

Rapport

Onderwijshuisvesting in Ridderkerk

onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk
naar de onderwijshuisvesting in de gemeente Ridderkerk

Juli 2011

Leden van de Rekenkamercommissie Ridderkerk:

De heer M.P. van der Hoek (voorzitter)

De heer M. de Bonte

Mevrouw C. Garama

De heer P. Visser

De heer J. Weggeman

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Waarom onderzoek naar de onderwijshuisvesting in Ridderkerk?	5
Conclusies en aanbevelingen	7
Deelconclusies	8
A. Totstandkoming van beleid	8
B. Doelmatige uitvoering van beleid	9
C. Monitoring van beoogde effecten (beleidsdoelen)	11
D. Realisatie van gewenste resultaten (doeltreffendheid)	11
E. Informatievoorziening richting de Raad, College en schoolbesturen	12
Bestuurlijk wederhoor	12
Nawoord	16

Inleiding

Onderwijshuisvesting heeft een groot maatschappelijk belang. Goede huisvesting draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt. De gemeente heeft de plicht om te voorzien in adequate huisvesting voor leerlingen en personeel in het primair en voortgezet onderwijs. Dit is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (Wpo), Wet op de expertisecentra (Wec) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo).

Waarom onderzoek naar de onderwijshuisvesting in Ridderkerk?

Rondom het onderwijshuisvestingsbeleid zijn in de afgelopen jaren forse veranderingen opgetreden. Zo is de verantwoordelijkheid voor goede huisvesting per 1 januari 1997 verschoven naar de gemeente en ligt de verantwoordelijkheid voor het onderhoud bij de schoolbesturen. Tot een aantal jaar geleden was het geld voor onderwijshuisvesting dat de gemeente vanuit het Rijk ontving, een specifieke uitkering. Op dit moment zijn de gelden voor onderwijshuisvesting integraal onderdeel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De overgang van een specifieke naar een algemene uitkering heeft tot doel om gemeenten meer vrijheid te geven en gelden gericht in te zetten naar eigen beleid, inzichten en behoeften.

In Ridderkerk wordt een schoolgebouw steeds vaker ook voor andere doelen gebruikt, mede door de ontwikkeling van de brede school in Ridderkerk. De gemeente werkt daarom aan een integraal accommodatiebeleid. Hoewel de gemeente Ridderkerk het beleid rond onderwijshuisvesting en accommodaties integraal wenst vorm te geven is dit beleid nu nog slechts versnipperd terug te vinden in verschillende beleidsstukken. De rekenkamercommissie ziet dit rekenkameronderzoek daarom ook als een kans om waar mogelijk vanuit onderwijshuisvesting bij te dragen aan dit integrale accommodatiebeleid.

In de gemeente Ridderkerk zijn 13 onderwijsinstellingen actief en er zijn 26 accommodaties voor onderwijsinstellingen. De gemeente Ridderkerk geeft in 2010 ruim 5 miljoen euro uit aan onderwijshuisvesting, op een begroting van ruim 120 miljoen euro. Dit is een substantieel bedrag op de gemeentelijke begroting. Uit onderzoek van onder meer VOS/ABB en de AOB blijkt dat er forse verschillen bestaan tussen de bedragen die gemeenten uitgeven aan onderwijshuisvesting ten opzichte van de door de gemeenten ontvangen bijdragen uit het Gemeentefonds.

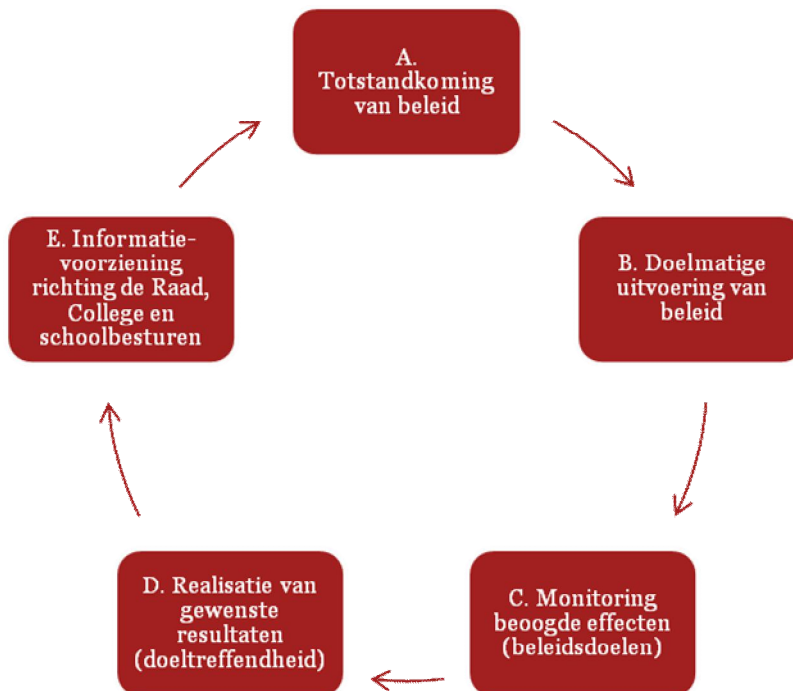
Mede gelet op het maatschappelijke belang van een goed onderwijshuisvestingsbeleid, de inspanningen om te komen tot een integraal accommodatiebeleid en de omvang van de bestedingen in het onderwijshuisvestingsbeleid heeft de rekenkamercommissie besloten onderzoek te doen naar onderwijshuisvesting. Juist in een periode waarin de druk op de collectieve middelen als gevolg van de financiële crisis toeneemt, is het van belang om na te gaan of beleid goed is vormgegeven en of publieke middelen doeltreffend en doelmatig besteed worden.

Onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre is het beleid voor onderwijshuisvesting van de gemeente Ridderkerk en de uitvoering daarvan doelmatig en doeltreffend?

Deze vraag wordt beantwoord met deelvragen die zijn opgedeeld aan de hand van de volgende cyclus:



Deelvragen

A. Totstandkoming van beleid

1. In welke mate heeft de Raad duidelijke doelstellingen geformuleerd over beoogde resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid?
2. Is het beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting a) integraal, b) zijn demografische ontwikkelingen meegenomen en c) is het onderwijsveld daarbij vooraf betrokken?

B. Doelmatige uitvoering van beleid

3. Is de organisatie van de uitvoering van het beleid doelmatig ingericht?

C. Monitoring van beoogde effecten (beleidsdoelen)

4. Op welke wijze wordt de voortgang van de afspraken gemonitord en bewaakt?
5. Spreken betrokken partijen elkaar aan op het daadwerkelijk nakomen van afspraken?

D. Realisatie van gewenste resultaten (doeltreffendheid)

6. Is het vooraf geformuleerde beleid gerealiseerd?
7. Hoe kijken de direct betrokkenen aan tegen de bereikte resultaten?

E. Informatievoorziening richting de Raad, College en schoolbesturen

8. Is de beleidscyclus zo ingericht en ook zo transparant dat daarmee goede voorwaarden zijn gecreëerd voor het realiseren van de door de Raad, College en schoolbesturen gewenste resultaten?

De deelvragen van het onderzoek hebben betrekking op de schakels van de cyclus. De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er verschillende beelden bestaan over de reikwijdte, invulling en doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid tussen gemeenten. Om die reden hanteert de Rekenkamercommissie de normen die zij direct of indirect heeft vastgesteld op basis van wettelijke kaders en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Ridderkerk 2007 (hierna: Verordening).

Conclusies en aanbevelingen

Op grond van het onderzoek wordt tot de volgende conclusies gekomen. De bevindingen en deelconclusies vindt u in het onderzoeksrapport.

Het beleid en de uitvoering van het beleid voor onderwijshuisvesting zijn beperkt doelmatig en doeltreffend. Er is onderscheid gemaakt tussen de drie doelen van het beleid:

1. Vanaf 2008 zijn alle basisscholen adequaat gehuisvest conform Verordening.
2. Basisscholen hebben een bredere functie voor de wijk gekregen door koppeling met andere functies (Brede Scholen).
3. Lokaal passende invulling van leegstand van gebouwen.

Bij het doel scholen te huisvesten conform Verordening is onderscheid gemaakt tussen dat deel dat betrekking heeft op het onderhoud en dat deel dat betrekking heeft op nieuwbouw.

Doelmatigheid

De beperkte doelmatigheid van het beleid en de uitvoering van het beleid blijkt uit:

1. **Huisvesting conform verordening:** Het beleid rondom onderhoud kan efficiënter uitgevoerd worden. Het beleid rondom nieuwbouw is complexer, door het grote aantal belanghebbenden, de lange tijdshorizonten waarmee gewerkt dient te worden, onzekerheid over ontwikkelingen in demografie, verschillen in onderwijsvisie en veranderende functie van accommodaties in de wijken. Gezien deze kenmerken is het een belangrijke constatering dat vertegenwoordigers van het onderwijs in grote meerderheid tevreden zijn over de totstandkoming van het beleid en de samenspraak met het onderwijsveld daarover. Het daadwerkelijk in uitvoering brengen van het beleid, de realisatie van nieuwbouwprojecten is beperkt doelmatig.
2. **Brede Scholen:** Voor eind 2010 moesten er drie Brede Schoolinitiatieven geïnitieerd zijn. Er is inmiddels sprake van drie initiatieven. Vraag voor de komende jaren is hoe deze initiatieven effect hebben op de onderwijshuisvesting.
3. **Tegengaan leegstand:** Doelmatigheid is ook te verbinden met de doelmatige inzet van huisvesting en daarmee het tegengaan van leegstand. Het beleid rondom het tegengaan van leegstand is niet vertaald naar concrete acties en een aanpak. Er is daarom nog niet concreet vast te stellen of het beleid doelmatig wordt uitgevoerd.

Doeltreffendheid

1. **Huisvesting conform verordening:** Het beleid rondom onderhoud wordt doeltreffend uitgevoerd. Het beleid rondom nieuwbouw is beperkt doeltreffend.
2. **Brede scholen:** Voor de nieuwe initiatieven zijn de effecten op de huisvesting nog niet bekend. Op dit moment is er één school die daadwerkelijk als Brede School functioneert.
3. **Tegengaan leegstand:** Er zijn (nog) geen concrete acties ondernomen om leegstand tegen te gaan. De uitvoering is daarom (nog) niet doeltreffend.

De informatievoorziening richting de Raad maakt het voor de Raad niet goed mogelijk te bepalen in welke mate het onderwijshuisvestingsbeleid doeltreffend en doelmatig is en wordt uitgevoerd.

Deelconclusies

A. Totstandkoming van beleid

Doelen van de Raad

De Raad heeft drie doelen gesteld met betrekking tot onderwijshuisvesting, te weten huisvesting conform verordening, het verminderen van leegstand en het nemen van brede schoolinitiatieven. Deze doelen zijn in beperkte mate verder geoperationaliseerd. De verordening geeft normen voor de huisvesting. Bij de brede scholen gaat het om de totstandkoming van drie initiatieven in 2010. Voor het verminderen van de leegstand zijn nog geen concrete doelen of mijlpalen geformuleerd. Er worden geen rapportages opgesteld over het behalen van de doelen. De rekenkamercommissie merkt daarbij op dat er samenhang bestaat tussen deze drie speerpunten en mogelijk ook kansen. Immers, leegkomende schoollokalen kunnen een kans zijn voor een brede school initiatief.

De belangrijkste beleidsplannen rondom onderwijshuisvestingsbeleid zijn het Integraal Huisvestingsplan en het Integraal Accommodatiebeleid. Voor de periode 2010-2014 is tot op heden geen IHP opgesteld. Er is in de periode dat dit onderzoek liep wel een start gemaakt met de voorbereiding van een nieuw Integraal Huisvestingsplan. Het Integraal Accommodatiebeleid is nog niet nader geconcretiseerd voor de komende periode. Een mogelijke oorzaak hiervan zijn de wisselingen in bezetting binnen het ambtelijk apparaat en het College. Het is de bedoeling dat de recent gestarte kamer "school en wijk" als onderdeel van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) hiervoor een vertaalslag naar de praktijk maakt.

Het beleid komt in overleg met het onderwijsveld tot stand en wordt over het algemeen breed gedragen. Overleg vindt periodiek plaats in het OOGO en eveneens in de LEA. De LEA is betrekkelijk nieuw en nog in ontwikkeling. Opdrachten voor de LEA en de kamers worden geformuleerd of zijn recent opgesteld. De OOGO kent een wettelijke basis, bestaat al langer en richt zich met name op de uitvoering van het beleid. Vanuit het OOGO worden echter ook ontwikkelingen gesignaleerd die input zijn voor (de vorming van) beleid. De rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen zijn weliswaar niet expliciet gemaakt, maar wel altijd duidelijk geweest, zo geven de betrokkenen aan. Dat houdt in dat betrokkenen in grote mate weten en wisten wat er verwacht wordt. Daarin treedt echter een verschuiving op, met name als gevolg van het verbinden van beleidsvelden. Dat gebeurt zowel op inhoudelijk vlak, door de komst van de LEA, als op fysiek vlak, door de komst van het Integraal Accommodatiebeleid. Beide verbredingen leiden tot een nieuwe balans en nieuwe verhoudingen tussen gemeente en het onderwijsveld. Kleinere instellingen geven daarbij aan geen capaciteit te hebben om alles te volgen. Ook hebben beide partijen verwachtingen ten aanzien van elkaar, zonder dat deze expliciet zijn gemaakt.

Aanbevelingen

1. Ten aanzien van de samenwerking met het onderwijsveld op het gebied van de totstandkoming van het beleid:
 - a. Stel gezamenlijk met het College voor de drie bestaande doelen (huisvesten conform verordening, brede scholen en leegstand tegengaan) van het onderwijshuisvestingsbeleid in samenhang vast wat de te bereiken resultaten zijn voor de komende jaren.
 - b. Verzoek het College daartoe vooraf overleg te voeren met het onderwijsveld.
2. Verzoek het College om gezamenlijk met onderwijsinstellingen na enige tijd (bijvoorbeeld een jaar) het functioneren van de nieuwe overlegstructuur te evalueren. Doel van deze evaluatie is

Aanbevelingen

om na te gaan of:

- a. rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed zijn vastgelegd en duidelijk zijn gebleven;
- b. het overleg met voldoende kennis is ondersteund en of de gewenste resultaten worden bereikt;
- c. de rol en betrokkenheid van kleinere onderwijsinstellingen die minder tijd hebben voor overleg, voldoende geborgd is.

In beleid is rekening gehouden met actuele ontwikkelingen

Het onderwijshuisvestingsbeleid kent bindende richtlijnen die zijn vastgelegd in een verordening. Het Integraal Accommodatiebeleid bevat met name lokale wensen en behoeften. De gemeentelijke visie op het integraal accommodatiebeleid is in samenspraak met het onderwijsveld opgesteld, mede op basis van de gesignaleerde ontwikkelingen in Ridderkerk en de trends rondom onderwijshuisvesting en accommodatiebeleid elders in Nederland. Het accommodatiebeleid is echter nog in ontwikkeling.

De gemeente Ridderkerk houdt in het Integraal Huisvestingsplan rekening met zowel actuele prognoses van de bevolkingsontwikkeling als met de staat van het onderhoud van de gebouwen. Op basis van de staat van het onderhoud wordt het meerjarenonderhoudsplan opgesteld. Voor de periode 2010-2014 is deze nog niet opgesteld, ten tijde van dit onderzoek werd aan een nieuw meerjarenonderhoudsplan gewerkt. Op basis van de verwachte ontwikkelingen worden de behoeften aan lokalen ingeschat. De prognoses worden daarnaast gebruikt om aanvragen in de uitvoering van het beleid te toetsen. De door de gemeente gebruikte prognoses houden bewust geen rekening met de trends (stijgingen of dalingen) in voorkeuren voor scholen. De prognoses worden iedere twee jaar opgesteld door een extern bureau. De werkelijke leerlingaantallen wijken soms fors af van deze prognoses. Met name bij nieuwbouwplannen kan dit tot discussie leiden.

Het onderwijsveld geeft aan goed betrokken te worden bij de totstandkoming van het beleid, onder andere rondom het integraal accommodatiebeleid en de LEA.

Aanbevelingen

3. Verzoek het College na te gaan of, en zo ja op welke wijze, een betere voorspelling van de werkelijke aantallen leerlingen is te realiseren en betrek de prognoses die schoolbesturen hanteren daarbij.

B. Doelmatige uitvoering van beleid

De staat van onderhoud van de onderwijsgebouwen is vertaald naar een meerjarenonderhoudsplan. In de planning van de uitgaven wordt uitgegaan van dit meerjarenonderhoudsplan. De dotatie aan de getroffen voorziening voor onderhoud wordt gebaseerd op de gemiddelde uitgaven van de afgelopen vijf jaar. De dotatie is dus niet gebaseerd op het meerjarenonderhoudsplan.

Schoolbesturen vragen jaarlijks voorzieningen aan voor onderhoud, gebaseerd op het meerjarenonderhoudsplan. Deze methode wordt als inefficiënt ervaren, omdat de uitgaven gebaseerd zijn op het meerjarenonderhoudsplan en vooraf in feite altijd bekend is welke voorzieningen aangevraagd worden. In de gevallen dat aanvragen worden afgewezen, is de motivatie niet altijd even helder voor de aanvrager.

Coördinatie van verstrekkingen en bewaking van de declaraties en uitbetalingen in het kader van onderhoud, vinden ambtelijk centraal plaats. Het College heeft de volgende instrumenten om kosten te beheersen tot zijn beschikking.

1. **Voorzieningen:** de gemeente Ridderkerk treft voorzieningen voor onderhoudslasten, op basis van het meerjarenonderhoudsplan. Op deze wijze kunnen pieken in uitgaven voor onderhoud opgevangen worden en ontstaat een meer evenwichtige spreiding van de toevoegingen over de jaren. In de praktijk blijken er echter nogal wat schommelingen op te treden in de uitgaven en toevoegingen. Het instrument functioneert voor onderhoud goed en draagt zo bij aan een doelmatige uitvoering van dat deel van het beleid. Nieuwbouwprojecten zorgen in vergelijking met onderhoud echter voor grote schommelingen in de jaarlijkse uitgaven voor onderwijshuisvesting, dat kan naar de mening van de Rekenkamercommissie ook bijna niet anders. Voor dit deel van de uitvoering van het beleid draagt het instrument niet bij aan een doelmatige uitvoering.
2. **Bekostigingsplafonds:** Toekenning van de aanvragen geschiedt altijd met een maximumbedrag. Uitgaven boven dit bedrag worden niet vergoed. Dit instrument is daarmee doelmatig omdat het bijdraagt aan het beheersen van de kosten.
3. **Integraal huisvestingsplan:** Het integraal huisvestingsplan en het daaraan gerelateerde meerjarenonderhoudsplan worden ingezet om uitgaven te plannen en beheersen. Er is (nog) geen meerjareninvesteringsplan opgesteld en geen plan van aanpak. De Rekenkamercommissie is van mening dat het instrument bij een juist gebruik kan bijdragen aan het beheersen van de kosten en daarmee aan een doelmatige uitvoering van het beleid.
4. **Normbekostiging versus feitelijke bekostiging:** Er wordt conform de verordening bij nieuwbouw normbekostiging toegepast. In de praktijk blijkt dat deze normbedragen niet inspelen op verschillende omstandigheden. De extra uitgaven zijn dan voor rekening van het schoolbestuur, dat in de meeste gevallen optreedt als bouwheer. Vaak worden op die momenten alsnog aanvullende kredieten aangevraagd bij de Raad. Het instrument wordt weliswaar goed ingezet, maar heeft maar een beperkt effect op het beperken van de uitgaven: als er overschrijding plaatsvindt, is het toch vaak de gemeente die het verschil moet bijleggen. Het gebruik van normbekostiging staat overigens ter discussie. De VNG onderzoekt op dit moment of de methodiek vervangen kan worden door een kwaliteitsstandaard.
5. **Benutten van leegstand:** Het College heeft schoolbesturen toestemming gegeven leegstaande klaslokalen te benutten voor kinderopvang en deze niet meer te vorderen. Voor deze toestemming werden lokalen in de praktijk ook nooit gevorderd voor andere scholen. Het is niet duidelijk of en hoe het beleid bijdraagt aan de vermindering van de leegstand en of daarmee het instrument bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van het beleid.

Uit meerdere voorbeelden blijkt dat nieuwbouwprojecten voor scholen erg lang kunnen duren. De vertraging treedt vooral op in de voorbereidings- en planningsfase. Hoewel dit onderzoek niet gericht was op specifieke oorzaken geven gemeentelijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen aan dat beiden bijdragen aan deze vertragingen. Het proces wordt niet gemonitord en er wordt niet over het gehele proces gerapporteerd richting de Raad. De Raad is wel op verschillende momenten in het proces betrokken door schoolbesturen en heeft vervolgens ook in een aantal gevallen actie ondernomen, bijvoorbeeld door moties aan te nemen. Vooral de fase van voorbereiding van plannen kan zo lang buiten het zicht van de Raad blijven.

Aanbevelingen

4. Verzoek het College te borgen dat het Integraal Huisvestingsplan tijdig wordt opgesteld.
5. Verzoek het College om *te onderzoeken of efficiencywinst kan worden gehaald door* beschikkingen op aanvragen voor onderhoud voor een periode van 4 jaar af te geven.¹ Deze beschikkingen dienen gebaseerd te zijn op een recent meerjarenonderhoudsplan dat voor de eerste vier jaar voldoende gedetailleerd is. Handhaaf de betaling van onderhoud op basis van declaraties en de mogelijkheid in de verordening om noodvoorzieningen aan te vragen.
6. Verzoek het College eventuele afwijkingen van de aanvraag helder te onderbouwen.
7. Verzoek het College om in overleg met onderwijsinstellingen een heldere fasering voor nieuwbouwprojecten op te stellen. Beschrijf de fasen van ideefase, planfase tot uitvoering en nazorg en geef per fase de verwachte tijdsduur en rolverdeling aan. Het College rapporteert aan de Raad via de instrumenten van de P&C cyclus voor ieder nieuwbouwproject in enkele regels over de fase, planning en voortgang.

C. Monitoring van beoogde effecten (beleidsdoelen)

Monitoring voortgang

De gemeente Ridderkerk heeft beleidsdoelen gesteld op het gebied van de naleving van de Verordening (onderhoud en nieuwbouw), tegengaan van leegstand en het starten van drie brede schoolinitiatieven. Er vindt slechts zeer beperkt monitoring plaats over het bereiken van beoogde effecten. Doordat er beperkt gemonitord wordt, is het voor de Raad ook niet mogelijk om op basis van rapportages bij te sturen in het beleid.

Partijen spreken elkaar aan op afspraken

Uit de bestudeerde documenten valt niet goed op te maken in welke mate partijen elkaar aanspreken. Wel zijn daarvan enkele voorbeelden in de vorm van brieven aangetroffen. Uit de interviews blijkt dat partijen elkaar kunnen en durven aan te spreken op het nakomen van afspraken. Handhaving van afspraken vindt niet altijd stringent plaats. Een voorbeeld daarvan is de voorwaarde om voor 1 oktober met de uitvoering van maatregelen te starten, nadat een aanvraag is gehonoreerd. In de praktijk wordt hierop niet gehandhaafd.

D. Realisatie van gewenste resultaten (doeltreffendheid)

Realisatie doelen

De gemeente leeft ten aanzien van het onderhoud en nieuwbouw de verordening na. Er is geen rechtmatigheidstoets op de toekenning en afwijzing van de voorzieningen uitgevoerd.

Op het gebied van leegstand zijn geen meetbare doelen opgenomen. Er is onduidelijkheid bij schoolbestuurders over de wijze waarop leegstand dient te worden aangepakt. Er is geen duidelijke visie op *hoe* leegstand aan te pakken in relatie tot de bestaande schoolvoorraad en de te ontwikkelen voorraad.

Op het gebied van het instellen van drie brede schoolinitiatieven is een convenant getekend en worden gesprekken gevoerd om tot een derde brede school te komen in Oost.

Over de doelen wordt nu niet op een overzichtelijke wijze gerapporteerd aan de Raad.

¹ De aanbeveling is aangepast naar aanleiding van de bestuurlijke reactie. In het nawoord van de rekenkamercommissie is hiervoor de motivering opgenomen.

Aanbevelingen

8. Verzoek het College (na vaststelling speerpunten zie aanbeveling 1) door de instrumenten van de P&C cyclus aan de Raad te rapporteren over de voortgang en bereikte resultaten van de door de Raad vastgestelde speerpunten.

Tevredenheid betrokkenen over resultaten

Betrokken schoolbestuurders geven in zijn algemeenheid aan tevreden te zijn over de mate waarin zij betrokken worden bij de totstandkoming van het beleid, onder andere in het OOGO en de LEA.

Direct betrokkenen zijn minder tevreden over de snelheid van reacties, de transparantie van besluiten en de totstandkoming van de uitvoering. De hiervoor aangegeven aanbevelingen 1, 5, 6 en 8 beogen mede dit verder te verbeteren.

E. Informatievoorziening richting de Raad, College en schoolbesturen

De beleidscyclus is zo ingericht dat Raad, College en schoolbesturen betrokken zijn bij het opstellen van beleid en het formuleren van beleidsdoelen. De beleidscyclus voorziet in het komen tot gezamenlijk gedeelde beleidsdoelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de Raad beperkt wordt geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van de gewenste resultaten. De Raad heeft voor zijn kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol ook periodiek meer achtergrondinformatie nodig, zonder zich te bemoeien met de dagelijkse bedrijfsvoering. Dat geldt met name op het gebied van de ontwikkeling en realisatie van nieuwbouw, het aanpakken van leegstand en de huisvestingseffecten van de brede scholen. Periodiek wordt de Raad ook uitgenodigd op scholen om over onderwijszaken inclusief huisvesting te praten.

Aanbevelingen

9. Continueer periodieke bezoeken, presentaties of andere vormen die kunnen informeren over achtergronden en ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting.

Bestuurlijk wederhoor

Het College van burgemeester en wethouders is in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. De reactie van het College wordt integraal weergegeven.



Sturing en Beleid

Rekenkamercommissie Ridderkerk
t.a.v. de secretaris, M. Slingerland

ambtenaar : Mw. S. Kubbe
doorkiesnr : 0180 451 424
fax :
email : s.kubbe@ridderkerk.nl
bijlage(n) :

uw brief d.d. : 18 april 2011
uw kenmerk : RU11/03374
ons kenmerk : RU11/03662

Ridderkerk,

13 MEI 2011

Onderwerp: bestuurlijk wederhoor onderzoek onderwijshuisvesting

Geachte commissie,

Hartelijk dank voor uw conceptrapport met betrekking tot het onderzoek naar onderwijshuisvesting. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik te reageren op het conceptrapport en onze visie te geven op de aanbevelingen.

Uw hoofdconclusie dat het beleid en de uitvoering van het beleid nog verbeterd kan worden onderschrijven wij. Wij dienen hierbij echter wel rekening te houden met het wettelijk kader. Ook voor uw onderzoek hebben wij dit al onderkend en hebben wij ook al enkele stappen gezet.

Zo wordt op dit moment een actueel meerjarenonderhoudsplan (MJOP) opgesteld door een extern bureau. Zoals al eerder aangekondigd is de afgelopen periode gewerkt aan de Notitie overcapaciteit onderwijshuisvesting. Deze notitie is te beschouwen als nulmeting en zal in het eerstvolgende Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) worden besproken met de schoolbesturen. De volgende stap is om samen met de schoolbesturen een toekomstbeeld te schetsen en dit concreet uit te werken voor de komende jaren.

In uw rapport geeft u aan dat het doel dat basisscholen een bredere functie voor de wijk krijgen door koppeling met andere functies beperkt is gehaald. U legt een koppeling met de drie Brede Schoolinitiatieven die inmiddels zijn geïnitieerd. Als hier ook de koppeling met andere functies zoals kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt betrokken, zijn er veel meer dan drie scholen in Ridderkerk waar deze verbreding heeft plaatsgevonden en waar peuterspeelzaalwerk en/of kinderopvang inpandig zijn gehuisvest. Het begrip Brede Schoolinitiatief in Ridderkerk gaat voor ons vooral over samenwerking tussen diverse partners in een wijk, waaronder scholen, kinderopvang, welzijnsorganisaties, waarbij de brede ontwikkeling van het kind centraal staat. Het gaat vooral om het netwerk in plaats van de stenen.

Aanbevelingen

Hieronder puntsgewijs een korte reactie op de aanbevelingen in het rapport.

Sturing en Beleid

Onderwerp: bestuurlijk wederhoor onderzoek onderwijshuisvesting
(vervolg)

Totstandkoming van beleid

Aanbeveling 1: Ten aanzien van de samenwerking met het onderwijsveld op het gebied van de totstandkoming van het beleid:

- a. *Stel gezamenlijk met het College voor de drie bestaande doelen (huisvesten volgens verordening, brede scholen en leegstand tegengaan) van het onderwijshuisvestingsbeleid in samenhang vast wat te bereiken resultaten zijn voor de komende jaren.*
- b. *Verzoek het College daartoe vooraf overleg te voeren met het onderwijsveld.*

Reactie: Momenteel wordt al gewerkt aan de uitwerking van het Integraal accommodatiebeleid tot concretere doelen en resultaten. Het MJOP vormt een concrete uitwerking van het doel huisvesten conform verordening en de Notitie Overcapaciteit zal een uitwerking krijgen die aan alle drie de doelen bijdraagt. Uiteraard zullen wij dat zoals gebruikelijk in overleg met het onderwijsveld doen.

Aanbeveling 2: Verzoek het College om gezamenlijk met onderwijsinstellingen na enige tijd het functioneren van de nieuwe overlegstructuur te evalueren.

Reactie: Deze aanbeveling nemen wij over. Op 25 mei 2011 zullen tijdens de LEA-conferentie afspraken worden gemaakt met het veld over o.a. taken, verantwoordelijkheden en inzet van alle partijen binnen de overlegstructuur. Het is zinvol om dit na een jaar te evalueren.

Rekening gehouden met actuele ontwikkelingen

Aanbeveling 3: Verzoek het College na te gaan of, en zo ja op welke wijze, een betere voorspelling van de werkelijke aantallen leerlingen is te realiseren en betrek de prognoses die schoolbesturen hanteren daarbij.

Reactie: De prognoses die voor de gemeente worden opgesteld en waarmee wordt gewerkt voldoen aan 'het Programma voor het opstellen van leerlingprognoses' van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze prognoses houden wel degelijk rekening met het belangstellingspercentages per voedingsgebied. Trends hebben echter niet van het eerste moment een sterke invloed op het belangstellingspercentage. Daarnaast blijft een prognose een beredeneerde voorspelling en kan de werkelijkheid anders uitpakken.

Doelmatige uitvoering van beleid

Aanbeveling 4: Verzoek het College te borgen dat het Integraal Huisvestingsplan tijdig wordt opgesteld.

Reactie: zie onze reactie bij aanbeveling 1.

Aanbeveling 5: Verzoek het College om na overleg met de onderwijsinstellingen beschikkingen op aanvragen voor onderhoud voor een periode van 4 jaar af te geven.

Reactie: Indien er wordt gewerkt met een actueel MJOP, is er naar onze mening geen noodzaak om beschikkingen voor 4 jaar af te geven. Momenteel worden de aanvragen niet alleen getoetst aan de MJOP, maar wordt tevens de technische noodzaak beoordeeld. Indien er wordt gewerkt met beschikkingen voor 4 jaar is dit niet meer mogelijk. Dit kan nadelige effecten hebben voor de gemeente (kostenverhogend doordat technische noodzaak geen rol meer speelt), maar ook voor

Sturing en Beleid

Onderwerp: bestuurlijk wederhoor onderzoek onderwijshuisvesting
(vervolg)

Datum

Volgnr 3 van 3

schoolbesturen (er kan minder snel gereageerd worden op situaties die zich tussentijds voordoen maar geen spoedprocedure rechtvaardigen).

Aanbeveling 6: Verzoek het College eventuele afwijkingen van de aanvraag helder te onderbouwen.

Reactie: Deze aanbeveling nemen we zonder meer over. Beslissingen dienen altijd goed en helder te zijn onderbouwd, zeker wanneer het om een afwijzing gaat.

Aanbeveling 7: Verzoek het College om in overleg met onderwijsinstellingen heldere fasering voor nieuwbouwprojecten op te stellen.

Reactie: Deze aanbeveling nemen we over met de kanttekening dat de invloed van de gemeente op de voortgang een beperkte is, omdat het bouwheerschap bij het schoolbestuur ligt.

Monitoring van beoogde effecten en realisatie van gewenste resultaten

Aanbeveling 8: Verzoek het College door de instrumenten van de P&C-cyclus aan de Raad te rapporteren over de voortgang en bereikte resultaten van de door de Raad vastgestelde speerpunten.

Reactie: Deze aanbeveling nemen we zonder meer over.

Informatievoorziening richting de Raad, College en schoolbesturen

Aanbeveling 9: Continueer periodieke bezoeken, presentaties of andere vormen die kunnen informeren over achtergronden en ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting.

Reactie: Eens.

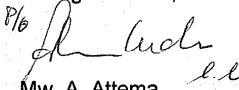
Wij danken u nogmaals voor uw rapport en aanbevelingen. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris,


Mw. M.H.J.C. Nienhuis-van Doremaele

de burgemeester,


Mw. A. Attema

Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het College voor de reactie. De rekenkamercommissie neemt met instemming kennis van het overnemen van het merendeel van de aanbevelingen.

Het is goed dat gewerkt wordt aan de uitwerking van het integraal accommodatiebeleid tot concrete doelen en resultaten. De rekenkamercommissie mist daarin de rol van de Raad. De aanbeveling van de rekenkamercommissie is om als Raad en College gezamenlijk de te bereiken resultaten vast te leggen.

Het College geeft in zijn reactie aan dat het doel “Basisscholen hebben een bredere functie voor de wijk gekregen door koppeling met andere functies (Brede Scholen).” meer inhoudt dan het initiëren van drie Brede schoolinitiatieven. De Rekenkamercommissie heeft in het rapport geconstateerd dat op basis van de voor deze doelstellingen geformuleerde prestatie-indicator (minimaal drie brede schoolinitiatieven in 2010) deze doelstelling is gerealiseerd.

Omdat andere doelen in mindere mate zijn gerealiseerd is uiteindelijk geconcludeerd tot beperkte doelmatigheid van het beleid voor onderwijshuisvesting.

In dit verband adviseert de Rekenkamercommissie de Raad om de discussie met het College aan te gaan over de precieze invulling van het begrip Brede Scholen.

Uit de reactie van het College op de aanbeveling over de prognoses blijkt niet dat het College aanleiding ziet om na te gaan of een betere voorspelling van de leerlingaantallen mogelijk is. Gelet op de forse afwijking tussen prognoses en gerealiseerde leerlingaantallen per school handhaaft de rekenkamercommissie de aanbeveling om te onderzoeken of de voorspellingen kunnen worden verbeterd en daarbij de schoolbesturen te betrekken.

Onduidelijk blijft op welke wijze wordt geborgd dat het Integraal Huisvestingsplan tijdig wordt opgesteld.

Het College heeft aangegeven dat een beschikking voor 4 jaar nadelige effecten (kostenverhogend) kan hebben. Bij het formuleren van de aanbeveling heeft de Rekenkamercommissie overwogen dat een beschikking van 4 jaar met als basis een actueel onderhoudsplan, gebaseerd op een onafhankelijke inspectie, administratieve lasten en inspecties bespaart. Gelet op de door het College genoemde mogelijk nadelige effecten heeft de Rekenkamercommissie de aanbeveling aangepast. Voorgesteld wordt om door middel van een pilot in de praktijk te onderzoeken of de door het College genoemde nadelige effecten bij het afgeven van een beschikking voor 4 jaar zich daadwerkelijk voordoen.