

Rekenkameronderzoek 'Onderwijshuisvesting en schoolgebouwen'

Gemeente Velsen

Kenmerk: 980049/20131114TN01

Versie: definitief vastgesteld

Datum: 10 december 2013

Team

- Thomas Nobel
- Maarten Groenen

ICSadviseurs

+31 (0)88 235 04 27
Zekeringstraat 46
1014 BT Amsterdam
Postbus 59112
1040 KC Amsterdam
www.icsadviseurs.nl



Inhoud

1. Introductie.....	4
1.1 Aanleiding en vraagstelling	4
1.2 Leeswijzer.....	4
2. Proces en aanpak van het Rekenkameronderzoek.....	5
2.1 Scope van het onderzoek.....	5
2.2 Procesverloop van het onderzoek.....	5
2.3 Proces van dataverzameling	6
3. Gemeenten en onderwijshuisvesting; het kader.....	7
3.1 Wettelijke taken gemeente.....	7
3.2 Wettelijke taken schoolbesturen	8
3.3 Taken onderwijshuisvesting.....	8
3.4 Bekostiging taken gemeente.....	8
3.5 Bekostiging taken schoolbesturen	9
3.6 Specifieke wetenswaardigheden	9
3.7 Veranderingen sinds 1997	10
4. Bevindingen.....	11
4.1 Bevindingen: Beleid	11
4.2 Bevindingen: Financiën	16
4.3 Bevindingen: Resultaat	19
5. Analyse	24
5.1 Analyse: Beleid.....	24
5.2 Analyse: Financiën.....	28
5.3 Analyse: Resultaat	31
6. Beantwoording onderzoeksvraag	36
6.1 Deelvraag 1: Beleid.....	36
6.2 Deelvraag 2: Financiën.....	37
6.3 Deelvraag 3: Resultaat.....	39
6.4 Deelvraag 4: Suggesties en aanbevelingen	39
6.5 Beantwoording onderzoeksvraag.....	41
Bijlage 1: Documentenlijst	42
Bijlage 2: Interviews	43
Bijlage 3: Zienswijze college op concepteindrapport	44

1. Introductie

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In het werkprogramma 2012-2013 heeft de rekenkamercommissie besloten prioriteit te geven aan een onderzoek naar de “huisvesting van onderwijs en het onderhoud van schoolgebouwen”. Zij heeft voor het onderzoek de volgende (hoofd-) onderzoeksvraag geformuleerd:

Resulteert de wijze waarop de gemeente Velsen op dit moment omgaat met de onderwijshuisvesting in de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen?

De hoofdvraag is de samenvatting van de volgende vier deelvragen:

1. **Beleid;** Welk beleid ligt er in de gemeente Velsen aan onderwijshuisvesting ten grondslag, wat houdt de gemeente aan als aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau, op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan hen ter beschikking?
2. **Financiën;** Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijs-huisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente hierop toezicht?
3. **Resultaat;** Is het huisvestingsniveau op een aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau en in welke mate zijn de betrokken partijen hierover (on)tevreden?
4. **Suggesties en aanbevelingen;** Welke maatregelen kunnen de effectiviteit en efficiency van de inzet van middelen voor de huisvesting van scholen in Velsen vergroten?

Doelstelling van het onderzoek is een rapport als resultaat dat een oordeel geeft over de wijze waarop de gemeente Velsen omgaat met de onderwijshuisvesting en of deze wijze resulteert in de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen.

Een belangrijk aspect hierbij is dat het onderzoek zal leiden tot suggesties en aanbevelingen voor eventueel gewenste aanpassingen van het beleid, het beleidsinstrumentarium en, indien noodzakelijk, de uitvoeringsorganisatie.

1.2 Leeswijzer

Na dit hoofdstuk volgt een hoofdstuk over hoe het Rekenkameronderzoek is aangepakt. Vervolgens is een hoofdstuk opgenomen met daarin het algemene kader waarin onderwijs huisvesting in Nederland is geregeld. Dit derde hoofdstuk vormt de basis waarop het functioneren van de gemeente Velsen binnen dit thema is onderzocht. Tevens biedt het de lezer een inzicht in de regelgeving, taken en verantwoordelijkheden en een historisch perspectief.

Hoofdstuk vier is een opsomming van feitelijke gegevens dan wel bevindingen van het onderzoekers naar aanleiding van het doen van de inventarisatie van beschikbare documenten en het voeren van interviews. Deze opsomming heeft een zogenaamde technische validatie ondergaan, waarbij door de gemeente getoetst is op juistheid van de bevindingen.

Hoofdstuk vijf betreft een analyse op basis van de bevindingen. Het bevat een uiteenzetting van constatering en voorlopige conclusies op basis van de analyse. Net als het hoofdstuk over bevindingen is ook dit hoofdstuk opgebouwd op basis van de drie hoofdpijlers ‘beleid’, ‘financiën’ en ‘resultaat’.

Het laatste hoofdstuk tenslotte bevat de daadwerkelijke beantwoording van de onderzoeksvraag en de daaronder vallende deelvragen, gesteld door de Rekenkamer.

2. Proces en aanpak van het Rekenkameronderzoek

2.1 Scope van het onderzoek

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 van het Rijk naar de gemeenten gedecentraliseerd. Deze verantwoordelijkheid betreft eveneens de huisvesting van gymnastiekonderwijs. Door de Rekenkamercommissie is aangegeven dat de scope van het onderzoek de volledige verantwoordelijkheid van de gemeente betreft. Hierbij is tevens aangegeven dat het onderzoek het tijdvak van 2009 tot heden bestrijkt.

2.2 Procesverloop van het onderzoek

Op basis van de hoofdvraag en de gedefinieerde deelvragen vanuit de Rekenkamer is gekomen tot een Toetsingskader die een operationalisering vormde van de aan de onderzoekers gestelde vragen. Tijdens een startoverleg tussen de Rekenkamercommissie en het onderzoeksteam van ICSadviseurs heeft afstemming plaatsgevonden over de procesaanpak en het onderzoekskader.

Om een goed beeld te krijgen van de onderwijshuisvesting in Velsen en het hierover gevoerde beleid door de gemeente is een inventarisatie gemaakt van bestaande documenten. Vervolgens zijn interviews gehouden met betrokken schoolbesturen en een vertegenwoordiging vanuit de gemeente. Hiervan zijn interviewverslagen opgesteld die door de gesprekspartners zijn gevalideerd.

Op basis van de gevalideerde interviewverslagen en onze indrukken en constatering van de inventarisatie kwamen wij tot beantwoording van de uitvraag. Daarna gaven wij een oordeel over de wijze waarop de gemeente Velsen omgaat met de onderwijshuisvesting en of deze wijze resulteert in de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen. Ten slotte deden wij suggesties en aanbevelingen voor eventueel gewenste aanpassingen van het beleid, het beleidsinstrumentarium en, indien noodzakelijk, de uitvoeringsorganisatie. Onze resultaten, verwoord in een rapportage, zijn gepresenteerd en besproken met de Rekenkamercommissie

Schematisch ziet de gevolgde aanpak er als volgt uit:



2.3 Proces van dataverzameling

Door de gemeente is op basis van een gegevensvraag vanuit ICSadviseurs een set aan digitale documentatie aangeleverd op het gebied van onderwijshuisvesting vanaf 2009. Ten aanzien van financiële informatie heeft de gemeente hiertoe een door ons ontwikkeld format ingevuld. Daarnaast is door de onderzoekers gebruik gemaakt van het openbare Raadsinformatiesysteem voor aanvullende informatie als Raadsbesluiten, moties en collegeberichten. Gedurende het onderzoek is door de onderzoekers een aanvullende gegevensvraag gesteld aan de gemeente. Tevens is aan schoolbesturen, daar waar relevant en aangehaald in interviews, om aanvullende stukken en extra achtergrondinformatie gevraagd. In bijlage 1 is een lijst met geraadpleegde documenten opgenomen.

Alle in de gemeente Velsen actief zijnde schoolbesturen (vertegenwoordiging van) zijn vervolgens door de onderzoekers geïnterviewd. Ook met een aantal bij onderwijshuisvesting betrokken personen vanuit de gemeente zijn gesprekken gevoerd.

De interviews vonden bilateraal plaats met het onderzoeksteam vanuit ICSadviseurs. Van elk interview is een verslag opgesteld met daarin de belangrijkste uitspraken en opvallende constatering. Het verslag is vervolgens door alle geïnterviewde personen gevalideerd. Het gevalideerde verslag van elk interview maakte vervolgens onderdeel uit van de onderzoeksgegevens waar de onderzoekers zich op baseren. De verslagen als zodanig zijn niet opgenomen in voorliggende rapportage of anderszins verspreid.

Een lijst met partijen en vertegenwoordigers die door het onderzoeksteam van ICSadviseurs zijn geïnterviewd is opgenomen in bijlage 2.



3. Gemeenten en onderwijshuisvesting; het kader

De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs is verdeeld tussen de gemeente en de schoolbesturen. Deze verdeling is wettelijk verankerd en gekoppeld aan financiële stromen. Om te kunnen beoordelen of de gemeente een goede invulling geeft aan haar taken en verantwoordelijkheden worden in deze toelichting de volgende aspecten beschreven:

- wettelijke taken gemeente;
- wettelijke taken schoolbesturen;
- bekostiging taken gemeente;
- bekostiging taken schoolbesturen;
- specifieke wetenswaardigheden;
- veranderingen sinds 1997.

3.1 Wettelijke taken gemeente

Op 1 januari 1997 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeente. Vanaf deze decentralisatie ligt de zorgplicht voor onderwijshuisvesting bij de gemeente. Deze zorgplicht van de gemeente is vastgelegd in de Wet op het Primair Onderwijs, Wet op Voortgezet Onderwijs en Wet op de Expertise Centra. De wettelijke zorgplicht houdt in dat de gemeente dient te zorgen voor:

- adequate huisvesting van alle leerlingen van die scholen, die op het grondgebied van de betreffende gemeente zijn gelegen;
- het vervangen, onderhouden of aanpassen van gebouwonderdelen die noodzakelijk zijn om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen (of de vergoeding daarvan);
- het vergoeden van de eerste aanschaf van onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair.

Om aan deze wettelijke zorgplicht te voldoen is vastgelegd dat de Raad bij verordening een regeling moet vaststellen waarin onder andere de volgende zaken zijn opgenomen:

- op welke voorzieningen schoolbesturen aanspraak kunnen maken (bijv. uitbreiding);
- welke procedures gevolgd moeten worden om een voorziening aan te vragen en te beoordelen;
- op basis van welke criteria de aanvragen worden getoetst (bijv. aantal leerlingen);
- de hoogte van de budgetten voor de voorzieningen.

Alle of een deel van de betreffende taken en verantwoordelijkheden kunnen in overleg met één, meerdere of alle schoolbesturen, eventueel gedifferentieerd naar onderwijssoort, worden door gedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Hiervoor worden dan separate afspraken vastgelegd in convenanten, waarin de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de bijbehorende geldstromen worden geregeld.

Doordecentralisatie kan niet eenzijdig worden opgelegd door de gemeente, noch door een schoolbestuur worden afgedwongen.

Verder is wettelijk vastgelegd dat de gemeente en de schoolbesturen jaarlijks overleg voeren over onder andere onderwijshuisvestingsbeleid. Dit overleg wordt (meestal) het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) genoemd. Tenslotte is het College verplicht om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen.



3.2 Wettelijke taken schoolbesturen

Schoolbesturen hebben ten aanzien van de huisvesting de onderhoudsplicht. Dit betekent dat scholen verplicht zijn het gebouw ‘behoorlijk te gebruiken en onderhouden’. Ten aanzien van het onderhoud is er hierbij een verschil tussen het primair en voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs geldt het zogenaamde binnenkant - buitenkant model, waarbij de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de binnenkant. Tot 2005 gold deze verdeling ook voor het voortgezet onderwijs. Sindsdien zijn de schoolbesturen voor het Voortgezet Onderwijs verantwoordelijk voor het volledige onderhoud (en aanpassingen in het gebouw). De verdeling binnenkant - buitenkant wordt vaak vastgelegd in een demarcatielijst. Desalniettemin blijft het in de praktijk vaak onderwerp van discussie.

Schoolbesturen zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de overige taken rondom de instandhouding van het schoolgebouw. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan schoonmaak en beheer.

3.3 Taken onderwijshuisvesting

	Verantwoordelijkheid	
	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs
Materiële instandhouding (excl. onderhoud)	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud - binnenkant	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud - buitenkant	Gemeente	Schoolbestuur
Aanpassingen (binnenkant)	Gemeente	Schoolbestuur
Uitbreiding	Gemeente	Gemeente
(Vervangende) nieuwbouw	Gemeente	Gemeente
Eerste inrichting / onderwijsleerpakket	Gemeente	Gemeente

In dit verband is het vermeldenswaardig om aan te geven dat per 1 januari 2015 de overheveling in het Primair Onderwijs plaats zal vinden, waardoor een gelijkwaardige situatie als in het Voortgezet Onderwijs gaat ontstaan.

3.4 Bekostiging taken gemeente

Sinds de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten is overgedragen, ontvangt de gemeente middelen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Op basis van dertien maatstaven wordt de zogenaamde Uitkering Educatie bepaald, waaronder ook onderwijshuisvesting valt. Het bedrag dat de gemeente in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangt is niet geormerkt. Dit betekent dat deze middelen vrij mogen worden ingezet. Bij analyses op landelijk niveau wordt soms gebruik gemaakt van berekeningen op basis van het zogenaamde “fictief budget”, dat is het bedrag dat aan het Gemeentefonds voor deze taken is toegevoegd inclusief de latere doorwerking daarop van algemene aanpassingen in het Gemeentefonds als gevolg van bijvoorbeeld volume- en prijsontwikkelingen. Dit wordt soms ook bij gemeenten als leidraad bij doordecentralisatie-overeenkomsten gebruikt.

De onderwijswetten verplichten het College om jaarlijks een bekostigingsplafond vast te stellen. Het bekostigingsplafond is het bedrag dat het College jaarlijks beschikbaar stelt voor het bekostigen van de Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, zoals beschreven in de verordening. Als het bedrag niet toereikend is voor alle aanvragen, is het noodzakelijk prioriteiten te stellen. De wijze waarop de prioriteiten worden gesteld, is eveneens opgenomen in de verordening. De Raad dient vervolgens het bedrag dat in de begroting is opgenomen voor onderwijshuisvesting vast te stellen.

3.5 Bekostiging taken schoolbesturen

De schoolbesturen ontvangen op basis van het aantal leerlingen van het Rijk een zogenaamde lumpsumvergoeding om tal van taken uit te kunnen voeren. Een van deze taken betreft de materiële instandhouding. Op basis van het aantal leerlingen is het mogelijk om de precieze vergoeding voor de materiële instandhouding te bepalen. De verdeling van de lumpsumvergoeding over de verschillende taken is de vrijheid van het schoolbestuur. Het is echter wettelijk niet toegestaan om middelen van de lumpsumvergoeding aan te wenden voor de huisvesting anders dan waarvoor ze bedoeld zijn. Schoolbesturen mogen niet met middelen van de lumpsumvergoeding investeren in bijvoorbeeld een gebouwwitbreiding¹. De landelijke praktijk laat zien dat veel schoolbesturen niet uitkomen met de vergoeding voor de materiële instandhouding. Vooral de vergoedingen voor energie en beheer verhouden zich vaak niet met de werkelijke kosten².

3.6 Specifieke wetenswaardigheden

Omdat gemeenten steeds vaker een regierol op maatschappelijke voorzieningen en het bijbehorend vastgoed voeren, worden veelal onderwijshuisvestingsplannen meer geïntegreerd in breder gemeentelijk voorzieningen-, accommodatie- en vastgoedbeleid. Veelal is dan de onderwijshuisvesting het vertrekpunt, omdat dit een wettelijke taak is van de gemeente en worden daarbij in meer of mindere mate de voorzieningen, de accommodaties en het vastgoed voor sport, cultuur, zorg en welzijn betrokken. Eventuele doordecentralisatie van de onderwijshuisvestingstaak van de gemeente aan de schoolbesturen bemoeilijkt evenwel een meer geïntegreerde aanpak op accommodatie- en vastgoedbeleid.

Een aantal zaken rondom onderwijshuisvesting is specifiek geregeld en betreft belangrijke informatie in het kader van het onderzoek.

Het juridisch eigendom van schoolgebouwen en terreinen ligt doorgaans bij de schoolbesturen. De financiële last (rente en aflossing) en verzekeringen liggen echter bij de gemeente. Indien een gebouw en / of terrein niet meer voor onderwijs nodig is, vervalt deze door middel van het zogenaamde economisch claimrecht weer terug aan de gemeente. Hoewel de gemeente formeel geen eigenaar is van de schoolgebouwen heeft de gemeente wel de mogelijkheid om bij leegstand ruimte in medegebruik te geven ten behoeve van een andere school of andere maatschappelijke instelling.

De bekostiging van een aantal voorzieningen (door de gemeente), zoals nieuwbouw, vindt doorgaans plaats op basis van normvergoedingen uit de (model) Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (van de VNG). Uitgangspunt (van de VNG) voor de bekostiging van voorzieningen is een 'sober en doelmatig' kwaliteitsniveau³. Een concrete en actuele vertaling van dit kwaliteitsniveau ontbreekt. De normbedragen worden sinds 1997 jaarlijks bijgesteld op basis van prijsindex van de Macro Economische Verkenning (MEV - index).

Met extra eisen aan gebouwen ten aanzien van brandveiligheid, ARBO, duurzaamheid en functionaliteit wordt geen rekening gehouden. Vaak wijken de feitelijke kosten af van de normvergoeding en leidt dit tot discussie.

Momenteel is een wetwijziging in voorbereiding voor de overheveling van het buitenonderhoud (en aanpassingen) van de gemeente naar de schoolbesturen. Dit betekent dat naar verwachting de schoolbesturen per 1-1-2015 verantwoordelijk worden voor al het onderhoud aan schoolgebouwen en daarvoor tevens extra middelen zullen ontvangen.

¹ Bron: Wet op het Primair Onderwijs (artikel 148) en Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 99)

² Bron o.a.: Benchmarkonderzoek exploitatiekosten schoolgebouwen voortgezet onderwijs 2007 (Hevo bv, sector onderwijs)

³ Bron: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57431&it=2> (8 augustus 2011)



3.7 Veranderingen sinds 1997

Sinds 1997 hebben de onderstaande belangrijke veranderingen met betrekking tot onderwijshuisvesting plaatsgevonden:

- 1997 Decentralisatie van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs van het Rijk naar de gemeenten.
- 2002 Aanpassingen Onderwijskundige vernieuwingen: Gemeenten hebben niet geormerkte middelen ontvangen ten behoeve van het uitvoeren van aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat hierbij om het creëren van nevenruimten voor andere activiteiten zoals remedial teaching, schoolmaatschappelijk werk en ICT.
- 2003 Wijziging van de WVO: praktijkscholen worden opgenomen onder de WVO waarmee de gemeente de bekostigingsverantwoordelijkheid kreeg voor nevenvestigingen (VSO).
- 2005 Doordecentralisatie 'onderhoud buitenkant' naar het voortgezet onderwijs: scholen voor het voortgezet onderwijs krijgen de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van onderhoud en aanpassingen aan de buitenkant en dit wordt via de lumpsumvergoeding gecompenseerd.
- 2006 Dualisering verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad en het College, waarbij de rol van de Raad zich richt op de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies.
- 2008 Verandering ruimtebehoeftebepaling: de capaciteit van schoolgebouwen en de ruimtebehoefte van scholen worden uitgedrukt in vierkante meter bruto vloeroppervlakte in plaats van het aantal groepen. Gemeenten zijn niet verplicht dit VNG - voorstel in de verordening over te nemen.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk geven wij per deelvraag aan wat onze bevindingen zijn en welke bron hieraan ten grondslag ligt. Hierbij gaan wij zowel in op de onderzochte documenten als de gevoerde gesprekken. Ter bevordering van het onderzoek en de leesbaarheid is in overleg met de Rekenkamer afgestemd dat de deelvragen worden geclusterd aan de hand van drie hoofdpijlers, te weten: beleid, financiën en resultaat. In de volgende paragrafen zijn de bevindingen per hoofdpijler uitgewerkt.

4.1 Bevindingen: Beleid

Ten aanzien van de vraag **welk beleid er in de gemeente Velsen aan onderwijshuisvesting ten grondslag ligt** en wat zij daarbij als **aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau aanhoudt** doen wij de volgende bevindingen:

- Het “Masterplan huisvesting onderwijs 2010 - 2017” (vastgesteld op 28 januari 2010) is in de onderzoeksperiode een belangwekkend beleidsstuk met betrekking tot onderwijshuisvesting. Het Masterplan is een kader dat het gehele spectrum van onderwijshuisvesting, voor zover de gemeente daar zeggenschap en verantwoordelijkheid voor draagt, bestrijkt. Het bevat een set aan maatregelen middels veelal projectmatige investeringen dat op wijkniveau of op schoolniveau maatwerk biedt. Er is daarmee niet gekozen voor bijvoorbeeld een blauwdruk per wijk of voor alle schoollocaties. Er is op basis van prognoses, regionale ontwikkelingen en behoeften in de omgeving een plan opgesteld dat een lange termijn perspectief biedt aan Raad én betrokken schoolbesturen. Het Masterplan omvat een set aan plannen en voornemens dat financieel afgekaderd is middels een door de Raad vastgesteld budget van € 28 miljoen voor de periode 2010 - 2017.

Bij de vaststelling van het Masterplan zijn door de Raad nog twee uitgangspunten toegevoegd:

- “Geeft de prognose aan dat binnen 15 jaar meer ruimtebehoefte ontstaat dan aanwezig is, dan heeft permanente huisvesting de voorkeur”.
- “Verstrek jaarlijks aan de Raad ten behoeve van het debat over de voorjaarsnota een overzicht van het aantal noodlokalen, wanneer ze zijn neergezet en hoe lang de prognose is dat ze blijven staan”.

Één van de prioriteiten in het Masterplan is het ‘Versterkt VMBO’. Daarvoor is in het Masterplan € 8.000.000 gereserveerd.

In de interviews met de schoolbesturen is naar voren gekomen dat het Masterplan breed wordt geaccepteerd. Verder is aangegeven dat het Masterplan ervoor zorgt dat de gemeente een duidelijke koers vaart.

- Naast het Masterplan wordt het kader met betrekking tot onderwijshuisvesting ook gevormd door de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen (2010)”. In deze verordening staat onder andere beschreven op welke voorzieningen schoolbesturen aanspraak kunnen maken, op basis van welke criteria de aanvragen voor deze voorzieningen worden getoetst en de wijze van budgetbepaling bij toegekende voorzieningen. De verordening sluit grotendeels aan bij de Modelverordening zoals die opgesteld is door de VNG. Het verschil met de Modelverordening van de VNG betreft de wijze van het bepalen van de capaciteit en omvang van de ruimtebehoefte bij scholen in het (Voortgezet) Speciaal Onderwijs en bij het onderwijsleerpakket en meubilair. Beide worden in de verordening

uitgedrukt in het aantal groepen in plaats van het aantal vierkante meters bruto vloeroppervlak.

Er is geen bewuste keuze gemaakt voor deze afwijking van de Modelverordening, die voor het Primair Onderwijs in de verordening in 2010 wel is doorgevoerd. De wijze van bekostiging sluit echter wel aan bij de methodiek uit de Modelverordening van het VNG.

- In het “Visiedocument Brede scholen 2010-2014” (vastgesteld op 14 januari 2010) is de gemeentelijke visie ten aanzien van brede scholen vastgesteld. Het visiedocument vormt het beleidskader voor de periode 2010-2014 en gaat in op de rolverdeling en verwachtingen bij de ambitie om brede scholen te realiseren. “Het primaat van de brede school ontwikkeling (initiatief nemen en ontwikkelen) en het uit eindelijk realiseren, ligt bij de scholen. Scholen kunnen zelf een ontwikkelingstraject voor een brede school starten”. Voor de coördinatie van het proces brede schoolontwikkeling is door de gemeente een coördinator aangesteld. Voor de coördinatie van de opstart van brede scholen is destijds € 85.000 gebudgetteerd. Ook op dit moment is er nog een beleidsmedewerker vanuit de gemeente belast met coördinatietaken ten behoeve van brede school ontwikkeling.

Belanghebbende opmerking in het visiedocument betreft de zinsnede “huisvestingsvraagstukken van scholen en organisaties maken geen deel uit van het visiedocument. Gezien de financiële beperkingen van de gemeentelijke begroting is de conclusie dat geen extra middelen vanuit onderwijshuisvesting voor de Brede schoolontwikkeling beschikbaar kunnen worden gesteld (behoudens de stimuleringsubsidie)”. Andere opmerking in het visiedocument betreft het voornemen om in het eerste kwartaal van 2013 een evaluatie uit te voeren op het beleid ten aanzien van brede school ontwikkeling.

In juni 2010 is het collegevoorstel ‘beleidsregel subsidiëring brede scholen’ vastgesteld. Met het vaststellen van deze beleidsregel kon door scholen subsidie worden aangevraagd om een visiedocument Brede school op te stellen. Door zes scholen is een aanvraag voor subsidie ingediend. Het college heeft in november 2010 besloten deze aanvragen te honoreren. In 2011 zijn visiedocumenten ingediend bij de gemeente door de betreffende scholen.

Momenteel werkt een beleidsmedewerker van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling aan een evaluatie van de Brede schoolontwikkeling.

In meerdere interviews met schoolbesturen is aangegeven dat “de gemeente in het verleden een brede school coördinator heeft aangesteld. Dit werkte echter niet en inmiddels is de coördinator namens de gemeente weg. De besturen onderling hebben zelf een coördinator aangesteld en het ontwikkelen van brede scholen zelf ter hand genomen”. De gemeente echter geeft als reactie hierop aan “dat er steeds een beleidsmedewerker vanuit de gemeente belast is geweest met coördinatietaken ten behoeve van de brede schoolontwikkeling. Er zijn wel personele wisselingen geweest”.

- In het “Collegeprogramma 2010-2014” is beleid geformuleerd met betrekking tot onderwijshuisvesting. Ten aanzien van onderwijshuisvesting is het volgende opgenomen: “De gemeente heeft een wettelijke opdracht waar het gaat om de huisvesting van Primair en Voortgezet Onderwijs. Het College faciliteert goed onderwijs dat voor alle Velsense kinderen en jongvolwassenen bereikbaar is. Voor de komende periode stelt het college de volgende prioriteiten.

Als basis dient het Masterplan huisvesting onderwijs 2010 -2017:

- Adequate huisvesting voor het VMBO. Hiermee wordt ook aangesloten op een sterkere positionering van het maritiem onderwijs.
 - Huisvesting voor de Bosbeekschool, De Klipper, het Ichthus College en het Gymnasium Felisenum.
 - De huisvesting van de Zandloper wordt zo spoedig mogelijk samen met huisvesting van sporthal Zeewijk gerealiseerd. De gymzaal in Santpoort-Zuid wordt gerealiseerd.”
- In de ‘notitie gymnastiekvoorziening gemeente Velsen’ uit september 2006 is een voorstel opgenomen voor in het Integraal Huisvestingsplan onderwijs 2008 - 2011. In de Nota ‘sportaccommodatiebeleid voor sportief Velsen 2010-2015’ wordt ingegaan op binnensportaccommodaties voor onderwijs zoals nieuwbouw van de Waterloo gymzaal en het verbeteren van akoestiek gymzalen en sporthallen. De financiële paragraaf van de nota bevat geen financiële gegevens.
 - De beleidsmedewerkers onderwijshuisvesting werken op het gebied van de volgende thema’s beleid overstijgend samen met andere beleidsvelden zoals leerlingenvervoer, passend onderwijs, leerplicht, Centrum voor Jeugd en Gezin, stedenbouw en verkeer.

Ten aanzien van de vraag op welke wijze de gemeenteraad wordt geïnformeerd doen wij de volgende bevindingen:

- De Raad is sinds de vaststelling van het “Masterplan Onderwijshuisvesting 2010-2017” tweemaal via een apart Collegebericht geïnformeerd over de voortgang. In de Collegeberichten van 10 april 2012 en 26 juni 2013 wordt per project de stand van zaken, verwachte planning of eventuele aanpassingen van de oorspronkelijke plannen beschreven. Verder is de Raad via de volgende Collegeberichten geïnformeerd ten aanzien van onderwijshuisvesting:
 - Leerlingenprognoses primair onderwijs 2013 (op 21-03-2013)
 - Vaststellen Huisvestingsprogramma 2009, 2010, 2011 en 2012
 - Bosbeekschool (op 12-02-2013)
 - Beleidsregel Subsidiëring Brede scholen Velsen 2010-2011(op 19-11-2012)
- Naast de Collegeberichten wordt de Raad ook door middel van andere documenten geïnformeerd over onderwijshuisvesting. Voorbeelden hiervan zijn:
 - Tweede tussenrapportage 2011: De Raad is geïnformeerd over de financiële consequenties van de landelijke regeling tot verbetering van het binnenklimaat onderwijs voor de gemeente.
 - Bestuursrapportage 1e kwartaal 2012: De Raad is geïnformeerd over de locatieontwikkeling, exploitatie en planning ten aanzien van de Brede School in Velsen-Noord.
 - Perspectiefnota 2013: De Raad is geïnformeerd over de aanstaande wetswijziging in het Primair Onderwijs, waarbij de volledige verantwoordelijkheid voor het onderhoud en aanpassingen bij de schoolbesturen komt te liggen.
- Aan de Raad wordt in de Collegeberichten niet aangegeven in hoeverre de effectuering van het Masterplan (2010-2017) voor of achter ligt als het gaat om de financiële consequenties. Deze financiële informatie is wel opgenomen in jaarrekeningen en tussenrapportages.

- In een interview met de wethouder is aangegeven dat “er soms tijdens het vragenuurtje door Raadsleden vragen met betrekking tot onderwijshuisvesting worden gesteld. Ook bij het bespreken en opstellen van de jaarrekening en begroting kunnen en worden vragen worden gesteld over onderwijshuisvesting”.
- De leerling prognoses zijn in gezamenlijkheid met de schoolbesturen opgesteld. De prognoses zijn ter informatie naar de Raad gestuurd.

Ten aanzien van de vraag welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan én de vraag hoe de gemeenteraad toezicht houdt op het rechtmatig en doeltreffend besteden van gemeentelijke middelen doen wij de volgende bevindingen:

- De Raad heeft de ‘Meerjarenbegroting 2013-2016’ vastgesteld waarin ook het Onderwijshuisvesting (als hoofddoelstelling 4.2) onder is gebracht. De subdoelstelling 4.2.1 betreft het “realiseren en in stand houden van huisvestingsvoorzieningen t.b.v. jeugd en educatie”. Thema’s hierbinnen zijn:
 - Op basis van actuele prognoses tijdig en planmatig inspelen op de behoefte aan onderwijs- en andere accommodaties
 - De onderwijsgebouwen voldoen aan de normen volgens landelijke wet- en regelgeving
 - Actuele onderhoudsplanning per schoolgebouw

Meerjarenperspectief							
Bedragen x € 1.000							
Programma Jeugd en educatie	Rkening 2011	Primitieve Begroting 2012	Gewijzigde Begroting 2012	Begroting 2013	Begroting 2014	Begroting 2015	Begroting 2016
Leerplicht	268	304	304	262	260	256	255
Leerlingenvervoer	659	797	793	695	695	693	693
Lokaal onderwijsbeleid	961	928	926	936	935	931	930
Volwasseneneducatie	65	98	98	92	91	90	90
Centrum voor Jeugd en Gezin	210	346	481	828	827	826	825
Overig jeugdbeleid	1.236	1.488	1.487	1.235	1.226	1.215	1.205
Huisvesting basisonderwijs	4.398	4.329	4.325	4.716	5.079	5.056	4.971
Huisvesting voortgezet onderwijs	1.265	1.427	1.426	1.620	1.592	1.552	1.642
Exploitatieresultaat	9.090	9.718	9.839	10.382	10.706	10.621	10.811
Storting aan reserves		0	0	0	0	0	0
Onttrekking aan reserves	-222	0	0	0	0	0	0
Financieel resultaat	8.868	9.718	9.839	10.382	10.706	10.621	10.811

Meerjarenbegroting 2013-2016 versie Raad

56

- In relatie tot de ‘Stichting Openbaar Primair Onderwijs IJmond’ stelt de Raad de begroting en statutenwijzigingen vast en benoemt zij bestuursleden en leden van de Raad van Toezicht.
- Middels een Amendement op 28 januari 2009 ondertekend door VVD, PvdA, D66Velsen en CDA en vervolgens aangenomen eist de Raad jaarlijks inzicht in de mate waarop in Velsen onderwijs gehuisvest is in noodlokalen. Daarbij vraagt zij het College expliciet aan te geven hoelang de verwachting is dat ze blijven staan. In het collegebericht “stand van zaken Masterplan april 2012” wordt een opsomming gegeven van de op situatie op 1 januari van dat jaar.
- De Raad heeft op 19 november 2009 de ‘(wijziging) Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen’ vastgesteld.

- Er zijn geen klachten op opmerkingen bekend vanuit de Raad met betrekking tot de inhoud van het Masterplan. Er worden wel door Raadsleden opmerkingen gemaakt op projectniveau, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Ook bij het bespreken van de jaarrekening kunnen en worden vragen gesteld over onderwijshuisvesting.
- In het 1^e kwartaal van 2011 wordt door het College ter besluitvorming aan de Raad een tussenevaluatie aangeboden met betrekking tot het visiedocument brede scholen. Aangegeven wordt dat in 2013 opnieuw de uitvoering van het visiedocument Brede scholen wordt geëvalueerd. Hier wordt op moment van schrijven aan gewerkt door de gemeente.
- Onderstaand ter illustratie een detail uit de meerjarenbegroting 2013-2016 waaruit valt op te maken hoe het college in informatie voorziet aan de Raad. De inhoud van onderstaande is in dit verband slechts ter illustratie van de wijze van informatievoorziening.

Toelichting

Uitbreiding/nieuwbouw

In het kader van uitvoering van het Masterplan Onderwijshuisvesting wordt ook in 2013 voortvarend gewerkt aan planvorming en realisatie van uitbreiding, modernisering en nieuwbouw van schoolgebouwen. Zo wordt de uitbreiding van het Vellesan college gerealiseerd. Dit is de eerste fase om te komen tot realisatie van het project "versterkt VMBO". In 2013 wordt samen met het schoolbestuur verder gewerkt aan planvorming van fase 2 (realisatie nieuwbouw VMBO). Daarnaast wordt gewerkt aan de nieuwbouw voor de Klipper en voor de Zandloper. De nieuwbouw van gymnastiekzaal Waterloo wordt ook in 2013 gerealiseerd.

Planvorming voor de Bosbeekschool en een Brede School in Velsen- Noord wordt verder ter hand genomen.

Onderhoud

Het voortgezet onderwijs ontvangt direct vanuit het Rijk bekostiging voor het onderhoud van de schoolgebouwen.

De gemeente Velsen is verantwoordelijk voor een deel van het onderhoud aan de schoolgebouwen voor het primair en speciaal onderwijs. In 2012 is een meerjaren onderhoudsplanning opgesteld voor deze schoolgebouwen en in 2013 wordt deze geactualiseerd. Onderhoud dat in deze planning staat opgenomen wordt uitgevoerd. Dekking vindt plaats vanuit de reguliere onderhoudsbudgetten.

Er wordt gewerkt aan planvorming voor een brede school in Velsen-Noord. Dit project valt onder het programma "Frisse Wind in Velsen-Noord".

4.2 Bevindingen: Financiën

Ten aanzien van de vraag of de besteding van gemeentelijke middelen rechtmatig en doeltreffend plaats vinden doen wij de volgende bevindingen:

- Hieronder is het financieel kader opgenomen, horende bij het “Masterplan huisvesting onderwijs 2010 - 2017” en vastgesteld op 28 januari 2010 door de Raad.

d. Meerjareninvesteringschema									
Prijspeil	kosten voorziening prijspeil 2010	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Verv bouw de Klippen/Zandloper'	€ 3.539.880			€ 353.988	€ 1.061.964	€ 2.123.928			
Uitbreiding Jan Campertschool'	€ 213.906	€ 213.906							
Uitbreiding de Pieladen	€ 503.040			€ 125.760	€ 377.280				
Uitbreiding Feijenoord + 1 gymzaal	€ 1.430.000	€ 300.000		€ 930.000	€ 200.000				
Feijenoord 1 gymnastiezaal	€ 869.919			€ 434.959	€ 434.959				
Versterkt VMBO + 1 gymzaal'	€ 8.000.000	€ 1.650.000		€ 500.000	€ 2.400.000	€ 2.000.000	€ 1.450.000		
Uitbreiding Ichthus	€ 1.687.600		€ 679.040	€ 1.018.560					
Verbetering huisvesting Bosbeek	€ 2.512.127		€ 502.425	€ 502.425	€ 1.507.276				
Vervanging noodbouw Veiserbroek	€ 2.233.762				€ 558.440	€ 558.440		€ 558.440	€ 558.440
Uitbreiding basisscholen Limulden	€ 1.546.688				€ 388.672		€ 388.672		€ 773.344
Modernisering Molenduin Santpoort-Nord	€ 1.000.000		€ 500.000		€ 500.000				
Nieuwbouw gymzaal Santpoort-Zuid'	€ 869.919			€ 434.959					
To inrichting gymzaal Santpoort-Zuid	€ 47.186			€ 47.186					
Nieuwbouw gymzaal Westerbeek	€ 869.919	€ 869.919							
Onderwijskundige vernieuwingen	€ 3.271.803	€ 380.000	€ 1.430.000	€ 1.491.803					
Verbetering huisvesting Tiltingel	pm								
Specifiek locatiegebonden kosten	pm								
Totaal uitgaven	€ 28.695.748	€ 3.413.825	€ 3.061.407	€ 6.274.801	€ 7.426.862	€ 4.682.308	€ 1.638.672	€ 868.440	€ 1.291.784
roegstaan budget (jaarlijks € 3,1 mln)		€ 3.411.063	€ 3.067.258	€ 3.115.773	€ 3.041.172	€ 5.614.580	€ 4.032.211	€ 5.205.536	€ 7.837.098
Beschikbaar budget t/m 2009		€ 9.311.063							
Investeringsbudget	€ 3.100.000		€ 3.100.000	€ 3.100.000	€ 3.100.000	€ 3.100.000	€ 3.100.000	€ 3.100.000	€ 3.100.000
Versterkt VMBO	€ 1.000.000								
Totaal budget		€ 12.411.063	€ 3.106.800	€ 3.106.800	€ 3.106.800	€ 3.106.800	€ 3.106.800	€ 3.106.800	€ 3.106.800

- Hieronder is een overzicht opgenomen van de feitelijke financiële stand van zaken met betrekking tot onderwijshuisvesting in de onderzoeksperiode. Het kalenderjaar 2013 is hierin nog niet compleet ingevuld omdat dit nog een lopend jaar is. Het overzicht is ingevuld door de gemeente Velsen.

Totaal	Gemeentefonds 2008-2012	Totaal 2008-2012	2008	2009	2010	2011	2012
Baten							
Fictief budget gemeentefonds onderwijsinvesting	€ 5.014.000	€ 5.014.000	€ 6.004.000	€ 6.004.000	€ 6.114.000	€ 6.038.000	€ 5.334.000
Overige inkomsten onderwijsinvesting			€	€	€	€	€
Verhuur schoolgebouwen			€	€	€	€	€
Subsidies			€	€	€	€	€
Totaal budget onderwijsinvesting			€	€	€	€	€
Kosten							
Totale uitgaven	€ 5.014.000	€ 5.014.000	€ 5.908.000	€ 5.951.000	€ 5.871.000	€ 5.877.000	€ -
Totale investeringen	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ 375.000	€ 375.000	€ 375.000	€ 375.000	€ 2.929.900
Primair onderwijs							
Uitgaven gemeente							
Kapitaallasten	€ 2.529.000	€ 2.529.000	€ 3.546.000	€ 3.558.000	€ 3.341.000	€ 3.268.000	€ -
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 322.000	€ 322.000	€ 322.000	€ 302.000	€ 206.000	€ 16.000	€ -
Overige gemeentelijke lasten	€ 663.000	€ 663.000	€ 631.000	€ 628.000	€ 602.000	€ 630.000	€ -
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)							
Doordcentralisatie (indien van toepassing)							
Jaarlijkse investeringen							
Investeringssom gemeente	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ 350.000	€ 50.000	€ 501.000	€ 1.021.000	€ 1.562.000,00
(Vervangende) nieuwbouw	€ 1.400.000	€ 1.400.000	€ 350.000	€ -	€ 301.000	€ 548.000	€ -
Uitbreiding	€ 1.454.200	€ 1.454.200	€ -	€ 50.000	€ 200.000	€ 473.000	€ 1.562.000
OLP / Meubiler	€ 14.000	€ 14.000	€ -	€ 50.000	€ -	€ -	€ -
Onderhoud	€ 1.440.200	€ 1.440.200	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Tijdelijke hulevesting	€ 1.440.200	€ 1.440.200	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderwijskundige vernieuwingen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overige	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Voortgezet onderwijs							
Uitgaven gemeente							
Kapitaallasten	€ 751.000	€ 751.000	€ 1.074.000	€ 1.134.000	€ 1.269.000	€ 1.302.000	€ -
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 42.000	€ 42.000	€ -	€ -	€ 42.000	€ -	€ 962.000
Overige gemeentelijke lasten	€ 328.000	€ 328.000	€ 328.000	€ 405.000	€ 485.000	€ 340.000	€ -
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)							
Doordcentralisatie (indien van toepassing)							
Jaarlijkse investeringen							
Investeringssom gemeente	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ -	€ -	€ 3.703.000	€ 4.617.000	€ 1.390.000,00
(Vervangende) nieuwbouw	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ -	€ -	€ 2.703.000	€ 4.617.000	€ 1.390.000
Uitbreiding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
OLP / Meubiler	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderhoud	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Tijdelijke hulevesting	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderwijskundige vernieuwingen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overige	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Speciaal onderwijs							
Uitgaven gemeente							
Kapitaallasten	€ 814.000	€ 814.000	€ 748.000	€ 701.000	€ 801.000	€ 628.000	€ -
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 73.000	€ 73.000	€ 814.000	€ 500.000	€ 577.000	€ 584.000	€ -
Overige gemeentelijke lasten	€ 134.000	€ 134.000	€ 134.000	€ 201.000	€ 151.000	€ 62.000	€ -
Dotatie aan reserve (indien van toepassing)							
Doordcentralisatie (indien van toepassing)							
Jaarlijkse investeringen							
Investeringssom gemeente	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
(Vervangende) nieuwbouw	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Uitbreiding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
OLP / Meubiler	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderhoud	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Tijdelijke hulevesting	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Gymnastiek	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderwijskundige vernieuwingen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overige	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Gymnastiek							
Uitgaven gemeente							
Kapitaallasten	€ 281.000	€ 281.000	€ 638.000	€ 470.000	€ 477.000	€ 681.000	€ -
Onderhoud (o.b.v. MOP of programma)	€ 108.000	€ 108.000	€ 108.000	€ 51.000	€ 22.000	€ 97.000	€ -
Kickovergoeding	€ 719.000	€ 719.000	€ 171.000	€ 168.000	€ 215.000	€ 315.000	€ -
Overige gemeentelijke lasten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Jaarlijkse investeringen							
Investeringssom gemeente	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ 10.000	€ 16.000	€ 215.000	€ 628.000	€ -
(Vervangende) nieuwbouw	€ 2.854.200	€ 2.854.200	€ 10.000	€ 16.000	€ 215.000	€ 628.000	€ -
Uitbreiding	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
OLP / Meubiler	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Onderhoud	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Overige	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

In bovenstaande overzicht wordt bij de baten van de gemeente gesproken over 'fictief budget'. Omdat dit gelden zijn in het gemeentefonds die 'ongelabeld' zijn is de gemeente vrij om deze middelen naar eigen inzicht aan te wenden.

Naast bovenstaande financiële feitelijkheden zijn door ons meer bevindingen gedaan:

- SBO De Boekanier is in het door de gemeente aangeleverde financiële overzicht 2009-2013 opgenomen bij het onderdeel 'Speciaal Onderwijs'. Dit terwijl SBO-scholen volgens de Wet op het Primair Onderwijs (kortweg WPO) vallen onder Primair Onderwijs en ook als zodanig worden behandeld in de regelgeving
- Het Collegebericht 'stand van zaken uitvoering masterplan onderwijshuisvesting 2010 - 2017' communiceert over basisschool de Triangel, waarvoor nieuwbouw gerealiseerd wordt vanuit het programma 'Frisse wind in Velsen noord'. Financiering vindt plaats buiten de beschikbare gelden uit het masterplan onderwijshuisvesting. De gymzaal wordt deels vanuit de middelen vanuit masterplan onderwijs gefinancierd.
- In de periode van 2009 tot nu is geen sprake geweest van een confrontatie tussen enerzijds het (ongeoormerkte) budget ten behoeve van onderwijshuisvesting in het gemeentefonds en anderzijds de werkelijke uitgaven die er waren in de gemeente.
- Bij de bepaling van de hoogte van het investeringsbudget in het Masterplan is destijds (eind 2009) niet de relatie gelegd met de (ongeoormerkte) inkomsten in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting.
- Er zijn geen inkomsten uit medegebruik of verhuur van onderwijslocaties.
- Niet is inzichtelijk geworden of er in de periode van 2009 tot nu sprake is (geweest) van medegebruik en/of verhuur in schoolgebouwen. De gemeente heeft hiertoe geen overzichten overgedragen aan de onderzoekers.
- Er gelden geen andere afspraken over het innen van huurvergoeding door de gemeente van verhuur van ruimte aan kinderopvang in schoolgebouwen dan het bepaalde in de verordening onderwijshuisvesting.
- Er is in de periode waarop dit Rekenkameronderzoek betrekking op heeft (2009-2013) geen sprake geweest van budget over- of onderschrijdingen daar waar de gemeente normfinanciering ter beschikking heeft gesteld aan schoolbesturen als bouwheer.
- Aan schoolbestuur Dunamare is middels een beschikking op 21 december 2011 vanuit de gemeente een aanvullend budget beschikbaar gesteld aangaande de uitbreiding van het gebouw aan de Briniostraat. Deze extra middelen waren bedoeld voor bekostiging van gevels en in pandige aanpassingen (bron: brief op 21 dec 2011 van gemeente aan Dunamare)
- Het Collegebericht van 26 juni 2013 gaat in op bouwplaats of project specifieke kosten en geeft aan dat "tot op heden opgetreden bouwplaats of project specifieke kosten binnen het beschikbare budget van het Masterplan opgevangen kunnen worden" (bron: Collegebericht 99 van 2013).
- Het Felisenum heeft recent extra huisvestingscapaciteit in gebruik genomen. Er is een vleugel aangebouwd op een reeds bestaande uitbreiding van de school. Over dit project en de aanloop daarvan zijn de volgende feiten te benoemen:
 - Rond 2000 is er een uitbreiding geweest van een vleugel aan de school, waarbij gekozen is voor één bouwlaag. De school gaf toen de wens aan om de fundering van de uitbreiding alvast constructief dermate uit te voeren zodat een eventuele extra uitbreiding op later moment bovenop deze geplande uitbreiding gerealiseerd kon worden.

- De gemeente is hier toen (rond de eeuwwisseling) niet op ingegaan en de uitbreiding is gerealiseerd met een fundering geschikt voor één bouwlaag.
- In de periode 2008 - 2010 blijkt de capaciteit van de school niet afdoende meer te zijn voor het inmiddels gegroeide leerlingaantal van de school. Een permanente uitbreiding is vereist, ter vervanging van de inmiddels al jaren in gebruik zijnde tijdelijke units naast de school.
- Er waren grofweg twee varianten om deze laatste uitbreiding te realiseren; 1) wederom een extra vleugel aan het gebouw of 2) extra capaciteit bovenop de in 2000 gerealiseerde vleugel. Variant 2 bleek veel duurder, omdat de fundering nog niet geschikt was en aanpassing hiervan kostbaar. Variant 1 echter werd door de gemeente echter als 'niet haalbaar' gezien omdat ten tijde van de behandeling van de aanvraag het bestemmingsplan ter plaatse niet was aangepast en een nieuwe aanpassing van het bestemmingsplan door de gemeente als niet wenselijk werd geacht.
- Besloten wordt voor variant 2. De stichtingskostenraming laat vervolgens zien dat fysiek opbouwen technisch en financieel om een substantiële ingreep vraagt. Een ingreep die niet uit de normfinanciering valt te bekostigen. Voor dit kostenverhogende effect heeft de gemeente geen additionele bekostiging beschikbaar gesteld. De gemeente heeft op basis van de aanvraag vanuit het schoolbestuur destijds 'tabelsgewijs' bepaald hoeveel onderwijscapaciteit aan uitbreiding normatief vereist was. Dit is vervolgens vertaald naar financiën volgens de VNG systematiek;
- Het aanbouwproject is uiteindelijk in plaats van de normatief bekostigde €2.300.000 een miljoen duurder. De school heeft gekozen voor meer capaciteit die zij ook zelf bekostigd heeft. Een substantieel deel van de kostenoverschrijding echter volgt uit de complexe funderingstechnieken die toegepast moesten worden omdat in het verleden niet is geanticipeerd op opbouw, ondanks dat hierop door de school wel is gewezen.

4.3 Bevindingen: Resultaat

Ten aanzien van de vraag of het huisvestingsniveau op een aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau is doen wij de volgende bevindingen:

- Voor 27 schoollocaties is een conditiemeting en meerjaren onderhoudsplan (MJOP) voor de periode 2012-2032 opgesteld. De rapportages zijn opgesteld in samenspraak tussen gemeente, schoolbestuur, schooldirectie en externe partij. Voor de scholen in het Voortgezet Onderwijs, waarvoor de gemeente geen onderhoudsplicht heeft, is geen conditiemeting of MJOP opgesteld.
- De capaciteit aan onderwijshuisvesting in de gemeente Velsen is hieronder inzichtelijk gemaakt. (bron: NEN-metingen van Radaradvies). Daarin is geen capaciteit van noodlokalen opgenomen, vanwege de constatering dat in de gemeente geen dergelijke tijdelijke capaciteit meer is toegevoegd aan de permanente capaciteit, anders dan in het (nabije) verleden. In feite is onderstaande daarmee de totale capaciteit van het onderwijs in gemeente Velsen.

Capaciteit - permanent	2013
PO	35.946
VO	35.867
SO	2.485
SBO	2.561
Totaal	76.859

- De capaciteit aan noodlokalen in de afgelopen jaren in de gemeente (het verloop ervan) is niet cijfermatig inzichtelijk. Wel maakt de gemeente schriftelijk melding van de stand van zaken van het aantal noodlokalen middels opmerkingen in een spreadsheet aan de onderzoekers van het Rekenkameronderzoek (d.d. 2 oktober 2013).
- Het (verwachte) aantal leerlingen in de gemeente Velsen in 2011, in 2013, in 2018 en in 2028 is onderstaand weergegeven (bron: Pronexus):

# leerlingen	2011	2013	2018	2028
PO	6.197	5.480	4.899	4.751
VO	6.903	7.429	7.135	6.333
SO	132	136	138	137
SBO	221	185	171	165
Totaal	13.453	13.230	12.343	11.386

- In 2011 en 2013 is voor het Primair Onderwijs, Speciaal Onderwijs en Voortgezet Onderwijs een leerling prognose opgesteld voor alle scholen binnen de gemeente. "Bij de berekeningen voor de periode 2011-2031 / 2013 - 2033 is gebruik gemaakt van het softwarepakket G4PRO. Dit programma voldoet aan het "Programma voor het opstellen van leerlingenprognoses" in de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen'. In deze leerling prognose is ook de ontwikkeling van de normatieve ruimtebehoefte per school opgenomen (uitgedrukt in m² bvo en lokalen).
- De normatieve ruimtebehoefte in de gemeente Velsen is als volgt (bron: berekeningen volgens Modelverordening op basis van gegevens Pronexus):

Normatieve ruimtebehoefte (RBM)	2011	2013	2018	2028	verschil 2013 - 2028
PO	36.021	32.414	29.493	28.738	-11%
VO	31.270	34.230	32.315	29.275	-14%
SO	2.350	2.411	2.412	2.411	0%
SBO	1.874	1.610	1.507	1.463	-9%
Totaal	71.515	70.665	65.727	61.887	-12%

- De prognose uit 2011 voor het jaar 2013 verschilt in het Primair Onderwijs nauwelijks van het werkelijke aantal leerlingen in 2013. In het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Onderwijs wijkt het werkelijke aantal leerlingen af met respectievelijk -4,5% en +7,3%.

# leerlingen per onderwijssoort	Werkelijk # leerlingen in 2011	Prognose uit 2011 tbv verwacht # leerlingen in 2013	Werkelijk # leerlingen in 2013
PO	5.904	5.483	5.480
SO (incl. SBO)	353	336	321
VO	3.785	3.767	4.041

- In de periode 2011-2012 is bij 37 schoollocaties en 8 gymzalen conform NEN 2580 de gebouwcapaciteit vastgesteld door een externe partij. Per locatie is de oppervlakte van het terrein en verharding, het totale bruto, netto en tarra oppervlakte en de footprint bepaald. De resultaten zijn gedeeld met de schoolbesturen en door hen ook onderschreven.
- In het Collegevoorstel ten aanzien van het vaststellen van het huisvestingsprogramma 2013 staat de constatering opgenomen dat in september 2011 een beschikking voor uitbreiding is afgegeven voor het Ichthus College van 2.450 m² bvo, dat er feitelijk meer m² zijn toegekend dan waar ze feitelijk recht op hadden. Reden was dat de school in de komende jaren nog ging groeien en het plaatsen van noodlokalen werd niet als wenselijk geacht. Met het schoolbestuur is toen afgesproken dat bij daling van het aantal leerlingen en in overleg met de gemeente een herschikking van de locaties van de onder Dunamare vallende scholen zou kunnen plaatsvinden.
- Het Collegebericht 99 van 2013 (d.d. 22 juni 2013) meldt dat in de periode 2010 - 2011 op zeven basisschoollocaties gebouwelijke aanpassingen zijn verricht met betrekking tot onderwijskundige vernieuwingen. In 2013 staan op vijf locaties deze ingrepen gepland.
- De notitie gymvoorziening gemeente Velsen uit september 2006 geeft een beeld van de capaciteit aan zaaldelen, het gebruik ervan, de onderhoudsreserveringen en andere feitelijke gegevens. De nota 'Sportaccommodatiebeleid voor sportief Velsen 2010-2015' van 17 december 2009 is vergeleken met de notitie uit 2006. Geconstateerd wordt dat het stuk uit 2009 meer beleidsrijk is. De nota geeft echter behalve een korte samenvatting van bezettingsgraden geen cijfermatige inzichten in capaciteiten, gebruik en andere feitelikheden.

Aan de onderzoekers is door de gemeente ten behoeve van dit onderzoek een overzicht beschikbaar gesteld met daarin bezettingscijfers per gymzaal in de gemeente, waarvan hieronder het resultaat.

Gebruik gemeentelijke gymzalen seizoen 2013-2014						
Zaal	# uren openstelling / jaar	uren onderwijs / week	uren na- schools / week	totaal # uren / week	totaal # uren / seizoen	bezettings- graad
Dolfijnzaal (1970)	2240	38	14	52	2.080	93%
t Gymhuys (2012)	2240	22,25	19	41,25	1.650	74%
Heerenduinzaal (1986)	2240	27,75	10	37,75	1.510	67%
Kennemerzaal (1961)	2240	29,25	12	41,25	1.650	74%
Kruisbergzaal (1977)	2240	31,5	11	42,5	1.700	76%
Sluiswijkzaal (1976)	2240	27,75	10	37,75	1.510	67%
Springplank (1994)	2240	22	19	41	1.640	73%
Waterloozaal (2013)	2240	25,5	13	38,5	1.540	69%
Weid (1989)	2240	20,25	13,25	33,5	1.340	60%
WMC- tijdelijk kuikensweg (2015)	2240	11	8	19	760	34%
Willembeekzaal 1 (2005)	2240	31	9	40	1.600	71%
Willembeekzaal 2 (2005)	2240	28,75	8,5	37,25	1.490	67%
gemiddelde per zaal		26,25	12,23	38,48	1.539	
Totaal	26880	315	146,75	461,75	18.470	69%

* 56 klokuur per week x 40 weken per jaar (26 uur onderwijs p/w en 30 uur naschools p/w)

- De rapportage ‘Sportaccommodatiebeleid voor sportief Velsen 2010-2015’ geeft aan dat onderwijsgebruikers aangeven dat er een tekort aan accommodatiecapaciteit is voor wat betreft binnensport.
- Ten aanzien van het toekennen van onderwijshuisvesting bij vervangende nieuwbouw halen wij met betrekking tot ‘De Zandloper’ het volgende fragment aan uit de beschikking ‘Vervangende nieuwbouw De Zandloper van 14 maart 2012:
 - Voor het bepalen van de bruto vloeroppervlakte en bijbehorend budget ten behoeve van de nieuwbouw van de Zandloper hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:
 - Het instituut De Zandloper is thans gehuisvest aan de Eenhoornstraat 170;
 - Als locatie vervangende nieuwbouw is het gravelveld naast de huidige sporthal Zeewijk toegewezen;
 - Het bestuur van de Stichting BBV treedt op als bouwheer voor de vervangende nieuwbouw van de Zandloper;
 - Het voedingsgebied van de Zandloper bestaat voornamelijk uit de wijken Zee en Duinwijk en IJmuiden West en Zuid in IJmuiden. In de in 2011 opgestelde leerlingenprognose is voor 2026 opgenomen dat er 132 leerlingen uit deze wijken naar De Zandloper zullen gaan. Gelet op het huidige aantal leerlingen en mogelijke zij-instromers hebben wij dit aantal van 132 losgelaten en ter bepaling van de bruto vloeroppervlakte ten behoeve van de nieuwbouw het aantal leerlingen vastgesteld op 150. Het bijbehorende aantal m² bruto vloeroppervlakte hebben wij vastgesteld op 1.000 m². Het bijbehorende budget hebben wij als volgt bepaald:
 - o Uitgangspunt is prijspeil 2010
 - o Startbedrag 1^e 350 m² € 789.641,- incl. btw
 - o Overige 650 m² x € 1.351,- p/m² - € 878.150,- incl. btw
 - o Sloopkosten - n.v.t.
 - o Verhuiskosten en terreininrichting - € 10.000,- incl. btw
 - o Kosten paalfundering - pm
 - Totaal € 1.667.791,- incl. btw, afgerond € 1.680.000,- incl. btw.
- In het Collegevoorstel van 10 juli 2012 wordt het beoogd doel van het Masterplan aangehaald, in dit betreffende geval de uitbreiding van het Vellesan College binnen het kader van ‘Versterkt VMBO’. Ook worden de financiële consequenties in het Collegevoorstel gerelateerd aan de eerder vastgestelde investeringsruimte in het Masterplan.
- Ten aanzien van de nieuwbouw van het Vellesan College meldt het Collegebericht van 25 juni 2013 dat voor het bepalen van de noodzakelijke capaciteit “niet alleen gekeken wordt naar het Vellesan College, maar ook de noodzakelijke capaciteit voor het Technisch en Maritiem College en het Tender College wordt betrokken” (bron: Collegebericht 99 van 2013).

Ten aanzien van de vraag in welke mate de betrokken partijen (on)tevreden zijn over het kwalitatieve dan wel kwantitatieve niveau van de onderwijshuisvesting in de gemeente doen wij de volgende bevindingen:

- Enkele malen per jaar vindt er een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) plaats die wordt voorgezeten door de wethouder. Het verslag van het OOGO op 26 september 2012 gaat onder in op de volgende zaken:
 - Een van de schoolbesturen “kan zich niet vinden in de afwijzing van hun aanvragen in het huisvestingsoverzicht 2013”. Men zegt dat de aanvragen van hen afgewezen zijn, omdat het niet was opgenomen in MOP. De gemeente geeft aan dat de kruisjeslijst is aangehouden en vervolgens zou er een discussie zijn geweest over het verschil tussen regulier onderhoud en technisch onderhoud.
 - Aan schoolbesturen wordt gevraagd mee te denken bij het opstellen van een notitie voor het verhuren van leegstaande schoollokalen. Er wordt hierbij een relatie gelegd met de meerjaren visie voor de brede school ontwikkeling.

- Uit de interviews met schoolbesturen citeren wij een aantal uitspraken die typerend zijn voor de mate waarin de betrokken partijen (on)tevreden zijn over de onderwijshuisvesting in de gemeente:
 - “De afstemming met zowel de portefeuillehouder als met het ambtelijk apparaat is prettig en constructief”.
 - ‘De functionaliteit van de huisvesting is over het algemeen redelijk. Het daadwerkelijk effectueren van het beleid omtrent onderwijskundige vernieuwingen (het investeren hierin door de gemeente) heeft hierin zeker een positief effect”.
 - “De huisvesting is kwalitatief redelijk”. De afstemming met de gemeente is goed en volgens verwachting, zowel met de ambtenaren als met de wethouder”.
 - “Over het algemeen verdeelt de gemeente op een redelijke wijze de prioriteiten en gelden over het gehele onderwijsveld van Velsen”.
 - “Als gevolg van fluctuaties in personele samenstelling in het verleden binnen de gemeente ontstond instabiliteit van de ambtelijke organisatie en minder vloeiend lopende communicatielijnen. Sommige dossiers kwamen daardoor onder druk te staan”.
 - “De afgelopen 2 á 3 jaar is er een consistente lijn waarneembaar daar waar het gaat om het (uit)voeren van beleid. Afspraken worden nagekomen en er wordt actief gelijkheid tussen besturen en scholen betracht door de gemeente. Dit was in voorgaande jaren op minder transparante wijze geregeld”.

- Specifiek over de locatie ‘Heidestraat’ is een aantal constateringingen gedaan te weten;
 - Dit was een accommodatie die Dunamare tijdelijk in gebruik heeft gekregen (ongeveer 6 jaar) vanuit de gemeente.
 - Dunamare heeft vooraf een bouwkundige opname laten maken en zou daarop in de loop van de 6 jaar verschillende technische ingrepen gedaan hebben.
 - Inmiddels is het pand weer overgedragen aan de gemeente. Bij die overdracht is een overzicht gemaakt van de staat van het gebouw, een en ander gerelateerd aan de staat waarin Dunamare het 6 jaar eerder overgedragen kreeg. Er is geen discussie geweest over de overdracht.
 - St. Aloysius neemt deze locatie tijdelijk in gebruik om haar ‘eigen’ accommodatie te renoveren.
 - De gemeente heeft de kwaliteit van de huisvesting niet aangepast/verbeterd en geeft de accommodatie om niet in gebruik.
 - St. Aloysius maakt op dit moment kosten om de accommodatie tijdelijk te kunnen gebruiken.

5. Analyse

Op basis van de verkregen informatie tijdens de inventarisatie, gekoppeld aan de opgedane indrukken vanuit de interviews is een analyse uitgevoerd. Dit leidt tot onderstaande uitwerking.

5.1 Analyse: Beleid

- **Masterplan**

Het 'Masterplan huisvesting Onderwijs 2010-2017', middels een Raadsbesluit vastgesteld op 28 januari 2010, is een helder kader dat het gehele spectrum van onderwijshuisvesting, voor zover de gemeente daar zeggenschap en verantwoordelijkheid voor draagt, bestrijkt. Het bevat een set aan maatregelen middels veelal projectmatige investeringen dat op wijkniveau of op schoolniveau maatwerk biedt. Er is niet gekozen voor bijvoorbeeld een blauwdruk per wijk of voor alle schoollocaties. Er is op basis van prognoses, regionale ontwikkelingen en behoeften in de omgeving een plan opgesteld dat een lange termijn perspectief biedt aan Raad én betrokken schoolbesturen.

Het financieel kader is helder en transparant. Het bood de Raad eind 2009, begin 2010 een duidelijk kader, waarvoor zij voor de lange duur kaders aan het College mee gaf.

Uit de interviewronde blijkt dat het Masterplan breed geaccepteerd wordt door de schoolbesturen. Het biedt het College als dagelijks bestuur een leidraad om projecten op te starten en te toetsen en is tegelijkertijd het kader waarbinnen zij dient te acteren. Een voorbeeld waar de schakeling tussen Masterplan en het daadwerkelijk vrijgeven van krediet zichtbaar wordt is het Collegevoorstel van 10 juli 2012. Daarin wordt het beoogd doel uit het Masterplan aangehaald, in dit betreffende geval de uitbreiding van het Vellesan College in het kader van 'Versterkt VMBO'. Ook worden de financiële consequenties in het Collegevoorstel gerelateerd aan de eerder vastgestelde investeringsruimte in het Masterplan.

- **Interpreteren van beleid bij bepalen omvang en projectdefinitie**

Uit analyse is niet gebleken dat bij de uitrol van het Masterplan de inhoud één op één wordt overgenomen. Met zorgvuldigheid toetst men de contouren uit het Masterplan aan actuele leerling prognoses en wensen vanuit besturen. Binnen de financiële kaders die het Masterplan geeft scherpt men zo nodig en gewenst de plannen aan om een passend eindbeeld te verkrijgen. De gemeente houdt de leerling prognoses aan als vertrekpunt van gesprek. Vervolgens stelt zij zich in redelijkheid op richting besturen daar waar het gaat om de interpretatie ervan in huisvestingsprojecten. Dit zie je onder andere terug bij de nieuwbouw van Vellesan, waarbij het Collegebericht van 25 juni 2013 meldt dat voor het bepalen van de noodzakelijke capaciteit "niet alleen gekeken wordt naar het Vellesan College, maar ook de noodzakelijke capaciteit voor het Technisch en Maritiem College en het Tender College wordt betrokken" (bron: Collegebericht 99 van 2013).

- **Interpreteren van beleid bij bepalen budgetbeschikbaarheid**

Geconstateerd wordt dat de gemeente stringent vasthoudt aan de in haar Verordening (Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen) vastgestelde normfinanciering bij het ter beschikking stellen van middelen. Bij de bepaling van de beschikbare budgetten wordt nauwelijks afgeweken van het VNG kader omwille van bijvoorbeeld bekostiging van bijvoorbeeld locatie specifieke kosten of anderszins maatwerk. De gemeente communiceert deze grondhouding ('de norm is de norm') duidelijk en handelt daar ook naar.

Vanuit schoolbesturen vernemen we dat er wel degelijk redenen zijn aangedragen waarom de normfinanciering niet afdoende zou zijn voor de financiering van een uitbreiding of nieuwbouw. Voorbeelden van redenen waren eisen vanuit de Welstandscommissie of locatie specifieke aspecten die een kostbare fundering vereisten. Deze locatie specifieke kosten kwamen voornamelijk voor bij Voortgezet Onderwijs projecten en zijn door de betrokken besturen zelf gefinancierd.

- **Lange doorlooptijd versus inspringen op actuele ontwikkelingen**
Het perspectief dat het Masterplan biedt is lang. Het bestrijkt een periode van 8 jaar. Schoolbesturen vinden deze periode lang, maar over het algemeen niet té lang. Het perspectief dat het biedt geeft rust en duidelijkheid aan alle betrokkenen. Wel menen zij - en daar zijn wij het als onderzoekers mee eens - dat het risico aanwezig is dat door deze lange doorlooptijd het adequaat en doeltreffend inspringen op actuele ontwikkelingen minder eenvoudig is.

Hierbij doelen we niet op het ingaan op leerling ontwikkelingen. Daarin levert de gemeente, zoals hierboven ook al aangehaald, maatwerk en worden met zorgvuldigheid de leerling ontwikkelingen beschouwd. Gedoeld wordt hier op onderwijs overstijgende thema's als demografische vergrijzing, de mogelijke koppeling met welzijnsfuncties in de wijk of het tegengaan van leegstand in gemeentelijk vastgoed.

De indruk bestaat dat na vaststelling van het Masterplan de gemeente (College en ambtelijk apparaat) dit document ziet als een agenda of actielijst die men vervolgens uitvoert. Daarbij is er wel aandacht voor leerling ontwikkelingen, maar wordt minder alert en proactief ingesprongen op genoemde actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Gesteld zou kunnen worden dat mede door het Masterplan het onderwijsveld wel op een passende wijze bediend wordt met huisvesting, maar kansen mogelijk onbenut blijven met betrekking tot het inspelen op onderwijs gerelateerde vraagstukken.

- **Actualiseren van Masterplan**
In het Masterplan op pagina 5 wordt expliciet gesteld dat “de toekomst zich zonder twijfel anders zal voordoen dan nu voorzien is en dat het goed is het Masterplan regelmatig - bijvoorbeeld eens per 2 jaar - te actualiseren”. Deze actualisatie heeft echter sinds het vaststellen januari 2010 niet plaats gevonden.
- **Versterkt VMBO**
Één van de prioriteiten in het Masterplan is het ‘Versterkt VMBO’. Daarvoor is in het Masterplan € 8.000.000 gereserveerd. Op basis van de interviewronde krijgen wij in algemene zin een indruk waaraan het geld volgens het onderwijsveld besteed mag worden. Ons inziens is er echter geen duidelijk toetsingskader opgesteld voor het aanspraak maken op deze middelen vanuit de gemeente. Wel verwacht de gemeente een duidelijk plan met betrekking tot de implementatie van dit beleidsdoel. Onduidelijk is hoe de gemeente de plannen vervolgens gaat beoordelen.

- Brede scholen

Op 14 januari 2010 is door de Raad het ‘Visiedocument Brede Scholen 2010-2014’ vastgesteld. Doel van het visiedocument was om een gemeentebrede visie op brede scholen vast te stellen en de uitvoering van beleid verder vorm te geven. Het in het Raadsbesluit vastgestelde budget van € 85.000 is bedoeld voor “het bekostigen van de tijdelijke extra coördinatie-uren om scholen in de gelegenheid te stellen zich te ontwikkelen tot een Brede school” (Raadsbesluit 14 januari 2010). Het beleid wordt daarin ook aangehaald, waarbij de rol van de gemeente wordt omschreven als “het zijn van regisseur en facilitator in de zin van ondersteuner op organisatieniveau en zaken als het beschikbaar stellen van (bestaande) subsidies”.

In de gemeente is inmiddels op een aantal scholen het brede school concept daadwerkelijk gerealiseerd. In Velsen-Noord wordt op het moment een accommodatie gerealiseerd, waarbij ook in het ontwerp expliciet rekening is gehouden met het vormen van een brede school. Al met al krijgen wij het beeld dat de brede school ontwikkeling in Velsen gestalte heeft gekregen en dat met name scholen en schoolbesturen hieraan invulling hebben gegeven.

Vraagtekens zetten wij bij het feit in hoeverre de gemeente een zichtbare bijdrage levert aan de brede school ontwikkeling. Niet alle schoolbesturen zijn bekend met het feit dat er vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente iemand is belast met coördinatietaken rondom dit thema. Dit roept vervolgens bij ons de vraag op in hoeverre de gemeente actief de zichzelf toebedeelde regierol uitvoert bij het vormen van brede scholen. De indruk krijgen wij in ieder geval dat het onderwijsveld hierin zelf handelt en de gemeente geen regie voert of merkbaar faciliterend is.

Overigens heeft de gemeente zichzelf een rol toebedeeld bij het ontwikkelen van het brede school concept, niet bij de huisvestingscomponent hierin. Dat de gemeente voor de schoolbesturen niet ‘zichtbaar’ is op het vlak van huisvesting in het kader van brede school ontwikkeling kan hiervoor een verklaring zijn. Desalniettemin heeft het inhoudelijke brede school concept een voor de hand liggende relatie met de huisvestingscomponent. Althans, bij een substantieel aantal brede scholen in Nederland is het aldaar uitgerolde concept ook vertaald in faciliterende huisvesting. Zo ook bij een aantal bouwprojecten in Velsen met betrekking tot brede scholen. Het blijft daardoor voor ons opvallend dat de zichtbaarheid van de gemeente niet groot blijkt.

- Uitrol van Masterplan

De gemeente informeert de Raad middels collegeberichten over de voortgang met betrekking tot de uitvoering van de onderwerpen die in het Masterplan benoemd zijn. Daarin wordt niet het tempo waarin het Masterplan geëffectueerd wordt in relatie gebracht tot hoe de diverse plannen in de jaarschijven financieel zijn vertaald. Niet beantwoord wordt of de uitvoering op schema ligt, zowel fysiek als financieel. Daarmee wordt de actualiteit van het Masterplan ons inziens onvoldoende bewaakt.

- Projecten

De gemeente heeft over het algemeen een bescheiden rol bij nieuwbouwprojecten, een en ander vastgelegd in de ‘Wet Primair Onderwijs’ (WPO) en de ‘Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen’. Het schoolbestuur is sturend en bepalend in projecten, maar de gemeente Velsen wordt wel voortdurend in de keuzes en bij de voortgang betrokken.

- **Communicatie en betrokkenheid inzake beleid**
Volgens wettelijk voorschrift worden de ‘Op Overeenstemming Gerichte Overleggen’ (kortweg OOGO’s) georganiseerd door de gemeente. Deze vinden op regelmatige basis plaats. De verslagen van de overleggen geven een beeld van het behandelen van thema’s van operationeel niveau en het agenderen van thema’s die niet voor alle aanwezige schoolbesturen relevant zijn.

De wijze waarop de gemeente (zowel ambtelijk als het College) zich opstelt jegens de schoolbesturen wordt als coöperatief en constructief ervaren.

- **Betrokkenheid Raad**
De Raad heeft destijds het Masterplan vastgesteld met daarin een financieel kader. Binnen dat langjarig perspectief heeft het College de bewegingsruimte om uitvoering te geven aan de plannen.

Richting de Raad zendt het College regelmatig Collegeberichten over de voortgang met betrekking tot de uitvoering van de onderwerpen die in het Masterplan benoemd zijn. Een recent verschenen Collegebericht (Collegebericht 99 in 2013, dd 26 juni 2013) geeft vanuit onze opinie een goed beeld van de acties die de gemeente uitvoert of die op ‘stapel staan’. Kort en zakelijk wordt daarbij ingegaan op relevante context als de afstemming met een schoolbestuur of de huidige situatie waarin een school zou verkeren.

Uit analyse blijkt echter dat de Raad minder goed op de hoogte wordt gehouden in hoeverre de uitrol van het Masterplan zich planning technisch verhoudt tot hoe dit in het Masterplan was voorgesteld. Ook de vraag hoe de budgettering van projecten is geregeld wordt niet duidelijk beantwoord in de stukken richting de Raad. Door de gemeente wordt vastgehouden aan normfinanciering bij de bepaling van budgetten voor onderwijshuisvesting. Onduidelijk is hoe de gemeente in haar budgetbewaking omgaat met de jaarlijkse prijsbijstelling van de normbedragen vanuit de VNG. Vervolgens is het de vraag in hoeverre de gemeente de eventuele consequenties van die prijsbijstelling op het financiële kader in het Masterplan communiceert aan de Raad. Door de onderzoekers is hierover in de beschikbaar gestelde documenten geen toelichting richting Raad aangetroffen.

Vanuit de Raad is in de afgelopen periode een aantal maal expliciet aandacht geweest voor onderwijshuisvesting. Het ging dan veelal om onderwerpen op projectniveau. Niet is geconstateerd dat de Raad uit eigen beweging actief met het College in overleg is getreden omtrent het actualiseren cq aanscherpen van beleid. Ook wordt volgens geraadpleegde bronnen niet actief door de Raad doorgevraagd op onderwerpen als financiële stand van zaken of het afdekken van risico’s ten aanzien van het financieel kader.

- **Sportbeleid gerelateerd aan Onderwijs huisvestingsbeleid**
In de Nota ‘sportaccommodatiebeleid voor sportief Velsen 2010-2015’ wordt ingegaan op binnensportaccommodaties voor onderwijs zoals nieuwbouw van de Waterloo gymzaal en het verbeteren van akoestiek gymzalen en sporthallen. De financiële paragraaf van de nota bevat echter geen financiële gegevens. Niet duidelijk is bijvoorbeeld of de in deze nota aangehaalde doelstelling van verbeteren van akoestiek in binnensportaccommodaties en de nieuwbouw van de Waterloo gymzaal financieel gedekt worden uit sportbeleid of dat de kosten hiervoor ook (deels) vanuit onderwijshuisvesting gedragen worden.

Samenvattend leidt de analyse omtrent de hoofdpijler 'beleid' tot een aantal zaken:

- Het Masterplan voor onderwijs huisvesting is een breed gedragen instrument wat de gemeente voor langere tijd een duidelijke leidraad biedt om de nodige werkzaamheden uit te voeren.
- De gemeente levert maatwerk daar waar het gaat om interpreteren van leerling prognoses richting projectdefinities en zoekt hierin proactief en coöperatief afstemming met betrokken schoolbesturen. Bij het implementeren van projecten vanuit het Masterplan wordt minder proactief ingesprongen op onderwijs gerelateerde beleidsthema's en actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Kansen blijven hierdoor mogelijk onbenut.
- Het voornemen in het Masterplan om met regelmaat dit plan te actualiseren heeft vooralsnog niet plaats gevonden.
- De vertaling van projectdefinities naar budgetbeschikbaarheid wordt stringent volgens de huisvestingsverordening uitgevoerd.
- Het College informeert de Raad actief over de inhoudelijke voortgang van onderwijs huisvestingsprojecten en de wijze waarop het Masterplan daadwerkelijk geïmplementeerd wordt. Het College informeert in mindere mate de Raad over planning en financiële voortgang met betrekking tot de implementatie van het Masterplan.

5.2 Analyse: Financiën

- **Inkomsten versus uitgaven voor onderwijshuisvesting**

Niet is gebleken dat de gemeente actief en regelmatig een cijfermatige confrontatie maakt tussen wat zij via het gemeentefonds (ongelabeld) ontvangt vanuit het Rijk voor Onderwijshuisvesting en wat zij vervolgens jaarlijks uitgeeft aan deze gemeentelijke taak. Onderstaand is op verzoek van de onderzoekers door de gemeente deze confrontatie wel uitgevoerd.

	2009	2010	2011	2012	totalen 2009-2012	gemiddelde 2009-2012	2013
Inkomsten uit gemeentefonds	€ 6.094.000	€ 5.994.000	€ 6.114.000	€ 6.038.000	€ 24.240.000	€ 6.060.000	€ 5.834.000
Totale uitgaven	€ 5.906.000	€ 5.951.000	€ 5.871.000	€ 5.877.000	€ 23.605.000	€ 5.901.250	nab*

**: jaar 2013 buiten beschouwing gelaten vanwege nog niet bekende uitgaven.*

Geconstateerd wordt dat de inkomsten en uitgaven nagenoeg in balans zijn. Een kritische kanttekening maken wij bij het feit dat bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen voor onderwijshuisvesting (zoals bij de totstandkoming van het Masterplan) geenszins een relatie gelegd wordt met de beschikbare middelen die de gemeente ontvangt. Betrokkenen geven aan dat het hierbij aan de Raad is om te prioriteren, binnen de context van ook andere beleidsthema's. Dit is op zich een herkenbare gang van zaken. Immers, de gelden voor onderwijshuisvesting zijn niet voor niets 'ongelabeld'. Doch, wij kunnen ons voorstellen dat de Raad veel heeft aan informatie over hoe het Rijk de gemeentelijke taak van onderwijs huisvesting financieel vertaald in beschikbare middelen in het Gemeentefonds.

- Onderzoekers hebben een analyse gemaakt van de uitgaven die de gemeente in de afgelopen jaren maakte per leerling, onderverdeeld naar Primair, Speciaal en Voortgezet onderwijs.

	2009	2010	2011	2012
Uitgaven PO	€ 3.546.000	€ 3.556.000	€ 3.341.000	€ 3.268.000
Uitgaven VO	€ 1.074.000	€ 1.134.000	€ 1.249.000	€ 1.302.000
Uitgaven SO	€ 748.000	€ 791.000	€ 804.000	€ 626.000
Uitgaven gym	€ 538.000	€ 470.000	€ 477.000	€ 681.000
Totaal	€ 5.906.000	€ 5.951.000	€ 5.871.000	€ 5.877.000
Uitgaven PO	€ 3.546.000	€ 3.556.000	€ 3.341.000	€ 3.268.000
Aantal LL	6197	5904	5640	5480
Uitgaven per LL	€ 572	€ 602	€ 592	€ 596
Uitgaven VO	€ 1.074.000	€ 1.134.000	€ 1.249.000	€ 1.302.000
Aantal LL	3670	3785	3916	4041
Uitgaven per LL	€ 293	€ 300	€ 319	€ 322
Uitgaven SO	€ 748.000	€ 791.000	€ 804.000	€ 626.000
Aantal LL	401	386	374	325
Uitgaven per LL	€ 1.865	€ 2.049	€ 2.150	€ 1.926

Uit analyse blijkt dat de jaarlijkse totale uitgaven voor zowel Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs als Speciaal Onderwijs in het algemeen meebewegen met de veranderende aantallen leerlingen per jaar. Ook blijkt dat de uitgaven per leerling over de vier jaar bekeken iets toenemen.

Een dergelijk overzicht als bovenstaand kan informatief en daardoor nuttig zijn bij het opstellen van beleid of het nemen van besluiten door Raad dan wel College. Kritische kanttekening is dat niet gebleken is dat de gemeente Velsen zelf dergelijke overzichten maakt en die gebruikt bij afwegingen of besluiten.

- **Relatie gemeentelijke uitgaven versus leerling ontwikkeling**
Er wordt in het Masterplan een jaarlijks investeringsbudget genoemd van € 3.100.000. Van 2010 tot en met 2017 is dit een gelijk bedrag. Uit analyse blijkt in elk geval dat het leerlingaantal een daling in zet. Te verwachten valt dat de totale jaarlijkse inkomsten in het gemeentefonds gaat dalen. Dat zou ook effect kunnen hebben op het investeringsbudget, tenzij men heel bewust kiest voor een ontkoppeling van inkomsten en uitgaven op dit vlak. Dit wordt echter niet duidelijk uit het Masterplan.
- **Medegebruik en verhuur**
De gemeente heeft geen totaalbeeld van de mate waarin leegstaande ruimten in schoolgebouwen worden benut voor andere doeleinden. Dit inzicht zou de gemeente sinds 1997 moeten hebben toen de verschuiving van verantwoordelijkheden plaats vond naar schoolbesturen. Vanaf toen waren schoolbesturen verplicht om medegebruik door maatschappelijke partijen te melden bij de gemeente. Bij commerciële verhuur is er zelfs sprake van de verplichting om goedkeuring te vragen aan het College. Het College kan vervolgens financiële compensatie vragen bij de betreffende schoolbesturen voor het feit dat besturen inkomsten verkrijgen uit huisvesting die de gemeente beschikbaar stelt.

Mede omdat er geen inzicht bestaat bij de gemeente over medegebruik en verhuur door schoolbesturen is er tot op dit moment ook nog geen sprake van het vragen van compensatie vanuit de gemeente aan één of meerdere besturen. Uit het onderzoek wordt niet duidelijk of er daadwerkelijk geen enkele sprake is van (commerciële) verhuur door schoolbesturen of dat schoolbesturen deze toestemming niet gevraagd hebben maar dit wel deden (of doen).

Het risico bestaat dat door het niet actief sturen op dit aspect de gemeente zonder medeweten in feite 'oneigenlijk staatssteun' biedt aan bijvoorbeeld commerciële onderhuurders die voor een maatschappelijk tarief huisvesting vinden in met maatschappelijke gelden gerealiseerd vastgoed.

In het OOGO-overleg van 26 september 2012 wordt aan schoolbesturen gevraagd "om mee te denken bij het opstellen van een notitie voor het verhuren van leegstaande schoollokalen" (bron: verslag OOGO 26 september 2012). Er wordt dus gewerkt aan beleid ten aanzien van medegebruik en verhuur, waarbij schoolbesturen actief mogen meedenken. Vanuit de interviews is vernomen dat de aanleiding van dit initiatief ligt in het feit dat een schoolbestuur hier expliciet naar gevraagd heeft. Het beeld ontstaat dat voor wat betreft dit aspect de gemeente in de onderzoeksperiode van 2009 tot nu reactief handelde.

- **Bouwplaats of project specifieke kosten**

Het Collegebericht van 26 juni 2013 gaat in op bouwplaats of project specifieke kosten en geeft aan dat "tot op heden opgetreden bouwplaats of project specifieke kosten binnen het beschikbare budget van het Masterplan opgevangen kunnen worden" (bron: Collegebericht 99 van 2013). Onduidelijk is op welke wijze voor deze 'bijkomende' kosten budget is vrijgemaakt. Immers, voor deze kosten staat in Masterplan een PM post opgenomen.

Daarnaast constateren we zoals hierboven al aangehaald dat de gemeente stringent vasthoudt aan het normatief ter beschikking stellen van middelen en nauwelijks open staat voor het beschikbaar stellen van extra middelen vanwege locatie specifieke kosten en maatwerk. De gemeente communiceert deze grondhouding duidelijk en handelt daar ook volgens de schoolbesturen naar. Vraag blijft dan welke kosten het betreft waar de gemeente over spreekt in het Collegebericht, om hoeveel dit gaat en waar binnen het Masterplan 'ruimte' is gevonden om deze kosten te dekken. Het resultaat is tot nu toe dat de rekening voor dergelijke kosten (in elk geval deels) bij de schoolbesturen komt te liggen.

Samenvattend leidt de analyse omtrent de hoofdpijler 'Financiën' tot een aantal zaken:

- De gemeente heeft in de periode van 2009 tot 2013 bij benadering evenveel uitgegeven aan onderwijshuisvesting als dat zij, weliswaar ongelabeld, binnen kreeg via het Gemeentefonds.
- Monitoring van hierboven genoemde verhouding tussen inkomsten en uitgaven wordt niet met regelmaat uitgevoerd door de gemeente.
- Er vindt geen monitoring plaats op gemeenteniveau van de (geplande) uitgaven in relatie tot leerling ontwikkelingen.
- De gemeente heeft geen inzicht in de mate waarin schoolbesturen leegstaande ruimten in schoolgebouwen in medegebruik geven of verhuren aan derden. De gemeente ontvangt geen financiële compensatie vanuit de schoolbesturen, waar wel aanspraak op gemaakt kan worden indien er sprake is van verhuur aan commerciële partijen.
- De gemeente houdt stringent vast aan het normatief ter beschikking stellen van middelen en staat nauwelijks open voor het beschikbaar stellen van extra middelen vanwege bijvoorbeeld locatie specifieke kosten en maatwerk. De gemeente communiceert deze grondhouding duidelijk en handelt daar ook naar.

5.3 Analyse: Resultaat

- Technische en functionele kwaliteit

Uit inventarisatie van alle meerjaren onderhoudsplannen (MJOP) van de scholen en het managementoverzicht met daarin de financiële consequenties van voorgenomen onderhoudswerkzaamheden wordt door de onderzoekers opgemaakt dat de kwaliteit van de onderwijshuisvesting op een niveau verkeert dat strookt met resultaten uit een Benchmark onderzoek van HEVO in 2009. Vanzelfsprekend zijn er verschillen waarneembaar tussen schoolgebouwen, met name als gevolg van de leeftijd van panden. Desalniettemin is de gemiddelde onderhoudspost niet 'opvallend' te noemen.

Onze analyse op basis van onderzoeksgegevens van bureau Raderadvies (die de MJOP's opstelde) strookt met onze indrukken uit de interviews met schoolbesturen. Ook zij geven in zijn algemeenheid aan tevreden te zijn met de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in Velsen. Ook de besturen geven aan dat er aandachtspunten zijn, maar dat die aandachtspunten (panden die geen goede kwaliteit kennen) op dit moment onder de aandacht zijn van de gemeente en opgepakt worden.

- Onderwijskundige vernieuwingen

Uit het Collegebericht 99 van 2013 (dd 22 juni 2013) blijkt dat in de periode 2010 - 2011 op zeven basisschoollocaties gebouwelijke aanpassingen zijn verricht met betrekking tot onderwijskundige vernieuwingen. In 2013 staan op vijf locaties deze ingrepen gepland. De implementatie van dit beleidsvoornemen is daarmee in volle gang. Niet duidelijk wordt hoe de realisatie van de gebouwelijke aanpassingen zich financieel verhouden met het beschikbaar gestelde budget.

- Functionaliteit

De functionaliteit van de huisvesting is over het algemeen redelijk in relatie tot waar het voor gebruikt wordt. Het daadwerkelijk effectueren van het beleid omtrent onderwijskundige vernieuwingen (het investeren hierin door de gemeente) heeft hierbij een positief effect gehad. Ook deze analyse strookt met de indruk die wij kregen uit de interviews met betrokken schoolbesturen.

- Leerling ontwikkeling

De leerling ontwikkeling in de gemeente Velsen is geanalyseerd met het volgende resultaat.

# leerlingen	2011	2013	2018	2028	verschil 2013 - 2028
PO	6.197	5.480	4.899	4.751	-13%
VO	6.903	7.429	7.135	6.333	-15%
SO	132	136	138	137	1%
SBO	221	185	171	165	-17%
Totaal	13.453	13.230	12.343	11.386	-14%

Uit analyse blijkt in z'n algemeenheid dat tussen nu en 15 jaar het aantal leerlingen met 14% daalt, nominaal met zo'n 1850 leerlingen. Opvallend is dat het aantal Voortgezet Onderwijs leerlingen blijkbaar de laatste jaren wel is gegroeid maar naar verwachting in de nabije toekomst al een daling zal laten zien. Die daling is in het Primair Onderwijs al ingezet en zal verder voortzetten.

Het aantal Primair Onderwijs leerlingen daalt tot 2028 met 729 leerlingen (13%). De gemiddelde schoolgrootte in Velsen is op het moment 274 leerlingen. Theoretisch betekent dat van de huidige 20 Primair Onderwijs scholen er over 15 jaar 2,5 'leeg' zijn. De praktijk is dat de daling naar verwachting over het gehele Primair Onderwijsveld zichtbaar zal worden, maar dit geeft de onderzoekers wel een gevoel van importantie. Zeker als deze daling vertaald wordt naar normatieve verkleining van het aantal meters onderwijsruimte waar we verder in deze paragraaf ingaan. Niet is geconstateerd dat het College met regelmaat de Raad informeert over dergelijke analyses. De vraag volgt daaruit of dit inzicht binnen de gemeente (College en Raad) überhaupt in voldoende mate aanwezig is.

Voor wat betreft Voortgezet Onderwijs en Speciaal Basisonderwijs geldt eveneens een substantiële daling in het leerlingaantal de komende jaren. Ook hier valt een dergelijke berekening te maken van normatieve overcapaciteit die te verwachten valt. Op de huisvestingsconsequenties van de te verwachte daling gaan we verderop in dit hoofdstuk nog nader in.

Het Speciaal Onderwijs blijft als enige onderdeel min of meer constant in aantal. Hierbij dient wel een kanttekening geplaatst te worden. Door de ontwikkelingen in het Passend Onderwijs is het nog onduidelijk welke effecten dit heeft op de leerling stromen richting het regulier Primair en Voortgezet Onderwijs en wat deze verschuiving betekent voor de huisvestingsbehoeften van het Speciaal Onderwijs.

- **Onderwijs huisvestingscapaciteit totaal in relatie tot behoeften**
De aanwezige onderwijs huisvestingscapaciteit is geconfronteerd met de ruimtebehoefte die er in 2011 was, die er op dit moment normatief is en die volgens de leerling prognose wordt verwacht in 2018.

Verschil capaciteit vs normatieve behoefte	2011	2013	2018
PO	-15	3.532	6.453
VO	4.597	1.637	3.552
SO	135	74	73
SBO	687	951	1.054
Totaal	5.404	6.194	11.132
% normatieve overcapaciteit	7,6%	8,8%	16,9%

Uit analyse blijkt dat de gemeente Velsen op dit moment een normatieve overcapaciteit kent van 8,8%. Een leegstandspercentage dat door de onderzoekers nog als 'acceptabel' wordt getypeerd voor een gemeente als Velsen met meerdere kernen.

De analyse levert echter een beeld op van een groeiende overcapaciteit. In de komende vijf jaar komt er bij de huidige 6.000 m² bvo nog eens zo'n 5.000 m² bvo (normatief) leeg te staan. Een leegstandspercentage van meer dan 10% wordt door de onderzoekers als 'minder acceptabel' getypeerd. Leegstand van bijna 17% in 2018 is substantieel. Zoals al eerder opgemerkt bij de analyse van het aantal leerlingen in Velsen geldt ook bij de huisvesting dat de genoemde overcapaciteit over het gehele onderwijsveld verspreid zal zijn. Desalniettemin is het aandeel leegstaande onderwijsmeters in de nabije toekomst een substantiële huisvestingsvoorraad waar wel kosten (instandhoudingskosten en vervangingsvraagstukken) mee gemoeid blijven, maar die niet effectief ingezet worden én waar de gemeente via het gemeentefonds geen middelen voor beschikbaar heeft. Gesteld wordt dat de informatievoorziening aan de Raad op dit punt niet optimaal is.

- **Onderwijs huisvestingscapaciteit Primair Onderwijs in relatie tot behoeften**
 Als verdieping op bovenstaande analyse is ook een cijfermatig overzicht opgesteld door ons voor alle Primair Onderwijs scholen apart. Dat geeft het volgende beeld per kern:

Ontwikkeling verschil capaciteit vs normatieve ruimtebehoefte 2011-2013-2018 per kern				
<i>positief % betekent normatieve overcapaciteit, negatief % betekent een normatief ruimtekort</i>				
		2011	2013	2018
Ijmuiden	Sint Fransiscus	5%	6%	7%
	De Zandloper	-6%	14%	26%
	Het Kompas	14%	9%	12%
	De Klipper	-5%	7%	11%
	De Pleiaden	1%	-3%	-2%
	De Vuurtoren	-18%	3%	7%
	De Vliegende Hollander	26%	29%	34%
	Totaal	5%	9%	13%
Velsen - Noord	De Triangel	30%	27%	23%
Veserbroek	De Hoeksteen	5%	17%	24%
	De Westbroek	-22%	27%	45%
	De Beekvliet	4%	7%	21%
	De Rozenbeek	-9%	10%	28%
	De Molenweid	-32%	-5%	14%
	De Duinroos	-30%	8%	36%
	Het Anker	25%	25%	29%
Totaal	-8%	11%	27%	
Santpoort - Noord	Parnassia	2%	8%	9%
	Bosbeekschool	-26%	-11%	12%
	Brederode Daltonschool	-37%	-12%	-4%
Totaal	-18%	-4%	6%	
Driehuis	De Toermalijn	17%	16%	20%
	Jan Campertschool	-9%	10%	28%
Totaal	7%	13%	21%	
PO Totaal		0,0%	9,8%	18,0%

Meest opvallende aan bovenstaande cijfers achten wij de uitschieters in leegstand over vijf jaar. Percentages van 30% of meer normatieve leegstand betekent in potentie een exploitatieprobleem voor betreffende schoolbesturen. Ook andere problemen liggen op de loer bij dergelijke leegstandscijfers, waaronder de sfeer en uitstraling rondom de betreffende scholen wanneer er 30% of meer leegstand is. Het grootste punt van aandacht met betrekking tot het rekenkameronderzoek is het besef van urgentie dat volgens de onderzoekers alleen echt helder wordt als de harde cijfers gepresenteerd worden zoals hierboven. Dergelijke overzichten als bovenstaand worden vooralsnog niet gemaakt door de gemeente, maar hebben volgens de onderzoekers wel een toegevoegde waarde om grip te krijgen op te verwachte ontwikkelingen. De informatievoorziening aan de Raad op dit punt kan dan ook beter.



- **Onderwijs huisvestingscapaciteit Voortgezet Onderwijs in relatie tot behoeften**
Analyse van de huisvestingscapaciteit van het voortgezet onderwijs gerelateerd aan de verwachte capaciteitsbehoefte over 5 jaar geeft het volgende beeld:

Ontwikkeling verschil capaciteit vs normatieve ruimtebehoefte 2011-2013-2018 per VO school				
<i>positief % betekent normatieve overcapaciteit, negatief % betekent een normatief ruimtetekort</i>				
		2011	2013	2018
Dunamare	Ichthus Lyceum		2,8%	6,0%
	Duin en Kruidberg Mavo	2,8%	-0,3%	29,1%
	Tender College	56,6%	17,3%	22,5%
	Technisch College	40,9%	26,2%	28,9%
	Maritiem College	-32,5%	-69,9%	-66,8%
	Vellesan College	18,4%	10,6%	14,4%
	Noordzee Onderwijsgroep PRO (rebound)			
Felisenum	Gymnasium Felisenum	-1,5%	0,2%	3,4%
	VO totaal	12,8%	4,6%	13,4%

Bovenstaand overzicht geeft, net als bij Primair Onderwijs, een indruk van de ontwikkelingen met betrekking tot leegstand. Bij de rij 'Noordzee Onderwijsgroep PRO' staan geen gegevens. De reden hiervan is dat de capaciteit van dit onderwijsaanbod in de brongegevens is opgeteld bij de andere scholen. Een vergelijking met ruimtebehoeften in de toekomst valt dus niet te maken. Het totaal onderaan klopt wel en geeft een beeld van 13,4% leegstand over vijf jaar.

Overeenkomstig aan gemaakte opmerking bij het Primair Onderwijs worden ook voor het Voortgezet Onderwijs dergelijke overzichten niet gemaakt door de gemeente. De informatievoorziening aan de Raad op dit punt kan dan ook beter.

- **Monitoring leegstand**

Mede op basis van bovenstaande analyse trekken wij de conclusie dat de gemeente geen regelmatige monitoring uitvoert op de mate waarin leegstand aanwezig is. Zij heeft wel de gegevens om aan deze inzichten te geraken, maar maakt vooralsnog niet actief of op regelmatige basis een dergelijke confrontatie. Op project- cq schoolniveau zegt de gemeente deze confrontatie wel gemaakt te hebben, maar niet voor alle wijken/kernen.

Uit analyse van de beleidskaders uit het Masterplan (pag. 38 van het Masterplan) blijkt dat er meer aandacht is voor mogelijke capaciteitstekorten. Zo relateert beleidskader 6 het opnemen van onderwijskundige voorzieningen in de verordening aan "het uitbreiden van onderwijslocaties". Beleidskader 8 speelt expliciet in op "scholen die voor langere tijd geconfronteerd worden met noodlokalen". Tegelijkertijd is in het Masterplan op pagina 20 ook een grafiek opgenomen met daarin leerling prognoses, waarin een substantiële leerling daling zichtbaar wordt.

Conclusie is dat in het Masterplan de focus nog ligt op het zo nodig wegnemen van ondercapaciteit terwijl een focus op het wegnemen cq voorkomen van substantiële overcapaciteit in de periode 2010-2017 meer voor de hand liggend is. Het inzicht in bovenstaande tabellen omtrent onder- en overcapaciteit onderschrijft deze conclusie.

- **Analyse van het aantal noodlokalen**
Middels een Amendement op 28 januari 2009 ondertekend door VVD, PvdA, Dem. '66 en CDA en vervolgens aangenomen eist de Raad jaarlijks inzicht in de mate waarop in Velsen onderwijs gehuisvest is in noodlokalen. Daarbij vraagt zij het College expliciet aan te geven hoelang de verwachting is dat ze blijven staan.

Uit analyse blijkt dat het College op een aantal momenten de Raad geïnformeerd heeft over gebruik van noodlokalen. Dat dit ook daadwerkelijk op regelmatige basis (jaarlijks) plaatsvond, hebben wij niet kunnen constateren.

De gemeente maakt schriftelijk melding van de stand van zaken van het aantal noodlokalen middels opmerkingen in een spreadsheet aan de onderzoekers van het Rekenkamer onderzoek (d.d. 2 oktober 2013). Uit die meldingen maken de onderzoekers op dat het aandeel noodlokalen op de totale portefeuille onderwijshuisvesting sterk is gedaald en tot een minimum beperkt is.

- **Gymzalen capaciteit**
De capaciteit aan gymzalen blijkt afdoende voor het aantal leerlingen gemeentebreed. Echter, op verschillende plekken binnen de gemeente is de capaciteit niet overal passend bij de behoefte vanuit het onderwijs. Ook wordt door besturen de functionaliteit en praktische beschikbaarheid van aanwezige capaciteit niet altijd als afdoende getypeerd. Zo wordt de LO-behoefte van de Voortgezet Onderwijs 'beantwoord' door op vele plaatsen verspreid over de gemeente niet-benutte tijdsblokken van gymzalen van het Primair Onderwijs ter beschikking te stellen.

Los van het feit dat dit de Voortgezet Onderwijs scholen organisatorisch voor uitdagingen stelt betekent dit ook in een aantal gevallen een substantiële reisafstand voor leerlingen. Hierdoor wordt de netto lestijd voor lichamelijke opvoeding korter en de verkeersveiligheid komt in het geding. Een niet wenselijke situatie. Temeer omdat in het Masterplan op pagina 14 al expliciet gewezen wordt op het beperken van lange afstanden en het creëren van veilige routes van scholen naar gymnastiek accommodaties.

- **Gebruik van gymzalen**
In het vorige hoofdstuk is een overzicht opgenomen met daarin de cijfers omtrent gebruik van gemeentelijke gymzalen. Het blijkt dat de zalen gemiddeld ruim 26 klokuren per week ingezet worden voor bewegingsonderwijs. Voor het Primair Onderwijs wordt in de regelgeving voor een gemeentelijke gymzaal een maximum gesteld van 26 uren klokonderwijs per zaal per week en voor het Voortgezet Onderwijs 36 uur per week. Een gemiddelde van 26 uur in Velsen kan daarmee als betrekkelijk hoog geïnclassificeerd worden. Dit heeft direct relatie met bovenstaande opmerking over de capaciteit in de gemeente.

Samenvattend leidt de analyse omtrent de hoofdpijler 'Resultaten' tot een aantal zaken:

- Het leerlingaantal zal in de komende jaren een daling laten zien. Het College levert niet met regelmaat inzicht over ontwikkelingen hieromtrent aan de Raad.
- De gemeente voert geen regelmatige monitoring uit op de mate waarin leegstand aanwezig is. Zij heeft wel de gegevens om aan deze inzichten te geraken, maar maakt vooralsnog niet actief of op regelmatige basis een dergelijke confrontatie. De informatievoorziening aan de Raad op dit punt kan dan ook beter.
- De gemeente heeft geen totaalbeeld van de mate waarin en de wijze waarop overcapaciteit in schoolgebouwen wordt benut.
- De capaciteit aan gymzalen is afdoende voor het aantal leerlingen gemeentebreed. De gemiddelde bezetting is hoog. De zalen worden effectief gebruikt. Wel zijn er verbeteringen aanwijsbaar, met name daar waar het gaat om de reisafstand tussen onderwijslocaties en gymnastiekvoorziening.

6. Beantwoording onderzoeksvraag

Door de Rekenkamer van gemeente Velsen is de volgende hoofd onderzoeksvraag geformuleerd;
Resulteert de wijze waarop de gemeente Velsen op dit moment omgaat met de onderwijshuisvesting in de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in vier deelvragen die wij hieronder beantwoorden. We baseren ons daarbij op de door de gemeente gevalideerde bevindingen en onze analyse als vervolg op de bevindingen. Tot slot komen we tot beantwoording van de hoofd onderzoeksvraag.

6.1 Deelvraag 1: Beleid

Welk beleid ligt er in de gemeente Velsen aan onderwijshuisvesting ten grondslag, wat houdt de gemeente aan als aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau, op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan hen ter beschikking?

Vigerend beleid

Het beleid dat in de gemeente Velsen ten grondslag ligt aan onderwijshuisvesting betreft een samenstelling van een aantal door de Raad vastgestelde beleidsdocumenten. Deze beleidsdocumenten zijn direct of meer indirect kader stellend voor de onderwijs huisvestingsportefeuille van Velsen. De beleidsdocumenten betreffen;

- o Masterplan Onderwijshuisvesting 2010-2017, vastgesteld dd 28 jan 2010
- o Visiedocument Brede scholen 2010-2014, vastgesteld dd 14 jan 2010
- o Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen, vastgesteld dd 19 nov 2009
- o Nota sportaccommodaties 2010-2015, vastgesteld dd 17 dec 2009
- o Collegeprogramma 2010-2014

Naast bovenstaande beleidsdocumenten heeft de Raad in de afgelopen periode een aantal keer een wijzigingsbesluit genomen over onderdelen van vigerende beleidsdocumenten. Voorbeeld is het vaststellen van bijgestelde normbedragen in de huisvestingsverordening.

Naast de Raad heeft ook het College in de onderzoeksperiode een groot aantal besluiten genomen die tezamen het beleid bepalen in Velsen met betrekking tot onderwijshuisvesting. Een voorbeeld van een Collegebesluit dat schoollocatie overstijgend is betreft het besluit 'Projectsubsidies Brede schoolontwikkeling in de gemeente Velsen'.

Aanvaardbaar kwaliteits- en kwantiteitsniveau

De gemeente laat de bestaande kwaliteit van de onderwijshuisvestingsportefeuille toetsen door een daartoe gespecialiseerd onderzoeksbureau. De schouwresultaten zijn verwerkt in transparante rapportages per schoollocatie en geven de gemeente vervolgens een duidelijk beeld van de onderhoudsbehoefte in de toekomst.

De gemeente toetst de bestaande kwantiteit van de onderwijshuisvestingsportefeuille en houdt daarbij vast aan een algemeen aanvaard normstelsel te weten NEN 2580. Ook deze toetsgegevens zijn overzichtelijk gerapporteerd en gearhiveerd in rapportages die beschikbaar zijn.

Het aandachtspunt voor de gemeente Velsen ligt nu en in de toekomst niet zozeer in het wegnemen van letterlijke tekortkomingen of kwalitatieve aandachtspunten als wel het anticiperen op veranderende behoeften als gevolg van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Er wordt nog onvoldoende aan monitoring gedaan om vanuit die bevindingen (en analyse daarop) zo nodig beleid te ontwikkelen.

Sturings- en beheersingsmiddelen

Voor wat betreft de sturings- en beheersingsmiddelen die de Raad ter beschikking staan wordt gewezen op de reguliere taakverdeling binnen het dualisme waarin de Raad de hoofdlijnen van het beleid bepaalt en controleert of het College dit ook uitvoert. De Raad stelt de begroting op en controleert het financiële jaarverslag van de gemeente.

Begin 2010 heeft de Raad het Masterplan onderwijshuisvesting 2010-2017 vastgesteld. Daarmee heeft zij een kader afgegeven, zowel inhoudelijk en projectmatig als financieel, waarbinnen het College kan handelen. De Raad is vervolgens na vaststelling van het Masterplan regelmatig geïnformeerd middels Collegeberichten die vanuit het College worden afgegeven.

In het Masterplan is het voornemen opgenomen om dit plan om de twee jaar te actualiseren. Omdat de actualisatie vooralsnog achterwege is gebleven heeft de Raad na 2010 een belangrijke sturingskans gemist.

Informatie aan de Raad

Doordat de Raad in 2010 een Masterplan heeft vastgesteld dat loopt tot 2017 en het College (binnen kaders) veel bewegingsvrijheid geeft om te handelen heeft de Raad beperkte mogelijkheden om waar nodig te sturen op actuele thema's en te anticiperen op voortschrijdend inzicht.

De collegeberichten die het College regelmatig toestuurt aan de Raad zijn op projectniveau inhoudelijk informierend. Echter, de Collegeberichten missen informatie over voortgang van implementatie en uitvoer van projecten in relatie tot het Masterplan. Ook een financiële spiegeling tussen hetgeen in het Masterplan is opgenomen en wat uiteindelijk daadwerkelijk wordt uitgegeven ontbreekt. Ten derde mist ook een overall bespiegeling tussen wat planning technisch en cijfermatig is vastgesteld in het Masterplan en wat daadwerkelijk door de gemeente wordt bewerkstelligd.

Ten slotte is de conclusie dat verbetering mogelijk is in de mate waarin de Raad met monitoringsresultaten geïnformeerd wordt. Het College beschikt over een groot aantal basisgegevens, maar kan meer dan nu informierend optreden richting Raad door deze feitelijke gegevens onderling met elkaar te confronteren, daarop analyses uit te voeren en de bevindingen daarvan te delen met de Raad.

6.2 Deelvraag 2: Financiën

Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente hierop toezicht?

Rechtmatigheid

De besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting vindt rechtmatig plaats. Er zijn geen feiten geconstateerd die wijzen op een onrechtmatige besteding. Wel wordt in dit verband gewezen op het feit dat de gemeente geen financiële compensatie ontvangt vanuit de schoolbesturen, waar wel aanspraak op gemaakt kan worden indien er sprake is van verhuur aan commerciële partijen.

Doeltreffendheid

De besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting vindt doeltreffend plaats. In de onderzoeksperiode van dit Rekenkameronderzoek is door de gemeente Velsen bij benadering een gelijke hoeveelheid middelen besteed aan het 'faciliteren van het onderwijs met huisvesting' als dat zij in het gemeentefonds, weliswaar ongelabeld, heeft ontvangen. In het geval van gemeente Velsen zo'n € 6.000.000 per jaar.



De kwaliteit van de vastgoedportefeuille voor het onderwijs is over het algemeen genomen deugdelijk, adequaat en daardoor doeltreffend. Het onderwijs wordt niet belemmerd door ondeugdelijke huisvesting. De onderwijslocaties waarvan de kwaliteit als minder deugdelijk wordt ervaren door onderwijspartners zijn in het Masterplan benoemd en/of worden in de nabije toekomst aangepakt.

Punt van aandacht met betrekking tot doeltreffendheid betreft de wijze waarop de aanwezige onderwijscapaciteit in oppervlaktemeters aansluit bij de behoefte. Een trend is waarneembaar van dalende leerlingaantallen en daardoor een groeiende overcapaciteit aan onderwijsvastgoed. De situatie verschilt overigens wel van school tot school en van kern tot kern.

Van doeltreffendheid is sprake indien de overcapaciteit binnen een bepaalde bandbreedte of marge blijft. Deze bandbreedte of marge is echter nergens in wetgeving of landelijk beleid vastgesteld of nader gedefinieerd. Desondanks valt volgens de onderzoekers een normatieve overcapaciteit tot 10% binnen de kaders van wat redelijk of acceptabel te duiden is. De normatieve leegstand in Velsen groeit naar verwachting op korte termijn tot meer dan 10%. Daarmee komt de doeltreffendheid van de onderwijs huisvestingportefeuille in het gedrang. Immers, per vierkante meter onderwijsvastgoed wordt het gebruik steeds minder intensief.

Toezicht

De conclusie is dat de gemeente Velsen op het vlak van huisvestingscapaciteit en behoeften veel meer dan nu zou kunnen monitoren. Een beter inzicht in ontwikkelingen met betrekking tot doeltreffendheid van bestaand vastgoed (en analyse daarop) verschaft de mogelijkheid om eerder en daadkrachtiger te kunnen anticiperen op ongewenste ontwikkelingen. De gemeente beschikt wel over basisgegevens om aan deze inzichten te geraken, maar maakt vooralsnog niet actief of op regelmatige basis de confrontatie tussen die basisgegevens.

Geconstateerd wordt dat de gemeente op een aantal wezenlijke aspecten binnen het werkveld van onderwijshuisvesting het initiatief laat bij de schoolbesturen. Wij achten een prominente rol van deze maatschappelijke partners sterk en verstandig. Doch concluderen wij dat hierdoor de regisseursrol van de gemeente afneemt. Wij typeren de rol van de gemeente op een aantal terreinen als reactief en afwachtend.

6.3 Deelvraag 3: Resultaat

Is het huisvestingsniveau op een aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau en in welke mate zijn de betrokken partijen hierover (on)tevreden?

Aanvaardbaar niveau

Het resultaat van het handelen van de gemeente Velsen op het vlak van onderwijs huisvesting heeft in onze ogen geleid tot een aanvaardbaar kwalitatief en kwantitatief niveau. Er zijn geen wijdverspreide of substantieel vaak voorkomende omissies of tekortkomingen geconstateerd. In het op peil houden van de kwaliteit houdt de gemeente een solide onderhoudsprogramma aan. Door middel van regulier uitgevoerde leerling prognoses houdt de gemeente grip op eventuele tekortkomingen op kwantitatief vlak.

(On)tevredenheid

Er is geen sprake van een wijdverspreide of breed gedeelde ontevredenheid bij de betrokken onderwijspartners. In de ter beschikking gestelde documentatie zijn specifieke zaken aanwijsbaar waar er onenigheid is tussen gemeente en bepaalde schoolbesturen over bijvoorbeeld het afwijzen van een huisvestingsaanvraag. Deze discussies over handelswijze en de met ons gedeelde kritiekpunten in de interviews worden door de onderzoekers niet geduid als “karakteristiek” of “typerend” voor de teneur die leeft bij onderwijspartners. De conclusie is dat die teneur bij betrokkenen overwegend positief en tevreden is.

De gemeente wordt in haar handelswijze als “coöperatief en constructief” gekenschetst door schoolbesturen. De huisvesting wordt over het algemeen als voldoende omschreven. De langjarige aanpak van onderwijshuisvesting, vervat in het Masterplan, wordt door schoolbesturen als een middel gezien dat rust en duidelijkheid biedt. Een leidraad waardoor zij weten ‘waar zij aan toe zijn’ en dat op een ordentelijke wijze ingaat op de behoeften in het veld en de scholen en schoolbesturen op een eerlijke wijze benadert.

6.4 Deelvraag 4: Suggesties en aanbevelingen

Welke maatregelen kunnen de effectiviteit en efficiency van de inzet van middelen voor de huisvesting van scholen in Velsen vergroten?

Hieronder is een set aan maatregelen opgenomen die de effectiviteit en efficiency van de inzet van middelen kunnen vergroten:

- Anticipeer op de dalende leerlingaantallen en op veranderende (ruimte)behoeften in aanverwante beleidsvelden als zorg, welzijn en sport. In dit verband ligt de klemtoon niet zozeer op het nog meer effectief en efficiënt inzetten van middelen, maar ligt de klemtoon op het zorgdragen dat de huidige situatie in de toekomst niet substantieel minder effectief en efficiënt wordt.
- Stel in gezamenlijkheid met de onderwijspartners beleid op ten aanzien van het voorkomen en wegnemen van leegstand in relatie tot afspraken over medegebruik en verhuur.
- Koppel bij de aanpak van onderwijs huisvestingsvraagstukken ook gerelateerde beleids-thema’s zoals:
 - leegstand van ander maatschappelijk vastgoed;
 - de wens van multifunctionele accommodaties;
 - de implementatie van Passend Onderwijs;
 - taakuitbreiding van de gemeente in het sociale domein.
- Treed meer kaderstellend op inzake de investering met betrekking tot ‘versterkt VMBO’. Geconstateerd wordt dat de kans aanwezig is dat plannen hiertoe vanuit het veld niet

geheel aansluiten bij hetgeen de Raad destijds gekozen heeft voor inzetten op 'versterkt VMBO'. Het devies is om nader met de betrokken onderwijspartij(en) in contact te treden over wensen, eisen en verwachtingen.

- Monitor intensief en met regelmaat de mate waarin de uitvoering van het Masterplan planning technisch en financieel gelijk loopt met hoe dat destijds is opgenomen én financieel vertaald was.
- Stel de resultaten van monitoring (zoals bovenstaand benoemd) beschikbaar aan de Raad. Stel daarbij ook de analyse op de monitoringsgegevens ter beschikking.
- Bouw meer prikkels in het systeem van beleidsvoering in, waardoor schoolbesturen (nog) meer gestimuleerd worden om samenwerking aan te gaan met anderen en/of hun activiteiten te clusteren. Dit komt de effectiviteit van het gebruik van vastgoed ten goede en daardoor uiteindelijk een meer efficiënte inzet van middelen.
- Het vigerende Masterplan reikt tot 2017. Veel projecten zijn in uitvoering of reeds afgerond. Stel een geactualiseerd Masterplan op als College (wellicht het nieuw aangetreden College na de eerstkomende verkiezingen in maart 2014). Dit geactualiseerde plan kan beter ingaan op actuele onderwijs ontwikkelingen zoals huisvestingsconsequenties vanuit het thema Passend Onderwijs. Gepleit wordt om niet het jaar 2017 af te wachten om een discussie op te starten (met maatschappelijke partners en aanverwante beleidsvelden) over het aanpakken van voorliggende maatschappelijke vraagstukken in Velsen, maar daar binnenkort al over in gesprek te treden. Onderwijs en onderwijshuisvesting kan binnen dit maatschappelijke vraagstuk een belangrijke rol spelen.

6.5 Beantwoording onderzoeksvraag

Resulteert de wijze waarop de gemeente Velsen op dit moment omgaat met de onderwijshuisvesting in de meest effectieve en efficiënte inzet van middelen?

De wijze waarop de gemeente Velsen haar middelen inzet wordt als effectief en efficiënt gekenschetst. Wel zijn er een aantal facetten aanwijsbaar waarop verbetering mogelijk is.

Er is sprake van een langjarige leidraad waarlangs de gemeente handelt; het Masterplan. Dit zorgt voor rust, helderheid en voortgang. De gemeente handelt niet stringent vanuit dit Masterplan, maar operationaliseert de gedefinieerde plannen aan de hand van actuele behoeften en zoekt hierbij nadrukkelijk de afstemming op met betrokken onderwijspartners. Hierdoor is maatwerk mogelijk in het belang van schoolbesturen. Maatwerk dat overigens wel een grens kent en die de gemeente strikt bewaakt. Voor de gemeente Velsen en haar onderwijspartners is namelijk duidelijk dat budgetten beschikbaar gesteld worden op basis van normfinanciering. Een kader dat strikt wordt nageleefd en daardoor duidelijkheid geeft en tot weinig discussie leidt.

Het resultaat van handelen is een portefeuille aan onderwijsgebouwen dat in zowel kwalitatieve als in kwantitatieve zin passend is bij hetgeen het onderwijsveld nodig heeft. Het feit dat de portefeuille aan onderwijshuisvesting aansluit bij de behoeften is een resultaat waar alle betrokkenen, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie aan hebben bijgedragen. De Raad heeft hiertoe via het Masterplan begin 2010 de kaders meegegeven. Het College heeft vervolgens de uitvoering ter hand genomen en in gezamenlijkheid met betrokken schoolbesturen de portefeuille aan huisvesting beheerd en waar nodig verder ontwikkeld. De inhoudelijke tussentijdse informatievoorziening aan de Raad kende een regelmatig patroon en was vooral op projectniveau informatief. Echter, een financiële bespiegeling tussen hetgeen in het Masterplan als kader is opgenomen en wat uiteindelijk daadwerkelijk is uitgegeven ontbreekt in de collegeberichten aan de Raad.

Ondanks het feit dat de Raad sinds het vaststellen van het Masterplan in beperkte mate sturing had op onderwijshuisvesting vanwege de in sommige opzichten beperkte informatie is de gemeente erin geslaagd om binnen de financiële kaders en in lijn met de inkomsten uit het gemeentefonds een portefeuille aan huisvesting ter beschikking te hebben dat strookt met wat binnen wet- en regelgeving van deze gemeente verwacht mag worden.

De gemeente heeft in de onderzoeksperiode van 2009 tot heden op operationeel niveau én samen met de schoolbesturen gezorgd voor passende onderwijshuisvesting en juiste besteding van middelen. Echter, als het gaat om een meer strategische invulling van haar taak ten aanzien van onderwijshuisvesting, het voeren van regie op de portefeuille én het anticiperen op verwachte ontwikkelingen zijn verbeteringen mogelijk.

Bijlage 1: Documentenlijst

Geraadpleegde bronnen:

- Masterplan huisvesting onderwijs 2010 - 2017, vastgesteld d.d. 28 januari 2010
- NEN-metingen van de onderwijslocaties, verwerkt in een serie van rapportages met titel 'vaststellen gebouwcapaciteit NEN 2580', opgesteld door Raderadvies in oktober 2011, in opdracht van gemeente Velsen
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Velsen, vastgesteld d.d. 19 nov 2009
- Leerling prognoses in 2011 en 2013 vanuit bureau Pronexus voor Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Speciaal Onderwijs
- OOGO-verslagen van OOGO-overleggen binnen de onderzoeksperiode
- jaarlijkse huisvestingsprogramma's met daaronder technische onderzoeken en financiële vertalingen
- Collegeprogramma 2010-2014
- Visiedocument Brede scholen in Velsen 2010-2014, vastgesteld d.d. 14 jan 2010
- Beleidsregel Subsidiëring Brede scholen Velsen 2010- 2011, vastgesteld door B&W d.d. 15 juni 2010
- Collegevoorstel 'Projectsubsidies Brede schoolontwikkeling in de gemeente Velsen' d.d. 23 november 2010
- Collegebericht d.d. 10 april 2012
- Collegebericht 'stand van zaken uitvoering masterplan onderwijshuisvesting 2010 - 2017'
- Collegebericht d.d. 26 juni 2013
- Collegebericht 38 van 2012 (Stand van zaken uitvoering Masterplan Onderwijshuisvesting 2010-2017)
- brief van gemeente Velsen aan Dunamare, met onderwerp 'beschikking programma 2012' d.d. 21 december 2012
- Nota 'sportaccommodatiebeleid 2010-2015 voor sportief Velsen', door gemeenteraad vastgesteld d.d. 17 december 2009
- Notitie gymnastiekvoorziening gemeente Velsen, d.d. september 2006
- Benchmarkonderzoek exploitatiekosten primair onderwijs, HEVO, 2009

Bijlage 2: Interviews

<i>Partij</i>	<i>Vertegenwoordiger</i>	<i>Rol persoon</i>
Stichting Bijzonder Basisonderwijs Velsen	Leo Wijker	bestuurder
Stichting Openbaar Primair Onderwijs IJmond	Bert de Krey	bestuurder
Stichting Fedra	John Keunen	bestuurder
Stichting GPO-WN	René Tromp	bestuurder
Aloysius Stichting	Anna-Marieke van Kampen	locatiedirecteur
Dunamare	Marc Boelsma	rector
Gymnasium Felisenum	Karel Kits	rector
Gemeente Velsen	Harry Veenboer	afdeling financiën
Gemeente Velsen	Astrid Spiering en Rene van Veen	afdeling maatschappelijke ontwikkeling
Gemeente Velsen	Annette Baerveldt	portefeuillehouder onderwijs

Bijlage 3: Zienswijze college op concepteindrapport

GEMEENTE VELSEN

De rekenkamercommissie Velsen
T.a.v. Mevrouw A.F.K. Klinkenberg

HET COLLEGE VAN
BURGEMEESTER EN
WETHOUDERS

Gemeente Velsen
Dudokplein 1
1971 EN IJMUIDEN
T 0255 567 200
F 0255 567 760
www.velsen.nl
E info@velsen.nl
Correspondentieadres
Postbus 465
1970 AL IJmuiden



Uw kenmerk	Ons kenmerk u13.010506	Voor informatie A. Spiering 0255 56 7349	Bijlagen	Datum 3 december 2013
Onderwerp	Zienswijze college op concepteindrapport Onderwijshuisvesting			

Geachte mevrouw Klinkenberg,

Op 14 november jl. ontvingen wij de concepteindrapportage 'Onderwijshuisvesting en schoolgebouwen' dat door het bureau ICS Adviseurs in opdracht van uw rekenkamer is uitgevoerd.

Wij zijn blij met het overall beeld dat naar voren komt uit het rapport en waaruit blijkt dat de gemeente Velsen een portefeuille aan onderwijsgebouwen heeft die in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin passend is bij hetgeen het onderwijsveld nodig heeft. Dit is een resultaat van de inspanningen die de afgelopen periode door alle partijen geleverd zijn; college, raad en schoolbesturen. Het college is dan ook verheugd over het feit dat de schoolbesturen aangeven tevreden te zijn over de samenwerking met de gemeente Velsen.

Onderstaand gaan wij in op de aanbevelingen zoals deze in de rapportage zijn opgenomen.

Actualiseren Masterplan Onderwijshuisvesting

Het Masterplan Onderwijshuisvesting 2010-2017 dat de raad heeft vastgesteld en dat in overleg met de schoolbesturen is opgesteld is een belangrijk kader waarin voor een aantal jaren een koers is uitgezet. Dit geeft houvast voor alle partijen. Wij onderschrijven de conclusie van het rapport waarin gesteld wordt dat het nu tijd is om het Masterplan te actualiseren. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het verder op orde krijgen van een aantal gegevens om deze actualisering ook te kunnen baseren op de juiste gegevens. Input zoals de staat van de gebouwen door het opstellen van meerjaren onderhoudsplannen, het tweejaarlijks laten opstellen van leerlingenprognoses en een NEN-meting (capaciteit) van alle gebouwen zijn belangrijke gegevens om te koppelen aan de te verwachten demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het lijkt ons dan ook verstandig nu al deze gegevens beschikbaar zijn en de uitvoering van de projecten ook vordert, te gaan werken aan een actualisering van het Masterplan, zoals destijds bij vaststelling van het Masterplan is aanbevolen, zodat het nieuwe college dit in 2014 aan de raad kan voorleggen.



Informatie aan de raad

In de rapportage wordt aangegeven dat de raad goed inhoudelijk geïnformeerd wordt over de voortgang van de projecten uit het Masterplan maar dat er meer informatie gegeven zou kunnen worden over voortgang van implementatie en het uitvoeren van projecten in relatie tot het Masterplan. Daarnaast zou informatie gegeven kunnen worden over hetgeen daadwerkelijk wordt uitgegeven. Het college is van mening dat in de collegeberichten die verstuurd worden juist inzicht gegeven wordt in de uitvoering van alle projecten die genoemd worden in het Masterplan. Verder is het college van mening dat via de bestuursrapportages en de jaarrekening inzicht gegeven wordt in de besteding van de middelen die beschikbaar zijn voor onderwijshuisvesting. Voor de uitvoering van de projecten worden geen budgetten overschreden en wordt gewerkt met de verordening huisvesting onderwijs die door de raad is vastgesteld. Bij ieder project wordt, zoals in de rapportage van ICS Adviseurs ook wordt onderschreven, binnen dit kader maatwerk geleverd. Daarnaast wordt er per project (bij voorbeeld in het geval van de Brede School Velsen-Noord, de Ring of de Bosbeekschool) informatie verstrekt aan de raad.

Capaciteit van de huisvesting

In de rapportage wordt geconcludeerd dat er op termijn bij een aantal scholen een overcapaciteit ontstaat. De prognoses geven aan dat het leerlingenaantal op termijn daalt. Bij alle projecten uit het Masterplan wordt steeds de relatie gelegd tussen de beschikbare en de noodzakelijke capaciteit. In enkele gevallen waar de leegstand aanzienlijk is, wordt bij de nieuwbouwplannen een bijgesteld aantal m² teruggebouwd. In andere gevallen (Velserbroek) zijn wij reeds in gesprek met de schoolbesturen om te bekijken welke oplossingen er voor het capaciteitsoverschot dat op termijn ontstaat gevonden kunnen worden. Medewerking van de schoolbesturen is hierbij wel noodzakelijk. Zolang deze aangeven dat de overcapaciteit voor hen nog acceptabel is, wil de gemeente hierin niet dwingend optreden. In Velserbroek is voor een aantal scholen gebruik gemaakt van semi-permanente huisvesting. Voor een tweetal scholen is door het teruglopen van het aantal leerlingen juist deze semi-permanente huisvesting afgestoten en kunnen alle leerlingen nu in het hoofdgebouw gehuisvest worden. Voor de nu nog aanwezige semi-permanente huisvesting zal in de nabije toekomst waarschijnlijk hetzelfde gelden.

Enige overcapaciteit in gebouwen biedt vervolgens ook mogelijkheden voor ontwikkelingen in de toekomst. Zo biedt dit mogelijkheden voor scholen die in het gebouw brede school activiteiten willen ontplooiën. Dit vraagt echter om goede afspraken over verhuur en medegebruik van gebouwen. Momenteel wordt er gewerkt aan beleid op dit gebied waarbij tevens de andere maatschappelijke accommodaties worden betrokken.

Met ingang van het schooljaar 2014-2015 wordt daarnaast het passend onderwijs ingevoerd. Het uitgangspunt hierbij is dat een leerling op de best passende plek naar school gaat, waarbij meer gekeken wordt naar de mogelijkheden dan naar de beperkingen van een kind. Dit zal betekenen dat er een verschuiving plaatsvindt van een aantal leerlingen die voorheen een plek vonden in het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs naar het reguliere onderwijs. Het is de verwachting dat dit zal kunnen leiden tot een aanvullende ruimtevraag binnen deze scholen. Hoeveel en wat voor ruimte er nodig is, is op dit moment nog niet bekend omdat de samenwerkingsverbanden nog bezig zijn met het vormgeven van het passend onderwijs en niet bekend is wat de invoering op schoolniveau zal betekenen.

GEMEENTE VELSEN

Versterkt VMBO

In de suggesties en aanbevelingen in de rapportage wordt de opmerking gemaakt dat meer kaderstellend opgetreden zou moeten worden inzake het versterkt VMBO en dat het college in contact zou moeten treden met de betrokken onderwijsinstellingen. Het college merkt op dat over dit project veelvuldig overleg plaatsvindt met het betrokken schoolbestuur waarbij de gemeente het kader bewaakt en het schoolbestuur invulling geeft aan de concrete uitvoering. Gezamenlijk wordt bekeken wat de beste wijze is om het VMBO in Velsen goed te positioneren. Het gaat hierbij om een groot project waarvan de eerste fase inmiddels gerealiseerd is. Voor het einde van de looptijd van het Masterplan Onderwijshuisvesting 2010-2017 wordt het gehele project afgerond.



Concluderend

Het college herkent voor een groot deel hetgeen in de rapportage van ICS adviseurs geschetst wordt. Het is prettig te constateren dat er reeds gewerkt wordt aan een aantal van de aanbevelingen die in de rapportage gedaan worden. Het nu voorliggende rapport ondersteunt deze lijn.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Velsen

De secretaris,

D. Emmer

De burgemeester,

F.M. Weerwind

