

Vervolgonderzoek “Onderwijs onderdak?”

Onderzoek naar de opvolging van de
aanbevelingen

Voorwoord

In 2004 heeft de Rekenkamercommissie (hierna te noemen: de Rekenkamer) een onderzoek gedaan naar de kostenramingen voor onderwijshuisvesting in de gemeente Leiden. Aanleiding hiervoor was de bezorgdheid van de gemeenteraad van Leiden over de ontwikkeling van de kosten van het onderwijs en in het bijzonder die van de onderwijshuisvesting.

Op 18 november 2004 heeft de Rekenkamer haar rapport onder de titel "Onderwijs onderdak?" gepresenteerd en dit aangeboden aan de gemeenteraad. De Raad heeft in zijn vergadering van 7 december 2004 de conclusies en aanbevelingen van het rapport overgenomen.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen was het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan. Hiermee zou de Raad uitvoering kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak zoals de bedoeling is in het duale bestuursmodel.

De Rekenkamer ziet het als haar taak na verloop van tijd te beoordelen in hoeverre de door haar gedane aanbevelingen ook zijn opgepakt en uitgevoerd. Vandaar dat vier jaar na het uitbrengen van het onderzoek "Onderwijs onderdak?" een vervolgonderzoek is ingesteld, waarin is nagegaan in welke mate het College de destijds door de Raad overgenomen aanbevelingen heeft geëffectueerd.

De Rekenkamer heeft moeten vaststellen dat weliswaar een Integraal Huisvestingsplan is opgesteld maar dat dit niet in alle opzichten voldoet aan de uitgangspunten zoals de Rekenkamer in haar rapport van 18 november 2004 voor ogen stond. Wel is een verbetering waar te nemen in de inzet, besteding en verantwoording van de middelen voor onderwijshuisvesting. Hierbij moet echter worden aangetekend dat de verantwoording in de programmabegroting en jaarrekening nog te wensen over laat. Ook het inzicht in de onderhoudsituatie van de bestaande onderwijsgebouwen is nog onvoldoende.

De Rekenkamer hoopt met dit vervolgonderzoek een impuls te geven aan een verdere verbetering van de inzet, besteding en verantwoording van de middelen voor onderwijshuisvesting. Dit doet de Rekenkamer onder dankzegging van de betrokken medewerkers en bestuurders van de gemeente. Zonder hun medewerking zou het niet mogelijk zijn geweest deze rapportage op te stellen.

Leiden, maart 2009
Namens de Rekenkamercommissie,

Cornelis van der Werf, voorzitter

Leeswijzer

In dit rapport is per deelvraag (en onderdeel) beschreven wat de bevindingen zijn. Deze bevindingen betreffen onder andere passages uit documenten, uitspraken uit interviews, nadere toelichtingen door ambtenaren en een nadere analyse van de geraadpleegde stukken.

De bevindingen in het onderzoek zijn gegroepeerd naar de onderzoeksvragen. De Rekenkamer heeft de samenvattende conclusies in het beoordelingsrapport (deel 1) op een iets andere wijze gegroepeerd, namelijk meer overkoepelend. Hierdoor komt, naar de mening van de Rekenkamer, de essentie beter tot uitdrukking. In het feitenrapport (deel 2) wordt duidelijker vastgehouden aan de betreffende onderzoeksvragen.

Deel 1

Beoordelingsrapport

Inhoudsopgave

1. Inleiding en doelstelling	9
2. Conclusies en Aanbevelingen	11

1. Inleiding en doelstelling

Op 18 november 2004 heeft de Rekenkamer Leiden haar rapport “Onderwijs onderdak?” gepresenteerd met daarin de onderstaande aanbevelingen.

1. Het opstellen van een beleidskader en een Integraal Huisvestingsplan, waarmee de Raad uitvoering kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak zoals de bedoeling is in het duale bestuursmodel.
2. Het besteden van meer aandacht aan de transparantie en presentatie van de raadsvoorstellen onderwijshuisvesting en de bijbehorende meerjarenramingen.
3. Verbetering van de confrontatie van de realisatie met de oorspronkelijke meerjarenramingen, en zo mogelijk op basis hiervan het verfijnen van de meerjarenramingensystematiek.
4. Het vanuit een gezamenlijke taak (gemeente en schoolbesturen) versterken van de beheersing van de kostenontwikkeling door middel van het opstellen van meerjaren-onderhoudsplannen per school.

De Raad heeft de conclusies van de Rekenkamer en tevens de bovenstaande aanbevelingen op 7 december 2004 overgenomen.

De commissie Onderwijs en Cultuur heeft op 24 mei 2005 dertien beleidsuitgangspunten vastgesteld voor het op te stellen Integraal Huisvestingsplan. De Raad heeft op 28 juni 2005 besloten het advies van de commissie Onderwijs en Cultuur op te volgen.

Het College heeft in december 2006 een Integraal Huisvestingsplan uitgebracht waarin, zoals het College zelf aangeeft “... de gestelde beleidskaders een belangrijke plaats innemen...”.

De Raad besloot in zijn vergadering van 6 maart 2007, zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming, akkoord te gaan met de wijze waarop de vastgestelde beleidskaders onderwijs in het Integraal Huisvestingsplan voor onderwijs 2006 – 2018 zijn toegepast.

Basis voor het rekenkameronderzoek vormt de nota “Bouwen aan scholen - Integraal Huisvestingsplan voor het onderwijs 2006 – 2018” (versie maart 2007).

Doel van het onderzoek is:

Beantwoording van de vraag of en in hoeverre het College de aanbevelingen uit het rapport “Onderwijs onderdak?” heeft opgepakt en uitgevoerd, alsmede of dit geleid heeft tot verbeteringen in de inzet, besteding en verantwoording van de middelen voor onderwijshuisvesting.

Voor het onderzoek is een plan van aanpak opgesteld dat gestructureerd is langs de lijn van de vier aanbevelingen:

1. Opstellen Integraal Huisvestingsplan

2. Transparantie in voorstellen en nota's aan de Raad
3. Confrontatie realisatie en ramingen
4. Beheersing kostenontwikkeling

Vervolgens is per onderdeel en deelvraag een toetsingskader opgesteld, waarna de uit te voeren acties, de te onderzoeken documenten en de te interviewen personen zijn beschreven. Dit toetsingskader is toegevoegd als bijlage 1 bij deel 2 van dit rapport.

2. Conclusies en aanbevelingen

De aanbevelingen die de Rekenkamer deed in haar rapport “Onderwijs onderdak?” waren er op gericht om een goed inzicht te krijgen in de diverse aspecten van de onderwijshuisvesting. Aanbevolen werd een beleidskader en een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op te stellen. Meer transparantie in de raadsvoorstellen en de daarbij behorende meerjarenramingen en de realisatie daarvan. Tevens werd aanbevolen de kostenontwikkeling te beheersen door het opstellen van onderhoudsplannen per school.

De centrale vraag van dit vervolgonderzoek was of het College de aanbevelingen uit het rapport “Onderwijs onderdak” heeft opgepakt en uitgevoerd. Belangrijker nog was de vraag of deze aanbevelingen hebben geleid tot verbeteringen in de inzet, besteding en verantwoording van de middelen voor onderwijshuisvesting.

Op grond van het vervolgonderzoek komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

1. Uitvoering is gegeven aan de aanbeveling tot het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan (IHP). Daartoe heeft de Raad vooraf dertien beleidsuitgangspunten geformuleerd waaraan in het IHP aandacht moest worden besteed.

De Rekenkamer is van oordeel dat het door de Raad vastgestelde IHP een sterk operationeel karakter draagt waarbij het accent sterk ligt op de benodigde (kwantitatieve) onderwijsaccommodaties tot het jaar 2018. Van de gelegenheid is geen gebruik gemaakt om een visie te ontwikkelen m.b.t. de onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen (kwalitatieve aspecten).

Niet duidelijk wordt aangegeven welke wensen er bestaan voor de toekomstige onderwijsgebouwen. Mede hierdoor ontbreekt naar de mening van de Rekenkamer in het IHP een heldere en samenhangende visie op de onderwijshuisvesting. De behoefte aan onderwijshuisvesting wordt niet alleen bepaald door het aantal leerlingen maar mede door de eisen die voortvloeien uit onderwijskundige vernieuwingen zoals bijv. de Brede School. Een duidelijke visie op toekomstige onderwijsvernieuwingen ontbreekt.

Deze aspecten zijn van belang om de Raad in de gelegenheid te stellen zijn sturende en controlerende taak in voldoende mate te kunnen uitvoeren.

2. Het IHP geeft in voldoende mate inzicht in de financiële consequenties van de investeringen die in de diverse jaren tot 2018 voorzien zijn. Het College maakt jaarlijks in aanvulling op het (meerjaren)investeringsplan en de begroting een geactualiseerd onderwijshuisvestingsplan en vraagt de Raad

om het daarvoor benodigde budget. Dit plan kan (en zal) uiteraard regelmatig afwijken van het IHP zowel in omvang van de investering als voor het jaar van uitvoering. De toelichting op de feitelijke realisatie is echter niet transparant, waardoor de Raad geen goed zicht heeft op de realisatie van het IHP, en daardoor haar controlerende taak niet goed kan uitoefenen.

3. Op basis van een representatieve steekproef is voor het gehele scholenbestand een genormeerde post onderhoud voor onderwijsgebouwen berekend. Het aldus berekende bedrag geeft niet de in een bepaald jaar te verwachten reëel te verwachten onderhoudsuitgaven weer. Die verwachtingen zouden in principe gebaseerd moeten zijn op de bestaande onderhoudsplannen en de door sommige scholen nog op te stellen plannen. Door de huidige werkwijze geeft de oorspronkelijke begroting geen reëel inzicht in de te verwachten kosten en kunnen bovendien de aanvragen van de besturen van de scholen niet getoetst worden aan de aannames in die begroting. De gevolgde werkwijze kan een goede kostenbeheersing in de weg staan.

Aanbevelingen

1. Bied één keer per vier jaar de Raad een strategische beleidsnota met betrekking tot onderwijshuisvesting aan. Hierin kan een (geactualiseerde) visie worden vastgelegd waarin niet alleen wordt ingegaan op onderwijskundige vernieuwingen maar ook op de maatschappelijke functie van (multi-functionele) onderwijsaccommodaties zoals bijvoorbeeld het Brede School concept.
2. Om de controlerende rol van de Raad te versterken adviseert de Rekenkamer om in de programmabegroting en –rekening meer aandacht aan de informatie over realisatie van de onderwijshuisvesting te besteden. De bedragen en de fasering in het IHP zouden de basis moeten vormen waartegen de realisatie moet worden afgezet. Als dit in een tabelvorm geschiedt blijken snel de verschillen en die kunnen vervolgens kort worden toegelicht. Besteed meer aandacht aan de kwaliteit en zorgvuldigheid waarmee de cijfers met betrekking tot onderwijshuisvesting in de verschillende stukken (raadsvoorstellen, begroting e.d.) worden gepresenteerd.
3. Laat voor elk schoolgebouw een onderhoudsplan opstellen dat gebruikt kan worden als toetsingskader voor de jaarlijkse aanvragen van schoolbesturen op basis van verordening onderwijshuisvesting.
4. Creëer de mogelijkheid om de schommelingen in de jaarlijkse benodigde middelen voor onderhoud van de schoolgebouwen op te vangen via een voorziening onderhoud onderwijsgebouwen. De huidige wijze van kostenramen veroorzaakt jaarlijks flinke verschillen in het financiële beeld van het programma Onderwijshuisvesting.

Deel 2

Feitenrapport

Inhoudsopgave

Inleiding	17
Bevindingen	19
1. Opstellen Integraal Huisvestingsplan	19
1.1 Doelstellingen en uitgangspunten	19
1.2 Huidige en wenselijke situatie	35
1.3 Vaststelling maximale capaciteit	36
1.4 Alternatieve financieringsmogelijkheden	37
1.5 Tijdelijke voorzieningen	37
1.6 IHP en investeringsprogramma	37
2. Transparantie in voorstellen en nota's aan de Raad	38
2.1 Uniformiteit en consistentie cijfermateriaal	38
2.2 Koppeling meerjarenbeleid	40
3. Confrontatie realisatie en ramingen	42
3.1 Verslaglegging en vergelijk	42
3.2 Bijstelling en aanpassing	42
3.3 Overzicht totaalcijfers	43
4. Beheersing kostenontwikkeling	44
4.1 Meerjarenonderhoudsplannen	44
4.2 Afspraken kostenontwikkeling	45
Bijlage 1 Toetsingskader	3

1 Inleiding

De nota van bevindingen vormt de basis van de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie bij haar onderzoek doet. In deze nota rapporteert de Rekenkamercommissie over de feiten en de informatie die zij in het kader van het vervolgonderzoek verzamelde. Zij doet dit zonder oordeelsvorming.

Op 18 november 2004 heeft de Rekenkamer Leiden haar rapport "Onderwijs onderdak?" gepresenteerd met daarin de onderstaande aanbevelingen.

1. Het opstellen van een beleidskader en een Integraal Huisvestingsplan, waarmee de Raad uitvoering kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak zoals de bedoeling is in het duale bestuursmodel.
2. Het besteden van meer aandacht aan de transparantie en presentatie van de raadsvoorstellen onderwijshuisvesting en de bijbehorende meerjarenramingen.
3. Verbetering van de confrontatie van de realisatie met de oorspronkelijke meerjarenramingen, en zo mogelijk op basis hiervan het verfijnen van de meerjarenramingensystematiek.
4. Het vanuit een gezamenlijke taak (gemeente en schoolbesturen) versterken van de beheersing van de kostenontwikkeling door middel van het opstellen van meerjaren-onderhoudsplannen per school.

De Raad heeft de conclusies van de Rekenkamer en tevens de bovenstaande aanbevelingen op 7 december 2004 overgenomen.

De commissie Onderwijs en Cultuur heeft op 24 mei 2005 dertien beleidsuitgangspunten vastgesteld voor het op te stellen Integraal Huisvestingsplan. De Raad heeft op 28 juni 2005 besloten het advies van de commissie Onderwijs en Cultuur op te volgen.

Het College heeft in december 2006 een Integraal Huisvestingsplan uitgebracht waarin, zoals het College zelf aangeeft "... de gestelde beleidskaders een belangrijke plaats innemen...".

De Raad besloot in zijn vergadering van 6 maart 2007, zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming, akkoord te gaan met de wijze waarop de vastgestelde beleidskaders onderwijs in het Integraal Huisvestingsplan voor onderwijs 2006 – 2018 zijn toegepast.

Basis voor het rekenkameronderzoek vormt de nota "Bouwen aan scholen - Integraal Huisvestingsplan voor het onderwijs 2006 – 2018" (versie maart 2007).

Doel van het onderzoek is:

Beantwoording van de vraag of en in hoeverre het College de aanbevelingen uit het rapport "Onderwijs onderdak?" heeft opgepakt en uitgevoerd, alsmede of dit geleid heeft tot verbeteringen in de inzet, besteding en verantwoording van de middelen voor onderwijshuisvesting.

Voor het onderzoek is een plan van aanpak opgesteld dat gestructureerd is langs de lijn van de vier aanbevelingen:

1. Opstellen Integraal Huisvestingsplan
2. Transparantie in voorstellen en nota's aan de Raad
3. Confrontatie realisatie en ramingen
4. Beheersing kostenontwikkeling

Vervolgens is per onderdeel en deelvraag een toetsingskader opgesteld, waarna de uit te voeren acties, de te onderzoeken documenten en de te interviewen personen zijn beschreven. Dit toetsingskader is toegevoegd als bijlage 1 bij deel 2 van dit rapport.

2. Bevindingen

1 Opstellen Integraal Huisvestingsplan (IHP)

Onderdeel 1 bestaat uit zes onderdelen, 1a t/m 1f, waarvan in dit hoofdstuk de bevindingen staan. Hierbij wordt opgemerkt dat de bevindingen ten aanzien van onderdeel 1a al antwoord geven op enkele andere onderdelen.

1.1 Doelstellingen en uitgangspunten

1a Voldoet het IHP aan de doelstellingen en uitgangspunten, zoals de Rekenkamer in haar rapport voor ogen stond (operationeel versus strategisch IHP)?

De Raad heeft op 28 juni 2005 dertien beleidsuitgangspunten vastgesteld voor het opstellen van het IHP. Per beleidsuitgangspunt is onderzocht in hoeverre het IHP hieraan voldoet. De vraag of daarmee voldaan is aan de doelstellingen en uitgangspunten zoals de Rekenkamer in haar rapport voor ogen stond, wordt beantwoord in deel 1 van dit rapport. Vervolgens is ingegaan op de vraag in hoeverre het IHP een operationeel of strategisch karakter heeft.

Beleidsuitgangspunten

Beleidsuitgangspunt 1:

In overleg met de schoolbesturen zal de spreiding en toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen gewaarborgd moeten worden.

IHP: “Ad 1 (en 2). De spreiding van onderwijsvoorzieningen wordt gewaarborgd door voor het basisonderwijs uit te gaan van een behoefteberekening per district en de afspraken die met schoolbesturen zijn gemaakt, waarvan de notitie “Sturen op leerlingenstromen in Leiden” (november 2005) het resultaat is. De maatregelen worden verder geoperationaliseerd”.

In de, op 31 januari 2006 door de Raad vastgestelde, nota “Sturen op leerlingenstromen in Leiden” is in overleg met vertegenwoordigers van alle schoolbesturen gekomen tot het nastreven van de volgende doelen:

- 1 - ieder kind gaat in het eigen district naar de basisschool
- 2 - de populatie van een basisschool vormt een afspiegeling van het district

Voor het uitvoeren van deze doelen zijn concrete afspraken gemaakt met de schoolbesturen. Daarbij is tevens overeengekomen de uit de nota voortvloeiende prioritering te verwerken in het IHP. In de nota staat op bladzijde 12 dat bij het realiseren van de bovenstaande punten district 3 (Leiden Noord), waar al een pilot

vanuit de Brede School loopt, prioriteit krijgt naast district 5 (Zuidwest).

In de nota "Sturen op leerlingenstromen in Leiden" zijn onder andere de volgende, door de gemeente en de schoolbesturen gemaakte afspraken¹ om de eerdergenoemde doelen te behalen vermeld:

- Er wordt een onderwijsconsulent ingezet, die probeert toekomstige ouders te verleiden tot de keuze voor een (specifieke) school in het eigen district.
- Er moet geld beschikbaar zijn om initiatieven van groepen ouders te belonen (te beginnen in district 5).
- Scholen gaan overleg voeren over de afspiegeling van het district. Er worden afspraken gemaakt om de gewichtenkinderen² te spreiden. Scholen met veel gewichtenkinderen ontvangen eventueel extra ondersteuning en faciliteiten om de scholen aantrekkelijker te maken.
- De schoolbesturen zullen geen uitbreiding aanvragen voor extra ruimte op de huidige locatie, wanneer de groei wordt veroorzaakt door kinderen uit andere districten.
- Districten waar veel kinderen buiten het district onderwijs volgen, kunnen prioriteit krijgen bij naschoolse activiteiten of onderwijshuisvesting, met als doel deze scholen aantrekkelijker te maken.
- Leerlingenstromen en populaties van scholen en districten worden structureel gemonitord. Verschillende monitorsystemen moeten worden gekoppeld.
- Gemeente en scholen voeren structureel overleg over het onderwerp en de bovenstaande acties.

De ambtenaren geven in een nadere toelichting aan dat er met betrekking tot de bovenstaande acties en onderwerpen overleg plaatsvindt in de bestuurlijke deelwerkgroep inhoudelijk onderwijsbeleid.

In het onderdeel *Nieuwe Investerings* in het IHP komt de prioritering uit de nota "Sturen op leerlingenstromen in Leiden" voor een deel terug. De enige basisscholen die in het IHP (blz. 21, punt 7) bij de Nieuwe Investerings zijn opgenomen liggen in Zuidwest: de Teldersschool en de Sleutelbloem. Deze projecten worden uitgevoerd in lijn met het wijkontwikkelingsplan voor Zuidwest. Daarnaast is in het IHP (blz. 20 – Projecten uit het IP 2004) de nieuwbouw van de

¹ Afspraken in het kader van het IHP, zoals neergelegd in de Nota "Sturen op Leerlingenstromen in Leiden", gaan in beginsel boven bepalingen uit de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Leiden van 10 juli 2007.

² Gewichtenkinderen: de wet voorziet in extra middelen voor het primair onderwijs voor kinderen in specifieke achterstandssituaties. Daarvoor is de zogenaamde gewichtenregeling in het leven geroepen. De regeling voorziet primair in de inzet van extra personeel, maar heeft daarnaast ook een huisvestingscomponent. De kinderen, die hiervoor in aanmerking komen, worden ook wel gewichtenkinderen genoemd.

Brede School Leiden - Noord opgenomen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat naast de investeringen uit het IHP éénmalig een bedrag van € 50.000,- beschikbaar is gesteld voor de inzet van een consulent in district 5. Dit budget is gekoppeld aan het Wijkontwikkelingsplan-Zuid. Uit de interviews is tevens naar voren gekomen dat deze consulent voorlichtingsbijeenkomsten heeft gehouden, met name bij peuterspeelzalen. Dit heeft niet tot het gewenste resultaat geleid, omdat zoals de ambtenaren stellen, ouders zich moeilijk laten dwingen in hun keuze voor de school van hun kind(eren). Besloten is de inzet van de consulent per 1 augustus 2008 te beëindigen omdat er te weinig resultaat is geboekt. De notitie is besproken in de commissie Onderwijs en samenleving van 15 mei 2008.³

In de nota "Sturen op leerlingenstromen in Leiden" is een uitgebreide schematische analyse te vinden van de verdeling van Leidse leerlingen naar school en buurt met een verdeling van leerlingen naar school en district. Een dergelijke inventarisatie is essentieel om de spreiding en toegankelijkheid te kunnen waarborgen. De nota bevat de conclusie dat de meeste leerlingen in het eigen district naar school gaan en dat slechts in beperkte mate sprake is van leerlingenstromen tussen districten. Dit wordt in het interview met de ambtenaren bevestigd. Alleen in district 5 is een sterke uitstroom te zien; in district 3 en 9 geldt dit in wat mindere mate.

Beleidsuitgangspunt 2:

De schoolgrootte zal beheerst dienen te worden door waar mogelijk zo veel mogelijk leerlingen van het basisonderwijs binnen de eigen wijk onderwijs te bieden.
--

IHP: "Ad 2. (en 1). Onderdeel daarvan is het beheersen van de schoolgrootte door waar mogelijk zo veel mogelijk leerlingen van het basisonderwijs binnen de eigen wijk onderwijs te bieden. Vanwege de regiofunctie en het deels eenmaal voorkomen van scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs is spreiding bij deze onderwijssectoren niet een hot onderwerp."

In de nota "Sturen op leerlingenstromen in Leiden" is de afspraak opgenomen dat een schoolbestuur geen uitbreiding in de huisvesting ontvangt op de betreffende locatie wanneer de groei veroorzaakt wordt door kinderen uit andere districten (punt 1). Daarnaast wordt er een pilot opgezet waarin met behulp van een consulent getracht wordt om groepen ouders te verleiden om voor een bepaalde school te kiezen in het eigen district (punt 2).

³ De notulen van deze vergadering werden door de Rekenkamer niet gevonden.

Uit de interviews kwam naar voren dat er geen aanvragen voor uitbreiding zijn afgewezen in verband met bovenstaande punt 1. De herkomst van leerlingen wordt gecontroleerd bij alle scholen per peildatum. De ambtenaren geven in een toelichting aan dat bij twee aanvragen is nagegaan of de groei kwam door extra instroom van buiten het 'eigen' district. Dit bleek niet het geval.

Vóór het vastleggen van deze regels hadden de twee scholen ook al een deel van de populatie uit andere districten.

Bij drie nieuwbouwprojecten van basisscholen met een aanzuigende werking is de capaciteit van het schoolgebouw, althans het aantal groepen begrensd.

Bij de St. Josephschool is de capaciteit begrensd tot 26 groepen; bij de Woutertje Pieterseschool tot 16 groepen en bij de Lorentzschool tot 38 groepen.

De schoolgrootte wordt enerzijds beheerst door de begrenzing van de capaciteit van recente nieuwbouw van drie scholen. Anderzijds hebben de ambtenaren in de interviews gesteld dat 90% van de leerlingen uit eigen wijk plus de direct aangrenzende buurten komt. Uitzonderingen zijn de Islamitische school, de Vrije school en de Montessorischool, die door hun aard een bovendistrictse voorziening zijn.

Beleidsuitgangspunt 3:

De bestaande onderwijshuisvesting dient leidend te zijn en op basis daarvan dient een maximale capaciteit per schoolgebouw vastgesteld te worden. Medegebruik van schoolgebouwen, als het kan zuilair, is daarbij een uitgangspunt.

IHP: "Ad 3. Het beleid is erop gericht de bestaande onderwijshuisvesting – mits deze kwalitatief voldoende is - optimaal te gebruiken. In Leiden is er weinig leegstand. Waar deze beschikbaar en bruikbaar is, zal door medegebruik van schoolgebouwen deze capaciteit worden gebruikt. Bij de ontwikkeling van Brede Scholen wordt – als er meer dan één basisschool deelneemt - de mogelijkheid van uitwisselbaarheid van capaciteit groter."

In de interviews is aangegeven dat op basis van de verordening per schoolgebouw een maximale capaciteit is vastgesteld. Die norm is waar mogelijk toegepast en waar dat niet het geval is, is dat vaak het gevolg van bouwkundige belemmeringen. Er zijn niet veel knelpunten/verschillen tussen de genormeerde capaciteit en de werkelijke capaciteit van de schoolgebouwen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs.

In het voortgezet onderwijs spelen wel enkele discussies over bruto en netto vierkante meters, zoals bij de Bonaventuracollege en het Gymnasium. In overleg met het bestuur stellen de ambtenaren dan zo nodig een capaciteit vast in afwijking van de norm.

De gemeente beschikt over een instrument (G4Net), waarmee per gebouw een overzicht met gedetailleerde informatie kan worden gegenereerd. Er zijn met behulp hiervan overzichten vervaardigd met daarin de genormeerde ruimtebehoefte en het totale bruto vloeroppervlak per school.

De informatie uit G4Net wordt niet systematisch gebruikt om ongemeld medegebruik op te sporen. Dit is ook slecht mogelijk met G4Net. Wel is via G4Net bekend bij welke school in het primair onderwijs lokalen leegstaan. Van deze lokalen is wel bekend of deze door medegebruik in gebruik zijn. Medegebruik tijdens een deel van de tijd blijkt daar niet uit.

In het voortgezet onderwijs is wel te berekenen hoeveel oppervlakte formeel leeg staat. Vaak komt dat gegeven niet overeen met de wijze waarop de school het gebouw gebruikt i.v.m. een slechte bruto-nettoverhouding, een andere lessentabel of een andere organisatie of inroosting van het onderwijs.

Leegstand

De ambtenaren hebben in het interview gesteld dat er inzicht bestaat in de leegstand van de basisscholen maar dat daarover wel discussie is bij het voortgezet onderwijs. Alleen de Islamitische school kent leegstand, maar die is dan ook gevestigd in een monumentaal gebouw. In de Stevenshof zijn er nu drie scholen in een "scholeneiland" met wissel lokalen; bij de bouw is al rekening gehouden met medegebruik van elkaars lokalen, afhankelijk van de mate van groei van elk van de drie scholen. In Roomburg staan drie "schoolwoningen" met 6 lokalen; die zijn later om te bouwen tot woning.

Medegebruik

Bij medegebruik valt onderscheid te maken tussen dag-, avond- en ander gebruik. Medegebruik onder schooltijd is beperkt. Het medegebruik door andere scholen wordt (via G4Net) geregistreerd. Daarnaast is het zicht op het overige medegebruik onder schooltijd goed. Wel worden de schoolbesturen er regelmatig aan herinnerd dat zij medegebruik vooraf moeten melden zodat toestemming kan worden gegeven (of worden geweigerd).

Schoolbesturen zijn in principe vrij tot medegebruik buiten schooltijden, zolang dit maar geen overlast veroorzaakt waardoor de volgende dag belemmeringen ontstaan voor het geven van onderwijs. Eventuele toestemming voor medegebruik voor niet-onderwijs doeleinden moet door het schoolbestuur of de gebruiker zelf worden aangevraagd.

Resumé

1. Het IHP vermeldt niets over een maximale capaciteit per schoolgebouw. Ook ontbreekt informatie over medegebruik.
2. Het IHP bevat geen complete overzichten met daarin per school het totale bruto vloeroppervlak, de genormeerde ruimtebehoefte, verschillen hiertussen, de actuele leegstand en medegebruik.

Beleidsuitgangspunt 4:

Op basis van vrijwilligheid dient bestuurlijke schaalvergroting bevorderd te worden om te komen tot efficiëntere en multifunctionele gebouwen.
--

IHP: “Ad 4 (en 12). Het door bestuurlijke schaalvergroting verkrijgen van efficiëntere en multifunctionele gebouwen heeft geen beleidsprioriteit, omdat optimaal gebruik en eventueel medegebruik een goed instrument vormt in de onderwijshuisvesting. Bovendien is bestuurlijke schaalvergroting niet af dwingen.”

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente dit punt wel op de agenda voor het bestuurlijk overleg heeft gezet en heeft gewezen op de voordelen van bestuurlijke schaalvergroting. Daarbij is er door de gemeente op gewezen dat professionalisering in de praktijk betekent dat er meer middelen beschikbaar komen voor onderhoud.

De gemeente heeft echter geen mogelijkheden om op dit punt meer te bewerkstelligen. Er is geen dwang mogelijk en er is ook geen premie op gesteld. Achtergrond is dat er veel schoolbesturen met slechts één school zijn, zoals de Vrije school, de Islamitische school, de bijzondere neutrale scholen Haanstra en ELS. Deze scholen zijn allemaal bijzondere scholen.

Uit het interview met de ambtenaren kwam naar voren dat:

- De Horst (SBO) is opgegaan in een groter verband.
- In protestant - christelijk verband wordt gewerkt aan de samenvoeging van basisonderwijs en voortgezet onderwijs.
- Een verzelfstandiging op komst is in het openbaar onderwijs.
- Het voornemen bestaat tot een bestuurlijke fusie tussen De Weerklank, Korte Vliet en Thermiek.

Verder is in het interview met de ambtenaren gesteld dat de lumpsumbekostiging en het wijzen op de voordelen van bestuurlijke schaalvergroting helpen om bestuurlijke schaalvergroting te realiseren. Ook is een beweging gaande van plaatselijk naar regionaal in het bijzonder onderwijs. Voorbeelden zijn het Vlietlandcollege (interconfessioneel) met 1.000 leerlingen en het Driestar College

(regionaal). In het basisonderwijs blijven uiteindelijk alleen kleine besturen over van de richtingen bijzonder neutraal en islamitisch onderwijs.

De onderzoekers merken overigens op dat er geen causaal verband bestaat tussen bestuurlijke schaalvergroting en efficiëntere en multifunctionele gebouwen.

Beleidsuitgangspunt 5:

Uitgangspunt dient te zijn dat alle scholen gebruik kunnen maken van goede gymnastiekaccommodaties. Dat hoeft geen eigen accommodatie te zijn; medegebruik dient uitgangspunt te zijn.
--

IHP: “Ad 5. Waar scholen groot genoeg zijn om een of meer gymnastiekzalen zelf te kunnen ‘vullen’ wordt de gymnastiekaccommodatie bij voorkeur bij de school gerealiseerd. Als dat niet het geval is, dan zal medegebruik uitgangspunt zijn. Waar veel scholen samen een ruimtebehoefte voor vier of meer zalen hebben, wordt bij vernieuwing getracht een sporthal te realiseren. Dit vanwege de extra mogelijkheden die hierdoor voor de sport buiten de schooltijden ontstaan.”

Onder *Nieuwe investeringen* staat in het IHP (blz. 20) dat op de plek van het oude Agnesgebouw aan de Eijmerspoelstraat, naast een nieuw schoolgebouw voor het Driestar College, ook vier gymnastieklokalen gebouwd kunnen worden voor zowel het Bonaventuracollege als het Driestar College.

De totale omvang maakt het mogelijk te onderzoeken of er een sporthal gerealiseerd kan worden, zodat deze accommodatie buiten schooltijd ook door andere partijen te gebruiken is. In het interview met de ambtenaren is gemeld dat het onderzoek naar de sporthal bij het Driestar College gaande is. Momenteel wordt samen met het Sportbedrijf gezien in hoeverre het exploitatieverlies beperkt zou kunnen worden.

In het investeringsoverzicht van het IHP (blz. 23) staan bedragen vermeld voor de nieuwbouw van het Driestar College (incl. gymnastieklokalen) en de vervanging van de gymnastieklokalen Eijmerspoelstraat.

Onder *investerings over enkele jaren* (blz. 22) wordt in het IHP de vervanging van twee te kleine gymnastieklokalen (die van De Vuurvogel en de Vrije School Mareland) genoemd.

Uit het interview met de ambtenaren is naar voren gekomen dat de gemeente de roosters maakt voor het gebruik van de centrale (sport)zalen. Daarmee wordt de bezetting geoptimaliseerd. Ook worden deze door het Sportbedrijf van de gemeente 's avonds en in het weekend verhuurd aan sportverenigingen (medegebruik). Het medegebruik van gymnastiekaccommodaties voor

sportverenigingen heeft geen directe invloed op de onderwijshuisvesting. Zou er geen medegebruik zijn, dan zouden veel meer “algemene” sportzalen nodig zijn, die een groter deel van de week ongebruikt zouden zijn.

Losse gymnastiekzalen, die eigendom van de gemeente zijn, zijn in gebruik bij verschillende scholen.

Uit het interview met de ambtenaren komt tevens naar voren dat er in de nieuwbouwwijken nieuwe zalen zijn/komen, zoals in het geval van de Arcade. Bij vervangende nieuwbouwprojecten worden ook gymzalen vernieuwd, bijvoorbeeld bij de Praktijkschool, de Lorentzschool en de St. Josephschool. Bij de “Mythyschool” is een nieuwe sporthal gerealiseerd.

Resumé

1. Het IHP bevat geen definitie van goede gymnastiekaccommodaties. In het IHP is hierbij een kwantitatieve benadering gehanteerd.
2. In het IHP zijn vier investeringen gemeld, waarbij nieuwe gymnastieklokalen worden gerealiseerd.
3. Uit het IHP valt niet op te maken of alle scholen over goede gymnastiekaccommodaties beschikken en wat de staat van de bestaande gymnastiekvoorzieningen is.
4. In het IHP staat niets vermeld over medegebruik van gymnastieklokalen.

- | |
|--|
| 6. Doordecentralisatie van het onderhoud naar schoolbesturen basisonderwijs dient geen uitgangspunt te zijn bij het IHP. |
|--|

IHP: Ad 6. “Doordecentralisatie van het onderhoud naar schoolbesturen in het basisonderwijs is punt van discussie: de toetsing van de aanvragen van schoolbesturen zal plaatsvinden op basis van inspecties waarbij het meerjaren onderhoudsplan van de schoolbesturen leidraad is. Onderhoud wordt beperkt als het gebouw binnen afzienbare tijd wordt vervangen door nieuwbouw. “

Uit het interview met de wethouder is naar voren gekomen dat:

- De komende jaren geen doordecentralisatie van het onderhoud naar schoolbesturen basisonderwijs gaat plaatsvinden.
- De discussie over doordecentralisatie al plaatsvond vóór het uitkomen van het rapport van de Rekenkamer. Eerder was gebleken dat dit zodanig financiële consequenties had op basis waarvan met name schoolbesturen met één school zeiden dat het niet te realiseren was. Dit beleidsuitgangspunt met betrekking tot doordecentralisatie is daarom gehandhaafd.

De gehele verantwoordelijkheid van het onderhoud voor het voortgezet onderwijs is inmiddels naar de schoolbesturen gegaan. Dit heeft tot gevolg dat een bepaald bestuur nu wil praten over volledige doordecentralisatie. De discussie komt nu dus

weer op gang, mede door voorbeelden in andere steden (bijvoorbeeld Nijmegen). Ook de schaalvergroting draagt bij aan het opkomen van de discussie. Doordecentralisatie mag volgens de wethouder dus in de toekomst wel een uitgangspunt zijn, als het maar zinvol is.

Resumé

Er zijn geen afspraken en/of besluiten tot stand gekomen waarin doordecentralisatie van het onderhoud naar schoolbesturen, basisscholen of volledige doordecentralisatie zijn vastgelegd.

Beleidsuitgangspunt 7:

Het Integraal Huisvestingsplan voorziet in een haalbaarheidsonderzoek naar alternatieve financieringsmogelijkheden voor de financiering van nieuwbouw in het onderwijs.

IHP: Ad 7 (en 9). "Voor het Integraal Huisvestingsplan wordt voor de voorzieningen met de netto investeringskosten gerekend. De netto opbrengsten van af te stoten onderwijsterreinen en -gebouwen worden weer geïnvesteerd in het onderwijs. Andere, alternatieve financiering voor de nieuwbouw in het onderwijs is er nauwelijks. Een verkenning leert dat voor privaat publieke samenwerking (PPS) het volume aan investeringen boven de € 12 miljoen moet liggen, wil er in de te sluiten contracten een redelijke kans zijn op lagere kosten. Bovendien speelt mee dat in de contracten ook het facility management is opgenomen. De schoolbesturen krijgen hiervoor geld van het Rijk en zouden bereid moeten zijn dit ook af te dragen aan de PPS - partijen. Het is een open vraag of zij daartoe bereid zouden zijn. Ook de bouw overlaten aan een woningbouwcorporatie of commerciële partij en vervolgens het gebouw huren, levert geen kostenbesparing op uitgaande van eenzelfde kwaliteitsniveau."

De ambtenaren hebben naar hun zeggen wel een verkenning naar PPS, maar niet naar andere kostenbesparende financieringsconstructies, uitgevoerd. Bij deze verkenning is gebruikgemaakt van de documentatie van het Kenniscentrum PPS / Platform Onderwijshuisvesting, waarin het volgende "selectie criterium" staat: "Heeft uw nieuwbouwproject een omvang van ca. 10.000- 12.000 m2 of ca. 1.250 leerlingen of een nieuwbouw budget van minimaal € 12 miljoen?" Deze verkenning met betrekking tot PPS is niet als rapportage of memo (schriftelijk) vastgelegd. De verkenning heeft uitgewezen dat alleen projecten boven de € 12 miljoen kostenvoordelen meebrengen. Daarnaast is ook gekeken naar de hoogte van de investeringen in Leiden. Slechts een beperkt deel van die investeringen is groot genoeg en daar zijn dan ook nog veel besturen bij betrokken. De investering verband houdend met de Brede School Leiden - Noord bedroeg minder dan € 10 miljoen. Dit project is door de gemeente besproken met het

Kenniscentrum PPS waarbij de conclusie luidde dat dit niet interessant was voor marktpartijen.

De ambtenaren hebben in het interview aangegeven dat:

De stelling dat “Ook de bouw overlaten aan een woningbouwcorporatie of commerciële partij en vervolgens het gebouw huren, levert geen kostenbesparing op uitgaande van eenzelfde kwaliteitsniveau.” is ontleend aan een informele telefonische rondgang langs medewerkers van SGBO (voormalig onderzoeksbureau VNG) en collega’s van andere gemeenten.

In Amsterdam-Noord, Roosendaal en Anna Paulowna zijn of worden Brede Scholen gerealiseerd, waarbij o.a. woningcorporaties betrokken zijn. Deze zijn bereid gebleken aanzienlijke onrendabele toppen voor hun rekening te nemen. waardoor de financiële lasten voor de gemeente aanzienlijk lager zijn. Corporaties zijn hiertoe beread omdat zij investeren in de leefbaarheid en overeenkomsten met betrekking tot de grondposities worden gesloten op basis van een win-win situatie. Bij deze trajecten met woningcorporaties worden ook andere financieringsconstructies besproken zoals sale-lease back (woningcorporatie bouwt, gemeente huurt). Ook commerciële partijen kunnen zorgen voor verlaging van de huurprijs voor maatschappelijke doeleinden door het onderbrengen van bijvoorbeeld een kinderdagverblijf, schoolwoningen of zelfs een supermarktketen in een multifunctionele accommodatie.

Resumé

Er zijn legio praktijkvoorbeelden waarbij een woningbouwvereniging een rol heeft vervuld bij het realiseren van een alternatieve financieringsconstructie die heeft geleid tot kostenbesparing. In Leiden-Noord is het echter niet gelukt zo’n oplossing te vinden. Momenteel onderzoekt een woningbouwvereniging een dergelijk initiatief in de Merenwijk.

Beleidsuitgangspunt 8:

Onderwijskundige vernieuwingen dienen opgenomen te worden in de verordening, ook voor het basisonderwijs.

IHP: Ad 8 (en 11). “Uit de knelpunten komt naar voren dat de scholen dringend behoefte hebben aan meer ruimte zodat de mogelijkheden ontstaan om onderwijskundig zeer gewenste vernieuwingen te kunnen uitvoeren. Het voorstel is dan ook deze op te nemen in de verordening. Om ook op maat te kunnen voorzien in goede en voldoende capaciteit binnen het speciaal onderwijs zal de verordening worden aangepast. Zo nodig zal de ‘hardheidsclausule’ uit de verordening worden toegepast.”

In het IHP wordt beschreven hoe met het beleidsuitgangspunt “onderwijskundige vernieuwingen” is omgegaan. De volgende acties, die worden bekostigd uit de reserve onderwijshuisvesting, worden beschreven:

- Bij scholen genoemd in het IHP wordt bij uitbreiding en nieuwbouw de extra oppervlakte toegekend.
- Voor basisscholen met leegstand wordt in 2007 budget beschikbaar gesteld voor gewenste wijzigingen.

Voor scholen in het voortgezet onderwijs wordt in 2007 een lumpsum bedrag beschikbaar gesteld. Na realisatie wordt dan gecontroleerd of voldoende extra oppervlakte is gecreëerd of ingericht.

- Overige basisscholen, die voor de onderwijskundige ontwikkelingen uitgebreid moeten worden, zullen over een periode van 3 jaar hun extra oppervlakte kunnen realiseren. Dit in overleg met de schoolbesturen.

Bijlage I van de “Criteria voor beoordeling van aangevraagde voorzieningen bij de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Leiden” van 10 juli 2007 bevat in artikel 1.10 lid h een omschrijving van het begrip in pandige wijzigingen in verband met onderwijskundige vernieuwingen. Dit is als volgt toegelicht: “De noodzaak voor in pandige wijzigingen doet zich voor als per 1 augustus 2007 of later in het gebouw nog geen verbouwing voor onderwijskundige vernieuwingen heeft plaatsgevonden, terwijl er gelet op het aantal groepen van de school en de oppervlakte van het gebouw geen recht bestaat op uitbreiding van de bruto vloeroppervlakte.” In Bijlage IV zijn de financiële aspecten van onderwijskundige vernieuwingen ook verwerkt.

Op 27 november 2007 heeft B&W de “Uitvoeringsregeling Realisatie onderwijskundige vernieuwingen schoolgebouwen” vastgesteld. Hiermee kunnen de schoolbesturen hun gebouwen aanpassen aan de behoeftes waartoe onderwijskundige vernieuwing aanleiding geeft. Voor de scholen die in het Integraal Huisvestingsplan zijn genoemd voor (vervangende) nieuwbouw of uitbreiding worden de gelden gelijktijdig met de vernieuwde huisvesting toegekend. In de uitvoeringsregeling staat per school de normvergoeding beschreven die wordt uitgekeerd.

Alle betrokken schoolbesturen hebben vervolgens een brief gekregen met de toe te kennen bedragen en als bijlage het uitvoeringsbesluit. In het uitvoeringsbesluit is de schoolbesturen de gelegenheid gegeven de voorzieningen tot in 2010 uit te voeren en daar voor eind 2010 rekening en verantwoording over af te leggen. Voor zover men eerder uit eigen middelen al voorzieningen voor onderwijskundige voorzieningen heeft getroffen, wordt rekening en verantwoording vóór 1 juli 2008 verwacht.

Uit het interview met de ambtenaren komt het volgende naar voren:

Het aspect onderwijskundige vernieuwingen is in eerste instantie afgehouden, maar in 2007 wel toegevoegd. Formeel heeft Leiden datgene gedaan wat in de VNG modelverordening staat, maar dan wel op een aparte manier berekend (“genormeerd uitkeren”). Per school is berekend op hoeveel m² de school recht

heeft op basis van de teldatum 1 oktober 2006. Per school is een daarbij behorend normbedrag uitgekeerd. Voor zover de toegekende som € 500.000 te boven gaat, is overeengekomen dat op basis van accountantscontrole achteraf wordt vastgesteld hoeveel de aanpassing heeft gekost.

Alle betrokkenen zijn akkoord gegaan met dit systeem en waren zelfs enthousiast. De paragraaf over aanpassingen als gevolg van onderwijskundige vernieuwingen kan de volgende keer dus uit de verordening blijven, omdat deze dan volledig zijn doorgevoerd. Besturen hebben hierbij een grotere autonomie om zelf de voorzieningen in te vullen. De gemeente is van veel rompslomp af.

Uit het interview met de ambtenaren komt naar voren dat:

De stand van zaken is dat per 2008 80% van alle genormeerde aanpassingen als gevolg van onderwijs vernieuwingen zijn gerealiseerd. Dat is meer dan aanvankelijk was beoogd. Met dit onderwerp ligt de gemeente zelfs voor op het schema. Het "voorliggen op schema" heeft betrekking op het ter beschikking stellen van de middelen in relatie tot wat in het IHP 2006 – 2018 was vastgesteld. De hogere stand van de op te heffen reserve onderwijshuisvesting maakte dit mogelijk.

Beleidsuitgangspunt 9:

De opbrengsten van af te stoten onderwijsterreinen en -gebouwen dienen altijd geïnvesteerd te worden in het onderwijs.

IHP: Ad 8 (en 7) "Voor het Integraal Huisvestingsplan wordt voor de voorzieningen met de netto investeringskosten gerekend. De netto opbrengsten van af te stoten onderwijsterreinen en -gebouwen worden weer geïnvesteerd in het onderwijs"

Uit het interview met de ambtenaren komt naar voren:

De opbrengsten uit herontwikkeling gaan formeel naar de algemene reserve onderwijshuisvesting. Op basis van de notitie Vermogensbeheer Grondzaken worden deze opbrengsten bijna altijd één op één geherinvesteerd in het betrokken project. Formeel zou dit geld ook aan andere scholen ten goede kunnen komen. De investeringen voor de Wissel en het Driestar College worden deels gedekt door opbrengsten uit grondverkoop en het wegvallen van andere investeringen. Bij zowel De Wissel en het Driestar College zijn alle opbrengsten inderdaad geherinvesteerd in het onderwijs.

Resumé

In het IHP staat geen overzicht van de opbrengsten of de feitelijke (genormeerde) kosten. Hiervoor wordt verwezen naar het Programma Ruimtelijke Investerings Leiden (PRIL) van 11 mei 2007.

Beleidsuitgangspunt 10:

Via een regionaal arrangement waarbij naast de VMBO- en MBO-scholen ook het bedrijfsleven is betrokken, kunnen afspraken gemaakt worden over samenvoegen en/of afstoten van opleidingen. Als een dergelijk arrangement tot stand komt, hebben de daaruit voortvloeiende effecten op de onderwijshuisvesting prioriteit.

IHP: Ad 10. "Dit beleidskader vraagt om een regionaal arrangement waarbij naast de VMBO- en MBO-scholen ook het bedrijfsleven is betrokken om afspraken te maken over samenvoegen en/of afstoten van opleidingen. Als een dergelijk arrangement tot stand komt, dan moeten de daaruit voortvloeiende effecten op de onderwijshuisvesting prioriteit hebben. Tot nu toe is nog geen regionaal arrangement tot stand gekomen."

Uit het interview met de ambtenaren komt naar voren:

- Bureau Hilferink Croonen heeft een vertrouwelijk onderzoek naar mogelijke regionale arrangementen gedaan, maar dit heeft niet geleid tot overeenstemming onder partijen, met name door de niet-uitwisselbaarheid van VMBO-opleidingen. De identiteit van de partijen speelt ook een rol, met name bij de protestant christelijke kant.
- Het Da Vinci College gaat mede-investeren bij de ontwikkeling van een nieuwe vestiging van ROC Leiden bij station Lammenschans. Ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied waar het VMBO van het Da Vinci College is gehuisvest, maakten het mogelijk nieuwbouw voor het VMBO als onderdeel van het ROC te ontwikkelen ten laste van gemeentelijke middelen. Het VMBO en MBO hebben samen opgetrokken bij de realisatie van nieuwe huisvesting. Dit heeft echter niet geleid tot het samenvoegen van opleidingen of het realiseren van een regionaal arrangement.
- Er hebben wel ontwikkelingen plaats gevonden op het Leidse Bio Science Park, waarbij de relatie MBO – HBO wordt bevorderd door bijvoorbeeld doorlopende leerlijnen.

Resumé

De onderzoekers kunnen zich niet vinden in het beleidsuitgangspunt, waarin wordt gesteld dat regionale arrangementen als middel dienen voor (nieuwe) onderwijshuisvesting. Volgens de onderzoekers zou onderwijshuisvesting als middel moeten dienen om regionale arrangementen te stimuleren.

Beleidsuitgangspunt 11:

Goede en voldoende capaciteit binnen het speciaal onderwijs heeft prioriteit.

IHP: Ad 11 (en 8). "De prioriteit voor de huisvesting van het speciaal onderwijs betekent echter niet dat blind voorzieningen worden toegestaan. Afstemming met andere scholen en gemeenten binnen de regionale expertise centra wordt actief nagestreefd om de meest wenselijke schaal van de voorzieningen te bepalen en om te voorkomen dat voorzieningen dubbel worden uitgevoerd."

In het IHP (blz. 22) staat beschreven dat de mogelijkheid onderzocht moet worden om een deel van de cluster 4 – scholen te concentreren en in hetzelfde gebouw of in de directe omgeving van de campus, die Cardea (een organisatie voor jeugdzorg) wil vormen, onder te brengen.

In het interview komt hierbij het volgende naar voren.

De Cardea Campus in Leiderdorp wil kindnabij zijn en heeft deconcentratieplannen. Deze instelling voor jeugdzorg ligt op dit ogenblik naast de A4 die verbreed wordt. De instelling wil graag in Leiden een campus bouwen en Leiden wil daaraan meewerken. Een nevenvestiging van De Brug is nu bij Cardea in Leiderdorp gehuisvest. Deze huisvesting kan naar Leiden komen.

In het investeringsoverzicht in het IHP staan aanpassingen vermeld voor VSO; Korte Vliet en Weerklank. Uit het interview met de ambtenaren is verder naar voren gekomen dat hierbij de vraag speelt hoe voor twee scholen praktijkruimte voor verzorging en dergelijke gebouwd kunnen worden, aangezien deze dure voorzieningen niet constant worden gebruikt. Afspraak is dat er in 2008 een verkenning wordt uitgevoerd en er volgend jaar (2009) een aanvraag volgt.

Uit het interview is het volgende over speciaal onderwijs naar voren gekomen:

- De Thermiek heeft de afgelopen jaren een flinke groei doorgemaakt. De school beschikte over oude huisvesting in de Marnixstraat. Uitbreiding is gerealiseerd in een gebouw van het Da Vinci College. Daar was een verdieping beschikbaar; die is uitgebreid. In aanbouw is de huisvesting van De Walnoot in samenwerking met zorginstelling Gemiva. Hier worden drie lokalen gerealiseerd voor de Thermiek, met gebruikmaking van extra faciliteiten voor meervoudig gehandicapte kinderen met achterstand in ontwikkeling.
- De Wissel is gestart met de vervanging van een bestaand, slecht gebouw.
- De Leo Kanner School is in Leiden met een vestiging gekomen in verband met capaciteitsproblemen in Den Haag. De in Holland Rijnland samenwerkende gemeenten hebben naar een oplossing gekeken voor ZMOK. De gemeente Leiden neemt hiervan een deel voor zijn rekening.

Resumé

In het IHP staat niets vermeld over functionele kwaliteit en huidige capaciteit van het speciaal onderwijs en ook niets over de prioritering binnen het speciaal onderwijs.

Beleidsuitgangspunt 12:

Scholen worden gestimuleerd mee te gaan in de ontwikkeling van het concept van de Brede School en elke openbare school zal in staat worden gesteld het aanbod van dergelijke activiteiten in samenwerking met andere instellingen te verbreden.

IHP: Ad 12 (en 3.) “Als de evaluatie positief is, zullen basisscholen sterker worden gestimuleerd mee te gaan in de ontwikkeling van Brede Scholen. Ook op rijksniveau wordt aangedrongen op vergroten van het aanbod van voor-, tussen- en naschoolse opvang bij basisscholen in samenwerking met andere instellingen (motie van Aartsen/Bos). Waar mogelijk wordt de ontwikkeling van Brede Scholen door de huisvesting ondersteund, d.w.z. worden bestaande, oude gebouwen vervangen door een multifunctionele accommodatie.”

Uit de interviews is naar voren gekomen:

- Er is een stimuleringsregeling met ‘handgeld’; dit beleid wordt nu geherformuleerd. Wanneer ten minste één schoolbestuur en één andere partij serieus een plan maken om aan een Brede School te werken en daarbij een concreet plan aangeven, kan een beroep worden gedaan op deze regeling om deze plannen te realiseren. Hiervoor is € 10.000,- per jaar beschikbaar.
- Vanuit de bestuurlijke deelwerkgroep “inhoudelijk beleid algemeen” is er een deelwerkgroep geweest met de grote schoolbesturen en een vertegenwoordiger van de kleine schoolbesturen. In die werkgroep zijn uitgangspunten besproken met betrekking tot de Brede School. Uitkomst was per wijk te streven naar verschillende vormen van een Brede School. Het blijkt maatwerk en gebouwen bieden niet altijd de mogelijkheden.
- Voorbeelden van nieuwe Brede School ontwikkelingen:
 - Brede School De Arcade in Roomburg is een school in een nieuwbouwproject met fitness, buitenschoolse opvang en een kinderdagverblijf. Een sportvereniging gaat dit gebouw gebruiken als basis.
 - In de Lorentzschool en St. Josephschool is met deze ontwikkelingen al rekening gehouden.
 - In Zuidwest wordt in verband met vervanging van bestaande schoolgebouwen gepoogd alle verscheidene partijen onder één dak te krijgen.
- Leiden neemt bij de ontwikkeling van de Brede Scholen de regierol op zich en levert of betaalt de projectleider.

Uit de plannen voor Brede Scholen in Leiden kan worden afgeleid dat niet alleen openbare scholen in staat worden gesteld hun activiteitenaanbod te verbreden, maar ook andere scholen worden gestimuleerd mee te gaan in het Brede School – concept. In het geval van Brede School Leiden – Noord, waar de gemeente als regisseur is opgetreden, worden vier basisscholen van verschillende denominaties opgenomen, te weten: De Springplank, De Dolfijn (beide protestant–christelijk), De Singel (katholiek) en De Viersprong (openbaar). De gemeente stelt hierbij budget beschikbaar als bijdrage voor de realisatie, coördinatie van activiteiten en exploitatie van het gebouw (Bron: Uitgangspuntennotitie Brede School Leiden – Noord).

In de Brede School De Arcade zal uitsluitend onderwijs worden aangeboden door de openbare basisschool De Arcade.

Resumé

In het IHP staat nergens beschreven welke afspraken er zijn gemaakt om het concept van de Brede School te stimuleren. Het meer onderwijsinhoudelijke beleid rond de Brede School is in andere nota's en voorstellen aan het College en de Raad naar voren gekomen. In het IHP zijn alleen de conclusies rond de huisvesting opgenomen.

Beleidsuitgangspunt 13:

Scholen die langere tijd zijn geconfronteerd met noodlokalen en meerdere dislocaties in de stad, hebben prioriteit, mits deze scholen ook bereid zijn actief deel te nemen aan de onderhandelingen over het Integraal Huisvestingsplan.

IHP: Ad 13. "De prioriteit geven aan scholen die langere tijd zijn geconfronteerd met noodlokalen en meerdere dislocaties in de stad, is moeilijk zo niet onmogelijk. Ten eerste zijn de schoolbesturen en niet de scholen gesprekspartner bij de gesprekken over het IHP. Ten tweede is de kwaliteit of het gebrek eraan reden voor verandering in de huisvesting en ten derde zijn er gezien de locatieproblematiek nauwelijks mogelijkheden aanvaardbare alternatieven te ontwikkelen. Waar maar enigszins mogelijk, zal echter in de prioriteitsstelling hiermee rekening gehouden worden."

Uit de interviews komt het volgende naar voren:

- Het is lastig om afspraken te maken met betrekking tot het openbaar onderwijs, omdat medezeggenschapsraden zich niet altijd direct conformeren aan besluitvorming van het schoolbestuur, zijnde de gemeente. Dit legt extra druk bij de wethouder.
- Na de realisatie van een aantal nieuwbouwprojecten zullen er veel noodlokalen vervallen.
- Er is "op zich" wel gekeken naar de mogelijkheid in de prioriteitsstelling rekening te houden met bestaande noodlokalen en meerdere dislocaties, maar de vraag is op welk moment dat gedaan kan worden. In de Stevenshof loopt het aantal leerlingen bijvoorbeeld terug. Van die tendens is gebruik gemaakt voor het opheffen van een dislocatie. Een groter complex kon worden afgestoten.
- Voor de gemeente valt er nauwelijks op (onverwachte) groei van scholen te anticiperen. Een ander specifiek probleem is dat geen noodlokaal mag worden geplaatst op een plek waar dat eigenlijk niet mag. Een noodlokaal is dan een oplossing voor slechts 5 jaar.

Resumé

Volgens de onderzoekers is de toelichting in het IHP, dat “prioriteit geven aan scholen die langere tijd zijn geconfronteerd met noodlokalen en meerdere dislocaties in de stad, is moeilijk zo niet onmogelijk”, niet logisch. Het zijn namelijk niet de scholen, maar de schoolbesturen die deze onderhandelingen voeren. De reden dat de schoolbesturen en niet de scholen gesprekspartner bij de gesprekken over het IHP zijn, is volgens de onderzoekers geen goede reden.

In het IHP (hoofdstuk 5) worden de keuzes toegelicht, waarbij echter niet vermeld staat op basis waarvan de prioritering heeft plaatsgevonden.

Samenvattende bevindingen 1.1 “doelstellingen en uitgangspunten”

In bijna alle gevallen valt niet duidelijk uit het IHP op te maken of en hoe invulling is gegeven aan de beleidsuitgangspunten. Maar:

- Op nagenoeg alle beleidsuitgangspunten van de Raad is actie ondernomen. Het is echter vaak niet (direct) in het IHP terug te vinden welke acties ten aanzien van deze beleidsuitgangspunten zijn ondernomen.
- Voor 4 beleidsuitgangspunten is in het IHP aangegeven dat en waar de kaders niet geheel konden worden toegepast. Van de overige 9 beleidsuitgangspunten zijn er 5 volledig uitgevoerd en 4 in mindere mate.

1.2 Huidige en wenselijke situatie

1b Komt in het IHP voldoende tot uitdrukking hoe de bestaande situatie is en wat de wenselijke situatie is?

Het doel van een Integraal Huisvestingsplan is onder andere het verbeteren of in stand houden van het niveau (kwalitatief en kwantitatief) van de onderwijsgebouwen. Met behulp van beleid kan een gemeente hieraan een bepaalde richting geven (strategisch IHP). Om de juiste richting te bepalen, de wenselijke situatie, is het noodzakelijk vooraf een goed beeld te hebben van bestaande gebouwenbestand en de visie op het huisvestingsbeleid (mede in relatie tot het maatschappelijk beleid). Een nulmeting kan bijvoorbeeld de basis vormen voor een toekomstige prioritering van nieuwbouwprojecten.

Het eerste deel van onderdeel 1b betreft de vraag of in het IHP voldoende tot uitdrukking komt hoe de bestaande situatie is. Het tweede deel van onderdeel 1b betreft de vraag of in het IHP de wenselijke situatie voldoende tot uitdrukking komt.

Bevinding eerste deel:

Als het gaat om de (kwantitatieve) beoordeling of de bestaande capaciteit en de huidige en toekomstige ruimtebehoefte voldoende tot uitdrukking is gekomen, is het volgende gebleken:

In Bijlage 2 van het IHP staat voor een beperkt aantal scholen de bestaande capaciteit beschreven, echter zonder dat de relatie met de ruimtebehoefte wordt aangegeven.

In Bijlage 3 "Resultaten schouwen gebouwen voor het Voortgezet Onderwijs" wordt voor een selectie van scholen de bestaande capaciteit beschreven in relatie tot de ruimtebehoefte.

Voor wat betreft de kwalitatieve vraag of in het IHP de technische en functionele staat waarin de onderwijsgebouwen verkeren, voldoende tot uitdrukking komt is het volgende gebleken:

In zowel Bijlage 2 als 3 van het IHP wordt de technische staat van het gebouw en het benodigde onderhoud voor een select aantal schoolgebouwen beschreven om vervolgens generale uitspraken te kunnen doen over het meerjarenonderhoud. Over de functionele staat van de onderwijsgebouwen wordt niet gesproken. Van een gedegen en samenhangende weergave van het kwalitatieve (technisch en functioneel) niveau van alle onderwijsgebouwen is in het IHP geen sprake.

Bevinding tweede deel:

Het tweede deel van onderdeel 1b betreft de vraag of in het IHP de wenselijke situatie voldoende tot uitdrukking komt.

De wenselijke situatie bestaat uit de volgende 2 aspecten:

- Zijn de beoogde aanpassingen, vervangingen en uitbreidingen voldoende tot uitdrukking gekomen?.
- Zijn de gehanteerde beleidsuitgangspunten in relatie tot de huisvesting van voorzieningen voldoende tot uitdrukking gekomen?

In het IHP staat helder beschreven welke projecten uit de notitie Hoofdlijnen onderwijshuisvesting en investeringsplan 2004 – 2009 zullen worden uitgevoerd alsmede een overzicht en beschrijving van de voorgestelde nieuwe investeringen. Helder is beschreven wat de algemene beleidskaders zijn en welke keuzen in het IHP zijn gemaakt. De uitwerking en invulling van deze beleidskaders valt echter uit het IHP niet op te maken (zie onderdeel 1a).

1.3 Vaststelling maximale capaciteit

1c *Op welke wijze is in het IHP uitvoering gegeven aan het in de beleidskaders geformuleerde uitgangspunt dat een maximale capaciteit per schoolgebouw moet worden vastgesteld?*

Dit onderdeel is reeds beantwoord in paragraaf 1.1

1.4 alternatieve financieringsmogelijkheden

- 1d** *Waarop is de constatering gebaseerd dat alternatieve financieringsmogelijkheden voor financiering van nieuwbouw in het onderwijs pas interessant is boven de € 12 miljoen?*

Dit onderdeel is reeds beantwoord in paragraaf 1.1.

1.5 Tijdelijke voorzieningen

- 1e** *Waarop is het bedrag gebaseerd dat is geraamd voor de kosten van tijdelijke voorzieningen (raming € 5,3 miljoen)?*

In het IHP wordt op bladzijde 24 een bedrag van in totaal € 5.311.371 genoemd voor tijdelijke huisvesting, gesommeerd tot 2019. In tabel C van Bijlage 5 staan per project de kosten (kapitaallasten en huur) voor tijdelijke voorzieningen beschreven. Deze vormt de basis voor de raming van het bedrag van € 5,3 miljoen. De gesommeerde kosten tot 2019 in tabel C bedragen echter € 7.309.000,- en komen dus niet overeen met het in de tekst genoemde bedrag van € 5.311.371. Tijdens de interviews hebben de ambtenaren als verklaring voor dit verschil gegeven dat er een aantal tijdelijke voorzieningen is bijgekomen. Deze tijdelijke voorzieningen zijn wel in tabel C verwerkt, maar niet in de tekst op bladzijde 24. De dekking voor deze extra voorzieningen is via de begroting geborgd.

1.6 IHP en investeringsprogramma

- 1f** *Hoe verhoudt het IHP zich tot het investeringsprogramma c.q. de meerjarenbegroting en is er sprake van een duidelijke cyclus en samenhang in beleidsnota's, plannen en begrotingen?*

Dit onderdeel komt volledig aan de orde bij de behandeling van paragraaf 2.1: uniformiteit en consistentie cijfermateriaal.

Onderdeel 2: Transparantie in voorstellen en nota's aan de Raad

Onderdeel 2 bestaat uit 2 onderdelen, waarvan in dit hoofdstuk de bevindingen staan. Onderdeel 2 wordt op dezelfde wijze beantwoord als onderdeel 1.

2.1 Uniformiteit en consistentie cijfermateriaal

2a *Is er sprake van voldoende uniformiteit en consistentie van het cijfermateriaal, zowel in het jaarlijks door de Raad vast te stellen huisvestingsprogramma en – overzicht als in de loop van het jaar voorgelegde kredietvoorstellen, nota's en andere B&W – voorstellen?*

Om inzicht te krijgen in de uniformiteit en consistentie van het cijfermateriaal met betrekking tot onderwijshuisvesting zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Integraal Huisvestingsplan voor onderwijs, Bouwen aan scholen;
- De jaarlijkse programmabegroting, waarvan in het bijzonder het programma nummer 8 Onderwijs en Jeugd;
- De jaarlijkse meerjareninvesteringsprogramma's;
- De jaarlijkse productenramingen Onderwijshuisvesting;
- Het Programma Ruimtelijke Investerings in Leiden (PRIL) 2007;
- Verslagen van de bespreking daarvan in commissie en Raad.

Het IHP is vrijwel volledig zelfstandig leesbaar, in die zin dat er geen bedragen in voorkomen zonder bronvermelding of toelichting in tekst of tabel. Echter, er is sprake van enige onduidelijkheid ten aanzien van de in onderwijshuisvesting geherinvesteerde herontwikkelingsopbrengsten.

Programma onderwijshuisvesting 2007

Bij raadsbesluit van 11 juli 2007 (RV 07.0077) is het bedrag voor de voorzieningen die op het door het College vastgestelde Programma huisvesting 2007 zijn geplaatst (voorzover deze betrekking hebben op investeringen) vastgesteld op € 7.815.229.

In de begroting voor 2007 was een krediet van € 3.730.000 beschikbaar gesteld zodat nog aanvullend een bedrag van € 4.085.229 beschikbaar gesteld moest worden.

Met dit voorstel (RV 07.0077) is echter € 6.327.300 extra beschikbaar gesteld i.p.v. de € 4.085.229. Het verschil kan worden verklaard doordat in de begroting 2007 kredieten tot een bedrag van € 1.594.000 waren opgenomen die niet in het huisvestingsprogramma waren opgenomen.

Daarnaast is nog een bedrag van € 648.000 opgenomen voor de Brede School in de wijk Roomburg. Het totale budget voor 2007 kwam daardoor uit op € 10.057.279.

E.e.a. is in onderstaand schema weergegeven.

	1. Programma huisvesting 2007 (RV 07.0077)	2. Begroting 2007	3. Aanvullend krediet	4. Totaal budget (4 = 2+ 3)
ELS		€ 519.000		€ 519.000
Praktijkschool		974.000		974.000
Brede School Roomburg		101.000	€ 547.000	648.000
Brandveiligheid (so 2005)		454.000	-353.000	101.000
Brandveiligheid (bao 2005)	€ 402.950	600.000	-197.000	403.000
Brede School-noord	2.000.000	97.000	1.903.000	2.000.000
Stedelijke Gymnasium	2.792.279	985.000	1.807.279	2.792.279
Driestar College	980.000		980.000	980.000
Roomburg uitbreiding	450.000		450.000	450.000
St. Joseph	450.000		450.000	450.000
Driestar College	500.000		500.000	500.000
OPC	240.000		240.000	240.000
	<u>€ 7.815.229</u>	<u>€ 3.730.000</u>	<u>€ 6.327.279</u>	<u>€ 10.057.279</u>

De kredieten die niet in het huisvestingsprogramma 2007 maar wel in de begroting waren opgenomen waren voorzien in de jaren voor 2007.

De gevolgde werkwijze bevordert de transparantie van het betreffende raadsvoorstel (RV 07.0077) niet. Omdat de begroting 2007 al in de loop van 2006 is opgesteld is er voor 2007 nog geen relatie met het IHP 2006-2018.

Programma onderwijshuisvesting 2008

Voor wat betreft het jaar 2008 sluiten de (geactualiseerde) cijfers in het IHP niet aan op de in de begroting voor 2008 opgenomen bedragen. De beschikbare bedragen (€7.133.000) zijn hoger dan de bedragen in het IHP. Het is echter de vraag of de investeringsbedragen die in het door het College vastgestelde Programma onderwijshuisvesting zijn opgenomen ook corresponderen met de in het IHP opgenomen bedragen. Voor de cijfers wordt verwezen naar onderstaande tabel.

	Onderwijs- huisvestingsplan	Begroting (2008)	RV 07.0077
Arcade, kostenbijstelling	€ 300.000		648.000
Arcade, 1 ^e inrichting	118.000	118.000	
Woutertje Pieterse, kostenbijstelling	180.000	180.000	
De Schakel, aanpassingen	125.000	125.000	125.000
De Wissel, uitbreiding	880.000		880.000
Pcbs Roomburg uitbreiding	450.000	450.000	
OPDC, uitbreiding	1.200.000	360.000	240.000
Driestar College, nieuwbouw	1.522.000	500.000	511.000
Praktijkonderwijs, kostenbijstelling	311.000		974.000
Onderwijskundige vernieuwingen	1.400.000	1.400.000	
Leonardo College, verv. noodlokalen	800.000		800.000
Da Vinci college in ROC	3.400.000	3.400.000	
Eijmerspoelstr. verv.gymlok.	<u>1.600.000</u>	<u>600.000</u>	<u> </u>
	€ 12.286.000	€ 7.133.000	€ 4.178.000

Programma Ruimtelijke Investerings

Het PRIL bevat de consolidatie van alle projectresultaten van projecten ondergebracht in een grondexploitatie met daarbij een perspectief van de Vereveningsreserve Grondexploitaties van 2007 t/m 2010. Voorheen kwamen de opbrengsten uit herontwikkeling van schoollocaties in het onderdeel Onrendabele Investerings Onderwijsgebouwen van de Vereveningsreserve. Daarnaast was er een Reserve Onderwijshuisvesting. Deze is inmiddels opgeheven. Het PRIL is dus niet specifiek gericht op onderwijsvesting. In het PRIL zijn de opbrengsten uit herontwikkeling van schoollocaties niet direct af te leiden, aangezien deze deel uitmaken van een groter geheel. De daadwerkelijke naleving van de beleidsuitspraak dat herontwikkelingsopbrengsten één op één worden geherinvesteerd in schoollocaties is daardoor niet direct inzichtelijk. In het IHP zijn uitsluitend de investeringen netto opgenomen.

2.2 Koppeling meerjarenbeleid

2b Vindt er een koppeling plaats met het meerjarenbeleid en is deze voldoende helder?

De bevindingen met betrekking tot paragraaf 2.1 beantwoorden voor een groot deel ook paragraaf 2.2. De in onderdeel 2.1 bestudeerde documenten zijn allemaal met elkaar gekoppeld. Echter door wijzigingen (in bijvoorbeeld planning of kosten) en de vele verschillen in cijfers is deze koppeling niet altijd duidelijk.

IHP 2009 t/m 2011

De Raad heeft met zijn besluit van 11 juli 2007 (raadsvoorstel RV 07.0077) het eerder vastgestelde IHP bijgesteld. Voor de jaren 2009 en 2010 is een totaalbedrag van € 14.935.000 geprognosticeerd. In de meerjarenbegroting 2008 is voor de jaren 2009 en 2010 € 16.100.000 opgenomen. Voor 2011 is in het IHP een bedrag

van € 4.410.000 opgenomen terwijl in de meerjarenbegroting 2008 voor de jaarschijf 2011 € 1.550.000 is opgenomen.

Deze verschillen worden enerzijds veroorzaakt door verschuivingen binnen de verschillende jaarschijven maar anderzijds omdat verschillende verschuivingen hebben plaatsgevonden in de verschillende onderwijsgebouwen. De oorzaak is dat schoolbesturen op grond van de verordening verzoeken tot bekostiging kunnen indienen die onafhankelijk zijn van in het IHP c.q. meerjarenbegroting van de gemeente opgenomen bedragen.

Dit maakt het moeilijk te toetsen in hoeverre de aanvragen voor bekostiging voldoen aan het IHP.

Relatie programmabegroting en IHP

In het IHP zijn de ramingen opgenomen voor de jaarlijkse exploitatielasten. Deze zijn aanzienlijk lager dan de in de meerjarenbegroting opgenomen bedragen. De oorzaak hiervan is dat geen rekening is gehouden met een onttrekking aan de Reserve Onderwijshuisvesting

Het gaat hier om substantiële bedragen n.l. € 1.622.000 in 2008 en jaarlijks € 2.479.000 in de jaren 2009 t/m 2010.

Het is opvallend dat dit niet eerder aan het licht is gekomen. Deze onzorgvuldigheid tast het budgetrecht van de Raad aan.

Kosten tijdelijke voorzieningen

In het IHP zijn de kosten van tijdelijke voorzieningen opgenomen tot een bedrag van € 5.311.371. In de bijlage bij het IHP is dit bedrag berekend op € 7.309.000. Hier is sprake van een afwijking van bijna € 2 miljoen.

E.e.a. zou wel juist in de meerjarenbegroting zijn verwerkt maar hiernaar heeft geen onderzoek plaatsgevonden.

Onderhoud schoolgebouwen

In het IHP is een raming opgenomen voor het onderhoud van de schoolgebouwen op basis van een schouw van 38 schoolgebouwen. Op basis hiervan is een meerjaren onderhoudsplan opgesteld dat jaarlijks grote verschillen laat zien. Dit impliceert dat jaarlijks verschillen optreden in de ramingen. Op welke wijze e.e.a. in de begroting is verwerkt heeft geen onderdeel uitgemaakt van het onderzoek.

Onderdeel 3: Confrontatie realisatie en ramingen

Onderdeel 3 bestaat uit 3 subparagrafen, waarvan in dit hoofdstuk de bevindingen staan. Onderdeel 3 wordt op dezelfde wijze beantwoord als de vorige deelvragen.

3.1 Verslaglegging en vergelijk

3a *Wordt er jaarlijks verslag gedaan over de realisaties in vergelijking met oorspronkelijke (meer)jarenramingen?*

De ramingen met betrekking tot onderwijshuisvesting zijn jaarlijks terug te vinden in de productenraming Onderwijshuisvesting. In de productenraming staat ook de rekening (realisaties) van het voorgaande jaar verwerkt. Er wordt hierin niet direct weergegeven wat het geraamde bedrag (in het voorafgaande jaar) bedroeg en wat vervolgens de werkelijke rekening (realisatie) was.

Uit een interview met de ambtenaren is hierover het volgende naar voren gekomen: Tijdens de productenverantwoording Onderwijshuisvesting krijgt de Raad inzicht in de realisaties. Deze productenverantwoording is overigens in beginsel uitsluitend voor het College bedoeld. In het bijlagenboek bij de jaarlijkse verantwoording worden de verschillen tussen de raming en de realisatie toegelicht. Deze verschillen worden ook besproken tijdens de programmaverantwoording in de verschillende commissies.

Indien een realisatie lager uitpakt kan het overschot via besluitvorming door de Raad een andere bestemming krijgen of terugvloeien in de algemene middelen. De Raad wordt in deze gevallen dus in ieder geval geïnformeerd.

3.2 Bijstelling en aanpassing

3b *In hoeverre leidt dit tot bijstelling dan wel aanpassing van de ramingen(systematiek)?*

Er zijn de afgelopen periode geen wijzigingen aangebracht in de systematiek van de ramingen.

De ramingen van de verschillende projecten staan verwerkt in het meerjaren – investeringsprogramma. Een geraamd bedrag van een project is vaak over meerdere jaren gespreid. Het programma wordt jaarlijks aangepast aan de huidige situatie. Wanneer projecten bijvoorbeeld zijn vertraagd, duurder of goedkoper zijn geworden, is dit in het programma verwerkt en is de raming bijgesteld.

Uit een nadere toelichting van de ambtenaren komt naar voren: In het IHP wordt rekening gehouden met aanpassing van de genormeerde bouwkosten door aanpassing van de normprijzen. De feitelijke uitgaven van jaar tot jaar kunnen sterk verschillen afhankelijk van het aantal aanvragen en de

gevraagde elementen. De omvang van de voorziening onderhoud 2007 is geënt op de realisatie van een aantal jaren vóór 2006.

Op het moment dat er bijvoorbeeld structureel geld overblijft, moet het bedrag opnieuw worden ingeschat. In totaliteit verandert komende jaren de oppervlakte onderwijshuisvesting nauwelijks, evenals het gewogen bouwjaar van de gebouw(delen), zodat er nog geen reden voor bijstelling aanwezig is.

3.3 Overzicht totaalcijfers

3c *Kan aan de hand van de administratievoering op een eenvoudige wijze de totaalcijfers (begroting en werkelijkheid) worden geproduceerd?*

Tijdens een interview hebben de ambtenaren gesteld, dat de informatiesystemen waarover de gemeente beschikt het mogelijk maken om op eenvoudige wijze totaalcijfers te produceren voor raming en realisatie. Per gebouw is er een overzicht met gedetailleerde informatie over omvang en bouwjaar. Hieruit kunnen selecties worden gemaakt. Daarnaast beschikt de gemeente over:

- G4Net-informatie, waardoor gedetailleerde informatie per schoolgebouw eenvoudig wordt geproduceerd.
- Financiële software van Decade, waarmee onder meer geïntegreerde meerjarenbegrotingen kunnen worden gerealiseerd.
- COGNOS (Powerplay) wordt gebruikt voor de analyse van grote hoeveelheden data.

Onderdeel 4 Beheersing kostenontwikkeling

Onderdeel 4 bestaat uit 2 onderdelen,, waarvan in dit hoofdstuk de bevindingen staan. Onderdeel 4 wordt op dezelfde wijze beantwoord als de vorige deelvragen.

4.1 Meerjarenonderhoudsplannen

4a *Zijn er meerjaren onderhoudsplannen per school opgesteld en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*

Er zijn 38 meerjarenonderhoudsplannen (IHP blz. 38) voor het primair onderwijs en er zijn voor zover bekend 11 meerjarenonderhoudsplannen per school voor het voortgezet onderwijs (IHP blz. 63; het Rudolf Steiner College heeft geen meerjarenonderhoudsplan).

Uit de toelichting van de ambtenaren komt naar voren dat in februari 2008 aan alle schoolbesturen gevraagd is naar de stand van zaken met betrekking tot meerjaren onderhoudsplannen. In de onderstaande tabel staat per schoolbestuur de stand van zaken beschreven.

Meerjaren onderhoudsplanung	Stand: februari 2008
Schoolbestuur	Situatie
BOO	regelmatige actualisering
SKOL	actualisering eens per 2 jaar door schouw; jaarlijks prijsaanpassing
PCS	nog actualisering uit te voeren
Visser 't Hooft	nog actualisering uit te voeren
Da Vinci College	regelmatige actualisering
Er Riseleh	actualisering eens per 2 jaar door schouw; jaarlijks prijsaanpassing
Haanstra	actualisering eens per 2 jaar door schouw; jaarlijks prijsaanpassing
ELS	actualisering eens per 2 jaar door schouw; jaarlijks prijsaanpassing
VS Mareland	actualisering eens per 2 jaar door schouw; jaarlijks prijsaanpassing
Korte Vliet	nog actualisering uit te voeren
De Weerklank	nog actualisering uit te voeren
De Thermiek	gebouw nog te nieuw; MOP komt komend jaar
Driestar College	vervangende bouw komt; oude gebouwen worden gesloopt
Marecollege	vervangende bouw komt; oude gebouwen worden gesloopt
School voor Praktijkonderwijs	vervangende bouw komt; oude gebouwen worden gesloopt
OPDC	???
Bonaventuracollege	actualisering eens per 2 jaar door schouw; jaarlijks prijsaanpassing
Vlietland College	nu wordt het 5 jaar oude MOP hernieuwd opgesteld

In de Productenraming (2006-2009) staat vermeld (prestatie-indicator) dat het percentage scholen met een meerjarenonderhoudsplan in 2004 48,8% bedraagt. In de Productenraming (2008-2011) is dit percentage opgelopen tot 76% voor 2006.

Uit de toelichting van de ambtenaren komt naar voren:

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de opstelling van de

onderhoudsplannen. De meeste besturen actualiseren de plannen eens per 2 à 3 jaar. Gezien het tempo waarin veroudering optreedt, wordt dit als acceptabel gezien door de ambtenaar.

4.2 Afspraken kostenontwikkeling

4b Voorzien deze in de basisafspraken om bij te dragen aan een beheerste kostenontwikkeling?

In het IHP is een scheiding aangebracht tussen de kapitaallasten en de exploitatielasten. Er is daardoor meer inzicht gekomen in de exploitatielasten, waaronder de kosten van grootonderhoud. Daarnaast heeft een extern bureau onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de meerjarenonderhoudsplannen, zowel voor het primair onderwijs als voor het voortgezet onderwijs.

In Bijlage 2 uit het IHP wordt op bladzijde 57 geconcludeerd dat bij meer dan de helft van de gebouwen (van het primair onderwijs) die zijn geschouwd achterstallig onderhoud kan worden geconstateerd omdat gepland onderhoud niet is uitgevoerd. Er bestaat verschil in inzicht over het moment van onderhoudswerkzaamheden, maar niet over de hoogte van de kosten.

In Bijlage 3 van het IHP wordt op bladzijde 73 geconstateerd dat geschouwde gebouwen (van het voortgezet onderwijs) in redelijke tot goede conditie zijn. De geraamde kosten uit de planning zijn redelijk.

Uit een nadere toelichting van de ambtenaren komt naar voren:

De meerjarenonderhoudsplannen zorgen ervoor dat de besturen bewuster omgaan met het onderhoud en beter hun preventieve onderhoud plannen. Voor zover het gaat om zaken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, bieden de meerjarenonderhoudsplannen een betere onderbouwing van het benodigde budget.

Er zijn nog geen reeksen beschikbaar om de ramingen en de realisaties te vergelijken.

Bijlage 1 Toetsingskader

(Deel)vraag:	Toetsingkader:	Actie:	Documenten:	Interview met:
1. Opstellen Integraal Huisvestingsplan (IHP)		Alle deelvragen: Uitvoeren interviews (incl. validering)		
1a. Voldoet IHP aan doelstellingen en uitgangspunten?	<i>Doelformulering:</i> 13 beleidsuitgangspunt en <i>Monitoring:</i> Zijn vooraf ijkmomenten tbv alle beleidsuitgangspunt en geformuleerd? <i>Realisatie:</i> Wat zijn de resultaten van de beleidsuitgangspunt en?	- Inventarisatie doelstellingen en uitgangspunten - Toetsing IHP aan doelstelling / uitgangspunten, ijkmomenten en resultaten.	IHP; Discussienota "Algemene beleidskaders onderwijshuisvesting; suggesties voor discussie"; "Follow-up onderzoek onderwijshuis – vesting"; Andere relevante stukken	Wethouder Onderwijs Mevr. G. van den Berg (in bijzijn van lid RKC), PvW-BL Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) PvW/MG
1b. Geeft IHP huidige en wenselijke situatie weer?	<i>Doelformulering:</i> 13 beleidsuitgangspunt en <i>Monitoring:</i> Is inzichtelijk gemaakt hoe de doorvertaling beleidsuitgangspunt en plaats zou vinden? <i>Realisatie:</i> Waar komen de beleidsuitgangspunt en terug in het IHP?	- Beoordelen of de nulmeting goed is beschreven. - Beoordelen of toekomstige scenario goed is beschreven en conform de beleids – uitgangspunten is.	Idem 1a	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs)
1c. Is in het IHP per schoolgebouw een maximale capaciteit vastgesteld?	Ja / Nee	- Beoordelen of in het IHP een maximale capaciteit is vastgesteld.	IHP	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs)
1d. Waarop is de constatering gebaseerd dat alternatieve financierings - mogelijkheden pas interessant zijn boven de € 12 miljoen.	Kennis / ervaring ICS	- Bron beoordelen en toetsen aan expertise ICSadviseurs/ informatie.	IHP	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs)

1e. Waarop is het bedrag van € 5,3 miljoen voor de kosten van tijdelijke voorzieningen gebaseerd?		- Bron en berekening / opbouw beoordelen en toetsen aan expertise ICSadviseurs/informatie.	IHP; Meerjaren – investerings - programma en aanverwante documenten	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs)
1f. Hoe verhoudt het IHP zich tot het investerings – programma?	<i>Doelformulering:</i> Onderzoeken welke relaties zijn er (beschreven) tussen IHP en investering – programma? <i>Monitoring:</i> Cycli van actualisering <i>Realisatie:</i> Wat is de consistentie in het gebruik van cijfers / de financiën en de samenhang	- Inventarisatie relevante nota's en begrotingen - Beoordelen investeringen IHP en samenhang tussen IHP en investerings - programma.	Meerjaren – investerings - programma; Overzicht vastgestelde aanvragen; aanverwante documenten	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) Controller PvW/MG
2. Transparantie in voorstellen en nota's aan de Raad				
2a. Is er sprake van voldoende uniformiteit en consistentie in het cijfermateriaal?	Ja / nee	- Inventarisatie relevante programma's en overzichten - Beoordelen op uniformiteit en consistentie.	Relevante raadsvoorstellen en nota's aan de Raad; Alle genoemde documenten	Controller
2b. Is er een koppeling met het meerjarenbeleid? (Relatie met 1f.)	Kennis / ervaring ICS	- Beoordelen relatie meerjarenbeleid en (overzichten) huisvestings programma's.	Zie 1f.	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) Controller

3. Confrontatie realisatie ramingen				
3a Wordt er verslag gedaan van de realisaties in relatie tot de ramingen?	Ja / nee	- Beoordelen verslaglegging (en verantwoording) werkelijke kosten realisatie	Ramingen vastgestelde aanvragen; Overzicht(en) gerealiseerde aanvragen; Relevante verslaglegging	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) Controller
3b. Hebben andere werkelijke realisatiekosten geleid tot aanpassingen van ramingen (of systematiek)	Ja / nee	- Inventarisatie recente (meerjaren)raming en de werkelijke realisatiekosten. - Beoordelen of er aanpassingen hebben plaatsgevonden.	Idem 3a	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) Controller
3c. Kunnen administratief eenvoudig totaalcijfers worden geproduceerd?	Ja / nee	- Beoordeling (basis)registratie financiën onderwijshuisvesting op volledigheid en functioneren.		Controller
4. Beheersing kostenontwikkeling				
4a. Zijn er meerjaren onderhoudsplannen per school? Wat zijn de afspraken mbt de onderhoudsplannen?	Ja / nee Kennis / ervaring ICS	- Inventarisatie (volledigheid) meerjaren onderhoudsplannen. - Beoordelen relatie IHP of andere afspraken (SMART) met meerjaren onderhoudsplannen	Meerjaren onderhoudsplannen	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) Controller
4b. Zorgen meerjaren onderhoudsplannen voor beheerste kostenontwikkeling?*	Kennis / ervaring ICS	- Inventarisatie overzichten uitgevoerde plannen. - Toetsen geplande meerjaren onderhoudsplannen aan overzichten uitgevoerde plannen.	Meerjaren onderhoudsplannen Overzicht(en) gerealiseerde aanvragen; Meerjaren – investerings - programma;	Hoofd voorzieningen en acc. Beleid (onderwijs) Controller

