

Onderwijshuisvestingsbeleid

Onderzoek naar de periode 2006-2009

Rekenkamer Uithoorn

Rapportage

1 december 2010



Rekenkamer Uithoorn

Drs. Roel Freeke (voorzitter)

Dr. Jasper Loots (plv. voorzitter)

Drs. Sanne van den Haak (secretaris / onderzoeker)

Reinier Dijkstra MA (onderzoeker)

Contactpersoon:

Sanne van den Haak

T 06 – 338 146 74

M sanne@necker.nl

Kenmerk:

LI 12010

Datum:

1-12-2010

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	2
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding: politieke en plaatselijke belangstelling	3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling: gaat Uithoorn doelmatig en doeltreffend te werk?	3
1.3 / Uitgangspunten: onderscheid VO en PO, ondoelmatige bekostigingssystematiek	4
1.4 / Leeswijzer: waar leest u welke bevindingen?	5
2 Centrale boodschap	6
2.1 / Conclusie 1: Onderwijshuisvesting wel doeltreffend, niet doelmatig	6
2.2 / Conclusie 2: Geen integrale visie op onderwijshuisvesting	6
3 Reactie college van B&W	8
4 Nawoord rekenkamer Uithoorn	10
 Nota van bevindingen	 1
1 Beleidskaders onderwijshuisvesting	2
1.1 / Beleidskaders: investeringen en onderhoud	2
1.2 / Nota Strategische Hoofdlijnen: kwaliteit en multifunctionaliteit	2
1.3 / Kadernota's waarin onderwijshuisvesting rol speelt: multifunctionaliteit en integraliteit	2
1.4 / Specifieke onderwijshuisvestingskaders: verordening, IHP en onderhoudsplannen	3
1.5 / Verantwoordelijkheidsverdeling scholen en gemeente: VVHO en Bestuurlijk Overleg	6
1.6 / Beoordeling: kwaliteit doelstellingen onvoldoende, raad staat (bewust) op afstand	7
2 Uitvoering onderwijshuisvesting	8
2.1 / Overzicht scholen: primair onderwijs en voortgezet onderwijs	8
2.2 / Actuele ontwikkelingen in onderwijshuisvesting: veel investeringen in schoolgebouwen	9
2.3 / Doeltreffendheid: resultaat volgens geïnterviewden goed, geen voortgangsrapportages	10
2.4 / Doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid: dreigende knelpunten zichtbaar	10
2.5 / Beoordeling: uitvoering doeltreffend, niet doelmatig	14
3 Sturing door college en raad	16
3.1 / Rol van het college: toezicht door overleg, rapportages en bespreking ontwikkelingen	16
3.2 / Rol van de raad: reguliere planning-en-control-cyclus, ontwikkelingen en knelpunten	16
3.3 / Beoordeling: sturing voornamelijk op projectbasis, niet op het doelrealisatie	19
 Bijlagen	 21
Bijlage 1. Toetsingskader	21
Bijlage 2. Bronnen	23

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

De rekenkamer Uithoorn heeft een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente.

1.1 / Aanleiding: politieke en plaatselijke belangstelling

Aanleiding voor dit onderzoek is in de eerste plaats de landelijke politieke belangstelling voor de wijze waarop onderwijshuisvesting is georganiseerd. Deze belangstelling uit zich onder andere in een grote hoeveelheid onderzoeken over de mate waarin gemeenten beschikbare budgetten voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk besteden.¹ Voorbeeld hiervan is het in januari gepubliceerde onderzoek van de Algemene Onderwijsbond (AOB), genaamd “Hoe gul is mijn gemeente?”.² In dit onderzoek concludeert de AOB dat de meeste gemeenten aanzienlijk minder uitgeven aan onderwijshuisvesting dan beschikbaar is via het gemeentefonds.

De tweede aanleiding voor dit onderzoek is het feit dat de auditgroep van Uithoorn heeft aangegeven dat het onderwerp onderwijshuisvestingsbeleid ook in de gemeente Uithoorn in de belangstelling staat. Zo leeft de vraag of bij het vaststellen van het budget vanuit het gemeentefonds voldoende rekening is gehouden met de regiofunctie die het onderwijs in Uithoorn vervult. Daarnaast leeft de vraag hoeveel de gemeente feitelijk uitgeeft aan onderwijshuisvesting, en hoe dit zich verhoudt tot de beschikbare budgetten vanuit het gemeentefonds.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling: gaat Uithoorn doelmatig en doeltreffend te werk?

Het doel van dit onderzoek naar onderwijshuisvesting is om te bepalen in hoeverre de gemeente doeltreffend en doelmatig invulling geeft aan haar wettelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting. De centrale vraagstelling luidt dan ook:

In hoeverre is (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Uithoorn in de periode 2006-2009 doeltreffend en doelmatig geweest?

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin doelstellingen op het gebied van onderwijshuisvesting zijn gerealiseerd. In Uithoorn zijn deze doelen bijvoorbeeld opgesteld in het accommodatiebeleid, waarin staat dat de gemeente toekomstgerichte adequate huisvesting nastreeft.³ De vraag is of de gemeente ‘op koers ligt’ in de realisatie van dit doel.

Doelmatig uitgevoerd onderwijshuisvestingsbeleid betekent dat bovenstaande doelen met inzet van zo weinig mogelijk gemeentelijke capaciteit en middelen (d.w.z. optimale kostenbeheersing en kwaliteit) worden behaald. Doelmatigheid dient in het traject geborgd te zijn door een heldere verdeling van taken en bevoegdheden tussen betrokkenen, en door interne evaluatie- en verantwoordingsprocedures en controle.

¹ VOS/ABB (2010), *Onderzoek naar uitgaven onderwijshuisvesting*. Gedownload op 28 april 2010, <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/actueel/nieuws/item/artikel/14913/1>

² Douma, L., Kersten, A., Van der Mee, G. en R. Sikkes (2010). Hoe gul is mijn gemeente? *Ons Onderwijs*, 2, p. 27-34.

³ Gemeente Uithoorn (2008). Beleidsnota: Voorzieningen onder Dak, integraal accommodatiebeleid Uithoorn 2008 – 2014 en daarna, p.5.

1.3 / Uitgangspunten: onderscheid VO en PO, ondoelmatige bekostigingssystematiek

In de uitvoering van dit onderzoek is de rekenkamer uitgegaan van een onderscheid tussen de huisvesting van het Voortgezet Onderwijs (VO) en de huisvesting van het Primair Onderwijs (PO). Daarnaast is de rekenkamer uitgegaan van haar eigen overtuiging dat de bekostigingssystematiek voor onderhoud van PO-scholen, die door het Rijk is ontworpen, *in zichzelf* niet doelmatig is.

Onderscheid huisvesting van VO-scholen en PO-scholen

Primaire scholen ontvangen sinds 2006 een lumpsum bijdrage van het Rijk. De besteding van deze bijdrage dienen zij zelf te verdelen over formatiekosten, personeelsbeleid en materiële instandhouding aan de binnenzijde van schoolgebouwen. De gemeente is verantwoordelijk voor onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw en (bouwkundige) aanpassingen aan de binnenzijde. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor nieuwbouw, renovatie en uitbreiding van PO-schoolgebouwen. De kosten die de gemeente maakt om deze verantwoordelijkheden goed in te vullen, betaalt zij vanuit de beschikbare middelen uit het Gemeentefonds.

VO-scholen ontvangen sinds 1995 eveneens een lumpsum bijdrage van het Rijk. Het verschil met PO-scholen is echter dat deze scholen hiervan ook het onderhoud aan de buitenzijde en de (bouwkundige) aanpassingen aan de binnenzijde dienen te betalen. De gemeente komt als het gaat om huisvesting van VO-scholen dus alleen aan bod op het moment dat er sprake is van nieuwbouw, renovatie of uitbreiding. Tabel 1.1 vat de verschillen in de bekostiging van onderwijshuisvesting van PO-scholen en VO-scholen samen.

Tabel 1.1 Verschillen in bekostiging huisvesting PO-scholen en VO-scholen				
	Bekostiging	Klein onderhoud	Groot onderhoud	Investeringen
<i>PO-scholen</i>	Lumpsum bijdrage uit het Rijk (sinds 2006)	PO-school	Gemeente	Gemeente
<i>VO-scholen</i>	Lumpsum bijdrage uit het Rijk (sinds 1995)	VO-school	VO-school	Gemeente

Ondoelmatige bekostigingssystematiek

De twee financiële stromen waarmee onderwijshuisvesting wordt bekostigd (vanuit het Rijk naar de scholen en vanuit het Rijk naar de gemeente), zijn gezamenlijk vaak onvoldoende om de gewenste kwaliteit van schoolgebouwen te realiseren. Scholen gebruiken hun (lump sum) bijdrage van het Rijk ook voor het bekostigen van onderwijsinhoudelijke zaken, en houden daarbij meestal onvoldoende middelen over voor de kwaliteit van het schoolgebouw. In de praktijk is het helaas niet altijd zo dat gemeenten het tekort van de schoolbesturen compenseren. Hier zijn gemeenten wettelijk ook niet toe verplicht.

Naast het feit dat er in veel gemeenten onvoldoende financiële middelen zijn voor onderwijshuisvesting, blijkt de *bekostigingssystematiek* van het onderhoud van PO-scholen *in zichzelf* niet doelmatig te zijn. Deze systematiek brengt namelijk inconsistenties met zich mee die een efficiënte besteding van middelen in de weg staan. Dit komt bijvoorbeeld voort uit het feit dat de technische onderhouds- en vervangingscycli niet gelijk lopen met de financiële cycli. Daardoor moeten onderhouds- of investeringswerkzaamheden worden verricht waarvoor geen geld beschikbaar is.

Een goede samenwerking met schoolbesturen kan de bovenstaande inefficiënties en tekorten zoveel mogelijk inperken. Dat kan betekenen dat het voor een gemeente loont om in afstemming met scholen tot een maatwerkoplossing te komen. Tegelijkertijd is het voor de gemeente van belang om duidelijke lijnen te trekken, omdat de schoolbesturen elkaar vaak onderling goed in de gaten houden. Teveel toegeeflijkheid

richting het ene schoolbestuur, betekent dat een ander schoolbestuur ook een beroep op die toegeeflijkheid zal doen.

1.4 / Leeswijzer: waar leest u welke bevindingen?

Dit onderzoeksrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de bestuurlijke nota. In dit deel zijn een onderzoeksverantwoording opgenomen (hoofdstuk 1), een samenvatting met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2), de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3) en een nawoord van de rekenkamer (hoofdstuk 4).

Achter de bestuurlijke nota treft u de nota van bevindingen aan. Deze nota bevat de tijdens het onderzoek verzamelde feiten. Hoofdstuk 1 van deze nota gaat in op het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid. Hoofdstuk 2 beschrijft en beoordeelt de uitvoering daarvan. In hoofdstuk 3 komt de sturing door raad en college aan bod.

Aan het einde van dit rapport treft u twee bijlagen aan, te weten het gehanteerde toetsingskader en een overzicht van geïnterviewde personen en bestudeerde documenten.

2 Centrale boodschap

In dit hoofdstuk maakt de rekenkamer Uithoorn de centrale boodschap van het onderzoek inzichtelijk. Dit doet zij door twee conclusies te presenteren, waaruit drie aanbevelingen voortvloeien.

2.1 / Conclusie 1: Onderwijshuisvesting wel doeltreffend, niet doelmatig

De rekenkamer Uithoorn concludeert dat het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente wel doeltreffend, maar niet doelmatig te noemen is.

De doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid blijkt uit het feit dat de gemeente concreet uitvoering geeft aan haar ambities om kwalitatief hoogwaardige, multifunctionele en duurzame scholen te realiseren. Voor onderwijshuisvesting is aandacht binnen de gemeente, wat zich uit in de veelheid aan investeringen die de gemeente de afgelopen jaren heeft gedaan. Vrijwel alle schoolbesturen geven aan tevreden te zijn met de kwaliteit van de uiteindelijk gerealiseerde schoolgebouwen.

Het gebrek aan doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid blijkt uit het feit dat alle schoolbesturen stellen dat de gemeente traag uitvoering geeft aan afspraken die zijn gemaakt over de snelheid waarmee investeringen worden afgerond en gecommuniceerd. Daarnaast blijkt dit uit het feit dat de gemeente geen systematisch inzicht heeft in de daadwerkelijk gemaakte uitgaven in onderwijshuisvesting, afgezet tegen de daadwerkelijk gemaakte kosten. Dit bemoeilijkt de sturing op doelmatigheid. Tot slot blijkt dat de gemeente de herijking van onderhoudsplanningen uitstelt, waardoor gemeente en scholen niet tijdig inzichtelijk hebben welke werkzaamheden nodig zijn.

De oorzaken van het trage uitvoeren van afspraken zijn soms een gevolg van bewuste keuzes die de gemeente maakt, maar hebben volgens betrokkenen ook te maken met een gebrek aan ambtelijke capaciteit. Door een meer projectmatige aanpak te hanteren, tracht de gemeente momenteel sneller en efficiënter te werken. De toekomst moet uitwijzen of dit tot succes leidt.

2.2 / Conclusie 2: Geen integrale visie op onderwijshuisvesting

De raad heeft een belangrijk deel van zijn kaderstellende rol uit handen gegeven met de keuze om het Integraal Huisvestingsplan (IHP) - het belangrijkste kader voor investeringen in schoolgebouwen - niet meer vast te stellen. Ambities en uitgangspunten worden nu voornamelijk door het college opgesteld, zonder dat deze zijn ingebed in een integrale visie. De door het college geformuleerde ambities zijn in veel gevallen niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Ook staan niet alle ambities die in de praktijk uitgangspunt zijn (zoals het 'bouwen voor de piek', om de bouw van noodlokalen te voorkomen), beschreven in de relevante kaders die het college heeft vastgesteld.

Het gevolg van het ontbreken van een integrale visie (waarin bijvoorbeeld staat beschreven hoe de gemeente om wil gaan met haar regiofunctie, hoe zij wil zoeken naar kostenbesparingen en welk minimaal onderhoudsniveau zij wenst te hanteren) is dat aanvragen en projectplannen voor investeringen in onderwijs waar de raad over dient te beslissen, niet aan deze visie getoetst kunnen worden. Dit maakt dat de raad zichzelf beperkt in staat stelt een afgewogen politieke afweging te maken over de vraag welke investeringen hij bereid is om te doen, en welke niet. In de praktijk hebben college en raad aanvragen voor nieuw- en verbouw veelal gehonoreerd en uitgevoerd. Het is de vraag of de raad de vele aanvragen ook had gehonoreerd wanneer hij deze had getoetst aan een integrale visie of afwegingskader. Kanttekening hierbij is dat de raad wel een standpunt heeft ingenomen als het gaat om nieuwe scholen die zich willen vestigen (dat heeft de gemeente in twee gevallen getracht te voorkomen).

Een ander gevolg van het ontbreken van een integrale visie is dat de raad achteraf moeilijk in staat is om te bepalen of de gemeente 'op koers ligt' in het verwezenlijken van deze visie. In de praktijk blijkt dan ook dat

de raad beperkte informatie ontvangt over de inhoudelijke en financiële voortgang van de investeringen die de gemeente heeft gedaan. Hierdoor maakt hij het voor zichzelf moeilijk achteraf te controleren of de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid doeltreffend en doelmatig is geweest.

Aanbeveling 1 (aan de raad)

Stel vast op welke wijze u betrokken wenst te worden in de sturing op onderwijshuisvesting. Behandel hierbij de vragen:

- / welke politieke prioriteit de kwaliteit van onderwijshuisvesting volgens u verdient;
- / welke rol u wenst te hebben in de kaderstelling, controle en sturing op de inhoudelijke voortgang van onderwijshuisvesting;
- / wanneer u welke informatie dient te ontvangen om deze rol goed te kunnen vervullen.

Aanbeveling 2 (aan college en raad)

Stel een heldere visie op onderwijshuisvesting vast, aan de hand waarvan u (A) kunt toetsen of en hoe u investeringsaanvragen honoreert of afwijst en (B) kan bepalen in hoeverre de gemeente 'op koers' ligt in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Afhankelijk van de rol die de raad wenst te hebben in de sturing op onderwijshuisvesting, kan dit kader door het college of door de raad (of gezamenlijk) worden vastgesteld. Laat in de visie minimaal terugkomen:

- / aan welke minimale kwaliteits- en onderhoudsniveaus de schoolgebouwen in Uithoorn moeten voldoen;
- / wat de relatie met andere beleidsvelden is;
- / welke uitgangspunten de gemeente hanteert ten aanzien van de spreiding en de diversiteit van het aanbod van het onderwijs;
- / hoe de gemeente Uithoorn wenst om te gaan met haar regiofunctie.

De door u opgestelde visie kunt u vervolgens uitwerken in specifieke, tijdgebonden en meetbare doelen. Geef hierbij in ieder geval aan wanneer volgens u het doel uit de programmabegroting 'het behouden van een kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod' is bereikt. Periodiek kunt u zich vervolgens laten informeren in hoeverre de gemeente erin is geslaagd dit doel te realiseren.

Aanbeveling 3 (aan het college)

Investeer in een verbetering van de doelmatige uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Concreet bevelen wij daarvoor aan om:

- / in gesprek te gaan met de verschillende schoolbesturen over de knelpunten die zij ervaren in de (gebrekkige) snelheid waarmee afspraken worden uitgevoerd. Stel hierbij in ieder geval de invulling van het Bestuurlijk Overleg en de te benaderen contactpersonen vanuit de gemeente aan de orde;
- / de oorzaken van de vermeende traagheid in besluitvorming en communicatie te onderzoeken, om vervolgens maatregelen te treffen dit te verbeteren (waarbij specifieke aandacht uit kan gaan naar de vraag of er inderdaad sprake is van onvoldoende personele ambtelijke capaciteit);
- / herijkingen van onderhoudsplanningen in de toekomst niet meer uit te stellen, zodat te allen tijde duidelijk blijft welke onderhoudswerkzaamheden noodzakelijk zijn;
- / systematisch zicht te houden op de lasten die de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting heeft, afgezet tegen begrotingscijfers;
- / de huidige beleidskaders aan te vullen met uitgangspunten die in de praktijk al worden gehanteerd, maar nog niet op schrift zijn gesteld (zoals 'bouwen voor de piek' om de bouw van noodlokalen te voorkomen).

3 Reactie college van B&W



contactpersoon De heer R.J. Groot
doorkiesnummer (0297) 513 260
onderwerp Bestuurlijke reactie
uw brief van 3 november 2010
ons kenmerk 10.011089
datum 23 november 2010
bijlage(n)

Rekenkamer gemeente Uithoorn,
p/a de Lokale Rekenkamer bv
t.a.v. de heer R. Freeke
Postbus 85203
3508 AE UTRECHT

BESTUURSDIENST
GEMEENTE UITHOORN
Laan van Meerwijk 16
Postadres
Postbus 8
1420 AA Uithoorn
Telefoon
(0297) 513 111
Fax
(0297) 513 222
Openbaar vervoer
Bereikbaar met
bus 170

www.uithoorn.nl
gemeente@uithoorn.nl

Geachte heer Freeke,

Bij brief van 3 november 2010 zond u ons de conceptrapportage onderwijshuisvestingsbeleid toe. Onze bestuurlijke reactie daarop is als volgt.

Bestuurlijk Overleg.

Wij vinden het raadzaam om te wijzen op het gewijzigde karakter van het bestuurlijk overleg onderwijs. De rol van schoolbesturen is nl. veranderd in een meer toezicht houdend orgaan. Het schoolbestuur staat op afstand.

Dit is ook tot uiting gekomen in de vertegenwoordiging in het bestuurlijk overleg. Boven-schoolse directeuren hebben in de nieuwe setting een aantal bestuurlijke taken erbij gekregen. Onder meer deelname aan overleggen met de gemeente. Bij het voortgezet onderwijs bestond de vertegenwoordiging al sinds de komst van het bestuurlijk overleg uit de directeuren van de desbetreffende scholen. In de praktijk hebben dus in het bestuurlijk overleg geen schoolbestuurders meer zitting, maar vertegenwoordigers daarvan.

Bijlage 2 (Lijst geïnterviewden)

Het verbaast ons dat u geen vertegenwoordiger van het Alkwin Kollege hebt gehoord. Dat is jammer, omdat een mening van het Alkwin Kollege wel op prijs wordt gesteld. Immers de gemeente heeft een aanzienlijke investering in de uitbreiding van deze school gedaan.

Traagheid van procedures etc. (pag.6)

U spreekt over (vermeende) traagheid: om welke scholen en situaties het gaat is niet precies duidelijk. Met concrete voorbeelden kan ook de verklaring van de traagheid gegeven worden (bijvoorbeeld planologische en financiële redenen of vanwege grondexploitatie).

Op pag.11 geeft u enige voorbeelden. Het beeld dat overkomt, is dat geïnterviewden hun mening hebben gefocust op gebeurtenissen in het schooljaar 2009/2010. Daarover het volgende.

Dat geldt vooral voor wat betreft de school De Regenboog. Opname voor nieuwbouw van deze school in het Integraal Huisvestings Plan wil nog niet zeggen hoe en waar een eventuele nieuwbouw zal worden gerealiseerd. Nog afgezien van het exacte tijdstip van realisering. Dit omdat een planologisch traject nog moet aanvangen.

Het uitstel van de opname van de onderhoudsplanning van 2009 naar 2010 is gecommuniceerd naar de scholen voor primair onderwijs.

Wat ook een rol heeft kunnen spelen in het tijdvak mei 2009 – mei 2010 zijn wisselingen van personeel. Hierdoor kwam de continuïteit van de dienstverlening aan het onderwijsveld onder druk te staan. Eind juni 2010 is hierover met het Uithoorns Directeuren Overleg (UDO) een gesprek geweest. Nieuwe werkafspraken zijn daarbij gemaakt.

Onderdelen onderwijshuisvesting.

In het rapport schenkt u veel aandacht aan het aspect onderhoud van scholen. Wij vinden dit eenzijdig omdat ook andere aspecten door de gemeente in het kader van de onderwijshuisvesting worden bekostigd, o.a.: nieuwbouw, uitbreiding van scholen, eerste inrichting van scholen, verzekeringen, belastingen. Ook de kosten van het gymnastiekonderwijs (gymnastieklokalen) komen ten laste van het budget voor onderwijshuisvesting.

Raakvlakken op het gebied van andere voorzieningen als welzijn en kinderopvang c.q. de bredere maatschappelijke functie die het onderwijs heeft, ontvangen weinig of geen aandacht in uw onderzoek. Het zijn wel factoren die invloed kunnen hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderwijshuisvesting.

Regionale functie van de gemeente Uithoorn.

Uithoorn heeft relatief veel scholen met een regionale functie (Alkwin Kollege, s.g. Thamen, De Dolfijn, per 2011 ook Emmaschool). Wij constateren dat u in het rapport geen aandacht besteedt aan de vraag waarom Uithoorn als vestigingsplaats aantrekkelijk is. Er is uiteraard samenhang met de hoge kosten die de gemeente maakt en de voorkeur om zich hier te vestigen.

Dit aspect zou voor wat ons betreft in het rapport (meer) aandacht verdienen hebben, omdat veel leerlingen uit de regio de twee scholen voor VO en de school voor speciaal basisonderwijs De Dolfijn bezoeken. De huisvestingskosten van deze drie scholen komen geheel voor rekening van de gemeente Uithoorn. Deze regionale functie, waar de gemeente heel weinig invloed op heeft, heeft forse financiële consequenties voor Uithoorn en veroorzaken mede het tekort op het onderwijshuisvestingsbudget.

Ook de in beroep door de minister van onderwijs afgedwongen vestiging in Uithoorn van een nieuwe basisschool op algemeen-bijzondere grondslag (SZU) zal voor wat betreft de huisvesting financiële gevolgen hebben. Ook zal afgewacht moeten worden wat de invloed is op het aantal leerlingen van andere scholen, en wat betekent dat dan voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid? Het zijn factoren die de gemeente moeilijk kan beïnvloeden.

Bekostigingssystematiek (pag.4)

Op blz. 4 stelt u in de één na laatste alinea: "In de praktijk is het helaas niet altijd zo dat gemeenten het tekort van de schoolbesturen compenseren". Deze stelling motiveert u niet nader. Het lijkt erop dat u hier een inhoudelijke mening weergeeft over een aspect waar uitsluitend de raad van een gemeente over gaat.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Uithoorn,
de secretaris, de burgemeester,

(mr. G. Roodhart)

(mevr. drs. D.H. Oudshoorn)

4 Nawoord rekenkamer Uithoorn

De rekenkamer Uithoorn dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie. De rekenkamer constateert dat de bestuurlijke reactie niet ingaat op de aanbevelingen die de rekenkamer aan het college heeft gericht. De rekenkamer is dan ook benieuwd naar de discussie in de raad over de mate waarin raad en college opvolging van de aanbevelingen wenselijk vinden.

De reikwijdte van het onderzoek omvat wegens praktische redenen niet een allesomvattend beeld waarin alle onderwerpen die invloed hebben op onderwijshuisvesting staan beschreven. De rekenkamer heeft bijvoorbeeld bewust geen verdiepend onderzoek gedaan naar de huisvesting van kinderopvang en gymnastiek. Toch denkt de rekenkamer, onder andere met de input vanuit nagenoeg alle schoolbesturen, voldoende input te hebben geleverd voor gesprek in de raad en met de scholen.

Verder benadrukt de rekenkamer dat de raad in Uithoorn zichzelf op afstand heeft gezet van de wijze waarop de gemeente invulling wenst te geven aan haar taken op het gebied van onderwijshuisvesting. De rekenkamer wijst dan ook nog een keer op haar aanbevelingen om de visie en ambitie voor onderwijshuisvestingsbeleid verder te ontwikkelen en een gewenst kwaliteitsniveau vast te stellen. Ook de omgang met de regiofunctie van Uithoorn kan van de op te stellen visie onderdeel zijn.

De rekenkamer wil dit nawoord tot slot benutten om zowel het college als de ambtelijke organisatie te bedanken voor hun hulpvaardige medewerking aan het onderzoek.

Nota van bevindingen

1 Beleidskaders onderwijshuisvesting

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk welke beleidskaders van toepassing zijn op de wijze waarop de gemeente Uithoorn invulling geeft aan haar taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvragen 1 t/m 4, die luiden:

1. *Wat zijn de vastgestelde beleidsdoelen voor onderwijshuisvesting?*
2. *Zijn er duidelijke financiële en technische kaders voor het onderwijshuisvestingsbeleid gesteld?*
3. *Hoe is de formele verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en de scholen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het onderwijshuisvestingsbeleid? (voor daadwerkelijke uitvoering zie hoofdstuk 2)*
4. *Hoe heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende rol ingevuld?*

1.1 / Beleidskaders: investeringen en onderhoud

De raad en het college van de gemeente Uithoorn hebben de gemeentelijke doelen op het gebied van onderwijshuisvesting (ten aanzien van zowel investeringen als onderhoud) vastgelegd in de volgende nota's:

- / Nota Strategische Hoofddijnen Uithoorn 2004-2014, vastgesteld door de raad op 25 november 2004;
- / Coalitieakkoorden 2006-2010 en 2010-2014;
- / Voorzieningen onder dak, Integraal accommodatiebeleid gemeente Uithoorn 2008-2014 en daarna; vastgesteld door de raad op 26 maart 2009;
- / Integraal jeugd beleid 2008-2012, vastgesteld door de raad op 20 november 2008;
- / Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Uithoorn (VVHO), vastgesteld door de raad op 23 november 2006;
- / Integraal Huisvestingsplan 2009, vastgesteld door het college op 30 september 2008;
- / Bouwkundig beleidsplan scholen, vastgesteld door het college op 12 oktober 2004;
- / Meerjarenplanning onderhoud 2008 – 2047, oktober 2007, opgesteld door extern bureau.

1.2 / Nota Strategische Hoofddijnen: kwaliteit en multifunctionaliteit

Het meest brede kader voor onderwijshuisvesting is de 'Nota Strategische Hoofddijnen Uithoorn 2004-2014'. In deze nota noemt de raad als strategische doelstelling in 2014 te willen beschikken over kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en optimale benutting van voorzieningen en gebouwen door multifunctioneel gebruik. Dit algemene doel uit de Nota Strategische Hoofddijnen is uitgewerkt in het Coalitieakkoord 2006-2010. In dit akkoord stellen de toenmalige coalitiepartijen dat de gemeente een regierol dient te nemen in het stimuleren van een samenhangend aanbod van voor-, tussen- en naschoolse opvang als basis voor een verdere wijkfunctie van de scholen. Daarnaast staat in dit akkoord dat de gemeente mogelijkheden voor gezamenlijke huisvesting van sociaal-culturele voorzieningen wil onderzoeken (multifunctioneel gebruik).⁴ Ook uit interviews met beleidsmedewerkers en de portefeuillehouder blijkt het realiseren van multifunctionele voorzieningen een belangrijke ambitie te zijn.

1.3 / Kadernota's waarin onderwijshuisvesting rol speelt: multifunctionaliteit en integraliteit

Ook in andere - door de raad vastgestelde - kadernota's zet de gemeente in op multifunctioneel bouwen. Dit komt met name tot uiting in het integraal accommodatiebeleid en het integraal jeugd beleid. In deze nota's wordt ook het belang van integraal werken benadrukt.

⁴ Het Coalitieakkoord 2010-2014 gaat niet expliciet in op onderwijshuisvesting, maar noemt wel dat de gemeente Brede School ontwikkelingen wil stimuleren en goed onderwijs wil bieden.

1.3 a / Integraal accommodatiebeleid: integraal, multifunctioneel en bereikbaar

In de nota 'Voorzieningen onder dak, Integraal accommodatiebeleid gemeente Uithoorn 2008 -2014 en daarna' (verder in de tekst kortweg: het integraal accommodatiebeleid) staat weergegeven hoe de gemeente Uithoorn haar accommodaties wil beheren. Onderwijshuisvesting is onderdeel van dit beleid.

Het doel van het integraal accommodatiebeleid is om *toekomstgerichte en adequate huisvesting te bieden voor het onderwijs en de activiteiten op het gebied van welzijn en cultuur*.⁵ Uit het integraal accommodatiebeleid spreken de volgende ambities met betrekking tot onderwijsaccommodaties:

- / handhaving en zo mogelijk verbetering van het hoge kwaliteitsniveau van onderwijsaccommodaties;
- / clustering van accommodaties rond scholen. Waar mogelijk en gewenst, de vorming van meer Brede Scholen.⁶ Door meer activiteiten of voorzieningen te huisvesten vormen scholen een multifunctioneel centrum van de wijk;
- / goede bereikbaarheid (centrale ligging) voor kinderen en ouders.⁷

In deze doelen komt de focus op multifunctionaliteit en integraal werken (net als in de Nota Strategische Hoofdlijnen) expliciet terug. Hoe dit integraal werken de komende jaren concreet vorm moet krijgen (welke voorzieningen moeten gaan samenwerken, wanneer moet dit gebeuren) is niet uitgewerkt. Geïnterviewden geven aan dat de gemeente hier in de nabije toekomst mee aan de slag gaat.

1.3 b / Integraal Jeugdbeleid: integraal werken door samenwerking tussen partners

Ook het beleidsdocument 'Alle kansen nu voor later, integraal jeugdbeleid 2008-2012' legt nadruk op een integrale aanpak. Zo noemt dit beleid het belang van het versterken van samenwerking tussen scholenclusters (in algemene zin). Daarnaast noemt het de noodzaak om tot een school voor speciaal voortgezet onderwijs te komen.

1.4 / Specifieke onderwijshuisvestingskaders: verordening, IHP en onderhoudsplannen

Een aantal verordeningen en beleidsdocumenten binnen de gemeente Uithoorn gaat gericht (en specifieker dan de bovengenoemde beleidsdocumenten) in op onderwijshuisvesting. Het gaat hier om de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (VVHO), het Integraal Huisvestingsplan (IHP), het Bouwkundig beleidsplan scholen en de meerjarenplanning onderhoud 2008-2047.

1.4 a / De verordening: wettelijke criteria voor investeringen en onderhoud

De wettelijke basis voor het bieden van passende onderwijshuisvesting is vormgegeven in de wettelijk verplichte VVHO (op basis van de Wet op Primair Onderwijs en de Wet op Voortgezet Onderwijs). Deze door de raad vastgestelde verordening is gebaseerd op de landelijke modelverordening zoals opgesteld door de VNG.⁸ De VVHO maakt inzichtelijk op basis van welke criteria de gemeente Uithoorn haar plannen voor onderhoud, vervanging, nieuwbouw, uitbreiding (permanent, semi-permanent of tijdelijk) vaststelt. Ook gaat de VVHO in op criteria voor besluitvorming over aanpassingen van schoolgebouwen. Tot slot geeft de

⁵ Voorzieningen onder dak, integraal accommodatiebeleid, 2008 p. 11,15 en 18

⁶ In 2006 is de 'visie op brede wijksteunpunten in de gemeente Uithoorn' opgesteld. De voorziening van een wijksteunpunt heeft betrekking op wonen, zorg en welzijn zoals de WMO, integratiebeleid, ouderenbeleid en opvoedingsondersteuning. De onderwijsinstellingen zijn als mogelijke partners genoemd voor het huisvesten van zulke voorzieningen. Dit sluit aan bij de brede schoolgedachte en scholen met een wijkfunctie.

⁷ Voorzieningen onder dak, integraal accommodatiebeleid, 2008 p. 15

⁸ Raadsbesluit van 23 november 2006, nr. 4.2.3

verordening aan welke (onderhouds)werkzaamheden voor rekening komen van de scholen, en welke voor rekening van de gemeente.

De VVHO schrijft voor dat aanvragen voor onderhoud, nieuwbouw of renovatie jaarlijks voor 1 februari door het bevoegd gezag van de school (het schoolbestuur) moeten worden ingediend bij het college. In de afweging voor het financieren van aanvragen past het college de criteria uit de verordening toe.⁹ Aanvragen, zowel gehonoreerde als afgewezen, worden opgenomen in het Integraal Huisvestingsplan (IHP).

1.4 b / Integraal Huisvestingsplan 2009: kwaliteit en multifunctionaliteit

De investeringen en onderhoudswerkzaamheden die de gemeente en de schoolbesturen plannen, worden opgenomen in het Integraal Huisvestingsplan (IHP). De meest recente plannen zijn opgenomen in het 'Integraal Huisvestingsplan 2009 Primair en Voortgezet Onderwijs'. Dit document geeft jaarlijks weer hoe de gemeente uitvoering geeft aan haar wettelijke verplichting om adequate onderwijshuisvesting te realiseren. Het IHP wordt sinds 2006 vastgesteld door het college; waarmee het functioneert als 'uitvoeringsgericht' beleidsdocument.

Het IHP legt een expliciete relatie met het accommodatiebeleid (zoals beschreven in paragraaf 1.3a). Zo is één van de ambities in het IHP het clusteren van accommodaties rond scholen (multifunctioneel bouwen), en waar mogelijk en gewenst de vorming van meer brede scholen.¹⁰ Daarnaast is de ambitie het hoge kwaliteitsniveau van onderwijsaccommodaties te handhaven en zo mogelijk te verbeteren. De doelen in het IHP zijn als volgt omschreven:

- / zorg dragen voor voldoende capaciteit aan gebouwen voor alle kinderen in het primair en voortgezet onderwijs en een adequaat niveau van onderhoud en technische kwaliteit van huisvesting;
- / zorg dragen voor het wettelijk noodzakelijk kwaliteitsniveau van de voorzieningen op het gebied van veiligheid en gezondheid van de gebouwen;
- / geven van een impuls aan het verbeteren van de functionele kwaliteit van scholen met betrekking tot onderwijskundige vernieuwingen;
- / de behoefte aan zorg, onderwijs en welzijn op de schaal van de wijk maatgevend laten zijn voor het ontwikkelen van (onderwijs)accommodaties. Gebouwen moeten flexibel worden ingericht in aansluiting op de behoefte aan accommodaties in de wijk;
- / wijkgerichte ontwikkeling.

Samengevat staat ook in het IHP beschreven dat de gemeente Uithoorn veel waarde hecht aan kwalitatief multifunctionele (en kwalitatief hoogwaardige) onderwijshuisvesting, dat bovendien aansluit bij behoeften in de wijk. Het IHP bevat geen specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen.

Huisvestingsprogramma: aanvragen gehonoreerd

In het IHP is een Huisvestingsprogramma opgenomen. Hierin staan de voorzieningen weergegeven waarvoor de gemeente de benodigde gelden beschikbaar stelt. Naast het Huisvestingsprogramma is sprake van een Huisvestingsoverzicht. Hierin staan de voorzieningen opgenomen waar de gemeente geen bijdrage aan levert. Voor het jaar 2009 bleek het opnemen van een dergelijk overzicht niet van toepassing.¹¹

⁹ Criteria met betrekking tot een beoordeling van noodzakelijkheid, opstelling en toetsing van leerling-prognoses, oppervlakte en indeling, bepaling van capaciteit, ruimtebehoefte en ruimtenormen, financiële normen, urgentie, capaciteitstekort, onderhoud, wetmatige verplichtingen, onderwijskundige vernieuwingen.

¹⁰ Integraal huisvestingsplan 2009 primair en voortgezet onderwijs Uithoorn, pp. 5

¹¹ Integraal huisvestingsplan 2009 primair en voortgezet onderwijs Uithoorn, pp. 47

Financiële kaders IHP: beschikbaar gestelde budgetten vooral voor investeringen relevant

Het IHP maakt duidelijk dat voor de investeringen en onderhoudswerkzaamheden voor onderwijshuisvesting voor het jaar 2009 vooraf een bedrag van € 2,7 miljoen is geraamd. Een groot deel van dit bedrag is op dat moment bedoeld voor investeringen in de bouw van de Regenboogschool, de realisatie van het gebouw voor de Koningin Emmaschool en de plaatsing van tijdelijke huisvesting.¹² Daarnaast geeft het IHP een korte indicatie van de te maken kosten in 2010 tot en met 2012. Hieruit blijkt dat de gemeente ook in 2011 een relatief groot bedrag aan investeringen verwacht.

Ook in de jaren 2006-2008 heeft de gemeente Uithoorn een aantal investeringen in schoolgebouwen begroot en uitgevoerd. Hoofdstuk 2 van deze rapportage gaat verder in op de financiële middelen die hiervoor zijn begroot en daadwerkelijk besteed.

Over de hoogte van de investeringen zegt het IHP in een risicoparagraaf dat de gemeente Uithoorn in toenemende mate een regiofunctie vervult, die zij ervaart als een aanzienlijke financiële en planologische last. Daarnaast stelt het IHP dat de inkomsten uit het Gemeentefonds weliswaar zijn verhoogd, maar dat Uithoorn desondanks in zijn totaliteit een 'nadeelgemeente' blijft. Het Gemeentefonds zou dan ook onvoldoende rekening houden met kleine gemeenten die een regiofunctie vervullen.¹³

1.4 c / Technische kaders investeringen: eisen waaraan schoolgebouwen moeten voldoen

Op 12 oktober 2004 heeft het college het 'Bouwkundig beleidsplan scholen' vastgesteld. Doel van dit plan is om schoolgebouwen te realiseren die voldoen aan de eisen van de huidige tijd, met een lange levensduur en met lage exploitatiekosten. In het bouwkundig beleidsplan zijn wensen en eisen van de gemeente met betrekking tot de nieuwbouw van scholen gebundeld. Het beleidsplan is sinds 2004 niet meer aangepast.

Uit interviews met schoolbesturen en beleidsmedewerkers blijkt dat de gemeente Uithoorn, tot tevredenheid van de schoolbesturen, veel waarde hecht aan duurzaam en onderhoudsvriendelijk bouwen. Dit komt onder andere tot uiting doordat de gemeente bij nieuwbouwprojecten specifiek bepaalt welk exploitatievoordeel behaald dient te worden uit het duurzaam bouwen van scholen, en welk deel de school dient bij te dragen aan investeringen in nieuwbouw. Het doel om scholen duurzaam te bouwen expliciteert het college echter alleen *per nieuwbouwproject*; er zijn geen schriftelijke doelen geformuleerd waarin staat wat de gemeente over een periode van een aantal jaar op het gebied van duurzaamheid wil bereiken in de bouw en renovatie van alle scholen gezamenlijk (overkoepelende doelen).

1.4 d / Kaders onderhoud: Meerjarenplanning onderhoud 2008-2047

De 'Meerjarenplanning onderhoud 2008-2047' heeft als doel om een overzicht te bieden voor onderhoudswerkzaamheden die in de komende jaren nodig zijn. Dit overzicht gebruikt de gemeente Uithoorn als basis voor de invulling van het onderhoudsgedeelte van het IHP en als basis voor de financiële raming. In 2007 is het onderhoudsplan door extern bureau 'Asset Facility' voor een periode van 40 jaar opgesteld voor zes basisscholen. Uit interviews blijkt dat de planning om de twee jaar herijkt zou worden door de gemeente Uithoorn. Sinds 2007 is dit nog niet gebeurd.

Betrokken ambtenaren geven aan dat de reden voor het uitstellen van de herijking is dat de opening van de Brede School Legmeer in 2009 de reden is geweest. Door de herijking een jaar op te schuiven, wil de gemeente zich in staat stellen de accommodatie van de Brede School 'in vol bedrijf' mee te nemen in de onderhoudsplanning. In het najaar van 2010 vindt deze herijking alsnog plaats (ten tijde van de afronding van dit onderzoek).

¹² Integraal huisvestingsplan 2009 primair en voortgezet onderwijs Uithoorn, pp. 50-56

¹³ Integraal huisvestingsplan 2009 primair en voortgezet onderwijs Uithoorn, pp. 57

1.4 e / Mondeling uitgangspunt: geen noodlokalen

De gemeente Uithoorn hanteert de ongeschreven regel om bij nieuwbouw extra vierkante meters te bouwen om noodlokalen in de toekomst te voorkomen. Dit houdt in dat de gemeente in de bouw rekening houdt met een 'leerlingenpiek'.¹⁴ Redenen om noodlokalen niet te prefereren zijn gelegen in het feit dat de bouw hiervan relatief duur is, dat de gekochte noodlokalen na afloop moeilijk verkoopbaar zijn en dat tijdelijke oplossingen veel weerstand geven bij omwonenden. De ongeschreven regel om geen noodlokalen te willen bouwen, is in tegenspraak met de bepalingen die hierover in de VVHO staan. In deze VVHO staat juist dat de gemeente leerlingenpieken wil opvangen door middel van tijdelijke voorzieningen.

1.5 / Verantwoordelijkheidsverdeling scholen en gemeente: VVHO en Bestuurlijk Overleg

Om te kunnen bepalen welke investeringen en onderhoudswerkzaamheden nodig zijn om te komen tot adequate onderwijshuisvesting, werkt de gemeente samen met de schoolbesturen. De formele verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen en gemeente staat, als het gaat om onderhoud, vastgelegd in de VVHO. Overleg tussen de gemeente en de scholen vindt formeel plaats tijdens het Bestuurlijk Overleg.

1.5 a / Verantwoordelijkheidsverdeling uitvoering volgens VVHO

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en gemeente ten aanzien van de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden, is vastgelegd in de VVHO. Meer specifiek staat hier genoemd voor welke werkzaamheden de school zelf zorg dient te dragen, en bij welke soort onderhoudswerkzaamheden de gemeente aan zet is. Voor VO-scholen zijn de besturen verantwoordelijk voor *alle* onderhoudswerkzaamheden aan hun schoolgebouwen. Overleg met VO-scholen gaat momenteel vooral over planologische mogelijkheden en beperkingen om uit te kunnen breiden.

1.5 b / Formele overlegvormen: Bestuurlijk Overleg

Het Bestuurlijk Overleg is de Uithoornse invulling van het wettelijke verplichte OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg). Dit overleg wordt bijgewoond door alle schoolbesturen van PO en VO. Sinds 2009 is het Bestuurlijk Overleg onderverdeeld in twee onderdelen: overleg over onderwijshuisvesting en overleg over de Lokaal Educatieve Agenda (LEA). Tijdens het onderdeel huisvesting bespreken vertegenwoordigers van de gemeente Uithoorn en de schoolbesturen actuele ontwikkelingen die gevolgen hebben voor onderwijshuisvesting.

Het doel en de functie van het Bestuurlijk Overleg staat vastgelegd in de 'Verordening Overleg Lokaal Onderwijsbeleid' dat in 2007 door de raad is vastgesteld. Uit deze verordening blijkt dat de gemeente (op basis van overleg met schoolbesturen) heeft gekozen om dit overleg te gebruiken om te spreken over 'de verschillende facetten van het lokaal onderwijsbeleid'.¹⁵ Daarnaast noemt de verordening dat de gemeente ervoor heeft gekozen zich niet alleen te richten op de onderwerpen waarvoor wettelijk het op overeenstemming gericht overleg is voorgeschreven, maar te kiezen voor een brede opzet.

De Verordening Overleg Lokaal Onderwijsbeleid geeft geen verdere specificatie van wat de verschillende facetten over lokaal onderwijsbeleid precies zijn. Uit de interviews met de schoolbesturen blijkt dan ook dat het niet voor iedereen duidelijk is wat het exacte doel is van het Bestuurlijk Overleg.

¹⁴ De leerlingenpiek betreft het hoogst aantal geprognosticeerde leerlingen voor de komende 20 jaar. Deze piek is enkele jaren aanwezig, niet 20 jaren. Daarom wordt voor deze piek meestal huisvesting van tijdelijke aard (noodlokalen) gerealiseerd.

¹⁵ <http://uithoorn.regelingenbank.nl/zoek-in-tekst/gelijkstelling/Verordening-overleg-lokaal-onderwijsbeleid/26-09-2007>

1.5 c / Betrokkenheid van de raad bij vaststellen beleidsdocumenten

De raad van de gemeente Uithoorn heeft een beperkte rol bij het behandelen van kaderstellende documenten die specifiek gericht zijn op onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het feit dat het IHP, het Bouwkundig beleidsplan en de Meerjarenonderhoudsplanning niet door de raad zijn vastgesteld. De keuze om het IHP door het college vast te laten stellen, heeft de raad gemaakt met het vaststellen van de laatste VVHO op 23 november 2006. Tijdens deze vergadering heeft de raad er bewust voor gekozen zijn kaderstellende rol ten aanzien van onderwijshuisvesting te beperken tot het beschikbaar stellen van het benodigde budget op de begroting en het vaststellen van de Verordening Onderwijshuisvesting.¹⁶

1.6 / Beoordeling: kwaliteit doelstellingen onvoldoende, raad staat (bewust) op afstand

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat de gemeente Uithoorn in haar onderwijshuisvestingsbeleid inzet op multifunctioneel bouwen, integraal werken, kwalitatief hoogwaardige voorzieningen en duurzaam bouwen. Tabel 1.1 toetst het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Uithoorn aan de normen.

Tabel 1.1: Toetsing van het onderwijshuisvestingsbeleid aan de normen		
	Norm	Beoordeling
1	College en/of raad hebben <i>beleidsdoelen</i> en uitgangspunten voor onderwijshuisvesting vastgesteld. Deze doelen: / zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd; / zijn gekoppeld aan een (door de raad) geformuleerde visie op de gewenste vorm en inhoud van het onderwijs; / gaan in op multifunctioneel gebruik van scholen.	Beperkt voldaan. Zowel college als raad hebben in verschillende documenten beleidsdoelen opgesteld die voornamelijk ingaan op kwaliteit, integraliteit, duurzaamheid en multifunctionaliteit. Deze doelen zijn echter niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden geformuleerd. Daarnaast zijn ze niet expliciet gekoppeld aan een door de raad geformuleerde visie.
2	De gemeente onderbouwt het realiteitsgehalte van financiële ramingen en afspraken met externen die ten grondslag liggen aan het onderwijshuisvestingsbeleid.	Grotendeels voldaan. De financiële ramingen voor onderhoud- en nieuwbouwwerkzaamheden worden in het IHP grotendeels gemotiveerd op basis van normen uit de Verordening en onderhoudsplanning.
3	In het onderwijshuisvestingsbeleid (in brede zin) is vastgelegd wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de scholen ten aanzien van: / de ontwikkeling van het onderwijshuisvestingsbeleid; / de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.	Beperkt voldaan. Uit de verschillende beleidsdocumenten wordt onvoldoende duidelijk welke rol schoolbesturen hebben in de ontwikkeling van het onderwijshuisvestingsbeleid. Wel maakt de VVHO inzichtelijk welke verdeling in verantwoordelijkheden er bestaat op het gebied van onderhoudswerkzaamheden aan scholen.
4	De raad heeft (de genoemde doelstellingen in) het onderwijshuisvestingsbeleid expliciet besproken, behandeld en vastgesteld (dit beleid is niet als hamerstuk afgehandeld).	Niet voldaan. De meest belangrijke nota (IHP) die doelen bevat over wat de gemeente met onderwijshuisvesting wil bereiken, wordt door het college vastgesteld en niet door de raad. De door de raad vastgestelde VVHO bevat (gezien de aard van dit document) geen expliciete beleidsdoelen.

¹⁶ Raadsbesluit van 23 november 2006, nr. 4.2.3

2 Uitvoering onderwijshuisvesting

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk in hoeverre er sprake is van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvragen 5 t/m 7, die luiden:

5. Volgt de gemeente bij de uitvoering de vooraf vastgelegde financiële en technische kaders?
6. Is de uitvoering van het beleid doeltreffend/effactief, dat wil zeggen worden de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen gerealiseerd zoals deze in de beleidsplannen zijn geformuleerd?
7. Is de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid doelmatig/efficiënt?
 - a. hoe gaat de gemeente om met inefficiënties in de bekostigingssystematiek?
 - b. hoe verhoudt de inzet van geld zich tot het beschikbare budget?
 - c. welke bijdrage levert het OOGO aan een efficiënte uitvoering?
 - d. welke bijdrage levert informeel overleg aan een efficiënte uitvoering?

2.1 / Overzicht scholen: primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Om te komen tot uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, werkt de gemeente samen met de besturen van de verschillende scholen in Uithoorn. Tabel 2.1 geeft weer om welke schoolbesturen en scholen het gaat. Deze tabel maakt daarnaast duidelijk dat de gemeente Uithoorn twaalf scholen binnen haar grenzen heeft, waarvan negen PO-scholen en drie VO-scholen. Tot slot blijkt uit de tabel dat de gemeente met acht schoolbesturen om tafel zit.

Tabel 2.1 - Schoolbesturen en scholen binnen de gemeente Uithoorn

	Schoolbestuur	Primair of voortgezet	Scholen
1	Interconfessioneel Basisonderwijs Uithoorn (ICBO)	Primair	De Kwikstaart De Vuurvogel ¹⁷ De Regenboog
2	Stichting Katholiek Onderwijs Uithoorn (SKO)	Primair	De Zon De Springschans
3	Stichting Auro voor Openbaar Primair Onderwijs	Primair	De Toermalijn De Kajuit
4	Aloysius Stichting Onderwijs Jeugdzorg	Primair (speciaal)	De Dolfijn
5	Jenaplan 't Startnest	Primair	't Startnest
6	RK Alkwin College	Voortgezet	Alkwin College
7	RK Scholengemeenschap Thamen	Voortgezet	Thamen
8	Stichting Dunamare Onderwijsgroep	Voortgezet	Koningin Emmaschool ¹⁸

¹⁷ Voor 1 augustus 2010 droeg deze school de naam De Tweemaster.

¹⁸ Deze school is er nog niet, maar wordt de komende jaren gerealiseerd. Eind mei 2011 wordt gestreefd het gebouw op te leveren.

2.2 / Actuele ontwikkelingen in onderwijshuisvesting: veel investeringen in schoolgebouwen

De gemeente Uithoorn heeft, zoals eerder genoemd, in veel schoolgebouwen aanzienlijk geïnvesteerd. Drie belangrijke oorzaken liggen hieraan ten grondslag, namelijk:

- / door een groeiend aantal leerlingen is een aantal schoolgebouwen te klein geworden. Dit groeiend aantal leerlingen is onder andere het gevolg van een groeiend inwonersaantal in de gemeente Uithoorn en van de regiofunctie die de gemeente op het gebied van onderwijs bekleedt;
- / doordat veel scholen zijn verouderd, blijken deze als gevolg daarvan aan renovatie of nieuwbouw toe;
- / doordat de gemeente Uithoorn een geliefde vestigingsplaats voor scholen is, krijgt de gemeente Uithoorn relatief veel verzoeken om nieuwe schoolgebouwen te realiseren. Na verweer heeft de Raad van State besloten dat het huisvesten van de Emmaschool in Uithoorn een verplichting is.

2.2 a / Afgeronde en geplande investeringen

De vele investeringen in schoolgebouwen uiteten zich in de meeste gevallen in nieuw- of verbouw. Voorbeelden van gerealiseerde (afgeronde) investeringen zijn:

- / de nieuwbouw van een schoolgebouw voor basisschool de Zon (in 2007). Aanleiding voor dit nieuwe schoolgebouw is het feit dat er sprake was van ruimtegebrek. Het schoolbestuur geeft aan zeer tevreden te zijn over de kwaliteit van dit schoolgebouw. Tegelijkertijd geven zij aan dat het gebouw kampt met gebrekkige akoestiek in de aula en een niet optimaal binnenklimaat;
- / de realisatie van de Brede School in Legmeer (in 2009). In deze Brede School zijn de Kwikstaart, de Dolfijn, de Toermalijn en de Uithoornse kinderopvang gehuisvest. Daarnaast maakt de gemeente gebruik van het gebouw voor een welzijn- en buurtfunctie. Bij de realisatie van de brede school zijn veel extra kosten gemaakt. Hiernaar is een separaat onderzoek verricht in 2009;¹⁹
- / de uitbreiding en de verbouw van het schoolgebouw van scholengemeenschap Thamen (tussen 2000-2005). Ook hiervoor is ruimtegebrek door een groeiend leerlingenaantal aanleiding geweest. De directeur is tevreden met het resultaat, maar geeft aan dat ruimtegebrek nog steeds een probleem is;
- / de uitbreiding met twee vleugels en de renovatie van het buitenterrein van het Alkwin Kollege (tussen 2004 en 2006). Deze uitbreiding en renovatie heeft plaatsgevonden vanwege capaciteitsproblemen door een sterke groei van het aantal leerlingen.

Naast deze afgeronde (en omvangrijke) investeringen, staat er ook nog een aantal investeringen op de planning. Concreet gaat het hierbij om plannen voor de realisatie van:

- / een nieuw schoolgebouw voor basisschool de Regenboog (gepland voor 2012/2013). Aanleiding hiervoor is dat het huidige schoolgebouw relatief oud is, en als gevolg daarvan veel gebreken vertoont;
- / een schoolgebouw voor de Koningin Emmaschool. Dit is een school voor praktijkonderwijs voor moeilijk lerende kinderen. Deze school wil in 2011 het nieuwe schoolgebouw betrekken;
- / een pad naar de vernieuwde ingang van basisschool De Vuurvogel. Het bestuur van de Vuurvogel bekostigt de nieuwe ingang zelf, omdat deze vernieuwing voortkomt uit eigen beleid van het schoolbestuur.

Naast de bovenstaande geplande investeringen, heeft de gemeente Uithoorn een aanvraag van de Stichting Zelfontwikkelingsonderwijs (SZU) ontvangen. De school wil gebruik maken van een bestaand schoolgebouw aan de Johan de Wittlaan. Hier was een locatie van De Dolfijn gehuisvest voordat deze naar De Brede School verhuisde. In juli 2009 heeft de raad van Uithoorn de aanvraag tot stichting van een basisschool op algemeen-bijzondere grondslag per 1 augustus 2010 van de stichting SZU afgewezen. Het schoolbestuur is vervolgens in beroep gegaan bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De minister van onderwijs heeft de stichting in het gelijk gesteld. Vervolgens heeft de raad in juli 2010 het Plan van Scholen

¹⁹ Jacques Necker (2009). Onderzoek brede school Uithoorn.

2011/2013 vastgesteld met daarin opgenomen de stichting van de nieuwe basisschool per 1 augustus 2011. Het raadsbesluit is ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van onderwijs.

2.3 / Doeltreffendheid: resultaat volgens geïnterviewden goed, geen voortgangsrapportages

College en raad ontvangen geen rapportages waarin expliciet staat in hoeverre de gemeente haar doelstellingen op het gebied van multifunctionaliteit, duurzaamheid en kwalitatieve hoogwaardigheid behaalt. Wel ontvangt het college afzonderlijke voortgangsrapportages per lopend investeringstraject (zie hoofdstuk 3 van dit rapport). De verantwoordingsinformatie die de raad ontvangt, is beknopt en verloopt voornamelijk via de reguliere planning-en-controlcyclus. Om als rekenkamer (ondanks de ontbrekende informatie over doelbereik) toch zicht te krijgen op de doeltreffendheid van (investeringen in) onderwijshuisvesting, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van interviews met betrokken ambtenaren en schoolbesturen.

2.3 a / Oordeel over doeltreffendheid schoolbesturen: over het algemeen positief

De meningen over de doeltreffendheid van de wijze waarop nieuw- en verbouw tot stand komt, zijn positief in die zin dat zowel ambtenaren als schoolbesturen tevreden zijn over *het uiteindelijke resultaat* van de gedane investeringen en onderhoudswerkzaamheden aan schoolgebouwen. Dit blijkt uit het feit dat:

- / schoolbesturen aangeven dat acute problemen die ontstaan door achterstallig onderhoud, over het algemeen snel door de gemeente worden opgelost. Dit draagt bij aan de gemeentelijke doelstelling om een goede kwaliteit van schoolgebouwen te realiseren. Zowel ambtenaren als schoolbesturen geven aan dat de gemeente soepel is in het honoreren van onderhoudsaanvragen. Voorbeeld hiervan is het ontstaan van een lekkage aan een dak bij één van de scholen. De gemeente vergoedt daarbij ook schade 'aan de binnenkant' die geleden is door schade 'aan de buitenkant';
- / schoolbesturen die een nieuw schoolgebouw hebben gekregen, zonder uitzondering tevreden zijn over de kwaliteit van dit schoolgebouw. De nieuwe schoolgebouwen zijn volgens ambtenaren en schoolbesturen gebouwd met aandacht voor duurzaamheid. Zo wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van 'warmtepompsystemen'. Dit is goed voor het milieu en scheelt in de energiekosten;
- / de gemeente investeert in multifunctioneel bouwen. Hiermee geeft zij handen en voeten aan het in hoofdstuk 1 geformuleerde doel om zich hier nadrukkelijk op te richten. Voorbeelden hiervan zijn de Brede School en het gezamenlijk gebruik van het schoolgebouw voor basisschool de Zon, waar ook een kinderopvang is wordt gehuisvest. Daarnaast heeft basisschool 't Startnest € 30.000,- ontvangen voor het verhogen van de multifunctionaliteit in combinatie met de sporthal nabij de school. Dit sluit aan bij de gedachte dat scholen voorzieningen met een brede wijkfunctie dienen te zijn.

Samengevat zijn er voldoende voorbeelden te noemen van projecten die hebben geleid tot duurzaamheid, kwaliteit en multifunctionaliteit. Tegelijkertijd blijft onduidelijk of de doelen op dit gebied *voldoende* bereikt zijn, omdat de gemeente haar doelen op dit terrein onvoldoende meetbaar heeft gemaakt (ondanks dat de doelen op het gebied van duurzaamheid *per project* wel meetbaar worden gemaakt, zie paragraaf 1.4). In hoeverre de doelen op het gebied van duurzaamheid per project worden behaald, valt buiten de scope van het onderzoek. Betrokken ambtenaren geven hierover aan dat een echte monitor na het gereedkomen van een nieuwbouwproject echter niet plaatsvindt, omdat 'het een en ander nauw samenhangt met het gebruik van het gebouw.'

2.4 / Doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid: dreigende knelpunten zichtbaar

De doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid is niet optimaal. Dit blijkt uit het feit dat schoolbesturen traagheid ervaren in de uitvoering van geplande projecten. Het uiteindelijke resultaat van de investeringen en het onderhoud is weliswaar goed, maar de tussentijdse communicatie en snelheid van uit te voeren werkzaamheden wordt als onvoldoende ervaren. Daarnaast worden gemeentelijke afwegingen

op het gebied van onderwijshuisvesting als onvoldoende transparant ervaren. Tot slot zijn schoolbesturen van mening dat het Bestuurlijk Overleg een nuttigere invulling kan krijgen.

2.4 a / Traagheid en onvoldoende transparantie in 'de weg naar het resultaat'

Een meerderheid van de schoolbesturen in Uithoorn geeft aan traagheid te ervaren in de uitvoering van de afspraken en voornemens die zijn overeengekomen in het IHP. De oorzaak hiervan ligt (volgens zowel deze schoolbesturen als de geïnterviewde ambtenaren) in een gebrek aan personele capaciteit binnen de ambtelijke organisatie. Daarbij geeft de gemeente aan dat een belangrijke reden is dat veel scholen in bestaande woonwijken liggen waardoor bij uitbreiding of nieuwbouw vaak sprake is van planologische knelpunten. Het gevolg van deze trage uitvoering is dat schoolbesturen soms in onzekerheid zitten *of* en *wanneer* de gemeente erin slaagt de geplande investeringen en onderhoudswerkzaamheden te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn:

- / onvoldoende duidelijkheid over de vraag waar het geplande nieuwe schoolgebouw voor basisschool de Regenboog komt te staan. De planning volgens het IHP is dat oplevering van dit gebouw in 2012/2013 plaatsvindt. Op dit moment is echter nog niet helder hoe de overgangssituatie georganiseerd wordt. De reden hiervan is dat de gemeente nog onvoldoende zicht heeft op de te doorlopen planologische procedures die nodig zijn voor de bedoelde nieuwbouw. Dit brengt onzekerheid bij het schoolbestuur met zich mee, maar ook bij de ouders van kinderen. De school kan immers niet naar hen communiceren wanneer en hoe de nieuwe school gerealiseerd zal zijn;
- / onvoldoende uitwerking van het accommodatiebeleidsplan. De contouren zijn geschetst maar hoe de verdere uitvoering gaat verlopen is onduidelijk. In eerste instantie was het de bedoeling om hier een uitvoeringsplan aan te koppelen, maar de gemeente is inmiddels van dat idee afgestapt;
- / gebrekkige communicatie over de Meerjarenonderhoudsplanung. Een aantal schoolbesturen weet niet van het bestaan van deze planning af, waardoor voor deze besturen onvoldoende helder is welk onderhoud zij aan hun school mogen verwachten. Daarnaast blijft voor deze schoolbesturen onduidelijk op welke wijze de gemeente onderhoudsplannen vaststelt, en op basis van welk minimaal te hanteren onderhoudsniveau dit gebeurt;
- / vertraging in het actualiseren van onderhoudsplannen. In 2009 heeft geen actualisatie van het onderhoudsplan niet plaatsgevonden, terwijl dit volgens de planning wel moet gebeuren. Hier ligt de eerder genoemde reden - de realisatie van de Brede School - aan ten grondslag. Het risico van het uitstellen van de herijking van de onderhoudsplanung is dat er achterstallig onderhoud ontstaat, omdat gemeente en school onvoldoende tijdig zicht hebben op de benodigde onderhoudswerkzaamheden.

Op het Uithoorns Directie Overleg voor primair onderwijs (UDO) hebben de schoolbesturen over bovenstaande knelpunten gesproken. Tijdens dit gesprek is uitgesproken dat de oplossing ligt in meer communicatie en transparantie, en in overleg met één contactpersoon vanuit de gemeente.

Betrokken ambtenaren herkennen de ervaren capaciteitsproblemen op het gebied van onderwijshuisvesting, en stellen dat deze voornamelijk te maken hebben met een grote hoeveelheid projecten die naast elkaar lopen. Tegelijkertijd stellen deze ambtenaren dat de gemeente sinds 2008 meer projectmatig is gaan werken, waardoor zij de genoemde problemen in de toekomst hoopt op te lossen. Bovendien moet dit helpen om in de toekomst projecten meer achter elkaar in de tijd uit te zetten (dosereren).

2.4 b / Formeel Bestuurlijk Overleg en LEA-overleg nuttig, maar kan beter

De verschillende schoolbesturen zijn over het algemeen van mening dat het Bestuurlijk Overleg (waarin gemeente en schoolbesturen expliciet overleg voeren over onderwijshuisvesting) een belangrijke overlegvorm is die haar meerwaarde heeft bewezen. Deze meerwaarde komt naar voren uit de pragmatische insteek van het overleg, en de mogelijkheid die het overleg biedt om de relaties met andere schoolbesturen 'warm' te houden. De pragmatische insteek blijkt voornamelijk uit het feit dat er ruimte is om actuele ontwikkelingen te bespreken, zoals de huidige toename van het aantal hangjongeren en inbraken. Als verbeterpunten voor het Bestuurlijk overleg noemen de schoolbesturen dat:

- / doel en functie van het Bestuurlijk Overleg duidelijker kunnen worden vormgegeven en gecommuniceerd;
- / dit overleg meer accent kan leggen op het vormen van een gezamenlijke visie op samenwerking met andere gemeenten, samenhang met andere beleidsterreinen en op te stellen prioriteiten;
- / het goed zou zijn het overleg te splitsen in een gedeelte voor PO-scholen en een gedeelte voor VO-scholen. Veel van de agendapunten zijn slechts in beperkte mate voor de VO-scholen;
- / er meer ruimte dient te zijn voor informele, bilaterale overlegvormen. Een aantal schoolbesturen geeft aan dat de gemeente en de schoolbesturen voornamelijk formeel overleg vormen, terwijl er vanuit de schoolbesturen behoefte is aan meer informeel overleg. Dit zou de slagvaardigheid in de besluitvorming ten goede moeten komen;
- / meer transparantie kan komen over de wijze waarop de gemeente besluiten neemt over onderhoudsaanvragen en investeringen ten aanzien van schoolgebouwen.

2.4 c / Financiële kaders: meer uitgaven dan Gemeentefonds

Een belangrijke vraag om te beantwoorden als het gaat om doelmatigheid, is de vraag hoe de daadwerkelijke kosten in de periode 2006-2009 zich verhouden tot de begrote budgetten uit het IHP en de inkomsten uit het Gemeentefonds.

Uitgaven in verhouding tot de inkomsten Gemeentefonds: meer uitgaven dan inkomsten

Gemeenten krijgen van het Rijk budget om uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting. Het bedrag dat gemeenten krijgen is onderdeel van het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds is opgebouwd uit een aantal clusters. Een van die clusters is Educatie. Binnen het cluster Educatie is er een subcluster Onderwijshuisvesting.

De besteding van de middelen uit het Gemeentefonds is vrij. Gemeenteraden mogen dus zelf besluiten hoe zij het budget van het Gemeentefonds, waaronder de middelen uit het subcluster Onderwijshuisvesting, verdelen over de verschillende beleidsvelden. In de praktijk blijkt regelmatig dat gemeenten minder aan onderwijshuisvesting uitgeven dan dat er binnen het subcluster Onderwijshuisvesting beschikbaar is. Volgens de Algemene Onderwijsbond (AOB) besteden alle gemeenten gezamenlijk ongeveer tachtig procent van de via het subcluster Onderwijshuisvesting beschikbare middelen.²⁰

In Uithoorn geeft de gemeente meer geld uit aan onderwijshuisvesting dan zij uit het Gemeentefonds ontvangt. Tabel 2.2 geeft aan welke bedragen de gemeente Uithoorn in de periode 2006-2009 heeft uitgegeven aan onderwijshuisvesting, afgezet tegen de omvang van het subcluster Onderwijshuisvesting.²¹

²⁰ AOB (2010) Hoe gul is mijn gemeente?. In: het Onderwijsblad, nr. 2 d.d. 30 januari 2010, pp. 27-34.

²¹ De uitkering uit het Gemeentefonds leidt tot werkelijke inkomsten. Deze zijn afgezet tegen de werkelijk lasten (in plaats van de werkelijke uitgaven). Hiervoor is gekozen omdat veel investeringen in schoolgebouwen worden geactiveerd. Dit leidt tot jaarlijkse kapitaalslasten (rentelasten + afschrijvingen). Deze lasten geven een beter beeld van de kosten van onderwijshuisvesting dan

Tabel 2.2: Inkomsten en uitgaven aan onderwijshuisvesting in Uithoorn 2006-2009 (x € 1000)					
Jaar	2006	2007	2008	2009	2006-2009
Inkomsten subcluster Onderwijshuisvesting	2.400	2.800	3.000	3.200	11.400
Totale uitgaven	3.300	5.800	3.500	4.600	17.200
Saldo	- 900	- 3.000	- 500	- 1.300	- 4.300
Verhouding uitgaven/inkomsten	137,5 %	207 %	116 %	144 %	151 %

Bron: Gemeente Uithoorn

Zowel de inkomsten als de uitgaven uit tabel 2.2 zijn niet exact gelijk aan de cijfers die het AOb hierover heeft gepresenteerd. Over alle jaren bij elkaar (2006-2009) komen de cijfers wel nagenoeg geheel overeen (verhouding uitgaven en inkomsten 153,7% volgens AOb tegenover 151% volgens bovenstaande tabel).

Tabel 2.2 maakt duidelijk dat de gemeente Uithoorn meer aan onderwijshuisvesting uitgeeft dan zij ontvangt. Al in 2006 ziet de gemeente dat zij de benodigde uitgaven voor onderwijshuisvesting niet binnen de kaders van de reguliere begroting kan dekken. Daarom besluit zij destijds om de tekorten voor een periode van twintig jaar te dekken uit het eigen kapitaal. Hiervoor krijgt de gemeente toestemming van Gedeputeerde Staten, op voorwaarde dat de gemeente 'alle wegen bewandeld om weer structurele ruimte binnen de eigen exploitatie te creëren'. Om dit te realiseren, verlaagt de gemeente de onttrekking uit het eigen kapitaal jaarlijks met € 75.000.²² Hiermee zorgt zij ervoor dat zij de volledige kosten voor onderwijshuisvesting na twintig jaar weer binnen de lopende begroting kan opvangen.

Uitgaven in verhouding tot begrotingen uit huisvestingsprogramma's niet exact duidelijk

In de jaarlijks opgestelde huisvestingsprogramma's (onderdeel van het IHP) staan de geplande uitgaven aan de schoolgebouwen weergegeven (zie hiervoor tabel 2.3 op de volgende pagina), niet de lasten die de gemeente hiervan jaarlijks terugziet in de begroting. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld een school renoveert voor € 4 miljoen leidt tot een eenmalige uitgave van € 4 miljoen. Deze uitgave wordt echter afgeschreven: in een bepaalde afschrijvingstermijn (meestal 40 jaar) ten laste gebracht van de begroting. Hoewel in het IHP het investeringsbedrag van € 4 miljoen staat vermeld, zal de gemeenteraad deze investering de komende 40 jaar in de jaarlijks budgetten voor onderwijshuisvesting terugzien in de vorm van afschrijvingen (1/40e deel van het investeringsbedrag) en de bijbehorende rentelasten. Hoewel de bedragen in het IHP consequenties hebben voor de budgetten voor onderwijshuisvesting in de exploitatie, is het niet mogelijk deze getallen op basis van de huidige verslaglegging te vergelijken. Hiervoor zou het college in een investeringsplan de kapitaallasten voor onderwijshuisvesting inzichtelijk moeten maken.

de werkelijke uitgaven. Dit omdat de uitgaven die met de investeringen samenhangen van jaar tot jaar sterk kunnen verschillen, wat een goed inzicht in de verhouding tussen inkomsten en uitgaven bemoeilijkt.

²² Jaarrekening 2006, pp.14

Tabel 2.3 - Gebudgetteerde kosten voor onderwijshuisvesting (2006-2009)	
Jaar	Budget volgens IHP ²³
2006	€ 2.042.459,-
2007	€ 3.462.839,-
2008	€ 1.909.134
2009	€ 2.666.232,-
Totaal	€ 10.080.664,-

Hoewel het voor de rekenkamer niet mogelijk is geweest om de budgetten uit het IHP af te zetten tegen de totale uitgaven, blijkt uit de interviews dat er sprake is geweest van overschrijdingen. Hoe deze overschrijdingen zich verhouden tot de specifieke overschrijdingen die de gemeente heeft gemaakt bij de bouw van de Brede School Legmeer, kan hier dan ook niet transparant worden gemaakt. Wel is duidelijk dat de kosten voor de bouw van deze Brede School aanzienlijk hoger zijn dan vooraf begroot. De totale kosten van deze bouw zijn op een bedrag van ongeveer € 21.500.000,- geraamd. Dit bedrag kan echter nog oplopen vanwege eventuele schadeclaims van aannemers.²⁴ Het negatieve saldo uit wordt, zoals beschreven tekst onder tabel 2.2, door de gemeente opgevangen in de algehele financiële huishouding.

2.5 / Beoordeling: uitvoering doeltreffend, niet doelmatig

Tabel 2.4 geeft een beoordeling van de doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid, door deze te toetsen aan de vooraf opgestelde normen. Hieruit blijkt dat het de gemeente Uithoorn doeltreffend te werk gaat in die zin dat betrokkenen aangeven dat *inspanningen uiteindelijk tot de gewenste resultaten* leiden.

Tabel 2.4 - Beoordeling van de doeltreffendheid van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid		
	Norm	Beoordeling:
5	De betrokken ambtenaren en schoolbesturen zijn van mening dat de gemeente Uithoorn er in de samenwerking met de verschillende schoolbesturen in slaagt op dusdanige manier vorm te geven aan de uitvoering van beleid dat zij de beleidsdoelen voor onderwijshuisvesting realiseert.	Voldaan. Zowel betrokken medewerkers van de gemeente als de verschillende schoolbesturen geven aan dat de gemeente erin slaagt om duurzame, multifunctioneel en kwalitatief hoogwaardige schoolgebouwen te realiseren.
6	Uit beleidsstukken/raadsstukken blijkt dat de beleidsdoelen gerealiseerd zijn.	Niet voldaan. Beleidsstukken zijn voornamelijk financieel van aard en niet gericht op het realiseren van doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten (doeltreffendheid).

Tabel 2.5 op de volgende pagina geeft een beoordeling van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid. Uit deze tabel blijkt dat deze doelmatigheid niet optimaal is. Dit komt voornamelijk doordat schoolbesturen vrijwel allemaal aangeven dat de gemeente traag is in de besluitvorming en in het nakomen van afspraken. Ook is voor schoolbesturen niet altijd duidelijk wie hun contactpersoon is.

²³ De cijfers in deze kolom zijn overgenomen uit de huisvestingsprogramma's die voor het desbetreffende jaar geldig waren.

²⁴ Dit bedrag en deze opmerking over eventuele schadeclaims is gebaseerd op informatie vanuit de ambtelijke organisatie.

Tabel 2.5- Beoordeling van de doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid

	Norm:	Beoordeling:
7	De gemeente volgt de opgestelde financiële en technische kaders: / met betrekking tot renovatie/aanpassing/nieuwbouw; / met betrekking tot groot- en klein onderhoud aan onderwijshuisvesting.	Beperkt voldaan. Als het gaat om de <i>financiële</i> kaders geeft de gemeente meer uit dan volgens het Gemeentefonds beschikbaar wordt gesteld. Als het gaat om de <i>technische</i> kaders, is het voor de rekenkamer onmogelijk gebleken om op basis van objectieve gronden (evaluaties, rapportages) te bepalen of de technische kaders zijn gevolgd.
8	Er is sprake van een doelmatige samenwerking (tijd). Dit blijkt uit: / de wijze waarop in concrete gevallen met inconsistenties in de bekostingssystematiek omgegaan wordt; / het doeltreffend en doelmatig functioneren van het Bestuurlijk Overleg. Afspraken worden gemaakt, vastgelegd en uitvoering wordt gecontroleerd; / het draagvlak voor de (algemene) afspraken die gemeente en scholen over onderwijshuisvesting hebben gemaakt; / de afspraken die de gemeente met de afzonderlijke scholen heeft gemaakt over onderwijshuisvesting zijn geüniformeerd (niet te grote verschillen onderling); / snel verricht noodzakelijk klein- en groot onderhoud.	Beperkt voldaan. Schoolbesturen geven aan dat de gemeente traag is in het uitvoeren van gemaakte afspraken en het afwikkelen van formaliteiten. Daarnaast noemen zij dat voor hen niet altijd duidelijk is wie hun eerste aanspreekpersoon is (college, ambtenaren) en dat zij vinden dat het doel van het Bestuurlijk Overleg duidelijker mag worden omschreven. Tegelijkertijd leeft de inconsistentie bekostingssystematiek van de inzet van middelen voor onderhoud nauwelijks, doordat de gemeente genereus is in het inwilligen van onderhoudsaanvragen. Ook zijn afspraken geüniformeerd en vindt er financiële gelijkstelling plaats.

3 Sturing door college en raad

Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk op welke wijze college en raad sturen op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Meer specifiek geeft dit hoofdstuk weer op welke wijze het college toezicht houdt op de goede uitvoering, en op welke rolverdeling hierin tussen raad en college zichtbaar is. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op deelvragen 8 t/m 10, die luiden:

8. *Hoe houdt het college toezicht op de uitvoering van beleid, inclusief de financiële en technische kaders?*
9. *Op welke wijze legt het college verantwoording af aan de raad over de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid?*
10. *Hoe vult de gemeenteraad zijn toezichthoudende en controlerende taak in als het gaat om onderwijshuisvesting?*

3.1 / Rol van het college: toezicht door overleg, rapportages en bespreking ontwikkelingen

Het college houdt op drie manieren toezicht op de wijze waarop de gemeente vorm geeft aan haar taken op het gebied van onderwijshuisvesting. In de eerste plaats heeft de verantwoordelijke portefeuillehouder informeel overleg met betrokken (beleids)ambtenaren over ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting.

In de tweede plaats is het college op projectbasis betrokken bij investeringstrajecten in nieuwbouw of verbouw van scholen. Deze betrokkenheid komt tot uiting doordat de verantwoordelijk portefeuillehouder voor ieder investeringstraject onderdeel uitmaakt van een stuurgroep. Deze stuurgroep neemt beslissingen over de inhoudelijke en financiële voortgang van investeringsprojecten. Deze groep bestaat - naast de portefeuillehouder - uit een afvaardiging van de desbetreffende schooldirectie en het desbetreffende schoolbestuur, een bouwkundig projectleider, een betrokken ambtenaar vanuit de gemeente. Daarnaast ontvangt het gehele college periodieke voortgangsrapportages van de lopende investeringsprojecten. In deze voortgangsrapportages dient de betrokken ambtenaar (gemeentelijk projectleider) inzicht te geven in de over- en onderuitputting van budgetten. Daarnaast dienen deze rapportages te laten zien in welke fase het project zich bevindt. De rapportages dienen te worden vergezeld door een bestuurlijk beslidsdocument, zoals een collegevoorstel (waarin staat of het college de voortgangsrapportage dient vast te stellen of ter kennisgeving dient aan te nemen).²⁵

In de derde en laatste plaats houdt het college toezicht door te besluiten over knelpunten die zich op het gebied van onderwijshuisvesting voordoen. Voorbeelden hiervan is de komst van de Koningin Emmaschool, die de gemeente in eerste instantie (helaas tevergeefs) heeft proberen tegen te houden. In veel gevallen informeert het college ook de raad over deze knelpunten en ontwikkelingen (zie paragraaf 3.2).

Het college ontvangt geen periodieke informatie over de mate waarin de gemeente 'op koers ligt' in het behalen van gemeentelijke doelen (namelijk de in hoofdstuk 2 genoemde doelen over het creëren van hoogwaardige, multifunctionele en duurzame voorzieningen).

3.2 / Rol van de raad: reguliere planning-en-control-cyclus, ontwikkelingen en knelpunten

De raad is op twee manieren betrokken bij de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting. In de eerste plaats is de raad betrokken via de reguliere planning-en-control-cyclus. Meer specifiek stelt de raad jaarlijks het budget voor onderwijshuisvesting beschikbaar via de

²⁵ Projectwijzer Gemeente Uithoorn, 23 maart 2010

programmabegroting (vooraf) en behandelt zij verantwoordingsinformatie over daadwerkelijk gemaakte kosten via de jaarrekening (achteraf). In de tweede plaats is de raad 'ad hoc' betrokken geweest bij besluitvorming over projecten en ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan. Voorbeelden hiervan zijn beslissingen over het wel of niet huisvesten van 'nieuwe' scholen en het aanwenden van reserves voor taken op het gebied van onderwijshuisvesting (conform de onder paragraaf 2.4 genoemde regeling).

De raad stelt het belangrijkste kader over onderwijshuisvesting, het IHP, niet vast. Reden hiervoor is dat college en raad onderwijshuisvesting primair als een uitvoeringsgerichte taak zien en deze daarom meer 'des colleges' vinden. Daarnaast behandelt de raad geen (periodieke) informatie over de vraag of gemeentelijke doelstellingen zijn behaald. Ook heeft de raad geen overkoepelende kaders gesteld over de vraag hoe de gemeente om dient te gaan met de vele investeringsopgaven waar zij voor staat, of de minimale onderhoudsniveaus die de gemeente wenst te hanteren.

3.2 a / Informatievoorziening planning-en-control-cyclus: niet volledig inzicht voor raad

De reguliere planning-en-control-cyclus geeft in beperkte mate inzicht in de inhoudelijke en financiële voortgang van de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het feit dat de verschillende verantwoordingsdocumenten niet duidelijk maken in hoeverre de gemeente haar doelen op het gebied van multifunctioneel, duurzaam, integraal en kwalitatief hoogwaardig bouwen behaald.

In de programmabegrotingen staat in alle gevallen welke bedragen de gemeente beschikbaar stelt voor (*groot*) *onderhoud* aan schoolgebouwen. De jaarrekeningen maken echter niet altijd expliciet duidelijk welke kosten de gemeente daadwerkelijk voor onderhoud heeft gemaakt.

Programmabegrotingen en jaarrekeningen geven wisselend duidelijkheid over onderhoudsgelden

Tabel 3.1 maakt inzichtelijk hoeveel geld de gemeente volgens de programmabegroting jaarlijks budgetteert voor groot onderhoud en welke kosten zij daadwerkelijk maakt (volgens de jaarrekening, aangevuld met informatie uit de ambtelijke reactie).

Tabel 3.1 - Begrote en bestede middelen voor (groot) onderhoud schoolgebouwen Uithoorn			
Jaar	Begroot ²⁶	Werkelijk ²⁷	Vershil
2006	€ 216.000,-	€ 121.952,-	- € 94.048,-
2007	€ 196.000,-	€ 503.341,-	- € 307.341,-
2008	€ 328.500,-	€ 463.955,-	- € 135.455,-
2009	€ 383.276,- ²⁸	€ 453.721,-	- € 70.445,-
Totaal	€ 1.123.776,-	€ 1.542.969,-	- € 418.920,-

Uit tabel 3.1 blijkt dat de gemeente in drie van de vier jaren meer aan onderhoud heeft besteed dan vooraf gebudgetteerd. Overigens maken twee van de vier programmabegrotingen (uit 2006 en 2009) expliciet dat

²⁶ De begrootte bedragen voor 2007 en 2009 zijn aangepast op basis van de ambtelijke reactie.

²⁷ De uitgaven voor onderwijshuisvesting stonden voor 2007 en 2009 vermeld in de programmarekeningen. Voor 2006 en 2008 waren de bedragen niet opgenomen in de programmarekeningen en dus onbekend. In het ambtelijk wederhoor zijn de werkelijke uitgaven ons door de gemeente toegezonden. De bedragen voor 2007 en 2009 wijken af van de bedragen die zijn opgenomen in de programmarekeningen voor 2007 en 2009.

er van het begrote bedrag ook andere kosten worden betaald die niet (direct) met onderwijshuisvesting te maken hebben. Hierdoor blijft het exact begrote bedrag voor onderhoud onduidelijk.

Tot slot maakt tabel 3.1 duidelijk dat de begrote en bestede bedragen aan (groot) onderhoud in de loop der jaren zijn gestegen. De verwachting is dat deze stijging de komende jaren zal aanhouden, doordat de nu relatief nieuwe schoolgebouwen steeds ouder zullen worden. De nadruk komt dan meer op het onderhoud, en minder op investeringen te liggen.

Programmabegrotingen en jaarrekeningen geven geen expliciete weergave van investeringen

De documenten in het kader van de planning-en-control-cyclus (programmabegroting, jaarrekeningen en voortgangsrapportages) geven beperkt inzicht in de inhoudelijke en financiële resultaten van investeringen. Dit blijkt uit het feit dat de programmabegrotingen en jaarrekeningen *niet* duidelijk maken in hoeverre de gemeente er in slaagt om vooraf opgestelde inhoudelijke doelstellingen (bijvoorbeeld uit het IHP, het Bouwkundig beleidsplan, het accommodatiebeleid en het jeugdbeleid) te behalen. De programmabegroting noemt wel een aantal te behalen doelen (die overigens slechts beperkt ingaan op onderwijshuisvesting), maar geeft onvoldoende weer of de gemeente deze behaald. Zo wordt uit de programmabegrotingen en jaarrekeningen niet duidelijk of de gemeente op koers ligt in haar streven om duurzaam en multifunctioneel te bouwen.

De begrotingen en jaarrekeningen uit de periode 2006 tot en met 2009 maken *wel* inzichtelijk:

- / wat voor de raad relevante ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting zijn, en wat de raad hier in een eerder stadium al over besloten heeft (zie paragraaf 3.2.b).
- / hoeveel geld de gemeente uit haar eigen kapitaal heeft besteed aan onderwijshuisvesting (conform de door de provincie goedgekeurde betalingsconstructie). Zo vermeldt de programmabegroting 2006 dat de gemeente een onttrekking uit de reserves voorziet van € 1.824.000,- voor onderwijshuisvesting. Uit de jaarrekening van dat jaar wordt duidelijk dat in werkelijkheid een bedrag van € 1.624.736 uit deze reserves is onttrokken.²⁹

In sommige gevallen maken de jaarrekeningen tevens duidelijk welke investeringen er in het desbetreffende jaar zijn gedaan. Zo geven deze jaarrekeningen een aantal keer een tekstuele opsomming van de projecten die lopend zijn of zijn afgerond. Zo komt de voortgang van de realisatie van de Brede School Legmeer een aantal keer aan de orde. De precieze aard van de lopende projecten en investeringen wordt in een aantal gevallen echter niet duidelijk. Ook besteedt de ene jaarrekening beduidend meer aandacht aan dit thema dan de andere jaarrekening.

Voortgangsrapportages: wel informatie over vertragingen en ontwikkelingen, gevolgen onduidelijk

De voortgangsrapportages die de raad in de jaren 2006-2009 heeft behandeld, gaan in op ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting die (mogelijk) budgetoverschrijding als gevolg hebben. Daarnaast geven deze rapportages (als hier aanleiding voor is) eventuele vertragingen in investeringsprojecten weer. Een voorbeeld hiervan is de informatie uit de eerste voortgangsrapportage 2007, die spreekt van ontwikkelingen 'die nopen tot een aanpassing van enige berekeningen (...) op het gebied van tijdelijke huisvesting en onderhoud'.³⁰ Concreet gaat het in deze rapportage om ontwikkelingen die te maken hebben met vertragingen in de bouw van de Brede School en capaciteitsproblemen bij basisschool de Kwikstaart. Ook in de najaarsnota staat de stand van zaken rondom de Brede School uitvoerig beschreven.

De verschillende voortgangsrapportages gaan niet expliciet in op de vraag welke gevolgen eventuele vertragingen in projecten hebben voor het bereik van *beleidsinhoudelijke* doelstellingen.

²⁹ Programmarekening 2006, pp. 7

³⁰ Eerste voortgangsrapportage 2007. pp. 5 en 6

3.2 b / Besluitvorming over 'ad hoc' ontwikkelingen buiten de planning-en-control-cyclus

Ook buiten de reguliere planning-en-control-cyclus vindt er binnen de raad regelmatig besluitvorming over specifieke vraagstukken op het gebied van onderwijshuisvesting plaats. Voorbeelden hiervan zijn de voorstellen van het college om:

- / te komen tot de eerder genoemde financiële constructie waarbij over een periode van twintig jaar financiële middelen uit de reserves worden aangewend om investeringen in de huisvesting van onderwijs te dekken (2006);
- / in eerste instantie niet akkoord te gaan met de huisvesting van de Koningin Emmaschool binnen de grenzen van de gemeente Uithoorn. De raad besluit conform het voorstel van het college, maar na een juridische procedure bepaalt de Raad van State dat de gemeente Uithoorn toch een voorziening voor deze Koningin Emmaschool dient te realiseren;
- / de aanvraag voor de komst van de zelfontwikkelingschool af te wijzen. Ook hier besluit de raad conform het voorstel (2009).³¹

3.3 / Beoordeling: sturing voornamelijk op projectbasis, niet op het doelrealisatie

Tabel 3.2 geeft de beoordeling weer van de sturing op onderwijshuisvesting door college en raad.

Tabel 3.2: Beoordeling van de wijze waarop raad en college sturen op de uitvoering		
	Norm:	Beoordeling:
9	Het college houdt toezicht op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid (inclusief de hieraan verbonden technische en financiële kaders) doordat zij minimaal eens per kwartaal informatie behandelt over: / de mate waarin beoogde beleidsdoelstellingen zijn behaald; / eventuele knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid; / te nemen maatregelen om deze eventuele knelpunten weg te nemen.	Grotendeels voldaan. Het college ontvangt geen structurele informatie over de mate waarin beleidsinhoudelijke doelen worden behaald. Wel wordt het - door middel van voortgangsrapportages en informeel overleg - op de hoogte gesteld van knelpunten en maatregelen die zich voordoen.
10	Het college legt (bijvoorbeeld in de jaarrekeningen) verantwoording af aan de raad over: / de mate waarin beoogde beleidsdoelstellingen zijn behaald; / eventuele knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid; / genomen maatregelen om deze eventuele knelpunten weg te nemen.	Beperkt voldaan. Verantwoordingsinformatie van het college naar de raad (achteraf) beperkt zich tot het benoemen van lopende projecten en eventuele knelpunten. Er vindt geen verantwoording plaats over doelbereik. Ook ontbreken structurele overzichten waarin werkelijke kosten worden afgezet tegen budgetten.

³¹ 3.1 basisschool SZU, 25 juni 2009

11	Het college informeert de raad d.m.v. bestuursrapportages en afzonderlijke rapportages over: / ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor het behalen van doelstellingen; / afwijkingen die een dreigende overschrijding van beschikbare budgetten betekenen.	Beperkt voldaan. Voortgangsrapportages gaan wel in op afwijkingen die een dreigende overschrijding van beschikbare budgetten betekenen. Ze gaan echter niet (expliciet) in op ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor het behalen van inhoudelijke doelstellingen.
12	Uit informatievoorziening van het college en uit raadsstukken blijkt dat er discussie plaatsvindt in de raad over onderwijshuisvesting (voortgang, bijsturing) en dat er besluitvorming plaatsvindt over onderwijshuisvestingsbeleid.	Grotendeels voldaan. Deze discussie en uitwisseling vindt wel plaats als het gaat om afzonderlijke 'ad hoc' ontwikkelingen die zich op het gebied van onderwijshuisvesting voordoen. Aangezien er echter weinig sturing plaatsvindt op het gebied van doelrealisatie, vindt hier in de raad ook geen discussie over plaats.

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

In de onderstaande tabellen staan de normen die wij tijdens het onderzoek hanteren. Achter iedere norm staat de deelvraag die de norm moet helpen te beantwoorden.

Normen over de inhoud van het beleid voor onderwijshuisvesting		
	Norm:	Deelvraag:
1	College en/of raad hebben beleidsdoelen en uitgangspunten voor onderwijshuisvesting vastgesteld. Deze doelen: / zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd ³² ; / zijn gekoppeld aan een kaderstellende visie op de gewenste vorm en inhoud van het onderwijs. ³³	1 & 2
2	De gemeente onderbouwt het realiteitsgehalte van technische kaders, financiële ramingen en afspraken met externen die ten grondslag liggen aan het onderwijshuisvestingsbeleid (er zijn alternatieven overwogen).	2
3	In het onderwijshuisvestingsbeleid (in brede zin) is vastgelegd wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de scholen ten aanzien van: / de ontwikkeling van het onderwijshuisvestingsbeleid; / de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid; / de bekostiging van onderwijshuisvestingsbeleid (groot en klein onderhoud).	3
4	De raad heeft (de genoemde doelstellingen in) het onderwijshuisvestingsbeleid expliciet besproken, behandeld en vastgesteld (dit beleid is niet als hamerstuk afgehandeld).	4

Normen over de doeltreffendheid van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid		
	Norm:	Deelvraag:
5	De betrokken ambtenaren en schoolbesturen zijn van mening dat de gemeente Uithoorn er in de samenwerking met de verschillende schoolbesturen in slaagt op dusdanige manier vorm te geven aan de uitvoering van beleid dat zij de beleidsdoelen voor onderwijshuisvesting realiseert.	6
6	Uit beleidsstukken/raadsstukken blijkt dat de beleidsdoelen gerealiseerd zijn.	6

³² Specifiek = eenduidig uitlegbaar, niet voor meerdere interpretaties vatbaar

Meetbaar = Aangegeven wordt middels welke meetbare/observeerbare voorwaarden kan worden bepaald of het doel is bereikt

Tijdgebonden = er is een tijdslimiet gegeven binnen welke het doel bereikt moet zijn

³³ Visie = uitgesproken mening over onderwijs en hoe vorm en inhoud van onderwijs zouden moeten zijn (idealiter)

Gekoppeld = beleid komt voort uit de aspecten die in de visie zijn benoemd

Normen over de doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid		
	Norm:	Deelvraag:
7	De gemeente volgt de opgestelde financiële en technische kaders: / met betrekking tot renovatie/aanpassing/nieuwbouw; / met betrekking tot groot- en klein onderhoud aan onderwijshuisvesting.	5
8	Er is sprake van een doelmatige samenwerking (tijd). Dit blijkt uit: / de wijze waarop in concrete gevallen met inconsistenties in de bekostingssysteematiek omgegaan wordt; / het doeltreffend en doelmatig functioneren van het OOGO; afspraken worden gemaakt, vastgelegd en uitvoering wordt gecontroleerd; / het draagvlak voor de (algemene) afspraken die gemeente en scholen over onderwijshuisvesting hebben gemaakt; / de afspraken die de gemeente met de afzonderlijke scholen heeft gemaakt over onderwijshuisvesting zijn geüniformeerd (niet te grote verschillen onderling); / noodzakelijk klein- en groot onderhoud kan snel worden verricht.	7

Normen over de wijze waarop raad en college sturen op de uitvoering		
	Norm:	Deelvraag:
9	Het college houdt toezicht op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid (inclusief de hieraan verbonden technische en financiële kaders) doordat zij minimaal eens per kwartaal informatie behandelt over: / de mate waarin beoogde beleidsdoelstellingen zijn behaald; / eventuele knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid; / te nemen maatregelen om deze eventuele knelpunten weg te nemen.	8
10	Het college legt (bijvoorbeeld in de jaarrekeningen) verantwoording af aan de raad over: / de mate waarin beoogde beleidsdoelstellingen zijn behaald; / eventuele knelpunten die zijn ontstaan in de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid; / genomen maatregelen om deze eventuele knelpunten weg te nemen.	9
11	Het college informeert de raad d.m.v. bestuurs-/ afzonderlijke rapportages over: / ontwikkelingen die een bedreiging vormen voor het behalen van doelstellingen; / afwijkingen die een dreigende overschrijding van beschikbare budgetten betekenen.	9
12	Uit informatievoorziening van het college en uit raadsstukken blijkt dat er discussie plaatsvindt in de raad over onderwijshuisvesting (voortgang, bijsturing) en dat er besluitvorming plaatsvindt over onderwijshuisvestingsbeleid.	10

Bijlage 2. Bronnen

Om de benodigde gegevens en informatie voor dit onderzoek te verzamelen, zijn interviews afgenomen en documenten bestudeerd.

Interviews

Naam	Functie	Datum interview
Schoolbesturen PO:		
Dhr. Kwantes	Directeur Stichting ICBO	6 juli 2010
Dhr. Bouma	Directeur SKO De Kwakel	6 juli 2010
Dhr. Woerden	Directeur SBO De Dolfijn	7 juli 2010
Dhr. Verheij	Namens stichting AURO	7 juli 2010
Dhr. Scheulderman	Directeur Jenaplanschool 't Startnest	8 juli 2010
Schoolbesturen VO: *		
Mevr. Halkers	Directeur Koningin Emma school	6 juli 2010
Dhr. Jaegers	Directeur SG Thamen	7 juli 2010
Beleidsmedewerkers:		
Dhr. Gerritsen	Cluster Projectontwikkeling	16 juni 2010
Dhr. Groot	Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling	16 juni 2010
Dhr. Schrandt	Cluster Financiën	18 augustus 2010
Wethouders:		
Mevr. Oudshoorn - van Egmond	Voormalig wethouder, portefeuillehouder onderwijs	28 juli 2010
Mevr. Zijlstra	Huidig wethouder, portefeuillehouder onderwijs	8 september 2010

* De heer Van Vuuren van het Alkwin Kollege kon wegens omstandigheden niet deelnemen aan het telefonisch interview.

Documenten

- / VOS/ABB (2010), *Onderzoek naar uitgaven onderwijshuisvesting*. Gedownload op 28 april 2010, <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/actueel/nieuws/item/artikel/14913/1>;
- / Douma, L., Kersten, A., Van der Mee, G. en R. Sikkes (2010). Hoe gul is mijn gemeente? *Ons Onderwijs*;
- / Voorzieningen onder Dak, integraal accommodatiebeleid Uithoorn (2008);
- / Nota Strategische Hoofdlijnen Uithoorn 2004-2014;
- / Alle kansen nu voor later, integraal jeugdbeleid gemeente Uithoorn 2008-2012 ;
- / Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Uithoorn (2006);
- / Integraal Huisvestingsplan 2009 Primair en Voortgezet Onderwijs gemeente Uithoorn (2008);
- / Bouwkundig beleidsplan scholen (2004);
- / Nota Visie op brede wijksteunpunten in de gemeente Uithoorn (2006);
- / Raadsbesluit van 23 november 2006, nr. 4.2.3;
- / Verordening Overleg Lokaal Onderwijsbeleid (2007);
- / Onderzoek Brede School Uithoorn, Jacques Necker (2009);

- / www.zelfontwikkelingsonderwijs.nl;
- / Programmabegroting 2006, 2007, 2008 en 2009;
- / Programmarekening en programmaverslag 2006, 2007, 2008 en 2009;
- / Projectwijzer gemeente Uithoorn (2010);
- / Voortgangsrapportages (eerste en tweede) 2006, 2007, 2008 en 2009.