



(Weg)wijs in onderwijshuisvesting.

**Een onderzoek naar de regelgeving voor
onderwijshuisvesting in Barneveld.**



Eindrapport

April 2011

Inhoud

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding en aanpak onderzoek.....	7
1.1 Aanleiding onderzoek	13
1.2 Onderzoeksvragen	13
1.3 Onderzoeksaanpak.....	14
1.4 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2 Wettelijke context onderwijshuisvestingsbeleid	15
2.1 Landelijke wet- en regelgeving over onderwijshuisvesting	15
2.2 Wettelijke taken van de raad en het college	17
2.2.1 Taak van de raad: de kaders	18
2.2.2 Taak van het college: de uitvoering	19
3. Financiële kader voor onderwijshuisvesting	21
4. Onderwijshuisvestingsbeleid in Barneveld (de kaders)	25
4.1 De verordening	25
4.2 Meerjarige integrale huisvestingsplan <i>Masterplan Primair onderwijs 2008-2026</i>	27
4.3 Meerjarig integraal huisvestingsplan <i>Masterplan Voortgezet onderwijs 2006</i>	29
4.4 Strategische beleidskader-meerjarenplan onderwijs (2007-2010)	29
4.5 Plan van nieuwe scholen.....	30
4.6 Financieel kader	30
5. Onderwijshuisvesting in de praktijk	32
5.1 Vaststellen van de kaders in Barneveld	32
5.1.1 Beleidskader.....	32
5.1.2 Financieel kader	33
5.2 De uitvoering.....	33
5.3 Besluitvorming bij aanvragen	35
5.3.1 Casus onderwijshuisvesting Wijksschool De Burgt.....	36
5.3.2 Casus onderwijshuisvesting De Meerwaarde	40
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen.....	43
6.1 Conclusies	43
6.2 Aanbevelingen	49
Bestuurlijke reactie van het college	51
Nawoord van de rekenkamercommissie	53
Bijlage 1 Literatuur en documenten	55
Bijlage 2 Selectiecriteria.....	57
Bijlage 3 Overzicht wetsartikelen WPO, WEC en WVO.....	59
Bijlage 4 Taken van raad en college	61

Voorwoord

De rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar het beleid inzake de onderwijshuisvesting in Barneveld. De auditcommissie heeft dit onderwerp aangedragen met de vraag om duidelijk te maken wat nu precies de keuzevrijheid is van de gemeenteraad. Het rapport heeft ons inziens daarom bij dit onderzoek een ander karakter dan de meeste andere onderzoeken van de rekenkamercommissie. Onze onderzoeken zijn meestal evaluerend van aard: wat waren de kaders op een bepaald beleidsterrein en hoe heeft dat in de praktijk gewerkt? Dit onderzoek heeft een deels een meer informerend karakter. Maar ook dit onderzoek draagt bij aan de doelstelling van de rekenkamercommissie: de controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen met de resultaten van haar onderzoeken.

De raad heeft als taak om het college te controleren. Maar het is niet altijd even eenvoudig om als raad goed inzicht te krijgen in welke ruimte en keuzevrijheid daarbij aanwezig is. Wij hopen met dit onderzoek inzicht te geven aan de rol van de raad op het complexe terrein van de onderwijshuisvesting.

Het onderzoek is uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand. De onderzoeksaanpak en de onderzoeksvraag zijn vooraf voorgelegd aan de gemeenteraad. De bevindingen van het onderzoek zijn voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van de bemerkingen is het rapport definitief geworden en is het aangevuld met de conclusies en aanbevelingen. De concept eindrapportage is voor een bestuurlijke reactie verstuurd naar het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college, inclusief het nawoord van de rekenkamercommissie, is in de rapportage opgenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer dr. J.G.W. Scheltinga (lid en onderzoekscoördinator van dit onderzoek), mevrouw drs. B.C.J. Does (secretaris/onderzoeker), ondergetekende en de heer mr. R. Hoogervorst (externe deskundige). De overige leden van de rekenkamercommissie zijn nauw betrokken geweest bij dit onderzoek.

Wij danken tot slot de gemeentelijke organisatie voor de medewerking gedurende het onderzoek.

J.P.P. van Dort, voorzitter van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand
April 2011

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding

In de vergadering van de auditcommissie van de gemeente Barneveld (10 mei 2010) is het onderwerp 'onderwijshuisvesting' aangedragen als mogelijk onderzoeksonderwerp. De raad heeft vooral vragen over haar keuzevrijheid bij dit beleid: welke vragen uit het onderwijsveld dient de gemeente wettelijk gezien te honoreren? Welke vragen uit het onderwijsveld zijn 'bovenwettelijk', in de zin dat de gemeenteraad een keuzevrijheid heeft (beleidsarme dan wel ruimhartige invulling van regelgeving)?

Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de rol van de gemeenteraad bij het onderwijshuisvestingsbeleid. De centrale onderzoeksvraag is: "*Welke keuzevrijheid heeft de raad, en op welke wijze maakt zij daar al dan niet gebruik van? En wat zijn de financiële consequenties?*" De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de wettelijke verplichtingen, de ruimte voor eigen beleid en of de raad in Barneveld een visie heeft vastgesteld met de doelstellingen die zij met dit eigen beleid beoogt. De rekenkamercommissie heeft, uitgaande van het voorgaande en van andere onderzoeken op dit terrein, een viertal onderzoeksvragen gedefinieerd en beantwoord.

Onderzoeksvraag 1 Wat is de wettelijke context van het onderwijshuisvestingsbeleid?

Sinds 1997 is de onderwijshuisvesting gedecentraliseerd. Dit is geregeld in Wet Primair Onderwijs (WPO), Wet Voortgezet Onderwijs (WVO) en Wet op de Expertisecentra (WEC). Deze laatste heeft betrekking op het speciaal onderwijs.

Wat houdt de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente in? De gemeenten zijn *financieel* verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting op hun grondgebied. Dit behelst onder andere nieuwbouw van scholen, uitbreiding, verplaatsing, een deel van het onderhoud (primair onderwijs) en de aanschaf van de eerste inrichting. De schoolbesturen zijn wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de toegekende voorzieningen (bouwheer).

Gemeenten moeten zorgen voor adequate huisvesting. Deze zorgplicht is in de wet omschreven als 'redelijke eisen en behoeften'. De VNG heeft een modelverordening opgesteld, die geldt als een minimum variant (beleidsarm): 'sober en doelmatig'. In deze modelverordening van de VNG staan vier prioriteiten. De grens voor 'adequate huisvesting' moet feitelijk gelegd worden bij de eerste drie prioriteiten.

Prioriteit 1: Dat leerlingen een dak boven het hoofd hebben en beschikken over voldoende onderwijsleerpakket en meubilair

Prioriteit 2: Dat het onderhoud op een goed niveau is. 'Het dak moet niet lek zijn'

Prioriteit 3: De eis dat de gebouwen dienen te voldoen aan de wettelijke eisen, zoals brandveiligheid e.d. in het kader van de gebruiksvergunning.

Prioriteit 4: Ook moeten de gebouwen zodanig zijn toegerust, dat op een onderwijskundig verantwoorde wijze les kan worden gegeven.

De zorgplicht kent harde en zachte criteria. Harde criteria zijn bijvoorbeeld de ruimtebehoefte (de vierkante meters per leerling), wettelijke eisen en financiële afwegingen. Zachte criteria hebben een subjectieve component, zoals het tijdspad van onderhoud, onderwijskundige afweging bij vervangende nieuwbouw en of bij nieuwbouw de gemeente zich beperkt tot de wettelijke (minimale) eisen of ook kijkt naar bijvoorbeeld duurzaamheid.

In de wet staan de soorten voorzieningen, die de schoolbesturen kunnen aanvragen, opgenomen en wordt aan de gemeenten de opdracht gegeven de aanspraken van de schoolbesturen uit te werken in een regeling. Dit doet de raad door een verordening vast te stellen met daarin opgenomen de voorzieningen, urgentiecriteria, normen e.d. Als de gemeentelijke verordening de VNG-modelverordening volgt, wordt deze wel 'beleidsarm' genoemd. Als de gemeentelijke verordening verder gaat door eigen beleid toe te voegen of verbanden te leggen met andere beleidsvelden spreekt men van 'beleidsrijk'.

Rol raad en college:

- De raad stelt de verordening op de onderwijshuisvesting vast en eventueel een meerjarig integraal huisvestingsplan (IHP).
- Het college voert de verordening en het eventuele IHP uit. Op basis van de aanvragen van de scholen stelt het college jaarlijks een Programma (toekenningen) en Overzicht (afwijzingen) Onderwijshuisvesting (PO Onderwijshuisvesting) op. Het college stelt ook een bekostigingsplafond op (beschikbare budget). Maar het afwijzen van aanvragen op basis van het beschikbare budget is beperkt: uit jurisprudentie blijkt dat de zorgplicht voor adequate huisvesting leidend is.

Onderzoeksvraag 2 Wat is het financiële kader van het onderwijshuisvestingsbeleid?

Bij deze vraag hebben we gekeken naar de rol van de Algemene Uitkering van het gemeentefonds. Het rijk stelt geld voor onderwijshuisvesting beschikbaar aan de gemeenten in de Algemene Uitkering, maar dit is niet geoormerkt. Het bedrag voor onderwijshuisvesting is gebaseerd op een aantal maatstaven. Op basis van deze verdeelmaatstaven kun je een fictief budget voor onderwijshuisvesting berekenen. Echter, dit is een theoretische exercitie en biedt de gemeente in de praktijk weinig houvast. Het toerekenen van een fictief budget staat op gespannen voet met het karakter van de algemene uitkering (niet-geoormerkt, vrij besteedbaar). Daarnaast zijn de verdeelmaatstaven van het Rijk gebaseerd op een verdeling uit 1997 (toen onderwijshuisvesting gedecentraliseerd werd) en bestaan ze uit een gemiddelde. Daarnaast is de vergelijking tussen fictief budget en werkelijke uitgaven een momentopname. Voor een goede vergelijking zullen ook de toekomstige investeringen hierbij betrokken moeten worden.

Belangrijkste is echter dat de feitelijke situatie in een gemeente en de daarmee samenhangende zorgplicht (zie ook hoofdstuk 2) bepalend is voor het vaststellen van het budget voor onderwijshuisvesting.

Onderzoeksvraag 3 Wat zijn de gemeentelijke kaders?

Bij deze onderzoeksvraag hebben we gekeken naar de inhoud van de kaders, zoals vastgelegd in de verordening voor de onderwijshuisvesting, het Masterplan Primair Onderwijs (PO), Masterplan

Voortgezet Onderwijs (VO) met aanvullend raadsbesluit en het meerjarig strategisch onderwijsplan. Per beleidsdocument is aangegeven welke kaders beleidsrijk dan wel beleidsarm zijn.

De Barneveldse verordening volgt in grote lijnen de (beleidsarme) VNG-modelverordening, maar wijkt wel op sommige punten af. Deze afwijkingen zijn merendeels ingegeven om eventuele negatieve effecten van wijzigingen in de verordening teniet te doen, bijvoorbeeld:

- speellokalen worden als een aparte voorziening gehandhaafd, hiertegenover staat dat de m²-norm per leerling lager is. Per saldo is de afwijking neutraal;
- bij de norm voor kleutergroepen in het speciaal onderwijs wordt aangesloten bij eerdere normen die door Barneveld gehanteerd werden;
- renovatie is (weer) in de verordening opgenomen, als bovenwettelijke voorziening. Dit betekent meer geld voor renovatie, maar daardoor kan vervangende nieuwbouw langer worden uitgesteld. Overigens is het bijbehorende renovatiebudget per 2012 niet meer opgenomen in de beleidstoevoegingen.

Het Masterplan Primair onderwijs kent wel een aantal beleidsrijke kaders, zoals 'medegebruik moet passend zijn'. Ook zijn twee beleidsrijke componenten genoemd voor toekomstig beleid: stimulering bewegingsonderwijs en aanpak segregatie. In de praktijk is hier nog geen beleid op geformuleerd noch is er budget aan gekoppeld.

Het Masterplan Voortgezet onderwijs is beleidsrijk in de zin dat het uitgaat van vervangende nieuwbouw waarbij onderwijskundige vernieuwingen kunnen worden meegenomen. Maar de normen voor de nieuwbouw zijn exclusief de extra ruimte voor deze onderwijskundige vernieuwing, zodat het budgettaire effect neutraal blijft.

Onderzoeksvraag 4 Hoe werkt het vastgestelde beleid in de praktijk?

Bij deze onderzoeksvraag hebben we gekeken hoe de kaders zijn vastgesteld (het besluitvormingsproces), hoe deze in het proces worden toegepast en hebben we twee cases nader bekeken. Leidend is steeds de vraag: is in de informatievoorziening aan de raad de keuzevrijheid duidelijk? En zijn de kaders werkzaam?

Vaststellen van de kaders

De raad bepaalt het beleid door de verordening vast te stellen. Er is de raad een meerjarenplan voorgelegd (Masterplan VO en PO), waarover de raad zich heeft kunnen uitspreken.

De voorstellen die door het college aan de raad zijn / worden gedaan voor de kaderstelling, geven aan wat het noodzakelijke en het gewenste beleid is, maar daarbij worden de beleidsrijke componenten (ten aanzien van upgradings en renovatie – en het weer intrekken van deze beleidstoevoeging – , duurzaam bouwen of extra eisen aan gymnastiek/sportvoorzieningen) niet als een beleidskeuze gepresenteerd. Dit zou op een meer expliciete wijze kunnen gebeuren, waardoor de raad duidelijk(er) gemaakt wordt, dat daar het moment van beïnvloeding ligt.

Toepassing van de kaders in het algemeen

De kaders van het onderwijshuisvestingsbeleid komen tot uiting in het beoordelen van de aanvragen van de schoolbesturen voor voorzieningen. In het jaarlijkse Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting (POO) staan de toekenningen en afwijzingen van de aanvragen. In de POO's staan de afwijkingen van het Masterplan vermeld, maar er wordt niet meer gerefereerd aan de bedragen uit dat plan. Het feitelijke jaarlijkse budget wordt niet meer naast de financiële prognoses uit het Masterplan PO gelegd. Bij besluitvorming over onderwijshuisvesting voor het voortgezet onderwijs is het totaalbedrag uit het Masterplan VO wel steeds leidend.

Financiële middelen

De benodigde middelen voor onderwijs worden bepaald aan de hand van de noodzakelijk geachte voorzieningen (toegekende aanvragen) op basis van een 'sober en doelmatig' niveau (op basis van de verordening). Het zogenaamde fictieve onderwijshuisvestingsbudget is in ieder geval niet bepalend voor het bekostigingsplafond.

Het minimale niveau van het kostenplafond is het niveau dat voortvloeit uit de 'harde' criteria. Hooguit kan geschoven worden in de tijd met investeringen. Uiteindelijk zullen die investeringen wel gedaan moeten worden om adequate huisvesting te behouden dan wel adequate huisvesting te realiseren. Adequate onderwijshuisvesting is leidend voor het benodigde budget. De bredere voorzieningen worden uit andere budgetten of tegen kostendeekkende huur gerealiseerd.

Twee cases

We hebben daarbij ook weer vooral gekeken of het voor de raad in de besluitvorming duidelijk is wat de keuzevrijheid is (we hebben dus niet gekeken of de school zelf wel sober/doelmatig is). Uit de twee casestudies is gebleken dat de kaders (uit de verordening, het masterplan) worden toegepast maar dat voorheen de financiële gevolgen van risico's (marktwerking), plaatselijke afwijkingen, bouwheerschap en flankerend beleid (als niet duidelijk is hoe dit gefinancierd wordt) niet expliciet werden benoemd voor de raad.

In de periode van hoogconjunctuur is zichtbaar geworden dat, ondanks een sober en doelmatig niveau, de onderwijsvoorzieningen niet voor de beschikbare normatieve middelen gerealiseerd konden / kunnen worden. Dit raakt de rol van de raad, die bepaalt het beleidskader en het financiële kader. Het college en de raad hebben uit ervaring al lering uit getrokken. Er wordt nu rekening gehouden met een opslag om verrassingen achteraf te voorkomen.

Algemene conclusie

Geconstateerd is dat de gemeente Barneveld de zorgplicht voor onderwijshuisvesting volgens de (beleidsarme) VNG-modelverordening uitvoert. De Barneveldse verordening wijkt op sommige punten af, maar ligt wel in de lijn van de modelverordening. Punt van aandacht zit volgens de rekenkamercommissie wel in de presentatie. De regelgeving is grotendeels van hogerhand bepaald en complex. De eigen beleidsruimte op het niveau van het wettelijk minimum is klein. De raad kan wel kaders vaststellen die het onderwijshuisvestingsbeleid breder trekken, maar zal daarbij altijd ook een budget moeten toewijzen.

Aanbevelingen

De aanleiding voor dit onderzoek was dat de raad aangeeft niet te weten welke invloed hij kan uitoefenen op het beleid, ondanks het feit dat de raad zich op de geëigende momenten heeft kunnen uitspreken over het beleid (verordening en Masterplan PO en VO) en de raad besluit over de financiële consequenties door het vaststellen van de programmabegrotingen. De rekenkamercommissie adviseert de raad de volgende aanbevelingen op te dragen aan het college:

1. Geef de raad bij de raadsvoorstellen meer uitleg, in de zin dat 'algemene objectieve informatie' over het beleidsterrein verstrekt wordt (hoe werkt het en wat is de rol van de raad). De omvang van het bedrag op dit beleidsterrein zou dit redelijkerwijs rechtvaardigen.
 2. Presenteer in de raadsvoorstellen explicieter wat het noodzakelijke beleid is, en welke beleidsrijke componenten er (mogelijk) zijn.
 3. Benoem expliciet vooraf de financiële risico's (in verband met ander gemeentelijk beleid, marktwerking of anderszins) en reserveer hier budget voor. Hier zou bij besluitvorming over een investering kunnen worden volstaan met alleen het benoemen en reserveren van een risicobudget en afhankelijk van de situatie de raad extra geld uit dit budget beschikbaar te laten stellen. Dit doet wellicht het meeste recht aan het budgetrecht van de raad en de betrokken (markt)partijen zullen dan minder anticiperen op een groter budget. Een alternatief is een vast opslagpercentage bovenop de norm.
 4. Hoewel het college bevoegd is te beslissen over onderwijshuisvestingsvoorzieningen, adviseert de rekenkamercommissie de raad (eerder) te betrekken in het proces om tot nieuwbouw van scholen te komen. Geef daarbij bijvoorbeeld in scenario's aan welke keuzerange de raad heeft: zet de voordelen af ten opzichte van de kosten. Dit is gebeurd bij de locatiekeuze bij het Masterplan VO onder verwijzing naar de omvang en het belang van het onderwerp. Dit zou navolging verdienen om zo de raad mee te nemen in gemaakte afwegingen.
 5. Noem de kaders die op andere beleidsterreinen gesteld zijn en die relevant zijn voor onderwijshuisvesting expliciet in de raadsvoorstellen. Op zichzelf kunnen aanvullende eisen wenselijk/noodzakelijk zijn en daarmee verdedigbaar vanuit de beleidskaders die de raad op de andere gebieden stelt. Het verdient aanbeveling dat de raad integraal geadviseerd wordt en dat, daar waar nodig, in de besluitvorming expliciet wordt verwezen naar raakvlakken met andere beleidsterreinen, die van invloed (kunnen) zijn op beslissingen die verder reiken dan alleen onderwijshuisvesting.
 6. In de Masterplannen staan naast de beleidskaders ook financiële prognoses. Geef de raad ook terugkoppeling over hoe deze financiële kaders worden gerealiseerd in het huidige beleid. Kies daarbij bijvoorbeeld voor een bepaalde afwijkingmarge of zichtbare trends in kostenontwikkelingen.
- Tot slot nog een aanbeveling aan de gemeenteraad:
7. De raad heeft uitgangspunten vastgesteld in het Masterplan PO, welke niet zijn uitgewerkt (brede scholen, stimuleren bewegingsonderwijs, aanpak segregatie). Zorg als raad ervoor dat gestelde kaders worden opgepakt en koppel hier ook een budget aan.

Het college heeft in haar bestuurlijke reactie aangegeven dat zij de aanbevelingen onderschrijft.

Hoofdstuk 1 Inleiding en aanpak onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

In de vergadering van de auditcommissie van de gemeente Barneveld (10 mei 2010) is het onderwerp 'onderwijshuisvesting' aangedragen als mogelijk onderzoeksonderwerp. De raad heeft vooral vragen over haar keuzevrijheid bij dit beleid: welke vragen uit het onderwijsveld dient de gemeente wettelijk gezien te honoreren? Welke vragen uit het onderwijsveld zijn 'bovenwettelijk', in de zin dat de gemeenteraad een keuzevrijheid heeft (beleidsarme dan wel ruimhartige invulling van regelgeving)?

Het onderwerp voldoet aan de selectiecriteria van de rekenkamercommissie (zie bijlage 2). Daarom heeft de commissie besloten om dit onderwerp te onderzoeken. In een memo zijn mogelijke onderzoeksvragen geformuleerd. De leden van de auditcommissie in Barneveld hebben hierop kunnen reageren. Drie van zes leden hebben gereageerd en ingestemd met de onderzoeksvragen.

1.2 Onderzoeksvragen

Zoals bij de inleiding aangegeven, vraagt de raad zich af welke vragen uit het onderwijsveld de gemeente wettelijk gezien dient te honoreren. Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de rol van de gemeenteraad bij het onderwijshuisvestingsbeleid. De centrale onderzoeksvraag is: *"Welke keuzevrijheid heeft de raad, en op welke wijze maakt zij daar al dan niet gebruik van? En wat zijn de financiële consequenties?"*

De rekenkamercommissie kijkt naar de wettelijke verplichtingen, de ruimte voor eigen beleid en of de raad in Barneveld een visie heeft vastgesteld met de doelstellingen die zij met dit beleid beoogt. De rekenkamercommissie heeft, uitgaande van het voorgaande en van andere onderzoeken op dit terrein, een viertal onderzoeksvragen gedefinieerd:

1. *Wat is de wettelijke context van het onderwijshuisvestingsbeleid? Hoofdstuk 2*
Welke wet- en regelgeving geldt er voor de taak onderwijshuisvesting?
2. *Wat is het financiële kader van het onderwijshuisvestingsbeleid? Hoofdstuk 3*
Welke rijksmiddelen zijn hieraan gekoppeld (wat ontvangt de gemeente Barneveld voor onderwijshuisvesting)?
3. *Wat zijn de gemeentelijke kaders? Hoofdstuk 4*
 - a) Welke kaders heeft de gemeenteraad vastgesteld? Welke doelstellingen zijn daarin vastgelegd? Is er een visie op wat de raad met het beleid wil bereiken (naast het voldoen aan de wettelijke taak)? (bijvoorbeeld zijn er inhoudelijke doelstellingen benoemd gericht op de kern, op de wijk, op sport of brede school? Of is het beleid

vooral gericht op het in stand houden van wat er is? Stimuleert de gemeente de benutting dan wel de bezetting van ruimtes?)

- b) Welke van deze kaders zijn bovenwettelijk, dan wel: kan beoordeeld worden of de kaders ruimhartig zijn (ook in vergelijking met andere gemeenten)? Wat zijn hiervan de financiële consequenties?

4. *Hoe werkt het vastgestelde beleid in de praktijk? Hoofdstuk 5*

- a) Zien we de kaders terug in de uitvoering van het beleid? En hoeveel geeft de gemeente Barneveld uit aan onderwijshuisvesting?
- b) Hoe vindt de besluitvorming over aanvragen in de praktijk plaats? In hoeverre zijn de kaders leidend, handzaam en toereikend?
- c) Is het duidelijk voor de raad welke keuzerange er is? En is er inzicht in de financiële consequenties? *(b en c aan de hand van twee cases)*

1.3 Onderzoeksaanpak

In onderstaand schema staat hoe we de verschillende onderzoeksvragen hebben beantwoord:

	Documentenstudie	Interviews gemeentelijke organisatie
Onderzoeksvraag 1 en 2 - Wettelijke context - Financiën	Wetgeving, jurisprudentie, VNG-modelverordening, onderzoeksliteratuur	Afdelingshoofd/beleidsmedewerker
Onderzoeksvraag 3 - Gemeentelijk beleid	Gemeentelijke beleidsdocumenten	Afdelingshoofd/beleidsmedewerker
Onderzoeksvraag 4 - Twee cases	Raadsstukken, verslagen besluitvorming	Afdelingshoofd/beleidsmedewerker

De rekenkamercommissie is bij het onderzoek naar de technische en juridische aspecten ondersteund door een gespecialiseerd bureau (Rob Hoogervorst Advies).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de landelijke wet- en regelgeving, en de taken van de gemeenten hierbij (onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 3 gaan we kort in op het financiële kader (onderzoeksvraag 2).

Vervolgens gaan we in op de situatie in de gemeente Barneveld. In hoofdstuk 4 staat het beleid omschreven en is aan de hand van de wet- en regelgeving gekeken of dit als beleidsrijk of beleidarm kan worden gekenmerkt (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 5 gaan we in op hoe het vastgestelde beleid in de praktijk uitpakt. Dit doen we eerst op hoofdlijnen (met ook aandacht voor de besluitvorming over de kaders). Vervolgens gaan we in op de besluitvorming bij twee cases (onderzoeksvraag 4).

Hoofdstuk 2 Wettelijke context onderwijshuisvestingsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op onderzoeksvraag 1: Welke landelijke wet- en regelgeving geldt er voor de taak onderwijshuisvesting? In paragraaf 2.1 gaan we in op de wetgeving op het gebied van onderwijshuisvesting en op de wettelijke zorgplicht van de gemeente. In paragraaf 2.2 komen de wettelijke taken van de raad en het college bij het onderwijshuisvestingsbeleid aan de orde. Tot slot gaan we nog kort in op de situatie bij vestiging van nieuwe scholen.

2.1 Landelijke wet- en regelgeving over onderwijshuisvesting

In 1997 is de verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting voor scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het ministerie van OC&W naar de gemeenten. Dit is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC) (speciaal onderwijs). Redenen voor de decentralisatie waren dat gemeenten meer maatwerk zouden kunnen leveren, efficiënter beleid zouden kunnen voeren en de onderwijshuisvesting in konden passen in het totale gemeentelijke voorzieningenbeleid¹.

Gemeenten zijn sinds 1997 (financieel) verantwoordelijk voor de bouw en het onderhoud van scholen. De bovengenoemde wetten regelen dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn, maar de voorzieningen komen voor vergoeding *door de gemeente* in aanmerking als de aanvragen voldoen aan de door de gemeente vastgestelde criteria. De wet geeft aan welke voorzieningen voor instandhouding in aanmerking komen (art. 92 WPO)².

Kader 2.1 Voorzieningen volgens de WPO/WVO/WEC

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Voor blijvende of tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen<ol style="list-style-type: none">a (Vervangende) nieuwbouwb Een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan in gebruik gevenc Verplaatsing van een bestaand gebouw of gedeelte daarvand Terreine Eerste aanschaf van onderwijsleerpakket (VO: leer- en hulpmiddelen) en meubilair2. Uitbreiding van onder 1 genoemde voorzieningen3. Medegebruik van een ruimte die geschikt is voor onderwijs4. Terreinen5. Aanpassingen (alleen voor primair onderwijs: WPO en WEC)³6. Onderhoud (bijvoorbeeld vervanging van binnenkozijnen en binnendeuren, vervanging van radiatoren), alsmede aan de buitenzijde van het gebouw met uitzondering van het schilderwerk (alleen WPO en WEC)7. Herstel van constructiefouten8. Herstel en vervanging bij schade (bij bijzondere omstandigheden). |
|---|

¹ Zie Naeijje, 2010

² In het vervolg van dit rapport wordt alleen verwezen naar het betreffende artikel in de WPO. In bijlage 3 zijn de overeenkomstige artikelen in de WVO en WEC opgenomen.

³ Sinds 2005 zijn de schoolbesturen van het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor *al* het onderhoud (binnen- en buitenzijde) en aanpassingen (art. 76b WVO). Daarbij zijn ook de middelen vanuit de algemene uitkering overgeheveld naar de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs is de gemeente nog wel verantwoordelijk voor het buitenonderhoud.

Adequate huisvesting

Gemeenten moeten zorgen voor ‘adequate huisvesting’ (de zogenaamde zorgplicht). Dit is door de wetgever niet nader gedefinieerd in de wet. De wet spreekt van ‘redelijke eisen en redelijke behoeften’, bijvoorbeeld:

- De raad stelt een verordening vast, zodanig dat kan worden voldaan aan de *redelijke* eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt (art. 102 WPO).
- Het college stelt het bekostigingsplafond zodanig vast dat *redelijkerwijs* kan worden voorzien in de huisvesting van de scholen’ (art. 93 WPO).
- Als weigeringsgrond voor een aanvraag geldt als op andere wijze dan gewenst *redelijkerwijs* in de behoefte aan huisvesting kan worden voorzien (bijvoorbeeld doordat binnen redelijke afstand van de gewenste plaats van de voorziening gebruik dan wel medegebruik mogelijk is, of een reeds voor bekostiging in aanmerking gebracht gebouw of een deel daarvan beschikbaar komt (art.100 lid 1d WPO).

Kader 2.2 Verantwoordelijkheden van gemeente en school bij onderwijshuisvesting

WPO / WVO / WEC	
Gemeente	- Financieel verantwoordelijk. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk – in principe bouwheer – en voeren de voorzieningen (zie kader 2.1) uit. De gemeente <i>kan</i> het bouwheerschap op verzoek van schoolbestuur op zich nemen. - Onderhoud (zie ook punt 6 kader 2.1) - Vergoeding van voorzieningen op basis van gemeentelijke criteria
Schoolbestuur	<i>Primair onderwijs</i> : verantwoordelijk voor onderhoud en binnenzijde van het gebouw. Schoolbesturen ontvangen hiervoor een rijksvergoeding. <i>Voortgezet onderwijs</i> : verantwoordelijk voor onderhoud (binnenzijde en buitenzijde) en aanpassing van het gebouw. Schoolbesturen ontvangen hiervoor een rijksvergoeding.

In de modelverordening van de VNG is een viertal prioriteiten voor onderwijshuisvesting genoemd.

Kader 2.3 Vier prioriteiten voor onderwijshuisvesting (bijlage V van de modelverordening)

Prioriteit 1: Dat leerlingen een dak boven het hoofd hebben en beschikken over voldoende ‘onderwijsleerpakket’ en meubilair (ofwel ‘eerste inrichting’). Prioriteit 2: Dat het onderhoud op een goed niveau is. ‘Het dak moet niet lek zijn’ Prioriteit 3: De eis dat de gebouwen dienen te voldoen aan de wettelijke eisen, zoals brandveiligheid e.d. in het kader van de gebruiksvergunning. Prioriteit 4: Ook moeten de gebouwen zodanig zijn toegerust, dat op een onderwijskundig verantwoorde wijze les kan worden gegeven.

De grens voor adequate huisvesting wordt landelijk wel gesteld⁴ aan de hand van de eerste twee prioriteiten. Dat wil niet zeggen dat prioriteiten 3 en 4 van geen belang zijn. Ze zijn immers als zodanig in de verordening opgenomen. Feitelijk dienen schoolgebouwen aan de wettelijke eisen (prioriteit 3) te voldoen⁵. Daarin zit ook geen beleidsruimte, zodat gesteld kan worden dat alleen bij prioriteit 4 nog enige ruimte ligt. Als om financiële redenen een grens gesteld wordt, kan dat hooguit door uitgaven over een langere periode uit te smeren. De noodzaak wordt dan wel als zodanig vastgesteld, maar er wordt geschoven in de termijn waarop de voorziening wordt uitgevoerd.

⁴ Zie toelichting bij modelverordening VNG

⁵ Zeker na de gebeurtenissen in Volendam in 2001 wordt nadrukkelijker op de wettelijke eisen gelet.

De zorgplicht voor ‘adequate huisvesting’ kent een aantal ‘harde’ criteria en een aantal ‘zachte’ criteria (het grijze gebied). De *harde criteria* zijn gekoppeld aan objectieve criteria die de gemeenteraad in de verordening op de onderwijshuisvesting moet stellen. Dit betreft dan de bepaling van de ruimtebehoefte en de wettelijke eisen die aan gebouwen gesteld worden (art 102 lid 1 onder b WPO). De ruimtebehoefte wordt bijvoorbeeld bepaald aan de hand van het aantal leerlingen, omgezet naar het aantal benodigde m² Bruto Vloeroppervlakte (BVO); de gebouwen moeten voldoen aan de eisen, die het Bouwbesluit en de bouwverordening stellen. Dit zijn minimumeisen.

De *zachte criteria* betreffen die zaken waar een subjectieve beoordeling de noodzaak bepaalt. Wanneer is onderhoud noodzakelijk? De grens is dat het onderwijs ongestoord doorgang moet kunnen vinden. Ook voor de bepaling van de noodzaak zijn methodes beschikbaar, maar er kan beleidsruimte zitten in het moment waarop het onderhoud noodzakelijk geacht wordt. Bij die afweging kijkt de gemeente ook of een eventueel uitstel van onderhoud niet tot (andere) meer-kosten leidt. Door een meerjaren onderhoudsplan op te stellen op basis van eenduidige criteria, wordt bereikt dat het onderhoud voor ieder gebouw op gelijke wijze bepaald wordt. Ook bij de vraag of vervangende nieuwbouw aan de orde is, kan een afweging gemaakt worden. Kijkt de gemeente alleen naar het financiële aspect, door de kosten van onderhoud en (wettelijke) aanpassingen af te zetten tegen de kosten van nieuwbouw? Of kijkt de gemeente ook naar factoren als onderwijskundige ‘eisen’, die in de huidige huisvesting niet tot stand kunnen komen? Hoe belangrijk de laatstgenoemde eisen ook zijn, deze zijn minder ‘hard’ (= subjectief, omdat de eisen afhankelijk zijn van de schoolbestuurlijk invulling van het onderwijs). Een ander ‘zacht’ criterium is de afweging of bij nieuwbouw of uitbreiding de eisen zich moeten beperken tot het voldoen aan de wettelijke eisen (van het bouwbesluit of bouwverordening). Of worden de eisen hoger gesteld met het oog op duurzaamheid, (hogere) GGD ‘eisen’ met betrekking tot gezondheid zoals meer mogelijkheden voor ventilatie e.d. Dit zijn keuzes die op gemeentelijk niveau gemaakt (kunnen) worden. Consequentie daarvan is wel dat dit (meestal) tot hogere kosten zal leiden. Bij sommige van deze ‘zachte’ criteria is het mogelijk dat daarvoor bijbehorend budget beschikbaar is (bijvoorbeeld in het kader van gemeentelijk milieubeleid Duurzaam Bouwen, bij het sportbeleid budget voor de NOC*NSF-normen). De gemeenteraad stelt ook daarvoor de (financiële) kaders vast.

2.2 Wettelijke taken van de raad en het college

Voor onderwijshuisvesting ligt het beleid vast in de verordening voorzieningen onderwijshuisvesting. De verordening wordt vastgesteld door de raad. Het college beoordeelt jaarlijks de aanvragen en zal jaarlijks de benodigde middelen aan de raad in de begroting / begrotingswijziging voorleggen (jaarlijks plafond⁶). Om de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de toekomstige investeringen, kan een college ook een meerjarenplan opstellen. Dan kunnen beleid en de financiële kaders over een langere periode in beeld worden gebracht. De raad kan vervolgens een uitspraak doen over wat van belang geacht wordt en welke middelen de raad daarvoor over heeft. Daarbij kan worden afgeweken van de criteria van de verordening, door bijvoorbeeld extra eisen te

⁶ Het college is wettelijk verplicht om jaarlijks een plafond in te stellen (art.93 lid 1 WPO)

stellen aan binnenklimaat en daarvoor extra geld vrij te maken (meerjaren bekostigingsplafond). Vervolgens voert het college het beleid uit met in achtneming van wensen en beschikbare middelen door vaststelling van het jaarlijkse 'Programma (toekenningen) en Overzicht (afwijzingen)' (art. 95 en 96 WPO). Het college legt daarbij / daarmee verantwoording af aan de raad.

De taken van beide organen beïnvloeden elkaar. De raad bepaalt, maar doet dit veelal op voorstel van het college. Het college voert uit en wordt daarbij gecontroleerd door de raad (zie ook schema Bijlage 4). In onderstaande gaan we nader op de taken van beide in.

2.2.1 Taak van de raad: de kaders

De gemeenteraad stelt bij verordening een regeling vast. Naast de voorzieningen die voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht, moet de gemeente in de verordening de volgende aspecten regelen (art. 102 WPO):

- de oppervlakte en indeling van de schoolgebouwen
- de normen voor vaststelling van de bedragen voor de toegekende voorzieningen
- urgentiecriteria
- prognosecriteria (leerlingenaantallen)
- termijnen van aanvang bekostiging en vervallen bekostiging
- procedure met betrekking tot verhuur en medegebruik
- termijnen en het opmaken van een staat van onderhoud bij einde gebruik
- informatieplicht van de schoolbesturen (art. 112 WPO).

Beleidsarm of beleidsrijk

De verordening wordt zodanig vastgesteld dat minimaal kan worden voldaan aan de *redelijke* eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt (art 102 lid 2 WPO). De wettelijke normen in de onderscheiden wetten (WPO, WVO en WEC) zijn een vertaling van de rijksnormen van vóór 1997, toen het rijk nog beslissingsbevoegd was. Aan de hand daarvan heeft de VNG een modelverordening opgesteld. Voor een aantal voorzieningen (nieuwbouw, uitbreiding en onderwijsleerpakket en meubilair) zijn financiële normen opgesteld⁷. De besturenorganisaties voor openbaar en bijzonder onderwijs zijn bij het decentralisatieproces nauw betrokken geweest. Dit heeft enerzijds geleid tot het zeker stellen van de rechten van de schoolbesturen, zoals deze vóór 1997 bestonden. Anderzijds heeft het proces van het één op één overzetten geleid tot het zekerstellen van financiële beheersbaarheid voor de gemeente. De omzetting van rijksbeleid in gemeentelijk beleid in de modelverordening van de VNG wordt ook wel aangegeven als *beleidsarm*.⁸ Wij hanteren dit in ons onderzoek daarom als het wettelijk minimum.

Beleidsrijk kan zich manifesteren op verschillende niveaus:

⁷ Voor andere voorzieningen zijn geen financiële normen opgesteld, maar wordt de vergoeding gebaseerd op feitelijke kosten (ingebruikneming, verplaatsen van noodlokalen, terrein, medegebruik, aanpassingen, onderhoud, constructiefouten, herstel schade en huur sportterreinen).

⁸ Brief minister van OC en W, 10 april 2010, Eindrapportage Onderzoek Onderwijshuisvesting 2009 Rekenkamercommissie Heemstede

- a. Ruimere interpretatie van de regels van de (VNG-)verordening zonder dat de verordening daarop wordt aangepast. Bijvoorbeeld door een voorziening eerder voor vergoeding in aanmerking te nemen. Voorbeelden daarvan zijn het vergoeden van onderhoud van kozijnen voordat de norm van 75% is gehaald, het toepassen van medegebruikregels (alleen bij tijdelijke behoefte) of gronden voor vervangende nieuwbouw beschikbaar stellen. Een ruimere interpretatie heeft wel een precedentwerking: deze geldt dan voor alle volgende scholen die deze voorziening aanvragen.
- b. Een voorziening ‘met name’ (aanvullend) of een beleidsregel in de verordening opnemen. Een voorbeeld van de eerste is het uitvoeren van een renovatie⁹; van de tweede het aanpassen van gebouwen aan brandveiligheidseisen¹⁰.
- c. Het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP), waarin specifieke keuzes worden gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld een hoger kwaliteitsniveau, of het realiseren van brede scholen. In plaats van beoordeling van individuele aanvragen, worden in een IHP (nadrukkelijker) verbanden gelegd met voorzieningen die ook voor andere scholen noodzakelijk zijn. Ook hier geldt de precedentwerking.
- d. Het leggen van relaties met andere beleidvelden zoals bijvoorbeeld sport, cultuur en andere maatschappelijke doeleinden, zodat ook deze voorzieningen worden geïntegreerd in het gemeentelijk voorzieningen- en accommodatiebeleid. Dit zal ten goede komen aan de efficiëntie.

2.2.2 Taak van het college: de uitvoering

Binnen de kaders van de verordening en eventueel het door de gemeenteraad goedgekeurde IHP stelt het college het ‘PO Onderwijshuisvesting’ vast. Het college stelt ook jaarlijks een bekostigingsplafond vast voor de voorzieningen in de onderwijshuisvesting. De wet zegt hierover: ‘zodanig dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van de scholen’ (art. 93 WPO). Het bekostigingsplafond is een vertaling van de kosten die voortvloeien uit het Programma Onderwijshuisvesting. Dit wordt geregeld in de Programmabegroting of zo nodig bij afzonderlijke begrotingswijziging. Als de kosten niet passen binnen de gegeven financiële kaders, zou het college een bekostigingsplafond kunnen vaststellen en alleen die voorzieningen op het Programma plaatsen die binnen het plafond passen. Daarbij moet rekening gehouden worden met het (minimale) adequate niveau. De af te wijzen voorzieningen komen op het Overzicht. Een andere optie is dat het college een voorstel met begrotingswijziging aan de raad ter besluitvorming voorlegt, om de (noodzakelijke) voorzieningen wel te bekostigen.

Ieder jaar kunnen de schoolbesturen een aanvraag voor een voorziening indienen. De aanvragen worden beoordeeld op vier soorten criteria:

⁹ Renovatie (= aanpassen van een gebouw aan de tegenwoordige eisen) wordt in de modelverordening niet als voorziening in de huisvesting aangemerkt. Dit gaat verder dan alleen het plegen van onderhoud of kan als alternatief gezien worden ten opzichte van vervangende nieuwbouw.

¹⁰ Het aanpassen van een gebouw aan de brandveiligheidseisen komt alleen voor vergoeding in aanmerking als het eisen betreft die na 1 januari 1997 van toepassing zijn geworden, anders zijn de aanpassingen voor rekening van een schoolbestuur. Op aangeven van de VNG is voorgesteld hier coulant mee om te gaan en voor deze aanpassingen een beleidsregel op te stellen, zodat scholen eerder voor de aanpassingen in aanmerking zouden komen.

- Formele eisen (vormvereisten: is de aanvraag bijvoorbeeld op tijd ingediend?)
- Inhoudelijke eisen (b.v. gaat het om een voorziening volgens de wet/verordening? Is de voorziening noodzakelijk?). In de wet zijn weigeringsgronden opgenomen (art. 100 WPO)
- Technische criteria (noodzaak vanwege wettelijke verplichtingen)
- Financiële criteria (als het bekostigingsplafond niet toereikend is, wordt gekeken naar de urgentiecriteria uit de verordening om te kijken welke voorzieningen wel en niet worden bekostigd).

Het college stelt op basis van (al deze) criteria een Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting op (art. 102 lid 1 onder c WPO). Hierin staan de aanvragen van de scholen opgenomen, met daarbij aangegeven welke wel (Programma) en welke niet (Overzicht) worden toegekend, met de reden daarvoor (waaronder: overschrijding van het bekostigingsplafond).

Uit de wet en jurisprudentie blijkt wel dat de zorgplicht leidend is bij het beoordelen van aanvragen. Deze gaat vóór het vastgestelde bekostigingsplafond.

In een uitspraak van de Rechtbank van Almelo (LJN 05/1026) redeneert de rechtbank als volgt:

‘Overigens wordt de mate van inzet van middelen niet bepaald door de hoogte van dit budget in de Algemene Uitkering: de zorgplicht en de behoefte van de scholen zijn leidend. Het feit dat besluitvorming over huisvesting (gemeente) en overige kosten (ministerie) niet meer in één hand liggen, wil niet zeggen dat de wetgever wilde dat tegenstrijdige beslissingen mogelijk waren. ‘Het redelijkerwijs kunnen voorzien in de huisvesting (art. 76m, lid 2) maakt duidelijk dat de redelijkheid primair wordt bepaald door de eisen van het onderwijs en niet door bijvoorbeeld de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.

2.2.3 Nieuwe scholen

In voorkomende gevallen (als er aanvragen zijn) stelt de gemeenteraad ook een Plan van Scholen vast (art. 74 WPO). Schoolbesturen, die een nieuwe school voor *primair* onderwijs willen stichten in een gemeente, vragen dit in eerste instantie aan bij de gemeente. De gemeente heeft hierbij alleen een toetsende rol aan de hand van criteria uit de WPO/WEC (aantal leerlingen, voedingsgebied). Vervolgens beslist het ministerie van OCW.

De gemeente heeft een afzonderlijke rol in het voorzien van voldoende openbaar onderwijs, zelfs als het openbaar onderwijs is ondergebracht bij een (privaatrechterlijke) stichting. De gemeenteraad blijft ook dan beslissen over het stichten (en opheffen) van openbaar onderwijs. Voor het *voortgezet* onderwijs geldt, dat de gemeente in de procedure geen rol heeft bij de beslissing over de vestiging van een nieuwe school dan wel nevenvestiging. Wel heeft de gemeente een rol in het stichten (en opheffen) van het openbaar voortgezet onderwijs. Nadat het ministerie op de aanvraag voor een nieuwe school een positieve beslissing heeft genomen, kan een school een aanvraag voor onderwijshuisvesting indienen. Hierover beslist het college bij het vaststellen van het jaarlijkse Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting (PO Onderwijshuisvesting), op basis van de verordening.

3. Financiële kader voor onderwijshuisvesting

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvraag hoeveel geld de gemeente Barneveld vanuit het Rijk ontvangt voor de onderwijshuisvesting, en hoe dat is bepaald (onderzoeksvraag 2a). Welke middelen zijn hieraan gekoppeld (wat ontvangt de gemeente Barneveld voor onderwijs-huisvesting)?

Gemeenten ontvangen vanaf 1997 het geld voor onderwijshuisvesting via de algemene uitkering uit het gemeentefonds¹¹. Het algemene karakter van de algemene uitkering staat op gespannen voet met de vraag om voor onderwijshuisvesting het beschikbare budget te berekenen. Uitgaande van de huidige verdeelmaatstaven is globaal na te gaan hoeveel middelen in de algemene uitkering aan onderwijshuisvesting kunnen worden toegerekend, maar dat is vrij theoretisch. De verdeelmaatstaven zijn een statistisch instrument dat een vertaling oplevert van landelijke normen naar een gemeentelijk bedrag. Zo bezien zijn ze feitelijk een indexering van de gegevens uit 1997 met daar- aan toegevoegd een aantal nieuwe parameters.

Kader 3.1 Belangrijkste maatstaven in algemene uitkering die het fictieve onderwijshuisvestingsbudget bepalen:

- Aantal jongeren van 0 tot en met 19 jaar
- Huishoudens met een laag inkomen
- Klantenpotentieel lokaal
- Klantenpotentieel regionaal
- Aantal leerlingen (V)SO, aantal leerlingen VO
- Groei jongeren 0-19 jaar
- Groei jongeren in het VO
- Opp. land / opp. water / omgevingsadressendichtheid.

Er worden in het veld wel pogingen ondernomen om de inzet van middelen voor onderwijs-huisvesting te onderzoeken: door op basis van de maatstaven het beschikbare *fictieve* budget te berekenen. Hieraan kleven naast de bovengenoemde kanttekeningen, ook andere bezwaren:

- VOS/ABB Consulting heeft een rekenmodel (toolbox) om de ontwikkeling van het onderwijs-budget sinds 1997 te volgen. In een quickscan van BMC uit 2005, uitgevoerd in opdracht van de gemeente Barneveld, is gebruik gemaakt van deze Toolbox. BMC concludeert dat de uitgaven van de gemeente (grootweg vier miljoen per jaar) onder het fictieve budget (vijf miljoen per jaar) liggen, maar dat met de geplande investeringen de uitgaven hoger zullen worden dan het fictieve budget. Hierbij geldt weer de hiervoor gemaakte kanttekening dat de Algemene uitkering is gebaseerd op macro-economische grootheden. Sinds 1997 zijn wel wijzigingen in het fictief budget doorgevoerd zoals onderwijskundige vernieuwing inclusief een 'echte' toevoeging aan fictieve budget. Maar de *feitelijke* situatie bepaalt hoeveel geld er nodig is. In hoeverre het fictieve budget toereikend is (of niet) zegt niets over hoe een gemeente voor adequate huisvesting zorg draagt (zie ook paragraaf 2.2.2).

¹¹ De verdeling van gelden in de Algemene Uitkering vindt plaats op basis van objectieve maatstaven. Speerpunten daarbij zijn: centrumfunctie, sociale structuur en eigen belastingcapaciteit.

- De Algemene onderwijzbond (Aob) heeft een onderzoek uitgevoerd op basis van cijfers van het CBS. Uit dit onderzoek blijkt een onderbesteding door gemeenten. Er zijn volgens het VNG wel diverse kanttekeningen te plaatsen bij dit onderzoek, waardoor de uitgaven aan onderwijshuisvesting niet correct staan weergegeven. Zo ontbreken de 'gemeenschappelijke uitgaven' aan onderwijshuisvesting¹². Volgens dit onderzoek van de Aob liep in de gemeente Barneveld de verhouding tussen uitgaven aan onderwijshuisvesting / inkomsten voor onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds de laatste vier jaar steeds meer uiteen. Dit komt door een verhoging van het fictieve budget¹³. In het onderzoek van de Aob wordt geen rekening gehouden met de op stapel staande investeringen voor huisvestingsvoorzieningen. Bovendien geldt ook hier (evenals bij de quickscan van BMC) dat de zorgplicht van de gemeente leidend is.

Bron: AOB 'Hoe gul is mijn gemeente', januari 2010

Jaar	Totale uitgaven aan onderwijshuisvesting	Fictieve inkomsten onderwijshuisvesting (uit gemeentefonds)	Verhouding uitgaven/inkomsten
2006	4.573	4.805	95%
2007	4.968	5.270	94%
2008	4.955	5.699	87%
2009	4.885	6.079	80%

NB: In hoofdstuk 5 (tabel 5.1) staan de correcte uitgaven aan onderwijshuisvesting in Barneveld weergegeven.

- Het ministerie van Binnenlandse zaken brengt jaarlijks een Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds uit, waarin ze kijkt naar de uitgaven van de gemeente per cluster uit het gemeentefonds. Onderwijshuisvesting valt onder het cluster educatie. Uit het onderzoek van 2010 blijkt dat gemeenten circa 300 miljoen minder uitgegeven aan onderwijshuisvesting dan ervoor beschikbaar is in het gemeentefonds. Het ministerie van BZK doet onderzoek naar oorzaken van onderbesteding (uitkomsten verwacht in 2011¹⁴).

Samenvattend kunnen we stellen dat een vergelijking met het fictieve onderwijshuisvestingsbudget zelfs niet kan dienen als *indicatie* of een gemeente voldoende uitgeeft voor onderwijshuisvesting. Het toerekenen van een fictief budget staat op gespannen voet met het karakter van de algemene uitkering (niet-geoordeeld, vrij besteedbaar). Daarnaast is de vergelijking tussen fictief budget en werkelijke uitgaven een momentopname. Voor een goede vergelijking zullen ook de toekomstige investeringen hierbij betrokken moeten worden, en de vervroegd afgeschreven investeringen uit het verleden (ofwel verborgen kapitaallasten).

¹² In het onderzoek van de Aob ontbreekt volgens de VNG de uitgavenpost 'gemeenschappelijke uitgaven voor het onderwijs'. Op die post worden o.a. de uitgaven voor gymnastiek in gemeentelijke zalen geboekt, en leegstaande schoolgebouwen; het fictieve budget wordt jaarlijks verhoogd met de zgn. ingroeieregeling OHV, dit is het verhogen van de maatstaf leerlingen VO (van € 242,19 in 2005 naar ca. € 481 per leerling in 2016). Dit gebeurt echter zonder de algemene uitkering als totaal te verhogen, maar door een herverdeling van de algemene uitkering. De gemeenten worden geacht de verhoging van de maatstaf te bekostigen uit het accres (= het meebewegen van de algemene uitkering met de rijksuitgaven).

¹³ Dit kan verklaard worden door de ingroeieregeling OHV en groei van het aantal leerlingen.

¹⁴ Zie brief van de staatsecretaris van BZK d.d. 14 september 2010.

Bovenal bepaalt de zorgplicht voor adequate huisvesting primair het uitgavenniveau van een gemeente. Omdat een vergelijking met het indicatieve budget weinig houvast biedt voor de uitgaven, richt dit onderzoek zich op hoe de gemeente Barneveld zelf het benodigde budget voor onderwijshuisvesting vaststelt.

In den lande is een discussie gaande in hoeverre de financiële normen toereikend zijn. Dit heeft niet alleen betrekking op de financiële norm op zich (normkosten – werkelijke kosten), maar ook op het gewenste voorzieningenniveau. Als het gewenste niveau hoger ligt dan het 'sobere en doelmatige' niveau zal er meer geld nodig zijn. Te denken is aan de normen voor duurzaam bouwen, energiebesparende maatregelen, een gezond(er) binnenklimaat e.d. In hoeverre de gemeente (ook) van mening is dat het hogere voorzieningenniveau tot het basisvoorzieningenniveau behoort, speelt mee in de financiën die voor de voorzieningen worden uitgetrokken.

Een ander aspect dat daarbij een rol speelt is dat de voordelen, die bijvoorbeeld bij energiebesparing behaald worden, ten gunste komen van de schoolbesturen. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor de instandhouding en ontvangen daarvoor een rijksvergoeding. Een hogere investering door de gemeente om een betere exploitatie te bereiken, komt daardoor ten goede aan een schoolbestuur. Er zijn voorbeelden dat gemeenten daarom voor het hogere niveau laten meebetalen door een schoolbestuur. Het verbod voor schoolbesturen om uitgaven te doen voor huisvestingsvoorzieningen, de (te) lage rijksvergoeding voor de instandhouding van schoolgebouwen, of de financiële positie van een schoolbestuur in het algemeen, kan echter het meebetalen door een schoolbestuur in de weg staan. Dan is de keuze aan de gemeente of toch de extra financiering gedaan wordt.

4. Onderwijshuisvestingsbeleid in Barneveld (de kaders)

In dit hoofdstuk behandelen we onderzoeksvraag 3: Wat zijn de gemeentelijke kaders? Welke doelstellingen zijn daarin vastgelegd? Is er een visie op wat de raad met het beleid wil bereiken (naast het voldoen aan de wettelijke taak)? En welke van deze kaders zijn bovenwettelijk, dan wel: kan beoordeeld worden of de kaders ruimhartig zijn (in vergelijking met andere gemeenten)? En wat zijn hiervan de financiële consequenties?

De gemeente Barneveld kent 29 basisscholen, twee scholen voor speciaal onderwijs en drie scholen voor het voortgezet onderwijs. Het beleid van de gemeente Barneveld is vastgesteld in een 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs', het Masterplan onderwijshuisvesting PO, het Masterplan VO (en aanvullende raadsvoorstel). We beschrijven in paragraaf 4.1 tot en met 4.5 aan de hand van de beleidsdocumenten de vastgestelde kaders (onderzoeksvraag 1a). In paragraaf 4.6 gaan we in op het financiële kader. In paragraaf 4.7 geven we in een schema samenvattend aan of deze kaders ruimhartig dan wel bovenwettelijk zijn (onderzoeksvraag 2a).

4.1 De verordening

De verordening op de onderwijshuisvesting in de gemeente Barneveld is grotendeels opgesteld conform de beleidsarme VNG-modelverordening. De VNG-normen hebben twee componenten: m^2 en financiële normen. Deze worden strict aangehouden door de gemeente, stelt de gemeentelijke organisatie in het startgesprek. Alle scholen krijgen huisvesting volgens dezelfde normering. De organisatie stelt: 'Als een school bijvoorbeeld meer m^2 zou krijgen dan de normering, krijgt de school vervolgens mogelijk een knelpunt bij het onderhoud (vergoeding van het rijk, volgens dezelfde m^2 normering). En je voorkomt zo een precedentwerking.'

De verordening wijkt op de volgende punten af van de modelverordening VNG:

- Afwijking op het gebied van de berekening van het aantal m^2 per leerling. In een nieuwe berekeningsmethode van de VNG is geen onderscheid meer tussen gewone lokalen en de speellokalen voor kleuters. De gemeente Barneveld houdt de speellokalen wel apart, zodat het recht op speellokalen als aparte voorziening in stand blijft. Het aantal m^2 per leerling is iets lager gesteld, zodat de gemeente per saldo gelijk uitkomt.¹⁵ Het financiële effect van deze afwijking is daarmee neutraal.
- De modelverordening kent de mogelijkheid om voor de capaciteit van een school een fictief Bruto Vloer Oppervlak (BVO) vast te stellen¹⁶. De Barneveldse verordening heeft bij de omzetting van 'capaciteit in groepen' naar 'capaciteit in m^2 BVO' (modelverordening VNG 2008) een aparte regeling vastgesteld voor als er onvoldoende verblijfsruimten aanwezig zijn

¹⁵ Voorheen was de berekening: X leerlingen → formule → lokaal → m^2 per lokaal. De VNG heeft dit gewijzigd naar X leerlingen → formule → aantal m^2 . De VNG maakt hiermee geen onderscheid naar de m^2 van lokalen en van speellokalen ('kleutergym').

¹⁶ Het Bruto Vloeroppervlak is de oppervlakte van het gehele gebouw (buitenmaten van het pand).

- of als er dislocaties zijn. Bij dislocaties die eigenlijk functioneren als zelfstandige scholen¹⁷ is het fictieve BVO 120 m² lager, omdat rekening wordt gehouden met de aanwezige ruimte voor de docenten en dergelijke zoals bij een echte zelfstandige school. Hiermee worden ongewenste (negatieve) effecten van de hiervoor genoemde omzetting voorkomen¹⁸.
- De normen voor speciale scholen voor basisonderwijs liggen in Barneveld hoger dan in de modelverordening. Voor leerlingen van 4-6 jaar geldt een groepsgrootte van 12 i.p.v. 15 leerlingen. Dit vertaalt zich ook een hogere m²-norm per leerling (9,19 m² i.p.v. 7,35 m² per leerling)¹⁹.
 - De Barneveldse verordening houdt bij permanente uitbreiding van m² van een bestaand schoolgebouw een marge aan, teneinde maatwerk (+ of – ten opzichte van de norm) bij die uitbreiding mogelijk te maken. In het interview is toegelicht dat deze marge wordt ingezet in situaties die om puur praktische redenen om maatwerk vragen (bijvoorbeeld als het terrein voor uitbreiding niet groot genoeg is).
 - Renovatie als gevolg van algehele veroudering van het gebouw²⁰. De modelverordening benoemt alleen de wettelijke onderhoudsactiviteiten. De Barneveldse verordening gaat verder door ook renovatie als voorziening op te nemen (= geen wettelijke voorziening) en maakt het hiermee mogelijk vervangende nieuwbouw (na 40 jaar) uit te stellen. Aanleiding was, volgens de gemeentelijke organisatie, dat bij het opstellen van het Masterplan bleek dat bij keuze voor alleen vervangende nieuwbouw (zoals voorheen) dit een te groot financieel beslag legde. Daarom is 'renovatie' als alternatief opgenomen en een renovatiebudget vastgesteld. Er bestaat een positief financieel effect, omdat de jaarlijkse lasten van renovatie (afschrijving 20 jaar) afgewogen worden ten opzichte van vervangende nieuwbouw (afschrijving 40 jaar). Het beschikbare renovatiebudget is door het college per 2012 niet meer opgenomen in de beleids-toevoegingen. Als dit tot gevolg heeft dat er (eerder) vervangende huisvesting nodig is, kan dit overigens een negatief financieel effect hebben.
 - Aanpassing onderwijskundige vernieuwing. Alleen de aanpassingen die op het goedgekeurde plan staan, zoals op het OOGO²¹ is vastgesteld, worden toegekend. De gemeente heeft daarvoor een bedrag gekregen van het Rijk: dat is verdeeld over de scholen in Barneveld (PO en VO). Voor sommige scholen is dit overigens nog niet besteed. De gemeente stelt zelf daarboven geen budget ter beschikking voor aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwing (betreft bijlage 1, art. 1.9 onderdeel g). Alleen bij nieuwe scholen voor het primair onderwijs (bij het voortgezet onderwijs wordt dit niet overwogen²²). De Barneveldse verordening stelt daarmee de m²-norm voor het VO lager dan de modelverordening. Het financiële effect is voor

¹⁷ Hiervoor zijn drie objectieve criteria: als er sprake is van voldoende leerlingen, leerlingen uit een ander voedingsgebied en afstand tot de hoofdlocatie.

¹⁸ De gemeente gaat daarmee voort op de bestaande situatie waardoor het financiële effect ten opzichte van de vorige Barneveldse verordening (gebaseerd op groepen) neutraal is.

¹⁹ De gemeente gaat daarmee voort op de bestaande situatie waardoor het financiële effect ten opzichte van de vorige Barneveldse verordening (gebaseerd op groepen) neutraal is.

²⁰ Renovatie bestond ook vóór 1997 als rijksvoorziening 'algehele aanpassing'.

²¹ 'Op Overeenstemming Gerichte Overleg'. Dit is een wettelijk verplicht overleg tussen gemeente en schoolbesturen.

²² De scholen voor voortgezet onderwijs hebben verhoudingsgewijs een groter budget, waarbinnen ook de ruimte is om onderwijskundige vernieuwingen in op te nemen.

Barneveld budgettair neutraal (hogere algemene uitkering = kosten onderwijskundige vernieuwing) (zie ook paragraaf 4.6).

4.2 Meerjarige integrale huisvestingsplan *Masterplan Primair onderwijs 2008-2026*

De gemeenteraad heeft in 2007 het Masterplan Primair onderwijs (Masterplan PO) vastgesteld, waarin het OHV-beleid van de gemeente in een meerjarige planning is vertaald (looptijd vijftien jaar). Het is een vertaling van de aanspraken van schoolbesturen op voorzieningen (verordening) over een langere periode, aangevuld met andere beleidsuitgangspunten. Het plan gaat ook in op de nieuw te realiseren scholen in de wijken De Burgt en Veller.

Het Masterplan heeft geen juridische status, maar is een 'vertrouwensdocument' vanwege de totstandkoming in samenwerking met de schoolbesturen. Het Masterplan wordt gedragen door het onderwijsveld. Afwijkingen van de uiteindelijke beslissingen ten aanzien van het Masterplan moeten daarom met zeer grondige argumentatie onderbouwd zijn. Schoolbesturen dienen jaarlijks aanvragen in. Toekenning vindt plaats op basis van de jaarschijf uit het Masterplan PO. Jaarlijks worden de aanvragen door het college vastgesteld in het PO Onderwijshuisvesting.²³

Volgens het Masterplan PO is de 'zorgplicht' voornamelijk gericht op de twee hoofdprioriteiten (zie ook hoofdstuk 2): 'dat elke groep leerlingen een dak boven het hoofd kan worden geboden' en 'vergoeding voor vervangen, onderhoud en aanpassing, absoluut noodzakelijk om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen'. Wel is de voorziening 'renovatie' in het Masterplan PO geïntroduceerd. Deze voorziening is daarna als zodanig in de verordening opgenomen.

In de basis volgt het Masterplan de eisen en de criteria van de verordening. Het Masterplan benoemt een aantal beleidsuitgangspunten. Sommigen zijn gebaseerd op de wettelijke noodzaak / modelverordening (beleidsarm) zoals:

- Noodzaak uitbreiding op basis van teldatum en prognoses (prioriteit 1)
- Bewegingsonderwijs: de zorg dat de scholen voldoende bewegingsonderwijs kunnen geven (prioriteit 1)
- Noodzakelijk onderhoud op basis van een meerjaren onderhoudsplan conform verdeling gemeente en schoolbestuur (prioriteit 2)
- Veiligheid: bestaande en nieuw te realiseren voorzieningen moeten voldoen aan de wet- en regelgeving voor brandveiligheid en arbeidsomstandigheden. De gemeente voert de beleidsregel 'bouwkundige en installatietechnische aanpassingen ter verkrijging van een gebruiksvergunning' (2003) uit (prioriteit 3)
- Onderwijskundige vernieuwingen: de bestaande scholen zijn reeds aangepast. Schoolbesturen kunnen aanspraak maken op de onderwijskundige vernieuwingsimpuls van het OKV-plan (prioriteit 4)
- Normen waaraan een evt. nieuw te stichten school moet voldoen (wettelijke eis: minimaal 200 leerlingen voor de duur van minimaal 15 jaar) en aantonen dat het stichten van een nieuwe school niet leidt tot leegstand bij andere scholen van dezelfde denominatie)
- Het hanteren van de financiële normering

Een aantal andere beleidsuitgangspunten betreft de 'vrije ruimte' van een gemeente.

²³

Als de bruikbaarheid van het gebouw in het geding is, zijn nog wel spoedaanvragen mogelijk.

- wijze van inzet tijdelijke huisvesting (noodlokalen of alternatieven zoals schoolwoningen);
- wijze van inzet leegstand (tijdelijk karakter). *De gemeente geeft in het interview aan dat bij behoefte aan huisvesting, waar mogelijk, wordt verwezen naar leegstaande (delen van) schoolgebouwen. Medegebruik vindt in principe plaats als het tijdelijk is, maar in de praktijk duurt dit soms wel lang. In de verordening wordt hier geen verschil in gemaakt. Als een school het medegebruik niet de gewenste oplossing vindt voor haar huisvestingsprobleem, kan zij er zelf voor kiezen om noodlokalen neer te zetten en daarvan ook zelf de kosten te dragen;*
- Een onderhoudsniveau dat 'sober en doelmatig' is, op basis van een Meerjarenonderhoudsplan (MOP) opgesteld door een onafhankelijk bureau;
- Renovatie en functionele upgrading t.o.v. vervangende nieuwbouw (is een gebouw ouder dan 40 jaar, dan volgt een onderzoek naar de technische noodzaak en afweging exploitatie vs. investering);
- Multifunctionaliteit, bijvoorbeeld: bij nieuwbouw wordt bezien of een multifunctionele oplossing de voorkeur heeft boven een solitaire oplossing al dan niet in combinatie met buitenschoolse opvang. *De gemeente stelt in het interview dat zij hier niet zelf criteria voor heeft opgesteld, maar zich richt op de behoefte van de schoolbesturen en de wijk die zich in de specifieke situatie voordoet;*
- Bij het realiseren van toekomstige onderwijshuisvesting zijn flexibiliteit en functionaliteit de kernbegrippen. De norm voor financiering blijft gebaseerd op de m². De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsnorm en besteding van de normbedragen ligt bij de schoolbesturen als deze bouwheer zijn. De gemeente toetst en kan als sparringpartner of initiator optreden. Bij voorzieningen vanuit een bepaald wensbeeld (waardoor extra middelen nodig zijn), kan de gemeente als financier kwaliteitsvoorwaarden verbinden aan de huisvesting. Als de gemeente bouwheer is, bijvoorbeeld als voor meerdere besturen een voorziening gerealiseerd wordt, eventueel inclusief bredere voorzieningen, ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeente.
- Tot stand brengen van Brede scholen. *In het interview is toegelicht dat de keuze voor Brede scholen in de praktijk vooral aan de orde komt als een bestaand gebouw wordt uitgebreid of (vervangende) nieuwbouw wordt gepleegd: kan het dan een brede school worden? Ook hier wordt per situatie gekeken naar de behoefte van het schoolbestuur en de wijk. Er is geen visie op Brede scholen opgesteld, noch een afwegingenkader.*
- In het Masterplan is uitvoering gegeven aan het amendement van de gemeenteraad om te komen tot een betere spreiding van het openbaar primair onderwijs. *Hieraan is blijkens de documenten uitvoering gegeven door de mogelijkheid van openbaar basisonderwijs in Barneveld-Zuid te onderzoeken.*

In het Masterplan PO stelt het college dat voor een aantal toekomstige ontwikkelingen nog beleid zal worden ontwikkeld. Hierbij gaat het om:

- *Voorschool: Voor- en vroegschoolse educatie (wettelijk):*
Uit het interview blijkt dat er geen geld beschikbaar is gesteld voor huisvesting van de voorschool. De voorschool wordt tot nu toe ondergebracht in leegstand bij scholen of via een kostendekkende huur als bij nieuwbouw tevens ruimte voor de Voorschool gerealiseerd wordt. Voor de toekomst is dit wel een aandachtspunt.
- *Asbest (wettelijke eis uit bouwbesluit / gezondheid):*
Dit wordt nu opgepakt vanuit de afdeling V en I, die een asbestinventarisatie zal uitvoeren.
- *Enkel/dubbelglas en veiligheidsglas (wettelijke eisen bouwbesluit).*
Dit wordt meegenomen bij onderhoud en renovaties. Maar zoals gezegd is het renovatiebudget per 2012 niet meer opgenomen bij de beleidstoevoegingen. De gemeente maakt hiervoor nog wel gebruik van de Energie-Binnenmilieu-subsidie van het rijk.
- Stimuleren van bewegingsonderwijs (gezondheid).
- Integratie- en segregatievraagstuk (voorkomen 'witte' en 'zwarte' scholen).

Deze laatste twee terreinen zijn te scharen onder beleidsrijk. Uit het interview is gebleken dat op deze twee terreinen noch beleid is ontwikkeld, noch budget is gereserveerd²⁴.

Het Masterplan PO is een weergave van de benodigde capaciteit en behoefte aan renovatie-activiteiten en upgradering van de gebouwen. Voor zover de renovatie en upgradering niet samenvalt met het onderhoud, is sprake van beleid dat boven de normen van de modelverordening uitstijgt. Het Masterplan is voorgelegd aan de raad, evenals een aanpassing op de verordening, waarbij 'renovatie' is opgenomen als voorziening.

In de uitwerking van de scenario's per kern in hoofdstuk 3 van het Masterplan PO is de 'vrije ruimte' uitgewerkt. In de nieuwbouwwijk De Burgt wordt geyopteerd voor een brede school waarin drie scholen gehuisvest worden, gecombineerd met een sportvoorziening (sporthal) en overige nader te bepalen voorzieningen. In het masterplan is de huisvesting voor een school in Veller niet verder uitgewerkt dan dat daar een Brede School zou moeten komen.

4.3 Meerjarig integraal huisvestingsplan *Masterplan Voortgezet onderwijs 2006*

In 2006 is een Masterplan Voortgezet onderwijs (Masterplan VO) opgesteld. Hierin staat onder meer de visie van de scholen voor het voortgezet onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs bestond destijds een urgente situatie. Er was sprake van fusie, noodzaak tot vervangende nieuwbouw, uitbreiding e.d. De gemeente heeft deze ontwikkelingen aangegrepen om een samenhangende aanpak voor het gehele voortgezet onderwijs te maken, waarbij de onderwijskundige visie als het belangrijkste uitgangspunt gebruikt kon worden. Gezien de prioritering in de verordening (capaciteit - onderhoud – aanpassingen wet en regelgeving en daarna pas onderwijskundige aanpassingen) was dit volgens het Masterplan 'een unieke kans om visie, gebouw en omgeving te combineren' (Masterplan VO pag. 6). Hierop is na een aanvullend intern onderzoek een raadsbesluit genomen, waarin een gewijzigde locatiekeuze (*second best volgens het Masterplan VO*) is gemaakt. Het Masterplan is daarbij ter inzage gelegd. De schoolbesturen konden met deze keuze instemmen²⁵.

4.4 Strategische beleidskader-meerjarenplan onderwijs (2007-2010)

Verder is de gemeente Barneveld een Strategisch beleidskader/meerjarenplan onderwijs (2007-2010) opgesteld: hierin staat dat de zorg voor de leerling om specifieke ruimten in het schoolgebouw vraagt. De invoering van de onderwijskundige vernieuwing is hier een voorbeeld van. De schoolbesturen zouden zelf onderwerpen uitwerken voor bespreking in de denktank primair onderwijs²⁶. Uit het interview is gebleken dat de ontwikkelingen op het gebied van onderwijskundige vernieuwing, niet hebben geleid tot een noodzaak van extra ruimtes.

²⁴ Ten tijde van het onderzoek zijn kaders vastgesteld voor de inzet van combinatiefunctionarissen. De regeling schoolzwemmen wordt beëindigd.

²⁵ Gedurende het onderzoek hebben zich ontwikkelingen voorgedaan ten opzichte van de onderwijshuisvesting van het VO. Deze zijn niet meegenomen in dit onderzoek

²⁶ Dit heet inmiddels het Platform LEA (Lokale Educatieve Agenda).

4.5 Plan van nieuwe scholen

Als een nieuwe school zich wil vestigen in de gemeente, dient de gemeente een Plan van Scholen op te stellen. In 2007 en 2008 is een aanvraag ingediend voor een nieuwe school. Het betrof de aanvraag van de besturen van de Stichting Hervormde Scholen De Drieslag en de Stichting PCO Gelderse vallei voor een nieuwe Hervormde basisschool en een nieuwe Protestants Christelijke basisschool in het gebied van De Burgt/Veller. De gemeente diende deze aanvraag te toetsen aan een aantal wettelijke criteria. Op basis van deze toets (met ondersteuning van een extern bureau) heeft de gemeente ingestemd met de aanvraag. Vervolgens is de aanvraag in behandeling genomen bij het Ministerie van OCW: het ministerie neemt de beslissing over de stichting van de school en of de school voor bekostiging in aanmerking komt. De aanvraag van de scholen is vervolgens door het ministerie (na een uitgebreidere toets) afgewezen op de 'prognoses'. Een herhaalde aanvraag van de schoolbesturen in 2008 met dezelfde prognoses is vervolgens ook door de gemeente afgewezen²⁷.

Aangezien de gemeente hier alleen een wettelijke toets uitvoert zonder ruimte voor eigen beleid, is hier de vraag of het beleid 'ruimhartig' dan wel 'bovenwettelijk is, niet aan de orde.

4.6 Financieel kader

De gemeente Barneveld legt bij het bepalen van het benodigde budget voor onderwijshuis-vesting geen relatie met het fictieve onderwijshuisvestingsbudget. Het uitgangspunt voor de benodigde middelen is de zorgplicht van de gemeente. Daarbij hanteert de gemeente de criteria zoals vastgelegd in de verordening.

Een uitzondering op dit uitgangspunt is gemaakt voor de voorziening 'aanpassing in verband met onderwijskundige vernieuwingen'. Hiervoor is aan de algemene uitkering een gespecificeerde toevoeging gedaan. Deze gelden zijn over de schoolbesturen verdeeld.

Door het opstellen van meerjarenplannen voor het PO en VO heeft de gemeente in beeld gebracht wat de te verwachten uitgaven voor onderwijshuisvesting zijn. In het Masterplan PO (vertrouwensdocument, zie ook paragraaf 4.2) staan in een bijlage de noodzakelijk geachte voorzieningen tot 2026 opgenomen, met de financiële consequenties.

Het feitelijke jaarlijkse budget wordt ieder jaar bepaald op basis van de gedane aanvragen. De aanvragen worden getoetst aan de verordening. Gedurende het aanvraagproces vindt veelvuldig overleg plaats tussen de gemeente en de schoolbesturen. Alleen voor de aanvragen in de categorie 'onderwijskundige voorzieningen' is een bekostigingsplafond vastgesteld.

In de verordening worden voor de voorzieningen nieuwbouw en uitbreiding normbedragen gehanteerd. De financiële normen zijn gebaseerd op een 'sober en doelmatig' voorzieningenniveau. Dit niveau is gebaseerd op de minimale oppervlakenormen en de normen van het bouwbesluit. De financiële normen worden jaarlijks bijgesteld op grond van de marktontwikkeling. Deels betreft de

²⁷ Het achterwege laten van het vaststellen van het Plan van Scholen heeft geen rechtstreekse gevolgen in het voorzien van een adequate huisvesting van scholen voor primair onderwijs in De Burgt/Veller. De nieuw te bouwen wijksschool De Burgt (als uitbreiding van bestaande scholen) zal worden aangemerkt als een dislocatie.

bijstelling echter een verwachting op grond van de cijfers uit de MEV²⁸, waardoor de werkelijke prijsontwikkeling kan afwijken. Ook kunnen op plaatselijk niveau afwijkingen bestaan ten opzichte van de landelijke cijfers. In tijden van hoogconjunctuur is het risico dat de normbedragen onvoldoende blijken te zijn groter.

De gemeente Barneveld heeft per 2009 een extra index van 15% op de VNG-normen toegepast, en per 2011 deze index gewijzigd naar 8%.

4.7 Samenvatting hoofdstuk 4

Kaders	Toets	Karakter (ruimhartig, bovenwettelijk wordt aangegeven met +)
Verordening Barneveld	Modelverordening VNG (beleidsarm)	<ul style="list-style-type: none"> - Regeling omzetting groepen → m² (+ i.v.m. fictief BVO, neutraal t.o.v. bestaande situatie) - Normering speellokalen (neutraal) - Normen onderbouw sbo hoger (+, neutraal t.o.v. bestaande situatie) - Marge bij uitbreiding (- / +) - Onderhoud sober en doelmatig (neutraal) - Renovatie als voorziening opgenomen (+ t.o.v. onderhoud / - t.o.v. vervangende nieuwbouw)
Masterplan PO	Modelverordening VNG (beleidsarm)	<ul style="list-style-type: none"> - Streven naar permanente huisvesting voor alle scholen (+) - Medegebruik moet 'passend' zijn. Dit geeft beleidsruimte in de toepassing, bijvoorbeeld door alleen medegebruik toe te passen bij tijdelijke extra ruimtebehoefte (+) - Bij nieuwbouw multifunctionele oplossing de voorkeur (neutraal) - Hogere eisen binnen financiële normen (neutraal) - Wijze van inzet tijdelijke huisvesting: noodlokalen – schoolwoningen (neutraal) - Renovatie als voorziening opgenomen (+ t.o.v. onderhoud / - t.o.v. vervangende nieuwbouw) <p>- Twee beleidsrijke componenten genoemd voor toekomstig beleid: stimulering bewegingsonderwijs en aanpak segregatie. Dit is niet zo expliciet als beleidsrijk benoemd. In de praktijk is hier nog geen beleid op geformuleerd.</p> <p>Door combinatie van voorzieningen wordt wel getracht een meerwaarde voor de scholen te creëren.</p>
Masterplan VO	Modelverordening VNG (beleidsarm)	<ul style="list-style-type: none"> - Vervangende nieuwbouw waardoor onderwijskundige eisen als uitgangspunt kon worden genomen (+) - Normen nieuwbouw excl. extra meters voor onderwijskundige vernieuwing (-, wel is in OKV-plan voorzien in het plegen van aanpassingen = neutraal) - Normen praktijkonderwijs conform nieuwe normering VNG-verordening (neutraal) <p>Door combinatie van voorzieningen wordt wel getracht een meerwaarde voor de scholen te creëren.</p>
Plan van Scholen	Wet	Geen ruimte voor eigen beleid (neutraal): uitvoeren wettelijke toets
Financiële kader	Zorgplicht voor adequate huisvesting	Er wordt geen relatie gelegd met het fictief onderwijshuisvestingsbudget. De benodigde middelen vloeien voort uit de zorgplicht voor adequate huisvesting volgens de criteria uit de verordening en het beleid uit meerjarenplannen.

²⁸ MEV: Macro Economische Verkenningen, zoals deze bij de rijksbegroting worden verwacht.

5. Onderwijshuisvesting in de praktijk

In dit hoofdstuk gaan we in op onderzoeksvraag 4: Hoe werkt het vastgestelde beleid in de praktijk?

- a) Zien we de kaders terug in de uitvoering van het beleid? En hoeveel geeft de gemeente Barneveld uit aan onderwijshuisvesting?
- b) Hoe vindt de besluitvorming over aanvragen in de praktijk plaats? In hoeverre zijn de kaders leidend, handzaam en toereikend?
- c) Is het duidelijk voor de raad welke keuzerange er is? En is er inzicht in de financiële consequenties? (*b en c aan de hand van twee cases*)

Voordat we ingaan op de onderzoeksvragen, gaan we in op de wijze waarop de kaders worden vastgesteld: is het voor de raad duidelijk welke keuzevrijheid er is? (5.1).

Daarna kijken we naar de uitvoering. In paragraaf 5.2 gaan we eerst in op de hoofdlijnen (subvraag a) en de uitgaven. Daarna behandelen we in , en daarna behandelen we twee cases (subvragen b en c). Wederom is de vraag in hoeverre de keuzevrijheid voor de raad naar voren komt (5.3).

5.1 Vaststellen van de kaders in Barneveld

5.1.1 Beleidskader

De Masterplannen die door het college aan de raad zijn voorgelegd dan wel ter inzage zijn gegeven, geven aan wat het noodzakelijke en het gewenste beleid is. Bij het raadsvoorstel 'Masterplan huisvesting primair onderwijs 2008-2026' van 12 juni 2007 wordt de raad gevraagd de kaders en streefwaarden vast te stellen. Met betrekking tot het Masterplan VO heeft de raad zich niet uitgesproken over het plan zelf, maar is zij wel betrokken geweest bij de locatiekeuze van de scholen (raadsvoorstel d.d. 17 oktober 2006, waarbij het Masterplan VO ter inzage is gelegd). Primair is de uitvoering van onderwijshuisvesting ook een bevoegdheid van het college, maar zoals het college in het voorstel aangeeft 'dat het een aanzienlijke gemeentelijke inspanning betreft en het de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad raakt' wil het college de raad in de gelegenheid stellen daarover een besluit te nemen. De vraag dringt zich bij de rekenkamercommissie op: waarom werd de raad in het laatste stadium betrokken (als het proces al doorlopen is) en niet bij aanvang van het proces te komen tot nieuwbouw van de scholen?

Wat verder opvalt is dat bij de voorstellen van het college de beleidsrijke componenten (bijvoorbeeld over upgrading en renovatie) niet expliciet als een beleidskeuze worden gepresenteerd. Bij de wijziging van de verordening (raadsvoorstel d.d. 17 november 2008) wordt vervolgens 'renovatie' geformaliseerd (zie ook hoofdstuk 4). In hetzelfde raadsvoorstel is aangegeven waar het Masterplan PO nog niet op inspeelt (zoals voor- en vroegschoolse educatie). Hierbij staan twee beleidsrijke onderdelen genoemd (stimuleren bewegingsonderwijs, aanpak segregatie). Het is niet expliciet aangegeven dat deze twee onder beleidsrijk vallen.

5.1.2 Financieel kader

Bij het Masterplan PO en VO is op basis van de noodzakelijk geachte voorzieningen een financiële doorrekening gemaakt van de investeringen en kosten. De raad kan daaruit afleiden welke investeringen de komende jaren gedaan moeten worden. De Masterplannen hebben geen juridische status. Het is een 'vertrouwensdocument' richting de schoolbesturen. Afwijkingen zullen ook naar de schoolbesturen verantwoord moeten worden.

De definitieve financiële consequenties worden meegenomen in de Programmabegroting op basis van de toekenningen op het Programma Onderwijshuisvesting voor het eerste jaar en met een meerjarenperspectief over een periode van 3 jaar (totaal 4 jaar).

De gemeenteraad kan op deze wijze goed bepalen wat de verwachtingen zijn voor alleen het beleidsveld onderwijshuisvesting en via de (meerjaren) Programmabegroting een afweging maken in hoeverre de kosten passen in de gemeentebegroting als geheel.

5.2 De uitvoering

In deze paragraaf kijken we naar de uitvoering van het beleid (zien we de kaders terug? subvraag a). Eerst gaan we kijken hoe het meerjarenperspectief uit het Masterplan PO en VO in de praktijk tot stand is gekomen. Hoe neemt het college de raad 'mee' (impliciet of expliciet) in de keuzes? Hoe laat het college de raad zich uitspreken over het kwaliteitsniveau? Zijn daarbij de financiële gevolgen van keuzes voorgelegd? Zo ja, heeft dat invloed gehad op het gewenste kwaliteitsniveau? Stap twee is hoe het beleid concreet wordt vormgegeven in het jaarlijkse PO Onderwijshuisvesting. Wordt het PO Onderwijshuisvesting nog voorgelegd aan de raad als dit afwijkt ten opzichte van het beleid zoals dat in Masterplan PO en VO is vastgesteld?

Masterplan PO en VO

Het Masterplan PO geeft aan welke voorzieningen voor de komende jaren zijn voorzien en op welke wijze de scholen gehuisvest kunnen worden. Per wijk zijn scenario's opgesteld vanuit de uitgangspunten van het Masterplan en in sommige gevallen wordt een alternatief scenario gegeven.

In de praktijk blijkt toch dat de feitelijke situatie kan leiden tot afwijkingen van het Masterplan: aangepaste prognoses, een schoolgebouw dat afbrandt, of een verzoek van de gemeenteraad om een situatie nog eens nader te onderzoeken. Zie voor een voorbeeld kader 5.1. De gemeente geeft aan dat de feitelijke aanvragen inmiddels wel afwijkingen vertonen ten opzichte van het Masterplan. Dit is aanleiding om het Masterplan op een termijn van één of twee jaar weer te herzien.

Kader 5.1 Besluitvorming rond de Antoniuschool

In het Masterplan PO is vastgesteld om de huidige locatie van deze school vanwege de onderhoudsstaat en de onderwijskundige beperkingen te 'herontwikkelen'. Volgens het Masterplan zal de Antoniuschool worden gehuisvest in scholencomplex Valkhof (waar één van de zittende scholen zal verhuizen naar een nieuwe locatie in De Burgt). De ruimte in het complex Valkhof zal voorafgaand aan de inhuizing van de Antoniuschool worden gerenoveerd en voor zover noodzakelijk, functioneel/onderwijskundige worden aangepast (inhuizing in 2009).

In de vergadering van 17 juni 2008 heeft de gemeenteraad zich met een amendement uitgesproken voor een onderzoek naar de huisvesting van de Antoniuschool, waarbij ook de huidige locatie als optie wordt onderzocht. Er zouden gewijzigde omstandigheden zijn, in onder andere de vermoedelijke leerlingengroei, (raadsverslag 10 juni en 17 juni 2008). Naar aanleiding daarvan heeft het college een nader onderzoek ingesteld.

In het raadsvoorstel van 30 augustus 2010 stelt het college voor om de huidige locatie te renoveren voor de definitieve huisvesting van de Antoniuschool. In het voorstel staat als argument: De Antoniuschool wil liever in het centrum blijven vlakbij de RK kerk. De school vindt dat het karakteristieke pand een belangrijke bijdrage aan hun identiteit levert, hetgeen verloren gaat bij verhuizing naar een andere locatie. Een beslissing over de renovatie van het deel van het scholencomplex Valkhof (waar de Antoniuschool volgens het Masterplan zou worden gehuisvest) is uitgesteld naar 2012. De leegstaande lokalen worden de komende jaren gebruikt voor tijdelijke huisvesting voor OBS De Lijster, de Antoniuschool en de Prins Willem Alexanderschool. Voor deze wijziging is een aanvullend krediet nodig van € 895.400. De raad heeft op 28 september jl. ingestemd met dit voorstel.

In 2006 is een Masterplan Voortgezet onderwijs opgesteld. Hierin staat onder meer de visie van de scholen voor het voortgezet onderwijs, uitgewerkt in een aantal scenario's. Bij het Masterplan VO is door de schoolbesturen de voorkeur uitgesproken voor vervangende nieuwbouw voor de fusieschool De Meerwaarde (de vm. Christiaan Huygensschool en het Groen van Prinsterercollege) aan de Hessenweg. De vervangende nieuwbouw voor het Witsius College zou worden gehuisvest aan de voorzieningenstrook. Het Johannes Fontanus College zou blijven gehandhaafd op de huidige locatie. Deze locatie wordt uitgebreid (scenario 3e).

Hierop is na een aanvullend intern onderzoek een raadsbesluit genomen, waarin een gewijzigde locatiekeuze (*second best ten opzichte van keuze Masterplan VO*) is gemaakt. Het Witsius College krijgt geen nieuwbouw op de voorzieningenstrook, maar wordt gehuisvest in het voormalig gebouw van de Groen van Prinsterer aan de Schoutenstraat/Thorbeckelaan. Deze locatie wordt wel aangepast en gerenoveerd (scenario 5b). De schoolbesturen konden met deze keuze instemmen. De afweging van de locatiekeuze is een samenstel van argumenten geweest: realisatietermijn, kosten en spreiding.

Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting (PO Onderwijshuisvesting)

Op basis van de ingediende aanvragen stelt het college jaarlijks een Programma (toekenningen) en Overzicht (afwijzingen) Onderwijshuisvesting op. Hierin staan voor de toegekende aanvragen ook het benodigde budget opgenomen.

In het jaarlijkse Programma en Overzicht, vastgesteld door het college, wordt terugverwezen naar de Masterplannen. Op deze manier is goed te volgen hoe het college de voorstellen uit het Masterplan tot uitvoering brengt. Eventuele wijzigingen op hoofdlijnen (bijvoorbeeld vanwege gewijzigde prognoses, uitbreiding of wijziging van plannen uit het Masterplan, of nieuwe aanvragen die niet stonden opgenomen in het Masterplan) komen zo duidelijk naar voren.²⁹

²⁹

Steekproefsgewijs gecontroleerd.

Er wordt niet meer gerefereerd aan de bedragen uit het Masterplan. Dit PO Onderwijshuisvesting wordt ter kennisname aan de raad gestuurd.

De wijzigingen ten opzichte van het Masterplan staan voor de raad ook in hoofdlijnen vermeld in de tekst van de Programmabegroting (maar er wordt niet meer gerefereerd aan de financiële prognoses van het Masterplan). Nieuw beleid komt aan de orde bij het vaststellen van de Programmabegrotingen (beleidstoevoegingen) of afzonderlijke raadsvoorstellen.

Financiën in Barneveld

In deze paragraaf geven we een overzicht van de uitgaven aan de onderwijshuisvesting in Barneveld. De uitgaven voor gymnastiekonderwijs staan onder de post 'uitgaven gymnastieklokalen', inclusief sport.

Tabel 5.1 Uitgaven aan onderwijshuisvesting (in realiteit iets lager: de post 'uitgaven gymnastieklokalen' is inclusief sport)

	2007	2008	2009	2010
Kapitaallasten	2.833.517	2.669.494	4.788.853	3.490.149
Onderhoud	331.473	339.111	346.267	384.859
Onroerend zaak belastingen	98.740	105.767	117.713	140.101
Verzekeringen	129.279	108.953	119.699	106.019
Gymnastieklokalen	1.053.610	1.161.100	1.344.420	1.465.958
Totaal	5.500.229	4.384.425	6.716.952	5.587.086

Zoals betoogd in hoofdstuk 3 heeft het geen zin om deze uitgaven (lasten) af te zetten tegenover het fictieve budget uit de algemene uitkering. Dit biedt de gemeente geen houvast voor verdere besluitvorming. Een meerjarenoverzicht biedt meer inzicht, door dit af te zetten tegen de ruimte binnen de gemeentebegroting.

5.3 Besluitvorming bij aanvragen

In deze paragraaf kijken we aan de hand van een tweetal cases hoe de besluitvorming plaatsvindt. Bij de selectie van cases hebben we gekeken naar de aanvragen van scholen waarbij nieuwbouw, uitbreiding, vervangende huisvesting of renovatie aan de orde is. Hierbij komt de vraag van de zorgplicht (sobere en doelmatige huisvesting) nadrukkelijk naar voren en er zijn grote bedragen mee gemoeid (meer dan een half miljoen). Juist de hoogte van de uitgaven is een aanleiding voor de raad om zich af te vragen wat de zorgplicht is.

Over de periode 2007-2010 zijn dit acht aanvragen (op basis van de PO Onderwijshuisvesting). De rekenkamercommissie heeft gekozen voor een nader onderzoek naar:

- De Burgtschool
- De nieuwbouw van de Meerwaarde

Tabel 5.2 Aanvragen voorzieningen > 500.000

2007	Bedrag
Johannes Fontanuscollege (uitbreiding)	€ 2.166.607
2008	
Nieuw complex in De Burgt (drie scholen, grondkosten)	€ 5.246.500
Uitbreiding huisvesting Donnerschool (speciaal onderwijs)	€ 560.322
Nieuwbouw VMBO Meerwaarde	€ 17.581.106
2009	
De Spreng (renovatie, uitbreiding, sloop)	€ 1.492.819
De Vogelhorst (vervangende nieuwbouw)	€ 3.796.986
2010	
Meerwaarde: uitbreiding + inrichting praktijkonderwijs	€ 790.849
Renovatie Valkhof complex (afwachten raadsbesluit aanpak Antoniussschool)	€ 1.252.284

Per case kijken we naar de onderzoeksvraag:

b) Hoe vindt de besluitvorming over aanvragen in de praktijk plaats? In hoeverre zijn de kaders leidend, handzaam en toereikend?

c) Is het duidelijk voor de raad welke keuzerange er is? En is er inzicht in de financiële consequenties?

We hebben ons beperkt tot een analyse van de documenten die zijn voorgelegd aan de gemeenteraad.

5.3.1 Casus onderwijshuisvesting Wijkschool De Burgt

De keuze voor de wijkschool De Burgt is opgenomen in het Masterplan PO. Het Masterplan is opgesteld aan de hand van de criteria van de Barneveldse verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Het budget voor de onderwijsvoorzieningen is daaraan gekoppeld.

Ad b. Hoe vindt de besluitvorming over aanvragen in de praktijk plaats? In hoeverre zijn de kaders leidend, handzaam en toereikend?

De kaders vanuit onderwijshuisvesting blijken bij de uitvoering niet 100% leidend te zijn geweest. Behalve de criteria die gesteld worden door het Masterplan en de verordening, wordt bij de uitwerking rekening gehouden met hogere eisen ten aanzien van DUurzaam BOuwen (DUBO), die waren vastgesteld in mei 2005³⁰ en in dit geval ook hogere eisen die gesteld zijn aan de sportvoorziening (NOC-NSF-beleidskader)³¹. Op zichzelf kunnen de hogere eisen wenselijk/noodzakelijk zijn en daarmee verdedigbaar vanuit de beleidskaders die de raad op de andere gebieden stelt. Bij het opstellen van het Masterplan is echter geen verwijzing naar de DUBO gemaakt. Ook bij het vaststellen van het beleidskader NOC-NSF is geen verwijzing gemaakt naar het Masterplan Onderwijshuisvesting.

De gevolgen zijn (pas) tot uiting gekomen bij de aanbesteding. Hieruit bleek dat de gewenste voorzieningen niet pasten binnen de financiële (onderwijs)kaders. Bij de analyse van de over-

³⁰ Dit betreft het convenant Gezond en Toekomstgericht bouwen 2005-2007. Hieraan zijn geen financiële middelen gekoppeld.

³¹ Dit is bij het Masterplan Buitensportcomplexen 2007-2017 in november 2007 vastgesteld door de raad.

schrijding zijn de uiteindelijke gevolgen van het flankerende beleid duidelijk geworden. Hoewel de marktwerking in de bouwsector het grootste aandeel (15,52%) in de overschrijding vertegenwoordigt, kan geconstateerd worden dat ook het flankerende beleid voor de budgetoverschrijding heeft gezorgd.

Tabel 5.3 Toelichting op aandeel van de overschrijding op de totale kosten van 12,8 miljoen.

Bron: raadsvoorstel 4 februari 2008

	prijsvorming	verplaatsen lokalen	DUBO	sport	NOC*NSF
totale kosten	€ 12.848.573,00	€ 12.848.573,00	€ 12.848.573,00	€ 12.848.573,00	€ 12.848.573,00
onderdeel	€ 1.993.800,00	€ 334.700,00	€ 150.000,00	€ 429.000,00	€ 71.000,00
percentage	15,52%	2,60%	1,17%	3,34%	0,55%

De VNG normen worden jaarlijks bijgesteld op grond van de marktontwikkeling. Deels betreft de bijstelling echter een verwachting op grond van de cijfers uit de MEV³², waardoor de werkelijke prijsontwikkeling kan afwijken. Ook kunnen op plaatselijk niveau afwijkingen bestaan ten opzichte van de landelijke cijfers. Het is wel raadzaam dit bij aanvang van de plannen als risico te benoemen. Dat de marktsituatie kan afwijken (ondanks bovenstaande) blijkt uit de onderhavige casus. Het stellen van de eisen voor DUBO en de sportvoorziening kan, maar hoeft niet per se financieel vertaald te worden in hogere eisen in de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Om aan de hogere wensen/eisen tegemoet te komen, zou vanuit andere beleidsvelden een bijdrage kunnen worden geleverd: de extra eisen DUBO vanuit energie- en duurzaamheidsbeleid en voor de opwaardering van VNG-normen naar de normen van het KVLO en NOC*NSF eisen vanuit sportbeleid. Het was duidelijker geweest dit voor de DUBO-normen al in het Masterplan te benoemen c.q. een verwijzing te maken naar deze eisen of wensen en ook budget daarvoor te regelen. De NOC*NSF-eisen zijn pas vastgesteld ná het Masterplan PO. Het was duidelijker geweest om bij de vaststelling van deze eisen te verwijzen naar het Masterplan PO.

Naast de financiële kaders speelde bij deze case ook nog een 'beleidsrijk' kader: Tot stand brengen van brede scholen (Masterplan PO). Dit kader is niet nader uitgewerkt in een visie. Bij De Burgtschool is gebleken dat er onduidelijkheid bestond bij raadsfracties over of De Burgtschool wel of niet een brede school zou worden, en hoe een eventuele financiering van een brede school tot stand komt. Het college heeft in de discussie aangegeven dat de Verordening voor de onderwijs-huisvesting (zowel van de VNG als van Barneveld) geen bijzondere regelgeving kennen voor brede scholen.

Ad c. Is het duidelijk voor de raad welke keuzerange er is? En is er inzicht in de financiële consequenties?

Risicofactoren

De hierboven genoemde risicofactoren die hebben geleid tot de overschrijding (zie tabel 5.3) zijn niet expliciet benoemd.

³² MEV: Macro Economische Verkenningen, zoals deze bij de rijksbegroting worden verwacht.

Prijsvorming

Op voorhand rekening houden met risico's en extra geld beschikbaar stellen voor flankerend beleid kan het effect hebben, dat marktpartijen daarop in hun prijsvorming anticiperen, te meer omdat de budgetten openbaar zijn. Uiteraard moet uitgegaan worden van reële prijzen, maar tussen budgetten en werkelijke prijzen kan, zoals deze casus heeft aangetoond, een (aanzienlijk) spanningsveld zitten. Punt is wel dat een budgetoverschrijding pas na het aanbestedingsresultaat en een eventuele bezuinigingsronde bekend kan zijn. Dit kan zoals is opgemerkt ondervangen worden door het in ieder geval als risico te benoemen en daarvoor budget te reserveren. Hoe groot het risico was kon bij aanvang echter gezien de sterk gewijzigde marktsituatie ook niet worden voorzien.

Verplaatsen noodlokalen

Het verplaatsen van de semi-permanente lokalen is een gevolg van de uiteindelijke locatiebepaling van de school. In het Masterplan is wel al een kanttekening gemaakt, met de vraag of deze lokalen zouden kunnen blijven staan tijdens de bouw. Er is bij het Masterplan PO echter geen risico benoemd en/of een budget gereserveerd.

DUBO

Gezien de budgetoverschrijding ten gevolge van de DUBO-eisen ten opzichte van de totale aanbesteding (1,17%) is het de vraag of daar in het budget rekening moet worden gehouden. In een andere marktsituatie zou het uitgangspunt kunnen zijn, dat binnen de VNG-normen ook de DUBO-doelstellingen gehaald worden. Op het moment dat de gemeente namelijk op voorhand extra budget beschikbaar stelt, zal dit meestal ook worden besteed. Wel kan het vooraf (in een geheime bijlage) als risicofactor worden aangegeven en als een - maximale - stelpost worden opgenomen.

Sport / NOC*NSF

De raad heeft bij het Masterplan buitenaccommodaties beleid vastgesteld met betrekking tot sportaccommodaties. De relatie met (eventueel) schoolsport is niet gegeven. Ook bij de gymnastiekaccommodatie van De Burgtschool is dit vooraf niet gecommuniceerd met de raad. De gehanteerde eisen zijn breder dan wat in de onderwijsregelgeving gebruikelijk is. De betrokken wethouders hebben zich voor deze keuze achteraf verantwoord.

Bouwheerschap

Naast het niet expliciet benoemen van de hierboven genoemde risico's speelde in deze casus ook een rol, dat de gemeente bouwheer was. Hierdoor heeft de gemeente keuzes moeten maken met betrekking tot de te stellen eisen en hiervan dan ook de (financiële) consequenties moeten dragen. In gevallen waarin een schoolbestuur bouwheer is, is het stellen van 'hogere' eisen een keuze van het schoolbestuur en worden de (financiële) consequenties bij het schoolbestuur gelaten. Bij bouwheerschap door een schoolbestuur heeft de gemeente alleen een toetsende rol. De uiteindelijke keuze ligt bij het schoolbestuur en zal de afweging maken of de hogere eisen opwegen tegen bijvoorbeeld in de toekomst te behalen gebruiksvoordeel (hogere eisen sportvoorziening) of exploitatievoordeel (DUBO).

Hetzelfde geldt bij deze casus voor de budgetoverschrijding door de marktwerking. De gemeente moet dan zelf de afweging maken tussen eisen en kosten en waar in redelijkheid bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd, terwijl dit in de andere situatie aan een schoolbestuur overgelaten wordt. De gemeente toetst in het laatste geval of de budgetoverschrijding in relatie tot de (minimale) eisen redelijk is.

In principe is de eigen keuze of de keuze in de toetsende rol hetzelfde, echter met deze nuance dat de primaire verantwoordelijkheid anders ligt. De gemeente zal daarbij eerder ook andere beleidsdoelen nastreven dan een schoolbestuur, dat zich voornamelijk (of alleen) zal richten op de schoolvoorziening.

Vrijheid van de raad

De raad stelt de kaders vast op voorstel van het college. Dit is neergelegd in de verordening en het Masterplan. Bij de uitvoering dient het college zich binnen deze kaders te bewegen. Het college zal binnen de kaders streven naar een optimaal haalbaar resultaat.

Op zich zou de raad zich van de risico's bewust kunnen/moeten zijn, wetende dat de normen voor onderwijs 'sober en doelmatig' zijn en ook omdat het flankerend beleid door de raad is vastgesteld en vanwege het feit dat er normaliter verschil zal bestaan tussen het plan in initiatieffase en realisatiefase. Het is wel zaak dat de raad daarover tijdig geïnformeerd wordt.

De raad was ook (deels) op de hoogte, in de zin dat de gevolgen voor de semi-permanente lokalen nog onzeker was, een reservering voor marktwerking in de begroting was opgenomen, en de raad bekend was met beleid ten aanzien van DUBO en sport. In een afzonderlijk onderzoek³³ door de Rekenkamercommissie is al ingegaan op de aanbesteding van deze case. Enkele punten van overschrijding hadden eerder verwerkt kunnen worden in het benodigde budget (bevinding 10 van de quick scan).

Voor wat betreft DUBO, sport en NOC*NSF normen had de raad bij deze casus anders kunnen bepalen, namelijk de extra eisen en kosten voor DUBO en de sportvoorziening achterwege kunnen laten (als het expliciet was benoemd in het raadsvoorstel). Uiteindelijk is dat niet gebeurd. Wellicht had door een andere presentatie (keuze) meer recht kunnen worden gedaan aan de positie van de raad. Een andere mogelijkheid was geweest om bij de keuze een relatie te leggen met het andere gemeentelijke beleid op genoemde vlakken en de raad daarmee een integrale afweging te laten maken.

De raad kan zich achteraf in haar controlerende functie een oordeel vormen of het college zich gehouden heeft aan de kaders en of er in redelijkheid is afgeweken van de kaders. Het college heeft hierover verantwoording afgelegd en de raad heeft hiermee ingestemd.

Zoals uit de verhandelingen van de raadsvergadering valt op te maken vindt de raad de risico's over de prijsvorming en de gevolgen van het flankerend beleid onvoldoende vooraf benoemd. Hieruit

³³ Quick scan aanbestedingsbeleid Gemeente Barneveld d.d. 15 mei 2008

kan geconcludeerd worden dat het de raad onvoldoende duidelijk was/is waar de keuzerange bestaat c.q. wat de financiële consequenties zijn (en zijn ze dus voor de aanbesteding duidelijk benoemd/aangegeven, als is het maar vertrouwelijk).

Bij de voorstellen door het college zal hieraan nadrukkelijker aandacht moeten worden besteed, zo mogelijk door de raad vooraf te informeren, maar zeker door de raad bij de voorstellen 'mee te nemen' in de gemaakte afwegingen. Anderzijds kan de raad duidelijker aangeven welke doelen hij nagestreefd wil zien.

Niet alleen het college, maar ook de raad moet daaruit lering trekken. In de volgende paragraaf is te zien hoe dit is gebeurd.

5.2.2 Casus onderwijshuisvesting De Meerwaarde

De keuze voor de nieuwbouw van De Meerwaarde is opgenomen in het Masterplan VO. Het Masterplan is opgesteld aan de hand van de criteria van de Barneveldse verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Het budget voor de onderwijsvoorzieningen is daaraan gekoppeld. In het Masterplan staat een bedrag voor de nieuwbouw opgenomen van € 25 miljoen. In de Programmabegrotingen 2008, 2009 en 2010 is de nieuwbouw ook opgenomen tot een totaalbedrag van € 24,7 miljoen.

Ad b. Hoe vindt de besluitvorming over aanvragen in de praktijk plaats? In hoeverre zijn de kaders leidend, handzaam en toereikend?

De kaders vanuit onderwijshuisvesting zijn bij de uitvoering leidend geweest. De bedragen zoals opgenomen in het Masterplan VO (eerste kolom tabel 5.4) wijken wel af van het uiteindelijke bedrag in de Programmabegrotingen (tweede kolom tabel 5.4). Het bedrag voor de nieuwbouw van De Meerwaarde in de programmabegroting 2008 is lager dan het bedrag in het Masterplan.

Tabel 5.4 Kaders voor De Meerwaarde

Meerwaarde	Masterplan VO (2006)	Programma's		
grond	€ 1.985.495	2010	€ 1.860.000	
stichtingskosten	€ 22.658.402	2008	€ 19.281.106	
1 ^e inrichting GvP	€ 210.133	2008		
1 ^e inrichting CH	€ 205.588	2008		
Eigen bijdrage schoolbestuur		2008	€ -500.000	
Onderwijskundige vernieuwingen		2008	€ -1.200.000	
Praktijkonderwijs		2008	€ 463.460	
1 ^e inrichting praktijkonderwijs		2009	€ 597.819	
aanvulling		2009	€ 193.030	
		2010	€ 4.000.000	incl. 1e inr en proj.mangement
	€ 25.059.618		€ 24.695.415	€ 364.203,00

Belangrijkste wijzigingen zijn:

- De kosten van Grond liggen in de Programmabegroting (2010) lager.
- De stichtingskosten liggen in de Programmabegrotingen hoger (= post Stichtingskosten plus de posten OKV, (inrichting) praktijkonderwijs en Aanvulling is samen € 24.535.415).

- De eigen bijdrage van het schoolbestuur is anders verwerkt: zij bekostigen hiervan nu de gymvoorziening.

Het schoolbestuur heeft de plannen verder uitgewerkt en is in 2009 gekomen met een bouwplan inclusief inrichtingskosten voor € 31,2 miljoen. De VNG-normen liggen op € 20,7 miljoen. (raadsvoorstel 09-49). Het college heeft de bouwplannen getoetst. Hieruit bleek dat:

- de bouwkosten redelijk zijn;
- de eisen voldoende sober en doelmatig zijn.

Vanwege de ervaringen uit het verleden (De Burgt) heeft de gemeente rekening gehouden met een bijdrage van de gemeente bovenop de VNG-normering. Met het bestuur van De Meerwaarde is in onderhandeling overeengekomen dat de gemeente € 24,7 miljoen bijdraagt.

Dit is boven de norm van de VNG, maar blijft binnen het kader van het Masterplan VO.

Het verschil met het bedrag van € 31,2 miljoen van het plan van het schoolbestuur is te verklaren doordat het bestuur voor eigen rekening 326 m² extra realiseert en de kosten van (vervangende) inrichting draagt. Daarboven voorziet het schoolbestuur in een klimaatvoorziening, een sportgebouw, de inrichting van het gebouw en de inrichting van het terrein inclusief waterberging.

Ad c. Is het duidelijk voor de raad welke keuzerange er is? En is er inzicht in de financiële consequenties?

De raad is bij de besluitvorming betrokken door middel van het raadsvoorstel over de locatiekeuze van school (oktober 2006) en het raadsvoorstel over samenwerkingsovereenkomst voor de nieuwbouw van De Meerwaarde (mei 2009). Uit de documenten die aan de raad zijn voorgelegd blijkt het volgende:

Toets aan onderwijsnormen en Masterplan VO

De gemeente heeft getoetst (met behulp van een extern bureau) of er sprake is van een 'sober en doelmatig' niveau. Het aantal m² BVO dat gerealiseerd moet worden (verordening), wordt gerealiseerd en zelfs meer dan dat. De bovenmatige m² komen voor rekening van het schoolbestuur.

De bouwkosten komen zoals gezegd boven de VNG-norm. De bijdrage is het resultaat van onderhandelingen, waar beide partijen mee instemmen.

De extra bijdrage van de gemeente ligt in de beslissing van het college om de VNG-norm op te plussen. Dit is gebaseerd op ervaringen uit het verleden: ondanks een 'sober en doelmatig' niveau en een redelijke bouwkostenraming blijkt deze extra gemeentelijke bijdrage nodig. Uiteindelijk zal bij de aanbesteding moeten blijken waarvoor de nieuwbouw gebouwd kan worden c.q. in hoeverre het bestuur de eigen investeringen (deels) kan dekken (de klimaatvoorziening, een sportgebouw, de inrichting en de inrichting van het terrein inclusief waterberging).

Het schoolbestuur draagt ook zijn steentje bij. Dat het schoolbestuur bijdraagt is overigens verdedigbaar. Of deze bijdrage van € 6,5 miljoen (€ 31,2 -/- € 24,7 mln.) redelijk is, kan op basis van de beschikbare gegevens slechts een inschatting worden gemaakt (zie ook hierboven):

- Er worden meer m² gerealiseerd dan waarop aanspraak bestaat (€ 0,5 miljoen);
- De vervanging van inrichting komt standaard voor rekening van het schoolbestuur (schatting tussen € 2 en € 3 miljoen);
- Door de vervangende nieuwbouw kan het schoolbestuur besparen op onderhoud (€ 1,7 miljoen);
- Met nieuwbouw heeft het schoolbestuur een gunstiger gebouw qua exploitatie etc.
- Het Groen van Prinsterercollege had nog geen recht op vervangende nieuwbouw.

Bouwheerschap

In gevallen waarin een schoolbestuur bouwheer is (het standaardscenario), is het stellen van hogere eisen een keuze van het schoolbestuur en kunnen de (financiële) consequenties bij het schoolbestuur gelaten worden. Bij bouwheerschap door een schoolbestuur heeft de gemeente alleen een toetsende rol. De uiteindelijke keuze ligt bij het schoolbestuur en zal de afweging maken of de hogere eisen opwegen tegen bijvoorbeeld in de toekomst te behalen gebruiksvoordeel of exploitatievoordeel.

Dat de verantwoordelijkheid bij het schoolbestuur als bouwheer ligt komt in deze casus tot uiting door in de overeenkomst vast te leggen dat verdere risico's voor rekening van het schoolbestuur komen. Daarmee wordt tevens het financiële risico voor de gemeente afgedekt.

Vrijheid van de raad

De raad stelt de kaders vast op voorstel van het college. Dit is neergelegd in de verordening, en het aanvullende raadsvoorstel over de locatiekeuze. Bij de uitvoering dient het college zich binnen deze kaders te bewegen.

Het college heeft getoetst op 'sober en doelmatigheid' en op redelijkheid van de bouwkosten. Daarbij blijft het college ook binnen het financiële kader zoals dat in het Masterplan VO is aangegeven. De afwijkingen ten opzichte van de eerdere plannen worden aan de raad verantwoord, zodat de raad zijn controlerende taak kan uitoefenen ten opzichte van de gestelde kaders.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De rekenkamercommissie heeft op verzoek van de gemeenteraad van Barneveld onderzoek gedaan naar het onderwijshuisvestingsbeleid. Centrale vraag is:

“Welke keuzevrijheid heeft de raad, en op welke wijze maakt zij daar al dan niet gebruik van? En wat zijn de financiële consequenties?”

Onderzoeksvraag 1 Wat is de wettelijke context van het onderwijshuisvestingsbeleid?

Sinds 1997 is de onderwijshuisvesting gedecentraliseerd. Dit is geregeld in WPO, WVO en WEC. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting –bouwheer– en voeren de voorzieningen uit. De gemeenten zijn *financieel* verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting op hun grondgebied. Dit behelst onder andere nieuwbouw van scholen, uitbreiding, verplaatsing, een deel van het onderhoud (primair onderwijs) en de aanschaf van de eerste inrichting.

Gemeenten moeten zorgen voor adequate huisvesting. Deze zorgplicht is in de wet omschreven als ‘redelijke eisen en behoeften’. De VNG heeft een modelverordening opgesteld, die geldt als een minimum variant (beleidsarm). In deze modelverordening van de VNG staan vier prioriteiten. De grens bij ‘adequate huisvesting’ moet feitelijk gelegd worden bij de eerste drie prioriteiten.

<p>Prioriteit 1: Dat leerlingen een dak boven het hoofd hebben en beschikken over voldoende onderwijsleerpakket en meubilair</p> <p>Prioriteit 2: Dat het onderhoud op een goed niveau is. ‘Het dak moet niet lek zijn’</p> <p>Prioriteit 3: De eis dat de gebouwen dienen te voldoen aan de wettelijke eisen, zoals brandveiligheid e.d. in het kader van de gebruiksvergunning.</p> <p>Prioriteit 4: Ook moeten de gebouwen zodanig zijn toegerust, dat op een onderwijskundig verantwoorde wijze les kan worden gegeven.</p>

Deze zorgplicht kent harde en zachte criteria. Harde criteria zijn bijvoorbeeld de ruimtebehoefte (de vierkante meters per leerling), wettelijke eisen en financiële afwegingen.

Zachte criteria hebben een subjectieve component, zoals het tijdspad van onderhoud, onderwijskundige afweging bij vervangende nieuwbouw en of bij nieuwbouw wordt uitgegaan van de wettelijke (minimale) eisen of ook onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen worden meegenomen(=prioriteit 4, en valt niet onder de zorgplicht).

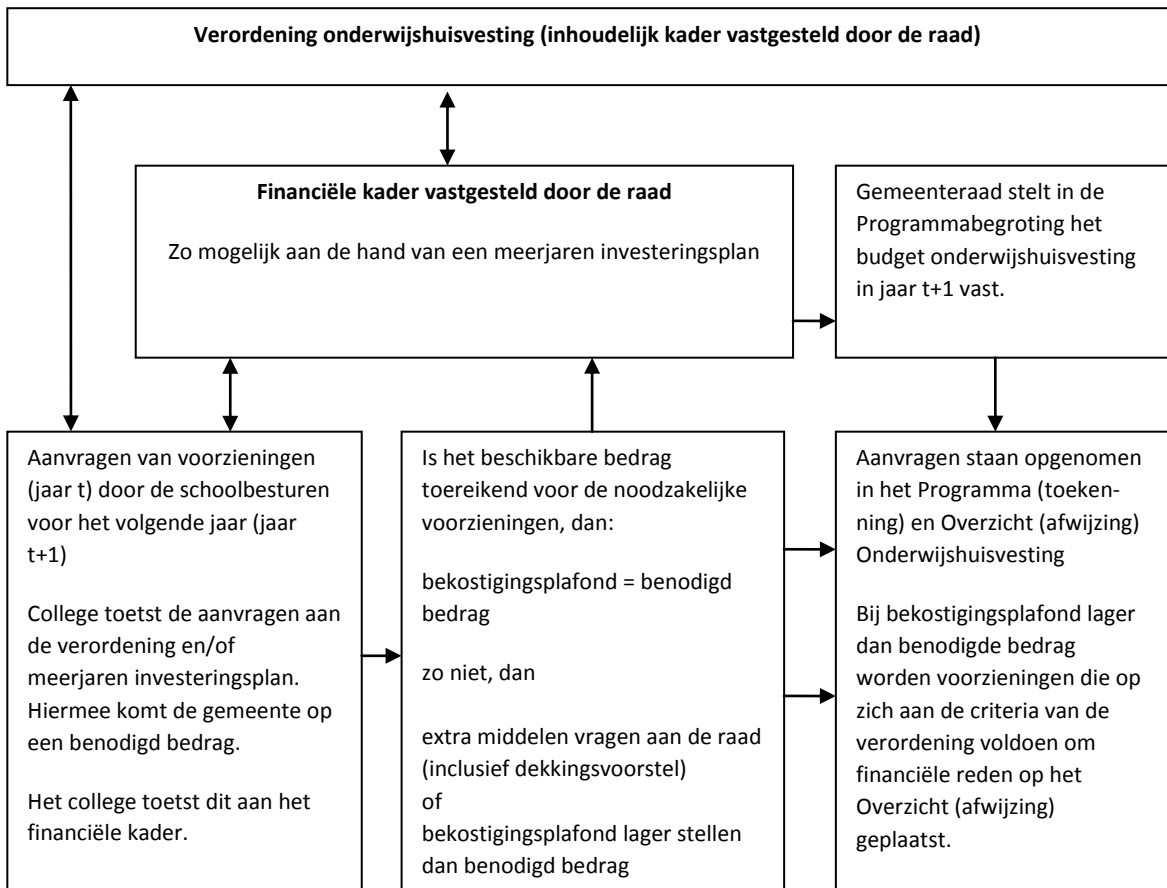
In de wet staan de soorten voorzieningen opgenomen en wordt aan de gemeenten de opdracht gegeven de aanspraken van de schoolbesturen uit te werken in een regeling. Dit doet de raad door een verordening vast te stellen met daarin opgenomen de voorzieningen, urgentiecriteria, normen e.d. Als de gemeentelijke verordening de modelverordening volgt wordt deze wel ‘beleidsarm’ genoemd. Als de gemeentelijke verordening verder gaat door eigen beleid toe te voegen of verbanden te leggen met andere beleidsvelden spreekt men van ‘beleidsrijk’.

Rol raad en college: (zie ook schema 6.1)

- De raad stelt de verordening op de onderwijshuisvesting vast en eventueel een meerjarig integraal huisvestingsplan (IHP). De modelverordening van de VNG is beleidsarm. Een beleidsrijke invulling van het beleid houdt in dat de raad in de verordening of het IHP een ruimer interpretatie van de modelverordening VNG vaststelt en/of een visie ontwikkelt op het gemeentelijke accommodatiebeleid en de samenhang met andere beleidsvelden.
- Het college voert de verordening en het eventuele IHP uit. Op basis van de aanvragen van de scholen stelt het college jaarlijks een Programma (toekenningen) en Overzicht (afwijzingen) Onderwijshuisvesting (PO Onderwijshuisvesting) op. Het college stelt ook een bekostigingsplafond op (beschikbare budget). Afwijzen van aanvragen op basis van het beschikbare budget is beperkt: uit jurisprudentie blijkt dat de zorgplicht voor adequate huisvesting leidend is.

Over de vestiging van nieuwe scholen in een gemeente neemt het Ministerie van OCW de beslissing. Alleen bij nieuwe scholen voor het primair onderwijs voert de gemeente een eerste toets uit.

Schema 6.1 De taken van de raad en van het college bij onderwijshuisvesting



Onderzoeksvraag 2 Wat is het financiële kader van het onderwijshuisvestingsbeleid?

Bij deze vraag hebben we gekeken naar de rol van de Algemene Uitkering van het gemeentefonds. Het rijk stelt geld voor onderwijshuisvesting beschikbaar aan de gemeenten in de Algemene Uitkering (niet-geoordekt). Het bedrag voor onderwijshuisvesting is gebaseerd op een aantal maatstaven. Op basis van deze verdeelmaatstaven kun je een fictief budget voor onderwijshuisvesting berekenen. Echter, dit is een theoretische exercitie en biedt de gemeente in de praktijk weinig houvast:

- De zorgplicht bepaalt primair het uitgavenniveau voor adequate huisvesting. De feitelijke situatie in een gemeente en de daarmee samenhangende zorgplicht (zie ook hoofdstuk 2) is daarmee bepalend voor het vaststellen van het budget voor onderwijshuisvesting.
- Het toerekenen van een fictief budget staat op gespannen voet met het karakter van de algemene uitkering (niet-geoordekt, vrij besteedbaar).
- De verdeelmaatstaven van het Rijk zijn gebaseerd op een verdeling uit 1997 (toen onderwijshuisvesting gedecentraliseerd werd) en bestaan uit een gemiddelde. (De maatstaven zijn wel deels aangepast en ook is er extra budget beschikbaar gekomen).
- Daarnaast is de vergelijking tussen fictief budget en werkelijke uitgaven een momentopname. Voor een goede vergelijking zullen ook de toekomstige investeringen hierbij betrokken moeten worden.

Onderzoeksvraag 3 Wat zijn de gemeentelijke kaders?

Bij deze onderzoeksvraag hebben we gekeken naar de inhoud van de kaders, zoals vastgelegd in de verordening voor de onderwijshuisvesting, het Masterplan PO, Masterplan VO (met aanvullend raadsbesluit), meerjarig strategisch onderwijsplan en het Plan van nieuwe scholen.

De Barneveldse verordening volgt in grote lijnen de (beleidsarme) VNG-modelverordening, maar wijkt wel op sommige punten af. Deze afwijkingen zijn merendeels ingegeven om eventuele negatieve effecten van wijzigingen in de verordening teniet te doen:

- negatieve gevolgen vanwege de omzetting van groepen naar m² worden tenietgedaan door het vaststellen van een fictief BVO;
- speellokalen worden als een aparte voorziening gehandhaafd, hiertegenover staat dat de m²-norm per leerling lager is. Per saldo is de afwijking neutraal;
- bij de norm voor kleutergroepen in het speciaal onderwijs wordt aangesloten bij eerdere normen die door Barneveld gehanteerd werden;
- renovatie is (weer) in de verordening opgenomen (vóór 1997 bestond deze voorziening als 'algehele aanpassing');

In het volgende schema staat per beleidsdocument aangegeven of het beleidsarm dan wel beleidsrijk is.

Bovenwettelijkheid van de kaders in Barneveld:

Gemeentelijke kader	Toets op VNG-verordening	Beleidsarm of beleidsrijk karakter (bovenwettelijk wordt aangegeven met +)
Verordening Barneveld	Modelverordening VNG (beleidsarm)	<ul style="list-style-type: none"> - Regeling omzetting groepen → m² (+ i.v.m. fictief BVO, neutraal t.o.v. bestaande situatie) - Normering speellokalen (neutraal) - Normen onderbouw sbo hoger (+ , neutraal t.o.v. bestaande situatie) - Marge bij uitbreiding (- / +) - Onderhoud sober en doelmatig (neutraal) - Renovatie als voorziening opgenomen (+ t.o.v. onderhoud / - t.o.v. vervangende nieuwbouw)
Masterplan PO	Modelverordening VNG (beleidsarm)	<ul style="list-style-type: none"> - Streven naar permanente huisvesting voor alle scholen (+) - Medegebruik moet 'passend' zijn. Dit geeft beleidsruimte in de toepassing, bijvoorbeeld door alleen medegebruik toe te passen bij tijdelijke extra ruimtebehoefte (+) - Bij nieuwbouw multifunctionele oplossing de voorkeur (neutraal) - Hogere eisen binnen financiële normen (neutraal) - Wijze van inzet tijdelijke huisvesting: noodlokalen – schoolwoningen (neutraal) - Renovatie als voorziening opgenomen (+ t.o.v. onderhoud / - t.o.v. vervangende nieuwbouw) <p>- Twee beleidsrijke componenten genoemd voor toekomstig beleid: stimulering bewegingsonderwijs en aanpak segregatie. Dit is niet zo expliciet als beleidsrijk benoemd. In de praktijk is hier nog geen beleid op geformuleerd.</p> <p>Door combinatie van voorzieningen wordt wel getracht een meerwaarde voor de scholen te creëren.</p>
Masterplan VO	Modelverordening VNG (beleidsarm)	<ul style="list-style-type: none"> - Vervangende nieuwbouw waardoor onderwijskundige eisen als uitgangspunt kon worden genomen (+) - Normen nieuwbouw excl. extra meters voor onderwijskundige vernieuwing (- , wel is in het OKV-plan voorzien in het plegen van aanpassingen = neutraal) - Normen praktijkonderwijs conform nieuwe normering VNG-verordening (neutraal) <p>Door combinatie van voorzieningen wordt wel getracht een meerwaarde voor de scholen te creëren.</p>
Plan van Scholen	Wet	Geen ruimte voor eigen beleid (neutraal): uitvoeren wettelijke toets
Financiële kader	Zorgplicht voor adequate huisvesting	Er wordt geen relatie gelegd met het fictief onderwijshuisvestingsbudget. De benodigde middelen vloeien voort uit de zorgplicht voor adequate huisvesting volgens de criteria uit de verordening en het beleid uit meerjarenplannen.

Onderzoeksvraag 4 Hoe werkt het vastgestelde beleid in de praktijk?

Bij deze onderzoeksvraag hebben we gekeken hoe de kaders zijn vastgesteld, hoe deze in het proces worden toegepast en hebben we twee cases nader bekeken? Leidend is steeds de vraag: is in de informatievoorziening aan de raad de keuzevrijheid duidelijk? En zijn de kaders werkzaam?

Vaststellen van de kaders

De gemeente Barneveld heeft een Masterplan opgesteld voor het primair onderwijs (met jaarlijkse prognoses) en voor het VO (waarop een aanvullend raadsbesluit is genomen).

Het feitelijke jaarlijkse budget wordt vastgesteld door het college op basis van de feitelijke aanvragen. Dit staat opgenomen in het Programma (toekenningen) en Overzicht (afwijzingen) Onderwijshuisvesting (POO). Vervolgens stelt de gemeenteraad het benodigde budget vast in de Programmabegroting. Hierin staat tevens het benodigde budget voor de volgende drie jaar.

De raad bepaalt het beleid door de verordening vast te stellen. Er is de raad een meerjarenplan voorgelegd (Masterplan VO en PO), waarover de raad zich heeft kunnen uitspreken.

De voorstellen die door het college aan de raad zijn / worden gedaan voor de kaderstelling, geven aan wat het noodzakelijke en het gewenste beleid is, maar daarbij worden de beleidsrijke componenten (t.a.v. upgradering en renovatie – en het weer intrekken van deze beleidstoevoeging – , of bijvoorbeeld medegebruik) niet als een beleidskeuze gepresenteerd. Dit zou op een meer expliciete wijze kunnen gebeuren, waardoor de raad duidelijk(er) gemaakt wordt, dat daar het moment van beïnvloeding ligt.

Toepassing van de kaders in het algemeen

De kaders van het onderwijshuisvestingsbeleid komen tot uiting in het beoordelen van de aanvragen van de schoolbesturen voor voorzieningen.

- In de jaarlijkse Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting staan de toekenningen en afwijzingen van de aanvragen. In de POO's staan de afwijkingen van het Masterplan vermeld, maar er wordt niet meer gerefereerd aan de bedragen uit dat plan. Het feitelijke jaarlijkse budget wordt niet meer naast de financiële prognoses uit het Masterplan PO gelegd. Bij besluitvorming over onderwijshuisvesting voor het voortgezet onderwijs is het totaalbedrag uit het Masterplan VO wel steeds leidend.
- Afwijkingen van het Masterplan komen voort uit maatschappelijke ontwikkelingen, gewijzigde prognoses of wijzigingen in de feitelijke omstandigheden. De VNG-normen (ofwel de budgetneutrale Barneveldse aanpassingen hierop) blijven wel het uitgangspunt.

Financiële middelen

Het Programma en Overzicht hebben alleen betrekking op de onderwijsvoorzieningen. Voor het eigen (ander gemeentelijk) beleid zouden aparte budgetten beschikbaar moeten zijn. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval. Bredere voorzieningen worden gedekt uit andere kostendragers.

De benodigde middelen voor onderwijs worden bepaald aan de hand van de noodzakelijk geachte voorzieningen (toegekende aanvragen) op basis van een 'sober en doelmatig' niveau. Daaraan is

het bekostigingsplafond gekoppeld. Het zogenaamde fictieve onderwijshuisvestingsbudget is in ieder geval niet bepalend voor het bekostigingsplafond.

Het minimale niveau van het kostenplafond is het niveau dat voortvloeit uit de 'harde' criteria. Hooguit kan geschoven worden in de tijd. Uiteindelijk zullen die investeringen gedaan moeten worden om adequate huisvesting te behouden dan wel adequate huisvesting te realiseren. Adequate onderwijshuisvesting is leidend voor het benodigde budget. De bredere voorzieningen worden uit andere budgetten of tegen kostendekkende huur gerealiseerd.

Twee cases

Uit de twee casestudies is gebleken dat de kaders (uit de verordening, het masterplan) worden toegepast maar dat voorheen de financiële gevolgen van risico's (marktwerking), plaatselijke afwijkingen, bouwheerschap en flankerend beleid (als niet duidelijk is hoe dit gefinancierd wordt) niet expliciet werden benoemd voor de raad.

In de periode van hoogconjunctuur is zichtbaar geworden dat, ondanks een sober en doelmatig niveau, de onderwijsvoorzieningen niet voor de beschikbare normatieve middelen gerealiseerd konden / kunnen worden. Dit raakt de rol van de raad, die bepaalt het beleidskader en het financiële kader.

Bij het bepalen van de kaders (op voorstel van het college) zou het daarom de voorkeur verdienen, de raad explicieter te wijzen op de risico's en daarvoor een budget te reserveren. Het college en de raad hebben uit ervaring al lering uit getrokken. Er wordt nu rekening gehouden met een opslag om verrassingen achteraf te voorkomen.

Algemene conclusie

Geconstateerd is dat de gemeente Barneveld de zorgplicht voor onderwijshuisvesting volgens de (beleidsarme) VNG-modelverordening uitvoert. De Barneveldse verordening wijkt op sommige punten af, maar ligt wel in de lijn van de modelverordening en dat binnen deze kaders adequate huisvesting gerealiseerd wordt. Punt van aandacht zit volgens de rekenkamercommissie wel in de presentatie. De regelgeving is grotendeels van hogerhand bepaald en complex. De eigen beleidsruimte op het niveau van het wettelijk minimum is klein. De raad kan wel kaders vaststellen die het onderwijshuisvestingsbeleid breder trekken, maar zal daarbij altijd ook een budget moeten toewijzen.

In de periode van hoogconjunctuur is zichtbaar geworden dat, ondanks een sober en doelmatig niveau, de onderwijsvoorzieningen niet voor de beschikbare normatieve middelen gerealiseerd konden / kunnen worden. Dit raakt de rol van de raad, die bepaalt het beleidskader en het financiële kader. Bij het bepalen van de kaders (op voorstel van het college) zou het daarom de voorkeur verdienen, de raad explicieter te wijzen op de risico's en daarvoor een budget te reserveren. Het college en de raad hebben uit ervaring al lering getrokken. Er wordt nu rekening gehouden met een opslag om verrassingen achteraf te voorkomen.

6.2 Aanbevelingen

De aanleiding voor dit onderzoek was dat de raad aangeeft niet te weten welke invloed hij kan uitoefenen op het beleid, ondanks het feit dat de raad zich op de geëigende momenten heeft kunnen uitspreken over het beleid (verordening en Masterplan PO en VO) en de raad besluit over de financiële consequenties door het vaststellen van de programmabegrotingen. De rekenkamercommissie adviseert de raad de volgende aanbevelingen op te dragen aan het college:

1. Geef de raad bij de raadsvoorstellen meer uitleg, in de zin dat 'algemene objectieve informatie' over het beleidsterrein verstrekt wordt (hoe werkt het en wat is de rol van de raad). De omvang van het bedrag op dit beleidsterrein zou dit redelijkerwijs rechtvaardigen.
2. Presenteer in de raadsvoorstellen explicieter wat het noodzakelijke beleid is, en welke beleidsrijke componenten er (mogelijk) zijn.
3. Benoem expliciet vooraf de financiële risico's (in verband met ander gemeentelijk beleid, marktwerking of anderszins) en reserveer hier budget voor. Hier zou bij besluitvorming over een investering kunnen worden volstaan met alleen het benoemen en reserveren van een risicobudget en afhankelijk van de situatie de raad extra geld uit dit budget beschikbaar te laten stellen. Dit doet wellicht het meeste recht aan het budgetrecht van de raad en de betrokken (markt)partijen zullen dan minder anticiperen op een groter budget. Een alternatief is een vast opslagpercentage bovenop de norm.
4. Hoewel het college bevoegd is te beslissen over onderwijshuisvestingsvoorzieningen, adviseert de rekenkamercommissie de raad (eerder) te betrekken in het proces om tot nieuwbouw van scholen te komen. Geef daarbij bijvoorbeeld in scenario's aan welke keuzerange de raad heeft: zet de voordelen af ten opzichte van de kosten. Dit is gebeurd bij de locatiekeuze bij het Masterplan VO onder verwijzing naar de omvang en het belang van het onderwerp. Dit zou navolging verdienen om zo de raad mee te nemen in gemaakte afwegingen.
5. Noem de kaders die op andere beleidsterreinen gesteld zijn en die relevant zijn voor onderwijshuisvesting expliciet in de raadsvoorstellen. Op zichzelf kunnen aanvullende eisen wenselijk/noodzakelijk zijn en daarmee verdedigbaar vanuit de beleidskaders die de raad op de andere gebieden stelt. Het verdient aanbeveling dat de raad integraal geadviseerd wordt en dat, daar waar nodig, in de besluitvorming expliciet wordt verwezen naar raakvlakken met andere beleidsterreinen, die van invloed (kunnen) zijn op beslissingen die verder reiken dan alleen onderwijshuisvesting.
6. In de Masterplannen staan naast de beleidskaders ook financiële prognoses. Geef de raad ook terugkoppeling over hoe deze financiële kaders worden gerealiseerd in het huidige

beleid. Kies daarbij bijvoorbeeld voor een bepaalde afwijkmarge of zichtbare trends in kostenontwikkelingen.

Tot slot nog een aanbeveling aan de gemeenteraad:

7. De raad heeft uitgangspunten vastgesteld in het Masterplan PO, welke niet zijn uitgewerkt (brede scholen, stimuleren bewegingsonderwijs, aanpak segregatie). Zorg als raad ervoor dat gestelde kaders worden opgepakt en koppel hier ook een budget aan.

Bestuurlijke reactie van het college

Wij hebben van u het onderzoek naar de onderwijshuisvesting in Barneveld ontvangen. U heeft ons gevraagd om voor 17 maart 2011 een bestuurlijke reactie te geven. Wij reageren graag op de aanbevelingen.

1. en 2 . Geef de raad meer uitleg.

Wij stellen voor om een bijeenkomst te organiseren voor de gemeenteraad om nadere informatie te geven over onderwijshuisvesting, de wetgeving die daarbij een rol speelt en welke beleidsrijke componenten er (mogelijk) zijn.

3. Benoem expliciet vooraf de financiële risico's (in verband met ander gemeentelijk beleid, marktwerking of anderszins) en reserveer hier budget voor.

Wij hanteren voor 2011 een vast opslagpercentage van 8% bovenop de VNG norm.

4. Hoewel het college bevoegd is te beslissen over onderwijshuisvestingsvoorzieningen, adviseert de rekenkamercommissie de raad (eerder) te betrekken in het proces om tot nieuwbouw van scholen te komen.

Wij willen de raad graag betrekken bij het actualiseren van het masterplan primair onderwijs.

5. Noem de kaders die op andere beleidsterreinen gesteld zijn en die relevant zijn voor onderwijshuisvesting expliciet in de raadsvoorstellen.

We constateren een aantal zaken van gemeentelijk beleid op andere gebieden die van invloed zijn op de uitwerking van onderwijshuisvesting, waarbij het gaat om flink kostenverhogende aspecten. Te denken valt aan de parkeernorm bij een uitbreiding of nieuwbouw. Hiervoor is meer grond nodig bij een school en er is ook budget nodig voor het aanleggen van de parkeerplaatsen. Dit zit niet in de normbedragen. Ook de kosten van duurzaamheidsmaatregelen, of extra voorzieningen voor het binnenklimaat in het kader van de frisse scholen problematiek zitten niet in de normvergoedingen.

Dit kan expliciet worden benoemd in een raadsvoorstel.

6. In de Masterplannen staan naast de beleidskaders ook financiële prognoses. Geef de raad ook terugkoppeling over hoe deze financiële kaders worden gerealiseerd in het huidige beleid.

Het masterplan primair onderwijs moet geactualiseerd worden, vanwege gewijzigde leerlingenprognoses en andere ontwikkelingen.

Tot slot is nog een **aanbeveling aan de gemeenteraad** gedaan. Wij geven de huidige stand van zaken aan.

Brede scholen: een voorstel is in voorbereiding waar onder andere wordt ingegaan op kinderopvang in het schoolgebouw.

Stimuleren bewegingsonderwijs: de combinatiefunctionarissen zijn aangesteld voor het stimuleren van beweging. Aan de andere kant wordt bezuinigd op schoolzwemmen.

Aanpak segregatie: op 16 maart 2011 wordt dit onderwerp besproken in de raadscommissie samenleving.

Samenvattend kunnen wij ons vinden in uw aanbevelingen. Gesteld kan worden dat een deel van de mindere betrokkenheid van de raad een rechtstreeks gevolg is van de dualisering. Met de actualisering van het masterplan primair onderwijs en door het houden van een informatiebijeenkomst, zal de raad actiever bij de besluitvorming worden betrokken.

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders voor haar reactie op het onderzoek. Wij zijn blij dat het college zich kan vinden in de aanbevelingen van de rekenkamercommissie en ermee aan de slag gaat.

Bijlage 1 Literatuur en documenten

Algemene documenten / websites:

- Brief VNG aan leden inzake onderwijshuisvesting, 26 juli 2004,
- Brief minister van OCW aan alle schoolbesturen in het primair onderwijs over huisvestingsuitgaven door het schoolbestuur, 23 juni 2010
- Brief minister van OCW aan de Tweede Kamer over Onderzoek uitgaven huisvesting door scholen, 1 april 2010
- Rekenkamercommissie Heemstede Eindrapportage Onderzoek Onderwijshuisvesting (uitgevoerd door ICS), 2009
- Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting, VNG, 2007
- Naeije, P. De resultaten van 12 jaar lokaal bouwen. Een onderzoek naar 12 jaar decentralisatiebeleid van de onderwijshuisvesting in de gemeente Ridderkerk en Dordrecht, afstudeerscriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010
- Ploeg, S. van de, Wissink, C.E. Onderzoek onderwijshuisvesting doordecentralisatie, Regioplan, Amsterdam, januari 2009
- Rechterlijke uitspraken inzake onderwijshuisvesting, LJN 05/1026
- Wet op het primair onderwijs
- Wet op het voortgezet onderwijs
- Wet op de expertisecentra
- www.andriolo.nl
- www.poraad.nl/
- www.robhoogervorstadvies.nl

Documenten gemeente Barneveld:

- Afdelingsplan OJS 2010
- BMC, Quickscan Onderwijshuisvesting gemeente Barneveld, september 2005
- Beantwoording van vragen fractie BI inzake huisvesting voortgezet onderwijs door het college, 26 mei 2010
- 'Lobby in Den Haag voor onderwijs hoogbegaafden', Barneveldse Krant, 20 mei 2010
- Masterplan Primair Onderwijs, ICS Adviseurs, in opdracht van gemeente Barneveld, 25 mei 2007
- Masterplan Voortgezet onderwijs, 2006
- 'Nieuwbouw op plek Donnerschool', Barneveldse Krant, 31 mei 2010,
- Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting 2009
- Programmabegroting 2008, 2009, 2010
- Jaarrekening 2008, 2009
- MEMO Huisvesting voortgezet onderwijs korte versie, november 2008
- Raadvoorstel Nieuwbouw school voor VMBO De Meerwaarde, 1 mei 2009
- Raadvoorstel Plan van nieuwe scholen primair onderwijs voor 2008, 2009,

- Raadsvoorstel Locatiekeuze scholen voor voortgezet onderwijs, 17 oktober 2006
- Raadsvoorstel Vernieuwing van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Barneveld, 17 november 2008
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Barneveld
- 'Witsius mogelijk niet naar GvP', Barneveldse krant, 27 mei 2010

Raadsdocumenten cases:

VMBO De meerwaarde (nieuwbouw 2008 + uitbreiding/inrichting praktijkonderwijs 2010)	Raadsvoorstel 09-49 Nieuwbouw school voor VMBO De Meerwaarde Samenwerkingsovereenkomst 1 mei 2009, Bijlage Investerings en dekking gemeente Barneveld voor De Meerwaarde Intentieovereenkomst 1 VMBO Meerwaarde, 21 december 2007 Bijlagen Berekeningen ruimtebehoefte VMBO en Aanpassing OKB Praktijkonderwijs op basis van telling 1-10-2006
De Burgtschool (nieuw complex 2008)	Verslag van bijeenkomst Brede school De Burgt, 17 mei 2007 Collegevoorstel Gunning Wijksschool De Burgt 29-01-2008 (waar raadsvoorstel op staat), Raadsvoorstel 08-17 Krediet bouw wijksschool De Burgt Commissieverslag bespreking Krediet bouw wijksschool De Burgt, 20 februari 2008 Memo voor de Samenleving 20 feb en 25 feb 2008 Raadsverslag bespreking raadsvoorstel 08-17 4 maart 2008 Preadvies moties over aanbesteding van de wijksschool De Burgt, 2008 Raadsvoorstel 08-32 Krediet bouw wijksschool De Burgt (ter vervanging van raadsvoorstel 08-17)

Documenten andere gemeenten:

- Huisvestingsprogramma en –overzicht 2010 gemeente Wymbritseradiel
- Huisvestingsplan 2007, bijlage, gemeente Nijmegen
- Nota Gebruik, medegebruik, ingebruikgeving en verhuur van voor het onderwijs bestemde onderwijshuisvesting, gemeente Valkenswaard, 2008
- Ontwerpbesluit Convenant onderwijshuisvesting, gemeente Hilversum, 2006

Bijlage 2 Selectiecriteria

In onderstaande tabel lichten wij de keuze van het onderzoeksonderwerp nader toe. staan de selectiecriteria. In de linkerkolom staan de selectiecriteria voor onderzoeksonderwerpen van de rekenkamercommissie en in de rechterkolom is de toetsing van het onderzoeksonderwerp aan deze criteria toegelicht.

Beoordelingscriteria onderzoeksonderwerp	Toelichting
Relevantie: Is er sprake van een groot maatschappelijk, organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel belang?	Het beleidsterrein onderwijshuisvesting kent een budget van bijna 5,5 miljoen euro (gemiddelde van afgelopen vier jaar). Daarnaast is er natuurlijk het maatschappelijk belang, dat leerlingen 'een dak boven het hoofd' hebben.
Risico's: Is er sprake van risico's voor de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid?	De vraag van de raad zit niet zozeer in de risicosfeer, maar wel de afbakening, wat wel en wat niet wettelijk verplicht is dan wel wat wel of niet ruimhartig beleid is.
Toegevoegde waarde: Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen? En worden er structurele leereffecten verwacht?	Het onderwerp is in 2005 in een quickscan aan de orde geweest. Het is inmiddels vijf jaar later. Daarnaast leeft er bij de raad nadrukkelijk de vraag over dit onderwerp.
Capaciteit: Is de rekenkamercommissie in het bijzonder geschikt om onderzoek te doen naar het onderwerp op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden?	De rekenkamercommissie heeft gebruik gemaakt van een externe deskundige voor de specifieke technische en juridische onderdelen.
Subsidiariteit: Kan de onderzoeksvraag op een andere, meer eenvoudige manier worden beantwoord?	De raad heeft expliciet de rekenkamercommissie verzocht om hier onderzoek naar te doen.
Variatie: Is er voldoende variatie in de onderwerpen die de rekenkamercommissie in één jaar en over de jaren heen onderzoekt? Ook dient er onderscheid te worden gemaakt in onderzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsonderzoek.	Dit onderwerp is nog niet eerder onderzocht door de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie heeft wel de aanbesteding van een school onderzocht, maar de invalshoek van dit onderzoek is volstrekt anders.

Bijlage 3 Overzicht wetsartikelen WPO, WEC en WVO

Onderdeel	Artikel WPO	Artikel WEC	Artikel WVO
Voorzieningen in de huisvesting door de Gemeente VO: Voorzieningen in de huisvesting door de gemeente	91	89	76b
Voorzieningen in de huisvesting	92	90	76c
Vaststelling door burgemeesters en wethouders van bekostigingsplafond voor nieuwe voorzieningen in de huisvesting	93	91	76d
Indiening aanvraag	94	92	76e
Programma huisvestingsvoorzieningen	95	93	76f
Overzicht	96	94	76g
Geen vaststelling van programma en overzicht	97	95	76h
Beschikkingen op aanvragen met een spoedeisend karakter	98	96	76i
Tijdstip aanvang bekostiging; vervallen aanspraak op bekostiging	99	97	76j
Weigeringsgronden	100	98	76k
Toetsing i.v.m. wettelijke voorschriften en nieuwe feiten en omstandigheden	101	99	76l
Gemeentelijke regeling	102	100	76m
Bouwheerschap	103	101	76n
Instemming met eigen bouwplannen voor een niet door de gemeente in stand gehouden school VO: Instemming met eigen bouwplannen voor een andere dan een gemeentelijke school	104	102	76o
Totstandbrenging voorziening voor een niet door de gemeente in stand gehouden school VO: Totstandbrenging voorziening andere dan een gemeentelijke school	105	103	76p
Onderhoudsplicht; verbod tot vervreemding en bezwaring	106	104	76q
Vorderingsrecht	107	105	76r
Verhuur en medegebruik gebouw of terrein	108	106	76s
Voorziening niet ten laste van de gemeente	109	107	76t
Einde gebruik gebouw of terrein door een niet door de gemeente in stand gehouden school VO: Einde gebruik gebouw of terrein door andere dan een gemeentelijke school	110	108	76u
Jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten van een niet door de gemeente in stand gehouden school VO: Jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten van andere dan gemeentelijke scholen	111	109	76v
VO: Huisvesting scholengemeenschap school voor voortgezet onderwijs met ROC of school voor m.a.v.o. met AOC			76v.1
Informatieverstrekking aan burgemeester en wethouders	112	110	76w

Bijlage 4 Taken van raad en college

Schema De taken van de raad en van het college bij onderwijshuisvesting

