand wordt ervaren.

Bij de focus op m^2 en uitgaven speelt naar mening van de geïnterviewden wellicht de overgang van onderwijshuisvesting van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling naar de afdeling Vastgoed een rol. Vanuit de schoolbesturen geven geïnterviewden aan dat de behoefte bestaat om het IHP-overleg meer met inhoudelijke thema's als jeugd en krimp te verbinden, zonder dat dit leidt tot extra overlegdruk. Ambtelijk vindt wel dergelijk overkoepelend overleg plaats. Geïnterviewden geven aan dat in andere gemeenten deze afstemming wordt belegd in een Lokale Educatieve Agenda.

6.4.3 Procedure huisvestingsaanvragen en contacten met gemeente

In de verordening staat dat de formele besluitvorming over aanvragen voor huisvesting één keer per jaar plaatsvindt. In de praktijk wijkt de gemeente Oss in 2012 van deze werkwijze af en is het mogelijk het hele jaar aanvragen in te dienen. In de uitnodigingsbrief voor het IHP-overleg van 19 januari 2012 stelt de portefeuillehouder voor individuele huisvestingsaanvragen een 'light-variant' van het proces voor: "Dit betekent dat u kwesties met betrekking tot onderwijshuisvesting altijd kunt voorleggen aan de verantwoordelijke beleidsambtenaar, zowel schriftelijk als mondeling".⁶⁹ In

⁶⁹ IHP-PO/VO, 19 januari 2012, pg. 2.

het IHP-overleg van 21 januari 2013 wordt nogmaals benadrukt dat de praktijk gehandhaafd wordt dat aanvragen te allen tijde kunnen worden ingediend, zoals ook in het IHP-overleg van 19 januari 2012 is afgesproken.⁷⁰ Tot 2012 werden alle aanvragen verzameld en op basis van een ambtelijk advies besproken in het college. Deze werkwijze nam relatief veel tijd in beslag. Omdat de besluitvorming sinds 2012 plaatsvindt binnen heldere kaders is door het college besloten dat de besluitvorming van aanvragen in 2012 wordt gemandateerd aan de verantwoordelijk wethouder. Hierdoor kunnen de aanvragen binnen drie maanden worden afgehandeld.⁷¹

Bij de geïnterviewde schoolbestuurders is in wisselende mate duidelijkheid over welke ambtenaar voor welke vraag/aanvraag moet worden geraadpleegd. Met name na de overgang van onderwijshuisvesting van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling naar de afdeling Vastgoed was dit voor meerdere schoolbestuurders onduidelijk. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de gemeente ook tamelijk rigide en formeel is in de afbakening van de verantwoordelijkheden van diverse afdelingen. Anderzijds geven geïnterviewden ook aan dat beleidsmedewerker en portefeuillehouder erg benaderbaar zijn en dat informele lijnen kort zijn. De mogelijkheden om op basis van dergelijke informele contacten zaken te 'regelen' zijn echter afgenomen.

De verordening bevat tot slot een regeling voor eventuele geschillen.⁷² Echter, er ligt nu weliswaar een claim op tafel (voorbeeld 3, hoofdstuk 6), maar gemeente en schoolbestuur trachten dit eerst via bestuurlijk overleg en een pilot decentralisatie op te lossen.

⁷¹ IHP-PO/VO, 16 mei 2012, pg. 2.

⁷² Zie verordening huisvesting onderwijs gemeente Oss 2010, art. 10 en art. 37.

6.5 Inzet middelen

6.5.1 Ontwikkeling uitgaven onderwijshuisvesting

De lasten voor onderwijshuisvesting ontwikkelden zich in de periode 2009-2012 als volgt:

Tabel 2: Lasten onderwijshuisvesting gemeente Oss⁷³

2009	2010	2011	2012	
Begrote lasten onderwijshuisvesting (<i>primaire begroting</i>)	€ 6.860.022	€ 7.899.058	€ 8.974.542	€ 8.646.014
Begrote lasten onderwijshuisvesting (<i>gewijzigde begroting</i>)	€ 7.399.300	€ 9.376.061	€ 9.725.695	€ 8.580.358
Gerealiseerde lasten	€ 7.766.629	€ 9.491.830	€ 9.960.419	€ 8.549.557
Gerealiseerde baten	€ 1.133.012	€ 2.216.102	€ 3.456.219	€ 1.535.401
Saldo (lasten – baten)	€ 6.633.617	€ 7.275.728	€ 6.504.200	€ 7.014.156
Saldo na bestemming	€ 6.334.903	€ 7.210.039	€ 7.376.536	€ 7.151.517

Ten aanzien van de financiën is een aantal lijnen te trekken:

- In de periode 2009-2011 gaf de gemeente circa 15% meer uit dan het budget dat bij de integrale begrotingsafweging in november voor het begin van het boekjaar door de gemeenteraad beschikbaar was gesteld (€ 900.000 tot € 1,5 miljoen). Deze overschrijdingen waren door tussentijdse begrotingswijzigingen door de raad vastgesteld. Dit is het verschil tussen de eerste en tweede rij.
- De voorspellende waarde voor het uitgavenniveau van de primaire begroting 2012 is aanmerkelijk beter dan die van de begrotingen van 2009 tot 2011.
- De lasten voor onderwijshuisvesting zijn ten opzichte van 2009 met bijna een miljoen euro gestegen. Volgens geïnterviewden is deze stijging voornamelijk te verklaren door hogere kapitaallasten in verband met nieuwe investeringen.⁷⁴ Door het instellen van een bekostigingsplafond is dit uitgavenniveau nu verankerd in de begroting als structurele ruimte voor onderwijshuisvesting.
- De gemeente Oss heeft naast de structurele begrotingsruimte ook nog meerdere reserves van waaruit kapitaallasten en onderhoud worden gedekt. Daarnaast werden het restant van het exploitatiebudget en een vooruit ontvangen subsidie aan de reserves toegevoegd. Uit de jaarstukken blijkt dat in 2011 een bedrag van € 1.169.877 is toegevoegd aan de reserves voor de ontwikkeling van de Brede School in het centrum van Lith.

Ten opzichte van de 'fictieve' uitkering vanuit het gemeentefonds ontwikkelde het resultaat op onderwijshuisvesting zich als volgt:

⁷³ Gegevens aangeleverd door de gemeentelijke organisatie. Het overzicht is exclusief overhead.

⁷⁴ Sterrebosschool, Teugelaar, Hert Johanna'school, Bernadetteschool, Hooghuis Stadion.

Tabel 3: Gerealiseerde lasten ten opzichte van 'fictieve' uitkering gemeentefonds

	2009	2010	2011	2012
Subcluster onderwijshuisvesting Algemene Uitkering	€ 9.464.910	€ 9.095.415	€ 9.191.225	€ 9.040.433
Resultaat voor bestemming	€ 6.633.617	€ 7.275.728	€ 6.504.200	€ 7.014.156
Gerealiseerde lasten als % van Subcluster onderwijshuisvesting	70%	80%	71%	78%

Hoewel de middelen uit het gemeentefonds 'vrij besteedbaar' zijn, is een gedeelte van de omvang van de Algemene Uitkering wel gebaseerd op de veronderstelde omvang van de uitgaven voor onderwijshuisvesting op basis van onder meer het aantal leerlingen, gemeentegrootte en de centrumfunctie. Deze berekening betreft nadrukkelijk geen specifiek maatwerk naar de situatie in Oss, maar is een statistische aanname over de relatieve omvang van de uitgaven voor onderwijshuisvesting in verhouding tot de overige gemeentelijke uitgaven. Wat betreft het Osse uitgavenniveau ten opzichte van deze 'fictieve' uitkering vallen de onderstaande zaken op:

- De middelen voor onderwijshuisvesting zijn in de periode 2009 – 2012 afgenomen met ruim € 400.000.
- In de periode 2009-2012 zette de gemeente 70 tot 80 procent van de fictieve uitkering in voor onderwijshuisvesting.

Geïnterviewden geven aan dat de vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds een bekend vergelijkingscijfer is binnen de gemeentelijke organisatie, maar dat hier niet over wordt gerapporteerd vanwege de beperkte zeggingskracht. Het beeld dat de gemeente minder uitgeeft dan hiervoor in het subcluster onderwijshuisvesting van het gemeentefonds is berekend, is consistent met het landelijke beeld uit het recente Periodieke Onderhoudsrapport. Uit dit onderzoek blijkt dat de feitelijke gemeentelijke uitgaven voor het Subcluster onderwijshuisvesting (waarin de uitgaven zitten voor de huisvesting van basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) circa € 256 miljoen lager zijn op basis van de gemeentelijke begrotingen 2010 dan waar in de verdeling van het gemeentefonds rekening mee wordt gehouden.⁷⁵ Wanneer we de begrotingscan 2012 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties raadplegen, blijkt op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat de gemeente Oss € 11 per inwoner (totaal € 926.000) minder heeft begroot voor onderwijshuisvesting dan gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie.⁷⁶

6.5.2 Verhouding uitgaven en kwaliteit

Hoewel de uitgaven voor onderwijshuisvesting relatief laag lijken te zijn, komt uit de gesprekken het beeld naar voren dat de kwaliteit van de onderwijsgebouwen in Oss tamelijk goed is (zie para-

⁷⁵ Ministerie van OCW: *Memorie van toelichting wetsvoorstel doordecentralisatie onderwijshuisvesting*, brief aan VNG 30 juli 2012, pg. 4-5.

⁷⁶ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/04/02/begrotingsanalyse-2012.html>.

graaf 6.2). De gemeente handhaaft het gewenste onderhoudsniveau en voldoet aan de doelstellingen in de verordening. Op enkele cases na, zijn de geïnterviewde schoolbestuurders redelijk tevreden met de gerealiseerde kwaliteit. Dit sluit aan bij de recente landelijke conclusies met betrekking tot het Subcluster onderwijshuisvesting van de Algemene Uitkering van het gemeentefonds:

"Er is geen relatie gevonden met een achtergebleven bouwtechnische kwaliteit/onderhoudstoestand van de buitenkant van de schoolgebouwen."⁷⁷

6.6 Beoordeling toetsingskader "Uitvoering"

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 6 t/m 10 aan de orde gekomen. Aan deze deelvragen is het toetsingskader gekoppeld dat onderstaand is weergegeven en aan de hand van de beschrijving in dit hoofdstuk is getoetst. Op basis van de bovenstaande bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de onderstaande beoordeling van het toetsingskader:

Toetsingscriterium	Oordeel
Uitvoering is in lijn met de Verordening voorzieningen onderwijshuisvesting (2010), huisvestingsplannen en wettelijke kaders.	Komt overeen – De gemeente stuurt op toepassing van de verordening.
Voortgang van uitvoering wordt door de ambtelijke organisatie gemonitord.	Komt overeen – De organisatie houdt door periodieke kwaliteitsmetingen en evaluaties inzicht in de voortgang van de uitvoeringen.
Er is inzicht in de realisatie van doelstellingen of inzicht in de redenen van afwijken.	Komt deels overeen – Evaluaties en effectmetingen bieden inzicht in de mate van doelbereiking voor het horizonscholenbeleid. Gestandaardiseerde conditiemetingen bieden inzicht in het bereiken van het beoogde onderhoudsniveau. Dit laatste wordt echter niet actief teruggekoppeld naar het management en bestuur.
De gemeente gaat bewust om met de belangen van schoolbesturen en gemeente; er is ruimte voor maatwerk.	Komt deels overeen - In het verleden was nadrukkelijk ruimte voor maatwerk bij het afstemmen van investeringen in het IHP-overleg. Bij het plannen van onderhoud, vooral binnen het primair onderwijs, is er veel rechtstreeks overleg en afstemming. De ruimte voor maatwerk is in de beleving van betrokkenen echter wel afgenomen met het strakker sturen op m ² en budget.
Er zijn heldere meerjaren onderhoudsplannen met draagvlak onder betrokken partijen en een heldere taakverdeling en realistisch budget.	Komt overeen – Via MOP's is het onderhoud structureel geregeld binnen het beheerplan voor gemeentelijke gebouwen. De verantwoordelijkheid voor het lopende onderhoud is aanbesteed aan een derde partij.

⁷⁷ Cebeon en Regioplan: *Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds, overkoepelende notitie eerste fase*, 19 september 2011, pg. 46.

Uitgaven zijn lager dan of gelijk aan de fictieve uitkering uit het gemeentefonds of er is inzicht in redenen van afwijking. Frequente afwijkingen leiden tot het heroverwegen van gehanteerde kaders en werkwijze.	Komt overeen – De gemeente geeft minder uit dan hiervoor in het gemeentefonds is berekend.
Evenwicht tussen begroting en rekeningen is indicatief voor doelmatige inzet van middelen.	Komt overeen – De gewijzigde begroting en de jaarrekening zijn in evenwicht.
Uitvoering van onderhoud geschiedt volgens betrokkenen op efficiënte wijze en draagt bij aan het realiseren van gestelde doelen.	Komt overeen – De betrokkenen geven aan dat de kwaliteit van schoolgebouwen in orde is en dat MOP's in goed overleg worden opgesteld.
Het IHP-overleg draagt volgens de betrokkenen op efficiënte wijze bij aan het realiseren van de gestelde doelen.	Komt deels overeen – De betrokkenen geven aan dat met het samenvoegen van IHP-PO/VO en de krappe planning de meerwaarde van het overleg onder druk staat. Daarnaast zetten verschillende belangen van gemeente en schoolbesturen het overleg onder druk.
Er is een geschillenregeling, deze is bekend bij gemeente en het veld. Geschillen zijn/worden naar tevredenheid opgelost (ontbreken van geschillen is indicatief voor goede samenwerking).	Komt deels overeen. De verordening bevat een geschillenregeling. Er speelt nu weliswaar een meningsverschil (voorbeeld 3, hoofdstuk 6), maar gemeente en schoolbestuur trachten dit eerst via bestuurlijk overleg en een pilot decentralisatie op te lossen.

HOOFDSTUK 7: STURING EN CONTROLE

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze van sturing en controle door college en raad. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van de deelvragen 11 t/m 13.

11. Hoe houdt het college toezicht op de uitvoering van beleid, inclusief de financiële en technische kaders?
12. Hoe ziet de informatievoorziening aan de gemeenteraad eruit en is er sprake van navolgbare (voortgangs-)rapportages?
13. In hoeverre beschikt de raad over sturingsmogelijkheden, hoe wordt hij gefaciliteerd om te kunnen sturen en hoe maakt hij gebruik van de mogelijkheden?

7.1 Sturing door het college

Het college heeft de verantwoordelijk wethouder gemandateerd om de aanvragen voor onderwijshuisvesting af te handelen. De portefeuillehouder neemt deel aan de IHP-overleggen, heeft directe contacten met schoolbestuurders en brengt werkbezoeken aan scholen. Vanuit deze contacten en de overleggen met de beleidsmedewerker heeft de wethouder een continue informatiestroom vanuit de organisatie en het veld met betrekking tot onderwijshuisvesting.

De verantwoordelijk wethouder bespreekt de aanvragen in collegeverband. Het college heeft in 2011 een pas op de plaats gemaakt op basis van de leerlingenprognoses. In deze periode is het bekostigingsplafond ingesteld om te voorkomen dat er nieuwe investeringen nodig zouden zijn. Op dergelijke momenten wordt een collegevoorstel geschreven, waarin het college als geheel een afweging kan maken over een koerswijziging. Ook in het geval van de evaluatie van de horizonscholen en de aanpassing van de beheervoorstellen volgde een collegevoorstel, waarin naast argumenten ook kanttekeningen worden gegeven bij het voorstel. De collegevoorstellen bevatten geen alternatieven met keuzemogelijkheden.⁷⁸ De gemeente Oss hanteert de werkwijze dat B&W-adviezen geen keuzevoorstellen of alternatieven mogen bevatten. Deze worden in een opiniërende nota aangeboden; niet in een B&W-advies.

7.2 Sturing en controle door de raad

7.2.1 Informatievoorziening via de beleids- en beheerscyclus

De primaire bron van informatie voor de raad is de reguliere informatievoorziening bij het programma Jeugd & Onderwijs in de beleids- en beheerscyclus. De jaarrekening geeft inzicht in de budgetuitputting en verklaart de afwijkingen op financieel en operationeel niveau:

⁷⁸ Collegevoorstel doorontwikkeling horizonscholen, 26 april 2011.

"Ten opzichte van de ramingen zijn de lasten € 167.000 hoger uitgevallen, de baten zijn € 134.000 hoger uitgevallen. Per saldo een nadeel van € 33.000. De hogere lasten zijn het gevolg van een betaalde schadeclaim wegens waterschade aan Het Hooghuis Lyceum Stadion en meer uitgaven vanwege vandalisme. De hogere baten hebben betrekking op de ontvangen uitkering van de verzekeraar voor waterschade aan Het Hooghuis Lyceum Stadion."⁷⁹

Geïnterviewden geven aan dat de focus meer ligt op de overschrijdingen dan op de onderbestedingen.

De programmabegroting 2013 bevat ten aanzien van onderwijshuisvesting de onderstaande prestaties:

"Herziening van onderwijshuisvesting in relatie tot krimp om leegstand of overcapaciteit te voorkomen. We gaan de onderwijsaccommodaties optimaal benutten en leegstand vermijden, bijvoorbeeld door scholen te verhuizen of door onderwijsgebouwen ook te gebruiken voor wijk- of dorpshuisfuncties (Integraal Voorzieningenbeleid). Daarbij baseren we ons op wet- en regelgeving. Daarnaast maken we gebruik van actuele leerlingenprognoses, die we om de twee jaar maken en in overleg met het onderwijs vaststellen."⁸⁰

Daarnaast staan in de programmabegroting de ontwikkeling van de scholencarrousel Ruwaard en de discussie over de eigendomssituatie van Ravengaarde omschreven. Hierbij valt een tweetal zaken op:

- De instelling van het **investeringskrediet Algemeen Onderwijshuisvesting** in 2011 was onterecht niet in de programmabegroting opgenomen. Door vermelding van het krediet in de programmabegroting 2013 is deze ommissie gerepareerd (zie ook paragraaf 5.4).⁸¹
- Het college geeft aan dat bij de Voorjaarsnota 2013 een voorstel zal worden voorgelegd. Het college stelt voor: "Vooruitlopend daarop [dit voorstel, red.] stellen we nu alvast middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar. Daarmee krijgen we de mogelijkheid om in te spelen op **ontwikkelingen en knelpunten** bij onderwijshuisvesting, mochten die zich voordoen."⁸² Het betreft een extra investeringsbedrag van € 1,8 miljoen (dit is niet de € 1,8 miljoen voor de scholencarrousel). Dit levert een extra structurele last op van € 100.000 gedurende 40 jaar. Welk knelpunt dit betreft, is niet expliciet in de begroting toegelicht. Het college geeft wel aan: "Een eventuele besteding van dit krediet leggen we uiteraard aan de gemeenteraad voor."⁸³ De gemeente heeft dan echter al wel het krediet formeel beschikbaar gesteld. Respondenten onderkennen dat dit niet volledig transparant was.

⁷⁹ Jaarrekening 2011, pg. 84.

⁸⁰ Programmabegroting 2013 gemeente Oss, pg. 24.

⁸¹ Programmabegroting 2013 gemeente Oss, pg. 27.

⁸² Programmabegroting 2013 gemeente Oss, pg. 27.

⁸³ Programmabegroting 2013 gemeente Oss, pg. 27.

Daarnaast biedt de paragraaf Integraal Voorzieningenbeleid inzicht in concrete activiteiten op het gebied van de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs.⁸⁴ Hierin wordt ook melding gemaakt van de pilot doordecentralisatie met Het Hooghuis.

7.2.2 Actieve informatieplicht

Naast de informatievoorziening in de beleids- en beheerscyclus geven geïnterviewden vanuit de ambtelijke organisatie aan dat de raad ook tijdens podiumbijeenkomsten actief is geïnformeerd. Dit was bijvoorbeeld het geval rondom de vorming van de scholencarrousel Ruwaard. Ook zijn podiumbijeenkomsten gehouden rondom het Makelpunt in het kader van het Integraal Voorzieningenbeleid (31 mei 2012) en op 29 november 2012 kreeg de Raadsadviescommissie het collegebesluit over de scholencarrousel Ruwaard als ingezonden stuk. Uit de raadsworkshop tijdens dit rekenkameronderzoek geven raadsleden aan dat ze naar hun eigen beleving nogal eens informatie uit de krant moeten halen in plaats van dat het college hen dit uit eerste hand verstrekt. Enkelen van hen geven dan ook aan dat de actieve informatievoorziening ontbreekt, terwijl deze wel nodig is om op het onderwijshuisvestingsbeleid goed invulling te kunnen geven aan kaderstelling en controle.

7.2.3 Bijsturing door de raad

In 2011 is het onderwijshuisvestingsbeleid niet op de agenda van de raad geweest. De reden hiervoor is dat er, anders dan in voorgaande jaren, geen nieuwe investeringsbesluiten zijn voorgelegd omdat de middelen zijn benut uit bestaande voorzieningen en verzamelkredieten. Daarnaast was de verordening aangepast en opnieuw vastgesteld in 2010. Dit kan een verklaring zijn waarom de raad actieve informatievoorziening over het onderwijshuisvestingsbeleid mist. Ook geven enkele raadsleden in de voor dit onderzoek gehouden raadsworkshop aan dat de raad in hun beleving een beperkte tot geen ambitie heeft om actief op onderwijshuisvesting te sturen. Daarnaast geven enkele raadsleden aan dat onderwijshuisvesting vooral wordt gezien als een zaak waar de portefeuillehouder en het college het initiatief hebben.

De evaluatie van de horizonscholen kwam op 15 juni 2010 in de raad. Hierbij besloot de raad om het lopende beleid nog een jaar door te zetten.⁸⁵ Als onderlegger bij dit besluit kreeg de raad de notitie "Vier jaar Opgroeien met beleid. Doelbereiking van het Osse Jeugd- en Onderwijsbeleid" aangereikt.⁸⁶ Ten aanzien van de horizonscholen concludeerde het college dat niet alle ambities zijn waargemaakt en gaf daarbij aan: "Daarvoor zijn onder meer in de randvoorwaardelijke sfeer aanpassingen nodig, zoals een betere beheersstructuur en doorontwikkeling van de leading-partnerfunctie (de 'verbindingsofficier' van elke Horizonschool)."⁸⁷ De raad krijgt hierbij geen concrete keuzes voorgelegd om bij te sturen op doelbereiking. Deze rol neemt het college op zich binnen het lopende beleid.

⁸⁴ Programmabegroting 2013 gemeente Oss, pg. 139.

⁸⁵ Raadsvoorstel Verlenging beleidskader Jeugd & onderwijs en Horizonscholen van 01/08/2010 - 01/08/2011, 25 mei 2010.

⁸⁶ *Vier jaar opgroeien met beleid. Doelbereiking van het Osse Jeugd- en Onderwijsbeleid*, 20 mei 2010.

⁸⁷ *Vier jaar opgroeien met beleid. Doelbereiking van het Osse Jeugd- en Onderwijsbeleid*, 20 mei 2010, pg. 6.

7.3 Beoordeling toetsingskader "Sturing en verantwoording"

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 11 t/m 13 aan de orde gekomen. Aan deze deelvragen is het toetsingskader gekoppeld, dat onderstaand is weergegeven en dat aan de hand van de beschrijving in dit hoofdstuk is getoetst. Op basis van de bovenstaande bevindingen komt de rekenkamercommissie tot de onderstaande beoordeling van het toetsingskader:

Toetsingscriterium	Oordeel
Interne communicatie in de ambtelijke organisatie en externe communicatie met het veld is helder en frequent (zo vaak als nodig).	Komt deels overeen – Tussen de beleidsambtenaar en de betrokken beleidsmedewerkers vanuit Onderwijsbeleid en het programma Jeugd & Onderwijs vindt periodiek overleg plaats. Wel bestaat bij schoolbesturen soms onduidelijkheid over de aanspreekpunten bij de gemeentelijke organisatie.
Afwijkingen van de door het college gestelde kaders leiden tijdig tot een onderbouwd collegevoorstel op basis waarvan het college alternatieven kan afwegen.	Komt deels overeen – De collegevoorstellen bieden een uitgebreide analyse van knelpunten, kanttekeningen en oplossingsrichtingen, maar bieden geen inzicht in alternatieven (dit gebeurt in Oss niet); wel in argumenten en kanttekeningen.
De raad heeft heldere eisen aan de informatievoorziening gesteld.	Komt niet overeen – In de bespreking rondom de Verordening onderwijshuisvesting heeft de raad voor zichzelf geen expliciete eisen gesteld aan informatievoorziening. Ook in de beleving van de bij de raadsworkshop aanwezige raadsleden is de informatievoorziening afhankelijk van de invulling door het college.
De raad gebruikt ontvangen informatie om het behalen van doelstellingen te evalueren en eventueel bij te sturen.	Komt niet overeen – De bij de workshop aanwezige raadsleden geven aan dat de doelen van bijvoorbeeld het horizonscholenbeleid niet geheel duidelijk zijn. Hoewel de evaluatie van de horizonscholen in de raad is behandeld, leidt dit niet tot specifieke bijstuuringsvoorstellen van de raad. De raad kreeg daarbij ook geen keuzemogelijkheden voorgelegd van het college; het raadsvoorstel stelde slechts 'continuering van het huidige beleid voor'.
College legt tijdig, volledig en helder verantwoording af over: <ul style="list-style-type: none"> • samenhang tussen middeleninzet en doelbereik; • ontwikkelingen die kansen en bedreigingen vormen voor het behalen van doelstellingen binnen gestelde budgetten; • knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van de gemeentelijke taak voor onderwijshuisvesting en genomen maatregelen om deze knelpunten weg te nemen. 	Komt deels overeen – Op belangrijke beslismomenten over het instellen van structurele kredieten is de raad niet in positie gebracht en bij de Programmabegroting 2013 schrijft de raad in feite een blanco cheque uit voor 'knelpunten en ontwikkelingen' op het gebied van onderwijshuisvesting. Anderzijds wordt het besluit ten aanzien van de scholencarrousel Ruwaard ter kennisgeving naar de raad gestuurd en geeft de ambtelijke organisatie in Podiumbijeenkomsten toelichting op ontwikkelingen.
De raad heeft de verordeningen, beleidsnota's	Komt deels overeen – Bij het vaststellen van

en beleids- en beheerstukken met betrekking tot onderwijshuisvesting expliciet besproken, behandeld en vastgesteld (dit beleid is niet als hamerstuk afgehandeld).	de huisvestingsverordening heeft de raadscommissie expliciet gediscussieerd over het stuk en dit vervolgens als hamerstuk doorgezet naar de raad.
--	---

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: TOETSINGSKADER

Het toetsingskader is de 'meetlat' waaraan de rekenkamercommissie de bevindingen in de gemeente Oss spiegelt. Aan de hand hiervan worden afwijkingen en overeenkomsten in bevindingen en conclusies beschreven en verklaard. Wanneer afwijkingen aan het toetsingskader risico's in zich dragen voor ondoelmatig of ondoeltreffend beleid of uitvoering, leidt dit tot aanbevelingen.

Tabel 2 Toetsingskader onderwijshuisvesting

Deelvraag	Toetsingskader
Beleid	
1. Welke doelen (inclusief maatschappelijke effecten) heeft de gemeente Oss geformuleerd voor het onderwijs-huisvestingsbeleid?	a. College en/of raad hebben beleidsdoelen en uitgangspunten voor onderwijshuisvesting vastgesteld.
3. In hoeverre bevat het beleid een heldere actuele probleemanalyse en belangenafweging en sluit de gekozen oplossing daarbij aan.	b. Doelstellingen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
4. In hoeverre wordt de beleidscyclus gevolgd en is er sprake van evaluatie en leervermogen?	c. Het beleid is gekoppeld aan een kaderstellende visie op vorm, inhoud en aanbod van het onderwijs
	d. Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en op basis hiervan wordt geadviseerd over bijstelling of handhaving.
	e. De gemeente neemt de (mogelijke) gevolgen van toekomstige ontwikkelingen (in bijvoorbeeld wetgeving en demografie) navolgbaar mee in de beleidsvoorbereiding.
2. Zijn er duidelijke financiële en technische kaders voor het onderwijs-huisvestingsbeleid gesteld en hoe zijn deze kaders onderbouwd?	f. De gemeente heeft onderbouwde financiële en technische kaders opgesteld voor onderwijshuisvesting.
	g. Het beleid is in overeenstemming met de wettelijke (landelijke) kaders.
5. Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van gemeente, schoolbesturen en eventuele andere partners? Hoe wordt de samenwerking vormgegeven?	h. Tussen betrokken partijen bestaat een heldere taakverdeling met betrekking tot uitvoering, financiering en verantwoording van beleid.
Uitvoering	
6. Welke activiteiten zijn ondernomen en welke instrumenten zijn ingezet door de gemeente Oss om de beoogde effecten te bereiken?	<i>Geen norm: beschrijvend.</i>
9. In hoeverre opereert de gemeente Oss binnen de geformuleerde kaders (financieel en beleidsmatig)?	i. Uitvoering is in lijn met de Verordening voorzieningen onderwijshuisvesting (2010), huisvestingsplannen en wettelijke kaders.
7. In hoeverre ligt de gemeente op koers en/of zijn de door de gemeente gestelde maatschappelijke doelen bereikt?	j. Voortgang van uitvoering wordt door de ambtelijke organisatie gemonitord.
	k. Er is inzicht in de realisatie van doelstellingen of inzicht in de redenen van afwijken.
8. In hoeverre is de uitvoering van het	l. De gemeente gaat bewust om met de

<p>onderwijshuisvestingsbeleid efficiënt/doelmatig?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe verhoudt de inzet van geld zich tot het beschikbare budget? • Welke bijdrage leveren de formele overlegstructuren tussen gemeente en schoolbesturen aan een efficiënte uitvoering? • Welke bijdrage levert informeel overleg met schoolbesturen aan een efficiënte uitvoering? • Hoe gaat de gemeente om met de verschillende belangen binnen de bekostigingssystematiek? <p>10. Hoe ervaren de partners de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, hoe ervaren zij de samenwerking met de gemeente en waar zien zij kansen voor verbeteringen?</p>	<p>belangen van schoolbesturen en gemeente; er is ruimte voor maatwerk.</p> <p>m. Er zijn heldere meerjaren onderhoudsplannen met draagvlak onder betrokken partijen en een heldere taakverdeling en realistisch budget.</p> <p>n. Uitgaven zijn lager dan of gelijk aan de fictieve uitkering uit het gemeentefonds of er is inzicht in redenen van afwijking. Frequente afwijkingen leiden tot heroverwegen van gehanteerde kaders en werkwijze.</p> <p>o. Evenwicht tussen begroting en rekeningen is indicatief voor doelmatige inzet van middelen.</p> <p>p. Uitvoering van onderhoud geschiedt volgens betrokkenen op efficiënte wijze en draagt bij aan het realiseren van gestelde doelen.</p> <p>q. Het IHP-overleg draagt volgens de betrokkenen op efficiënte wijze bij aan het realiseren van de gestelde doelen.</p> <p>r. Er is een geschillenregeling, deze is bekend bij de gemeente en het veld. Geschillen zijn/worden naar tevredenheid opgelost (ontbreken van geschillen is indicatief voor goede samenwerking).</p>
Sturing en controle	
<p>11. Hoe houdt het college toezicht op de uitvoering van beleid, inclusief de financiële en technische kaders?</p>	<p>s. Interne communicatie in de ambtelijke organisatie en externe communicatie met het veld is helder en frequent (zo vaak als nodig).</p> <p>t. Afwijkingen van de door het college gestelde kaders leiden tijdig tot een onderbouwd collegevoorstel op basis waarvan het college alternatieven kan afwegen.</p>
<p>12. Hoe ziet de informatievoorziening aan de gemeenteraad er uit en is er sprake van navolgbare (voortgangs-)rapportages?</p>	<p>u. De raad heeft heldere eisen aan de informatievoorziening gesteld.</p> <p>v. De raad gebruikt ontvangen informatie om het behalen van doelstellingen te evalueren en eventueel bij te sturen.</p> <p>w. College legt tijdig, volledig en helder verantwoording af over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • samenhang tussen middeleninzet en doelbereik; • ontwikkelingen die kansen en bedreigingen vormen voor het behalen van doelstellingen binnen gestelde budgetten; • knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van de gemeentelijke taak onderwijshuisvesting en genomen maatregelen om deze knelpunten weg te nemen.

<p>13. In hoeverre beschikt de raad over sturingsmogelijkheden, hoe wordt hij gefaciliteerd om te kunnen sturen en hoe maakt hij gebruik van de mogelijkheden?</p>	<p>x. De raad heeft de verordeningen, beleidsnota's en beleids- en beheerstukken met betrekking tot onderwijshuisvesting expliciet besproken, behandeld en vastgesteld (dit beleid is niet als hamerstuk afgehandeld).</p>
--	--

BIJLAGE 2: BRONNEN

Gesprekspartners onderzoek onderwijshuisvesting

Datum	Gesprekspartners
26-02-2013	<ul style="list-style-type: none"> Mw. Désirée Meulenbroek (gemeente Oss, beleidsmedewerker onderwijshuisvesting) Dhr. Henk Maas en mw. Sylvia Nip (gemeente Oss, respectievelijk adviseur en business controller van de afdeling Financiën & Control) Dhr. Conrad van Keulen en dhr. Frans Gabriëls (gemeente Oss, medewerkers vastgoedbedrijf) Dhr. René Peters (gemeente Oss, portefeuillehouder onderwijshuisvesting)
05-03-2013	<p><i>Groepsgesprek bestuurders en beleidsmedewerkers VO-scholen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Dhr. Jos Jansen Dhr. Hans Meijer Dhr. Paul Slegers
06-03-2013	<p><i>Groepsgesprek bestuurders en beleidsmedewerkers PO / SO-scholen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Mw. Anneke de Bruin Dhr. Harry van Hal Dhr. Jan Middel Mw. Hanneke Tonies Dhr. Frank van Wetten Dhr. Ton van Zuilen
11-03-2013	<p><i>Groepsgesprek raadsleden en commissieleden niet-raadsleden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Mw. Christien Boone-Kuit Dhr. Roel van de Camp Dhr. Gebert Lucassen Mw. Mari-Anne Marijnissen – Van Schijndel Dhr. Behcet Sahin Mw. Hanneke Smits
12-03-2013 (telefonisch)	<ul style="list-style-type: none"> Mw. Emine Yildirim (beleidsmedewerker horizonscholen)

Bestudeerde documenten

- *Hoe gul is mijn gemeente*, Algemene Onderwijsbond, <http://www.hoegulismijngemeente.nl/protected/intro.php>.
- Begrotingsscan BZK 2012, Ministerie van Binnenlandse Zaken, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/04/02/begrotingsanalyse-2012.html>.
- Beheerplan Onderhoud Gemeentelijke Gebouwen 2008 t/m 2010, Gemeente Oss, 12 februari 2008.
- *Onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds*, overkoepelende notitie eerste fase, Cebeon en Regioplan, 19 september 2011.
- Coalitieprogramma *Samenwerken vanuit de kracht van Oss*, gemeente Oss, januari 2011.
- Collegevoorstel en besluit Financiering onderwijshuisvestingsbeleid, gemeente Oss, 25 september 2012.
- Collegevoorstel en besluit Onderwijshuisvesting Bekostigingsplafond 2011, gemeente Oss, 31 mei 2011.
- Collegevoorstel doorontwikkeling horizonscholen, gemeente Oss, 26 april 2011.
- IHP Oss, 20 april 2009.
- IHP-PO, 17 november 2010.
- IHP-PO, 20 juni 2011.
- IHP-PO/VO, 16 mei 2012.
- IHP-PO/VO, 19 januari 2012.
- IHP-PO/VO, 21 januari 2013.
- IHP-PO/VO, 29 oktober 2012.
- IHP-VO, 16 november 2010.
- IHP-VO, 23 juni 2010.
- IHP-VO, 27 mei 2009.
- IHP-VO, 30 juni 2011.
- *Integraal Voorzieningenbeleid Oss, Vooruitzien in Voorzieningen*, gemeente Oss, 2009.
- *Memorie van toelichting wetsvoorstel doordecentralisatie onderwijshuisvesting*, Minister OCW, brief aan VNG 30 juli 2012.
- Oplegnotitie bij *De Horizon dichterbij... Samen werken aan opvoeding en onderwijs*, Tussenevaluatie Osse Horizonschoolbeleid, gemeente Oss, 30 september 2009
- Participatie op eigen kracht! Visiedocument Jeugd- en Onderwijsbeleid, gemeente Oss, februari 2011.
- Prestatieovereenkomst onderhoud tussen gemeente Oss en Combinatie KWT VOF, 28 juni 2012.
- Programmabegroting gemeente Oss 2013-2016.
- Raadsvoorstel Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Oss 2010, 11 februari 2010.
- Verordening Voorzieningen huisvesting Onderwijs (incl. algemene toelichting), gemeente Oss, 11 februari 2010.

- Voorstel stuurgroep Horizonscholen, *Op weg naar integrale kindercentra in de gemeente Oss*, gemeente Oss, vastgesteld 1 juli 2010