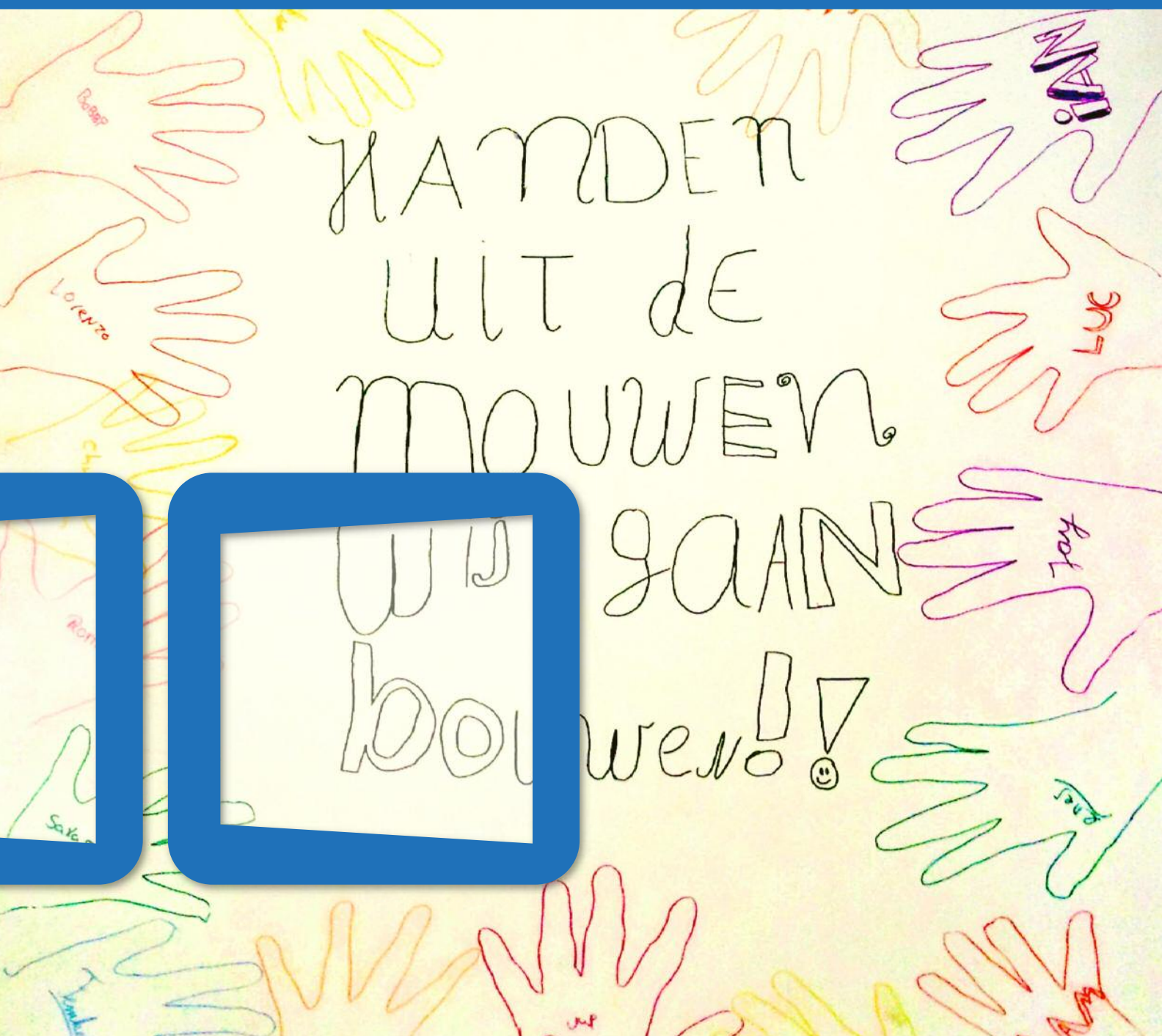


onderhoud in de steigers

onderzoek naar de onderwijshuisvesting
in het primair en speciaal onderwijs



onderhoud in de steigers

onderzoek naar de onderwijshuisvesting
in het primair en speciaal onderwijs



voorwoord

De kwaliteit van het onderwijs is, zoals ook uit onderzoek van de Inspectie van het onderwijs blijkt, sterk bepalend voor de leerprestaties van leerlingen, ondermeer tot uiting komend in de Cito-scores. Een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs is goede onderwijshuisvesting. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt sinds 1997 bij de gemeente. Het gaat dan algemeen om de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en uitbreiding. In het primair en speciaal onderwijs draagt de gemeente ook de verantwoordelijkheid voor het onderhoud aan de buitenkant en voor aanpassingen aan de binnenzijde. Hiervoor ontvangt de gemeente 'niet geormerkte' middelen via het gemeentefonds.

De rekenkamer heeft in haar onderzoek gekeken naar de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam voor het 'buiten' onderhoud van de basisscholen. Een van de meest opvallende conclusies hierbij is dat afgemeten aan het eigen vastgestelde kwaliteitsniveau de gemeente al jaren systematisch te weinig investeert in de staat van de onderwijsgebouwen. Dit gegeven is niet alleen zorgelijk in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs, maar vormt tevens een niet te onderschatten drempel op weg naar de voorgenomen doorcentralisatie van dit onderhoud en bijhorende financiële middelen naar de schoolbesturen. Zolang de zorgplicht voor de staat van het onderhoud nog bij de gemeente ligt, dienen er naar de mening van de rekenkamer voldoende budgettaire middelen beschikbaar te worden gesteld om het zelf opgelegde kwaliteitsniveau te kunnen realiseren.

Randvoorwaarde om dit te realiseren is echter wel een actueel en goed overzicht van de staat van onderhoud van de onder de gemeentelijke zorgplicht vallende schoolgebouwen. Hier schort het bij de gemeente in niet geringe mate aan, voldoende overzicht. Een actuele en volledige conditiemeting van de betreffende schoolgebouwen dient om die reden zo snel als mogelijk te worden uitgevoerd. Pas dan kan uiteindelijk in voldoende mate invulling worden gegeven aan de zorgplicht van de gemeente voor goede onderwijshuisvesting en daarmee tevens aan de wens om de kwaliteit van het onderwijs verder te verhogen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Ed Elferink (projectleider), Yiman Fung, Rutger Smit en Karin van Wingerde.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

	1	inleiding bestuurlijke nota
11	1-1	aanleiding onderzoek
12	1-2	doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen
12	1-3	leeswijzer
	2	conclusies en aanbevelingen
13	2-1	inleiding
14	2-2	hoofdconclusies
15	2-3	toelichting hoofdconclusies
20	2-4	aanbevelingen
	3	reactie en nawoord
23	3-1	reactie van B en W
27	3-2	nawoord rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

	1	inleiding
31	1-1	aanleiding
32	1-2	doel- en vraagstelling
33	1-3	afbakening, reikwijdte en beperkingen van het onderzoek
34	1-4	leeswijzer
	2	beleid en organisatie onderwijshuisvesting
35	2-1	inleiding
35	2-2	rijksbeleid onderwijshuisvesting
35	2-2-1	een korte historische schets
39	2-2-2	wettelijke kaders onderwijshuisvesting
41	2-3	het Rotterdamse onderwijshuisvestingbeleid
41	2-3-1	visie op onderwijshuisvesting
42	2-3-2	gemeentelijke kaders: een overzicht
43	2-3-3	de Verordening Voorzieningen Huisvesting Rotterdam
48	2-3-4	het Integraal Huisvestingsplan
52	2-3-5	het onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen
54	2-4	organisatie en taakverdeling
54	2-4-1	vooraf
54	2-4-2	actoren
56	2-4-3	rol en taakverdeling Jeugd en Onderwijs en Stadsontwikkeling
57	2-5	ontwikkelingen
57	2-5-1	inleiding
57	2-5-2	doordecentralisatie buitenonderhoud primair onderwijs
60	2-5-3	leegstandreductie
60	2-5-4	meerjarenplan onderwijshuisvesting 2015-2025
61	2-5-5	onderhoudsmonitor

	3	financiële context
63	3-1	inleiding
63	3-2	situatie in Rotterdam
63	3-2-1	budget vanuit het Rijk
63	3-2-2	budget voor onderwijshuisvesting in Rotterdam
65	3-2-3	gemeente Rotterdam in vergelijking met andere gemeenten
66	3-3	kostenverdeling budget onderwijshuisvesting
71	3-3-1	verdeling van middelen jaarlijks huisvestingsprogramma
72	3-3-2	collectieve huurovereenkomst
74	3-3-3	overeenkomst structurering planmatig onderhoud
	4	staat van de onderwijshuisvesting
81	4-1	inleiding
82	4-2	couleur locale: het Rotterdamse scholenbestand
83	4-3	zicht van de gemeente op de staat van onderhoud
83	4-3-1	inleiding
84	4-3-2	norm voor onderhoudskwaliteit
85	4-3-3	quick scan po en so scholen Rotterdam
89	4-3-4	meerjarenonderhoudsplannen
90	4-3-5	dossiervorming gemeente
92	4-3-6	analyse
94	4-3-7	ontwikkelingen
96	4-4	selectie scholen
96	4-4-1	vooraf
96	4-4-2	kenmerken geselecteerde scholen
98	4-5	bevindingen analyse selectie
98	4-5-1	inleiding
98	4-5-2	staat van onderhoud volgens de schoolbesturen en directeuren
103	4-5-3	beleidsproces onderwijshuisvesting
106	4-5-4	problematiek rond multifunctionele accommodaties (MFA's)
	5	samenwerking, verantwoording en toezicht
109	5-1	inleiding
110	5-2	taken en verantwoordelijkheden gemeente
110	5-2-1	inleiding
111	5-2-2	taken en verantwoordelijkheden bij SO
113	5-2-3	taken en verantwoordelijkheden J&O
114	5-2-4	overleggremia
115	5-3	samenwerking tussen de actoren in de praktijk
115	5-3-1	vooraf
115	5-3-2	knelpunten samenwerking J&O en SO
119	5-3-3	relatie met de schoolbesturen
121	5-4	plannen om de samenwerking te verbeteren
122	5-4-1	plan met verbeteracties
124	5-4-2	samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen
125	5-5	verantwoording en toezicht in de praktijk
125	5-5-1	inleiding
125	5-5-2	verantwoordingseisen
127	5-5-3	invulling verantwoording door schoolbesturen in de praktijk

129 5-5-4 invulling toezicht door de gemeente in de praktijk

6 informatievoorziening raad

131 6-1 inleiding
132 6-2 informatievoorziening richting raad
132 6-2-1 inzicht in de kwaliteit van de huisvesting
136 6-2-2 inzicht in de (besteding van de) middelen
140 6-3 handelen van de raad
140 6-3-1 kaderstellende rol
141 6-3-2 controlerende rol
146 6-4 rolopvatting college over zorgplicht

deel 3 bijlagen

151 **bijlage 1 onderzoeksverantwoording**
158 **bijlage 2 geraadpleegde bronnen**
162 **bijlage 3 geïnterviewde personen**
164 **bijlage 4 lijst van afkortingen en begrippen**
168 **bijlage 5 kostenverdeling primair (speciaal) onderwijs**
169 **bijlage 6 stand van zaken uitbetaling MOP-gelden voor rationalisatieslag**
170 **bijlage 7 stand van zaken uitbetaling MOP-gelden na rationalisatieslag**
171 **bijlage 8 processtappen in het samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen**
174 **bijlage 9 overzicht schriftelijke vragen**
175 **bijlage 10 overzicht moties**
175 **bijlage 11 moties**

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding onderzoek

In het schooljaar 2011-2012 telde Nederland 7.112 scholen voor leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs. Deze scholen zijn gehuisvest in ongeveer 10.000 schoolgebouwen. Een schoolgebouw is een plek waar kinderen mede door allerlei voor- en naschoolse activiteiten steeds meer tijd (zullen) doorbrengen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de schoolprestaties van kinderen mede worden beïnvloed door de kwaliteit en inrichting van de fysieke leeromgeving. Met andere woorden: de kwaliteit van het gebouw draagt bij aan de leerprestaties van kinderen.

In de afgelopen jaren is de kwaliteit van de Nederlandse schoolgebouwen echter meerdere malen ter discussie gesteld.

- Uit onderzoek van adviesbureau PRC naar de staat van onderhoud van ruim 300 schoolgebouwen in 12 gemeenten in Nederland, blijkt dat de meeste schoolgebouwen dateren uit de periode tussen 1960 en 1980. Kenmerkend voor schoolgebouwen uit deze periode is dat ze meestal veel en kostbaar onderhoud vergen en niet altijd voldoen aan de moderne eisen die tegenwoordig aan het onderwijs worden gesteld, zoals de mogelijkheid om er met digitale middelen onderwijs te kunnen geven.
- In 2009 deed de Rijksbouwmeester onderzoek naar het binnenklimaat op basisscholen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het binnenklimaat bij 80% van de scholen niet op orde is. Dit betekent dat kinderen les krijgen in schoolgebouwen die onvoldoende geventileerd (kunnen) worden, dat er in het binnenmilieu op scholen veel stof en schimmels aanwezig zijn en dat de temperatuur in de zomer en winter niet goed kan worden gereguleerd.
- Ook zijn er de laatste jaren signalen dat gemeenten minder middelen ter beschikking stellen aan onderwijshuisvesting dan het Rijk daarvoor ter beschikking stelt in het gemeentefonds. Zo bleek uit het Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds (POR) over het jaar 2010 dat het verschil tussen de uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting en het bedrag dat daarvoor beschikbaar is gesteld in het gemeentefonds ongeveer € 300 miljoen bedroeg. Hetzelfde zou het geval zijn geweest in 2011.
- In 2009 inventariseerde de Besturenraad de behoeften van schoolbesturen en schooldirecties aan investeringen in onderwijshuisvesting. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de schoolbesturen en schooldirecties over het algemeen van mening zijn dat er veel aan hun gebouwen moet gebeuren en dat zij extra investeringen in de huisvesting goed zouden kunnen gebruiken. Het verbeteren van het binnenklimaat, het aanpassen van het gebouw aan nieuwe onderwijskundige inzichten en het nemen van energiebesparende en isolerende maatregelen zouden volgens de respondenten het meest urgent zijn.

De huisvesting van scholen is een belangrijk thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De wettelijke zorgplicht om te voorzien in adequate en kwalitatief goede huisvesting ligt op grond van artikel 91 van de Wet op het primair onderwijs

(Wpo) bij de gemeenten. Uit het bovenstaande is tevens gebleken dat de kwaliteit van de schoolgebouwen op verschillende punten tekortschiet. Deze ontwikkelingen waren voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Rotterdam.

1-2 doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de wijze waarop het onderwijshuisvestingsbeleid is georganiseerd, welke kosten daarmee zijn gemoeid en tot welke resultaten het beleid leidt. Hiermee gaat de rekenkamer na op welke wijze het college invulling heeft gegeven aan de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor de huisvesting van scholen in het primair (speciaal) onderwijs. Daarnaast zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en hoe wordt het uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen voor de huisvesting van scholen bepaald en verdeeld?
- 3 In welke mate heeft het college zelf inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van de bestaande huisvestingsobjecten alsmede in de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de huisvesting van scholen worden gerealiseerd?
- 4 Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende bij het beleid betrokken actoren?
- 5 Op welke wijze wordt er verantwoording afgelegd over de besteding van de gemeentelijke middelen ten behoeve van de huisvesting van scholen en hoe houdt de gemeente daarop toezicht?
- 6 Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid; de kwaliteit van de huisvestingsobjecten en de besteding van middelen?
- 7 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen. Ook zijn hierin in hoofdstuk 3, de reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 inleiding

Het onderwijshuisvestingsbeleid is een zeer omvangrijk en complex beleidsterrein dat een veelheid van onderwerpen betreft. Zo kan het bij onderwijshuisvesting bijvoorbeeld gaan om het primair, speciaal of voortgezet onderwijs, waarin steeds verschillende belangen en huisvestingsbehoeften spelen. Het kan gaan om nieuwbouw of onderhoud, waar de verantwoordelijkheden en financieringsstromen verschillend geregeld zijn. Voorts heeft het onderwijshuisvestingsbeleid niet alleen betrekking op scholen, maar soms ook op gymzalen en zwembaden. Verder zijn er ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op het onderwijshuisvestingsbeleid, waardoor het beleid voortdurend in beweging is en de komende jaren (sterk) van karakter zal veranderen.

De complexiteit en veelomvattendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid brengen in de eerste plaats mee dat in dit onderzoek lang niet alle facetten van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn belicht. Zo heeft de rekenkamer een aantal onderwerpen zoals de financiële context en het beleid rond het buitenonderhoud in dit onderzoek heel uitvoerig onderzocht. Andere onderwerpen zoals de nieuwbouw en capaciteitsvraagstukken zijn meer verkennend belicht. Dit onderzoek heeft laten zien dat het vruchtbaar kan zijn om naar enkele van deze onderwerpen nader onderzoek te doen. De rekenkamer zal zich beraden of en op welke wijze deze onderwerpen onderdeel uit zouden kunnen maken van lopende en/of nieuwe onderzoeken. Ten tweede betekenen de complexiteit en veelomvattendheid van het beleid dat de betrokken ambtenaren en bestuurders steeds te maken hebben met een veelheid van belangen en afwegingen. De gemeente staat al met al voor een lastige opgave: schoolgebouwen worden steeds ouder, de eisen die aan schoolgebouwen worden gesteld, worden steeds strenger en de gemeente moet deze huisvestingsopgave uitvoeren onder druk van grote bezuinigingen en een steeds weer veranderende beleidsomgeving. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport moeten dan ook in het licht van die beleidscontext worden gezien.

Gezien de wettelijke taak van de rekenkamer, moeten onderzoeken van de rekenkamer bijdragen aan een beter openbaar bestuur. Om die reden richten de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen zich op het gevoerde bestuur en de rol van de gemeenteraad. De conclusies en aanbevelingen adresseren het college en de gemeenteraad en zijn input voor het debat dat in de politieke arena plaatsvindt. De bevindingen die tot deze conclusies en aanbevelingen hebben geleid, zijn opgenomen in de nota van bevindingen.

2-2 hoofdconclusies

- 1 Het college heeft de uitkering uit het gemeentefonds die bedoeld is voor onderwijshuisvesting nagenoeg volledig (in de periode 2006-2012 gemiddeld 97,1%) hiervoor aangewend. De omvang van de uitkering heeft echter geen relatie met het schoolgebouwenbestand, de behoefte aan huisvesting en de onderhoudsvraag. Daardoor is niet gezegd dat het budget voor onderwijshuisvesting voldoende was en is om alle eisen/beleidsambities op dat gebied te realiseren.
- 2 Dat bleek ook in de praktijk. College en raad hebben onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld om aan de eigen normen te kunnen voldoen en de eigen beleidsambities te kunnen realiseren. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat het gewenste onderhoudsniveau van de scholen, conditieniveau 3 volgens NEN 2767, zal worden gerealiseerd. Het risico bestaat zelfs dat het onderhoudsniveau achteruit gaat. Temeer daar de huurkosten toenemen waardoor er, bij een gelijkblijvend budget, steeds minder geld beschikbaar zal zijn voor onderhoud.
- 3 Het ontbrak het college aan een actueel en adequaat zicht op de staat van onderhoud van de claimrechtscholen voor het PO en SO.¹ Dit kwam door een zeer gebrekkige dossiervorming binnen de gemeente en het ontbreken van een actuele en adequate conditiemeting van de schoolgebouwen. Hierdoor was het college niet goed in staat om te sturen op de kwaliteit van de schoolgebouwen.
- 4 De directies Jeugd & Onderwijs en Vastgoed hebben op het gebied van onderwijshuisvesting gedurende lange tijd niet goed gefunctioneerd door gebrek aan deskundigheid en knelpunten in de samenwerking. Dit heeft nadelige (financiële) gevolgen gehad voor de schoolbesturen. Een deel van deze knelpunten is ondertussen aangepakt. Dat geldt echter niet, althans niet zichtbaar, voor de knelpunten in de relatie met de schoolbesturen.
- 5 De overeenkomst structurering planmatig onderhoud is vooral door het college niet goed nageleefd waardoor de schoolbesturen te laat konden beschikken over de afgesproken financiële middelen en beperkingen ondervonden in de aanwending ervan. Anderzijds hebben schoolbesturen zich laat en niet altijd conform de eisen verantwoord over de besteding van de MOP-gelden, waardoor de gemeente niet tijdig over adequate verantwoordingsinformatie beschikte om te kunnen controleren of het onderhoud conform plan en budget is uitgevoerd.
- 6 De directie Vastgoed heeft het toezicht op de besteding van de gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en de uitvoering van de (onderhouds-)werkzaamheden, in zowel financieel als inhoudelijk opzicht, niet adequaat ingevuld. Hierdoor ontbreekt het tijdige inzicht in de besteding van de gemeentelijke middelen en of deze conform de afspraken zijn besteed.

¹ Het rekenkameronderzoek strekte zich uit tot eind 2012. Relevante ontwikkelingen zijn tot aan het ambtelijk wederhoor meegenomen. Het onderzoek betrof de zogenaamde claimrechtscholen voor het primair onderwijs en speciaal onderwijs. Het gaat daarbij om circa 300 van de totaal 700 schoolgebouwen in de gemeente Rotterdam.

- 7 Het college heeft zijn wettelijke zorgplicht ten aanzien van het onderhoud van de schoolgebouwen niet voldoende ingevuld en, ten onrechte, veel aan schoolbesturen overgelaten.
- 8 Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid voor zover het college zelf over deze informatie beschikt. De informatie waarover het college beschikte was echter niet adequaat en actueel. Daardoor beschikte ook de raad niet over een adequaat en actueel inzicht in de kwalitatieve staat van de onderwijsgebouwen en had de raad ook geen adequaat inzicht in de besteding van de onderwijshuisvestingsgelden. De onderhoudsmonitor die daar verbetering in moet brengen is nog niet gerealiseerd.

2-3 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het college heeft de uitkering uit het gemeentefonds die bedoeld is voor onderwijshuisvesting nagenoeg volledig (in de periode 2006-2012 gemiddeld 97,1%) hiervoor aangewend. De omvang van de uitkering heeft echter geen relatie met het schoolgebouwenbestand, de behoefte aan huisvesting en de onderhoudsvraag. Daardoor is niet gezegd dat het budget voor onderwijshuisvesting voldoende was en is om alle eisen/beleidsambities op dat gebied te realiseren.*
 - Over de periode 2006-2012 heeft de gemeente Rotterdam gemiddeld genomen 97,1% van het bedrag voor onderwijshuisvesting in de uitkering uit het gemeentefonds in de gemeentebegrotingen opgenomen voor dat doel. Dit betekent dat gemiddeld genomen jaarlijks 2,9% niet wordt opgenomen in de begroting. In totaal gaat het cumulatief om een bedrag van € 14,8 miljoen vanuit het gemeentefonds dat niet is aangewend voor onderwijshuisvesting.
 - Van het begrote bedrag voor onderwijshuisvesting is gemiddeld 97,5% uitgegeven in de periode 2006-2012. De gemiddelde onderuitputting bedraagt 2,5%. Voor deze hele periode gaat het om € 14 miljoen die niet is besteed aan onderwijshuisvesting. Totaal is dus € 28,8 miljoen minder uitgegeven aan onderwijshuisvesting dan daarvoor beschikbaar was.
 - Het bedrag voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds is niet gebaseerd op het schoolgebouwenbestand, maar berekend aan de hand van indicatoren zoals onder meer het aantal leerlingen, groei van het aantal leerlingen en groei van het aantal jongeren. Zodoende is een hoge uitputting van het budget geen waarborg voor een goede kwaliteit van de schoolgebouwen en zegt dit weinig over de mate waarin de middelen toereikend zijn om aan de bestaande behoefte aan huisvesting en onderhoudsvraag te voldoen.
 - Uit het onderzoek van de AOb heeft de gemeente Rotterdam in vergelijking met andere grote gemeenten naar verhouding een hoog percentage van het budget onderwijshuisvesting daadwerkelijk hieraan besteed. Hierbij werd echter de kwaliteit van de schoolgebouwen niet onderzocht en is geen relatie gelegd tussen de uitputting van het budget en die kwaliteit.
- 2 *Dat bleek ook in de praktijk. College en raad hebben onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld om aan de eigen normen te kunnen voldoen en de eigen beleidsambities te kunnen realiseren. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat het gewenste onderhoudsniveau van de scholen, conditieniveau 3 volgens NEN 2767, zal worden gerealiseerd. Het risico bestaat zelfs dat het onderhoudsniveau achteruit gaat. Temeer daar de huurkosten toenemen waardoor er, bij een gelijkblijvend budget, steeds minder geld beschikbaar zal zijn voor onderhoud.*

- Bij het afsluiten van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud was het zowel bij de gemeente als bij de schoolbesturen bekend dat het taakstellend onderhoudsbudget van jaarlijks € 4,3 miljoen niet toereikend zou zijn. Jaarlijks zou ongeveer € 3 miljoen tekort worden gekomen voor het benodigde onderhoud.
 - Over de periode 2006-2012 is cumulatief genomen € 507 miljoen beschikbaar gesteld voor onderwijshuisvesting vanuit het gemeentefonds. Zoals onder conclusie 1 al is aangegeven heeft de gemeente Rotterdam daarvan € 28,8 miljoen niet aangewend voor onderwijshuisvesting, dat komt neer op gemiddeld € 4 miljoen per jaar. Dit bedrag had ingezet kunnen worden voor het benodigde onderhoud.
 - Het blijkt uit de verschillende Integraal Huisvestingsplannen dat de besteding aan onderwijshuisvesting gebaseerd is op het beschikbare budget. Er wordt niet gestuurd op de benodigde behoefte aan onderwijshuisvesting en de onderhoudsvraag
 - De raad is bekend met het gegeven dat de beschikbare middelen taakstellend zijn en niet toereikend zijn om volledig aan de onderhoudsvraag en de behoefte aan onderwijshuisvesting te voldoen.
 - In het Integraal Huisvestingsplan 2006-2010 werd destijds al aangegeven dat er een plan van aanpak opgesteld zou worden om schoolgebouwen bouwtechnisch aan te passen. Dit plan van aanpak is er echter nooit gekomen.
 - De verwachte ontwikkeling op de lange termijn is dat de kostencomponent huurvergoeding in het kader van de Collectieve Huurovereenkomst gaat stijgen, waardoor er steeds minder middelen overblijven voor andere doeleinden op huisvestingsgebied bij een gelijkblijvend budget. De kostencomponent huurvergoeding gaat stijgen door toenemende kapitaallasten die het gevolg zijn van de gepleegde investeringen in nieuwbouw projecten ter vervanging van de oude schoolgebouwen. In de periode 2013-2015 nemen de kapitaallasten al met ruim € 6 miljoen toe.
- 3 *Het ontbrak het college aan een actueel en adequaat zicht op de staat van onderhoud van de claimrechtscholen voor het PO en SO.² Dit kwam door een zeer gebrekkige dossiervorming binnen de gemeente en het ontbreken van een actuele en adequate conditiemeting van de schoolgebouwen. Hierdoor was het college niet goed in staat om te sturen op de kwaliteit van de schoolgebouwen.*
- De gemeente beschikte niet over adequate dossiers per school.
 - Dossiers waren fragmentarisch en verspreid over de afdelingen binnen de directie Vastgoed en directie Jeugd & Onderwijs.
 - De dossiers bij de gemeente van de scholen uit de selectie van de rekenkamer waren niet volledig, zo ontbrak een groot deel van de (financiële) verantwoordingsstukken.
 - Bij de overdracht van het vastgoed naar het cluster Stadsontwikkeling is de dossieroverdracht van schoolgebouwen niet goed verlopen door onder meer reorganisatie en verloop van het personeel bij de gemeentelijke afdelingen. Daarbij zijn dossierstukken kwijtgeraakt
 - De systemen, waaronder het systeem G4-net, die worden gebruikt voor de registratie van schoolgebouwen en de gebruikers ervan, waren niet op orde. Dit is onderkend door het team onderwijshuisvesting en er worden thans verbetermaatregelen genomen.

² Het rekenkameronderzoek strekte zich uit tot eind 2012. Relevante ontwikkelingen zijn tot aan het ambtelijk wederhoor meegenomen. Het onderzoek betrof de zogenaamde claimrechtscholen voor het primair onderwijs en speciaal onderwijs. Het gaat daarbij om circa 300 van de totaal 700 schoolgebouwen in de gemeente Rotterdam.

- Het college heeft geen actueel en realistisch beeld van de staat van onderhoud van de schoolgebouwen:
 - Quick scans in 2005 en conditiemetingen in 2007 gaven het college in die periode een actueel inzicht in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen.
 - Deze inventarisaties leidden deels tot verschillende uitkomsten die niet alleen verklaard kunnen worden uit de gehanteerde methoden. De conditiemetingen die zijn gehanteerd als basis voor de MOP's signaleerden niet altijd hetzelfde achterstallig onderhoud dat uit de quick scans naar voren kwam. Dit bleek soms uit andere budgetten te worden betaald (kozijnenproject, schoolpleinenproject).
 - De MOP's zijn destijds opgesteld op basis van theoretische afschrijvingstermijnen en normbedragen. Daarbij is onvoldoende rekening gehouden met locatie specifieke factoren. Hierdoor kan de actuele staat van onderhoud in de praktijk (sterk) afwijken van de conditie volgens de planning in de MOP.
 - De verantwoording door de schoolbesturen over de MOP's vond laat plaats en voldeed niet altijd aan de eisen, waardoor niet/niet tijdig kon worden vastgesteld of het onderhoud conform de MOP's heeft plaatsgevonden.
 - De geplande periodieke herijking van de MOP's is nooit uitgevoerd, waardoor er ook nooit een actueel beeld is ontstaan van de staat van onderhoud van de schoolgebouwen (claimrechtscholen) en het college daar geen actueel inzicht in heeft gekregen.
 - Na afronding van het onderzoek bleek dat het college in de periode juni-juli 2013 voor een deel van de schoolgebouwen, de aandachtspunten, een schouw heeft uitgevoerd. Logischerwijs zou het inzicht van het college voor die scholen moeten zijn verbeterd. De rekenkamer heeft dat niet meer kunnen onderzoeken.

- 4 *De directies Jeugd & Onderwijs en Vastgoed hebben op het gebied van onderwijshuisvesting gedurende lange tijd niet goed gefunctioneerd door gebrek aan deskundigheid en knelpunten in de samenwerking. Dit heeft nadelige (financiële) gevolgen gehad voor de schoolbesturen. Een deel van deze knelpunten is ondertussen aangepakt. Dat geldt echter niet, althans niet zichtbaar, voor de knelpunten in de relatie met de schoolbesturen.*
- Het beheer van al het maatschappelijk vastgoed van de gemeente is overgedragen aan SO. Dit geldt ook voor de schoolgebouwen van de gemeente.
- Deze overdracht heeft geleid tot verschillende knelpunten waaronder:
 - een enorme leegloop van kennis en deskundigheid op onderwijshuisvestingsgebied binnen de directie Jeugd & Onderwijs door reorganisatie, overplaatsing en pensionering. De directie Jeugd & Onderwijs was daardoor in kwalitatief en kwantitatief opzicht onvoldoende in staat om te controleren of de directie Vastgoed haar werkzaamheden volgens afspraken uitvoerde. In dezelfde periode was er bij de directie Vastgoed ook een groot verloop van personeel waardoor er nauwelijks opbouw van specifieke expertise op het gebied van onderwijshuisvesting kon plaatsvinden.
 - onenigheid over kosten die SO aan J&O in rekening bracht voor het beheer van de schoolgebouwen. Na de overdracht ontstond er een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de gemeentelijke diensten. Er ontstond onenigheid tussen de directie Jeugd & Onderwijs en de directie Vastgoed over de hoogte van de beheerkosten die in rekening werden gebracht op grond van

de Collectieve Huurovereenkomst. Er was een arbitrage zaak nodig om de zaak te slechten.

- een onduidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeentelijke diensten waardoor er vertraging ontstond in de financiële afwikkeling van projecten en onduidelijkheid over de betalingen aan schoolbesturen.
 - Het vorenstaande leidde tot late uitbetalingen van MOP-gelden aan de schoolbesturen waardoor de besturen niet tijdig beschikten over de financiële middelen om het geplande onderhoud uit te voeren. Dat leidde er vervolgens toe dat de schoolbesturen te maken kregen met (financiële) risico's, omdat de schoolbesturen het onderhoud noodzakelijk achtten en het daarom in sommige gevallen voorfinancierden uit eigen middelen.
 - De knelpunten in de samenwerkingsrelatie met de directie Vastgoed zijn onderkend door het team onderwijshuisvesting. Hiervoor zijn verbetermaatregelen opgesteld.
 - Ook de knelpunten in de relatie met de schoolbesturen zijn onderkend. Het voornemen om ook hieraan aandacht te besteden is echter niet zichtbaar ingevuld met een plan of specifieke verbetermaatregelen.
- 5 *De overeenkomst structurerend planmatig onderhoud is vooral door het college niet goed nageleefd waardoor de schoolbesturen te laat konden beschikken over de afgesproken financiële middelen en beperkingen ondervonden in de aanwending ervan. Anderzijds hebben schoolbesturen zich laat en niet altijd conform de eisen verantwoord over de besteding van de MOP-gelden, waardoor de gemeente niet tijdig over adequate verantwoordingsinformatie beschikte om te kunnen controleren of het onderhoud conform plan en budget is uitgevoerd.*
- De gemeente heeft, zoals hiervoor opgemerkt, de gemeentelijke middelen niet conform de contractuele verplichting van de overeenkomst jaarlijks uitgekeerd aan de schoolbesturen.
 - Schoolbesturen beschikten daardoor niet tijdig over de middelen om het afgesproken onderhoud conform de MOP's uit te voeren (zie ook onder 4).
 - Dit heeft er mede toe bijgedragen dat de schoolbesturen zich te laat verantwoordden over de besteding van de MOP-gelden. Ook los daarvan waren sommige schoolbesturen erg laat met verantwoorden, voldeden verantwoordingen niet allemaal aan de verantwoordingseisen en waren niet alle accountantsverklaringen tijdig afgegeven en aan de gemeente verstrekt.
 - Met de overeenkomst heeft het college de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het planmatig onderhoud bij de schoolbesturen gelegd, waarbij de schoolbesturen de ruimte kregen om budgetten tussen de jaren te schuiven als dat efficiencyvoordelen zou opleveren.
 - In de praktijk beperkte het college die verantwoordelijkheid door, indirect, te sturen in de keuzes die de schoolbesturen maakten ten aanzien van het moment waarop zij het onderhoud wilden plegen. Zo heeft de gemeente tijdelijk geen onderhoudsgelden in het kader van de MOP's uitgekeerd, omdat de schoolbesturen een deel van de MOP-gelden als reserve op de balans hadden gezet en er discussie was over de hoogte van het benodigde budget.

- 6 *De directie Vastgoed heeft het toezicht op de besteding van de gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en de uitvoering van de (onderhouds-)werkzaamheden, in zowel financieel als inhoudelijk opzicht, niet adequaat ingevuld. Hierdoor ontbreekt het tijdige inzicht in de besteding van de gemeentelijke middelen en of deze conform de afspraken zijn besteed.*
- Het financiële toezicht bestaat uit de controle van de financiële verantwoording van schoolbesturen. De accountmedewerker die hiermee is belast werd pas vanaf 2012 ingezet. In de periode ervoor werd deze functie niet permanent ingevuld.
 - Zoals onder 5 al is opgemerkt, hebben schoolbesturen niet adequaat verantwoording afgelegd over de besteding van de MOP-gelden, waardoor de financiële toets door de gemeente ook niet tijdig kon plaatsvinden.
 - Voor het inhoudelijk toezicht zijn inspecties benodigd om te controleren of (onderhouds-)werkzaamheden conform opgave zijn uitgevoerd. Dergelijke inspecties zijn in de praktijk niet uitgevoerd.
 - Verder ontbreken in de dossiers vastleggingen waaruit blijkt of en zo ja op welke wijze het toezicht is uitgevoerd.
- 7 *Het college heeft zijn wettelijke zorgplicht ten aanzien van het onderhoud van de schoolgebouwen niet voldoende ingevuld en, ten onrechte, veel aan schoolbesturen overgelaten.*
- Het college heeft ter vervulling van de wettelijke zorgplicht onder meer als norm opgesteld dat alle Rotterdamse schoolgebouwen moeten voldoen aan conditieniveau 3 van NEN-norm 2767 in 2015.
 - College en raad hebben onvoldoende middelen beschikbaar gesteld om aan die norm te kunnen voldoen.
 - Ten aanzien van het onderhoud van schoolgebouwen heeft het college geen (pro-) actieve rol genomen. Het heeft niet zorggedragen voor actuele informatie over de kwaliteit van de schoolgebouwen maar in de praktijk gestuurd op de MOP's die niet actueel waren en op signalen van de schoolbesturen. Het had daardoor ook geen actueel zicht op de kwaliteit van de schoolgebouwen.
 - Met de overeenkomst structurering planmatig onderhoud droeg het college de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het onderhoud volgens de MOP's over aan de schoolbesturen. In de praktijk legde het college, ten onrechte, ook de verantwoordelijkheid voor de staat van het onderhoud bij de schoolbesturen, onder meer door ervan uit te gaan dat zij tekortkomingen zelf wel zouden melden als daar aanleiding toe was.
 - Het college heeft zijn deel van de overeenkomst niet goed ingevuld door niet tijdig de afgesproken financiële middelen beschikbaar te stellen. Het realiseren van het onderhoud door de schoolbesturen kwam daardoor onder druk te staan.
 - Het toezicht namens het college op de besteding van de middelen en de realisatie van het afgesproken onderhoud schoot tekort.
 - Er was sprake van financiële risico's en onzekerheid voor de schoolbesturen als gevolg van lange procedures en wisselende beleidsprioriteiten bij het onderwijshuisvestingsbeleid, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met ontwikkelingen op de lange termijn.
 - De recente schouw van 150 aandachtspanden en de voorgenomen onderhoudsmonitor zijn maatregelen die wel bijdragen aan een (pro-) actieve invulling van de zorgplicht.

- 8 *Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid voor zover het college zelf over deze informatie beschikt. De informatie waarover het college beschikte was echter niet adequaat en actueel. Daardoor beschikte ook de raad niet over een adequaat en actueel inzicht in de kwalitatieve staat van de onderwijsgebouwen en had de raad ook geen adequaat inzicht in de besteding van de onderwijshuisvestingsgelden. De onderhoudsmonitor die daar verbetering in moet brengen is nog niet gerealiseerd.*
- Het college beschikt niet over een adequaat en actueel inzicht in de staat van onderhoud en kan de raad dit inzicht ook niet bieden.
 - De raad heeft het gebrek in inzicht van de kwalitatieve staat gesignaleerd en eind 2011 verzocht om het realiseren van een onderhoudsmonitor. Deze is tot op heden niet gerealiseerd.
 - De raad is bekend met het gegeven dat er te weinig middelen beschikbaar zijn om aan alle onderhoudsaanvragen en beleidsambities te voldoen.
 - De raad is bekend met het gegeven dat de beschikbare middelen taakstellend zijn en niet toereikend zijn om volledig aan de onderhoudsvraag en de behoefte aan onderwijshuisvesting te voldoen.

2-4 aanbevelingen

Aanbevelingen aan de raad:

- 1 Stel voldoende budget beschikbaar om de zorgplicht van de gemeente voor de onderwijshuisvesting in het PO en SO op het niveau van de zelf vastgestelde ambities te kunnen realiseren. Gegeven de huidige ambitie om het buitenonderhoud van de scholen in het PO en SO op conditieniveau 3 te krijgen en te houden, zou het budget daarop moeten worden afgestemd.
- 2 Draag het college op zijn zorgplicht voor de onderwijshuisvesting actief in te vullen. Hiervoor is het noodzakelijk dat het college ervoor zorg draagt dat:
 - er dossiers per school worden gevormd die juist, volledig en 'up to date' zijn;
 - de voorgenomen maatregelen in het verbeterplan van J&O, onder meer ter verbetering van het informatiesysteem G4-net, op korte termijn worden gerealiseerd;
 - de knelpunten in de relatie met de schoolbesturen worden opgepakt en opgelost;
 - verantwoordingen van de schoolbesturen over de besteding van de OHV gelden (MOP-gelden, HVP-gelden, etc) tijdig worden ontvangen, deze adequaat worden getoetst en waar nodig daarop actie wordt ondernomen;
 - de staat van onderhoud van de schoolgebouwen in het PO en SO periodiek wordt gemonitord door middel van conditiemetingen die aansluiten op de NEN-norm die de gemeente hanteert.Deze maatregelen zullen er tevens aan bijdragen dat het college het noodzakelijke inzicht verkrijgt in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen om daarop te kunnen sturen.
- 3 Draag het college op om op korte termijn een volledige conditiemeting van de PO- en SO-scholen uit te voeren met het oog op enerzijds de eigen zorgplicht en anderzijds de voorgenomen doorcentralisatie van het buitenonderhoud per 1 januari 2015. Deze conditiemeting dient plaats te vinden op basis van de door het college en raad vastgestelde norm voor het gewenste kwaliteitsniveau. De

conditiemeting zou als nulmeting kunnen dienen voor de door de raad gevraagde onderhoudsmonitor.

- 4 Draag het college op om zijn toezichthoudende taak op de uitvoering van de (onderhouds-)werkzaamheden en de besteding van de gemeentelijke middelen adequaat en conform de verantwoordingseisen in te vullen. Dit toezicht zou behalve uit een beoordeling van de door de schoolbesturen verstrekte verantwoordingsinformatie ook moeten bestaan uit bijvoorbeeld (steekproefsgewijze) eigen waarnemingen ter plaatse.
- 5 Draag het college op de informatievoorziening aan de raad te verbeteren door op korte termijn de door de raad gevraagde onderhoudsmonitor te implementeren. De verbeterpunten onder aanbeveling 2 vormen randvoorwaarden waarbinnen die monitor moet worden gerealiseerd.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie van B en W

Op 9 september jongstleden hebben wij uw conceptrapport 'onderwijshuisvesting' voor bestuurlijk wederhoor ontvangen. Wij danken u daarvoor. We hebben er met veel belangstelling kennis van genomen. Met deze brief geven wij u onze reactie. Over het algemeen sluiten uw conclusies en aanbevelingen goed aan bij door ons reeds ingezette verbeteringen.

zorgplicht bij gemeente en schoolbesturen

Zoals u in paragraaf 2.1 van uw rapport constateert, is onderwijshuisvesting een complex en veelomvattend onderwerp. De zorgplicht voor de onderwijshuisvesting wordt in verschillende onderwijswetten neergelegd bij de gemeente en bij de schoolbesturen. Als gevolg daarvan zijn er ten behoeve van de onderwijshuisvesting twee financieringsstromen te onderscheiden. De gemeente ontvangt via het gemeentefonds middelen voor renovatie, nieuwbouw en het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs. Schoolbesturen ontvangen in hun rijksfinanciering middelen voor de exploitatie, het binnenonderhoud en het buitenonderhoud van het voortgezet onderwijs.

Daarnaast kent de onderwijshuisvesting verschillende eigendomssituaties. In de meeste gevallen is een schoolgebouw juridisch eigendom van een schoolbestuur en ligt het economisch claimrecht bij de gemeente. We spreken dan van claimrechtsscholen. Dit houdt in dat het schoolgebouw weer aan de gemeente toekomt als een school het gebouw verlaat. Een schoolgebouw kan echter ook juridisch en economisch eigendom zijn van de gemeente (zogenaamde eigendomscholen). In een handvol gevallen ligt het eigendom volledig bij een schoolbestuur. In alle gevallen is een adequate huisvesting het resultaat van samenwerking tussen schoolbestuur en gemeente.

taken en bevoegdheden binnen de gemeente

Binnen de gemeente was het lang gebruikelijk dat elke dienst of deelgemeente zijn huisvesting zelf regelde. Dit was inefficiënt en onoverzichtelijk. In 2008 is een centrale gemeentelijke vastgoedorganisatie gevormd met als primaire taak regie te voeren over gemeentelijke vastgoedprojecten en -objecten en zorg te dragen voor een efficiënte maatschappelijke huisvesting. Er is destijds de 'routekaart, naar een professionele vastgoedorganisatie 2008-2013' vastgesteld. Met deze routekaart werd en wordt nog steeds beoogd hieraan binnen het huidige cluster Stadsontwikkeling bedrijfsmatig en professioneel vorm te geven.

In 2009 zijn in dit kader de onderwijsgebouwen van de toenmalige dienst Jeugd, Onderwijs & Samenleving naar het toenmalige Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam overgeheveld (nu onderdelen van respectievelijk de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsontwikkeling). Daarbij is gekozen voor een verdeling van de taken en bevoegdheden die recht doet aan de kerntaken van de clusters. Het beleid en

budgetrecht ligt bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, de realisatie en organisatie ligt bij Stadsontwikkeling.

Wij erkennen dat de samenwerking tussen de directie Jeugd&Onderwijs van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en de directie Vastgoed van het cluster Stadsontwikkeling in het begin niet altijd soepel verliep. De directie Jeugd&Onderwijs heeft daarom in 2011 een 'Verbeterplan' opgesteld om hierin aanvulling op de routekaart verbetering in aan te brengen. U constateert in uw rapport dat de beide directies in de afgelopen jaren met resultaat actief geïnvesteerd hebben in de verbetering van de samenwerking. Daar zijn wij blij mee. Wij zijn ervan overtuigd dat door de verbetering in de samenwerking tussen de directies Jeugd & Onderwijs en Vastgoed ook de samenwerking met de schoolbesturen beter verloopt, met name waar het gaat om de inzet van deskundigheid en de afhandeling van administratieve processen.

meerjaren onderhoudsplannen

In uw onderzoek concentreert u zich op de meerjaren onderhoudsplannen van de zogenaamde claimrechtsscholen in het primair en speciaal onderwijs. Het is goed dat wij ons realiseren dat dit slechts circa 7% van het budget van € 79 mln voor onderwijshuisvesting betreft. Het rapport gaat dientengevolge niet of nauwelijks in op de jaarlijkse investeringen voor nieuwbouw en renovaties van schoolgebouwen.

Tot 2008 moesten schoolbesturen voor primair en speciaal onderwijs voor elk onderhoud een aanvraag indienen voor het jaarlijkse huisvestingsprogramma. Elk jaar ging het globaal om 800 aanvragen, waarbij het op voorhand lang niet zeker was welke aanvragen konden worden gehonoreerd. Om aan dit arbeidsintensieve en onzekere proces een einde te maken, sloten de schoolbesturen en de gemeente in 2008 een 'Overeenkomst structurering planmatig onderhoud' af. Deze overeenkomst houdt in dat er per object op basis van een sober en doelmatig onderhoudsniveau (conditieniveau 3) een meerjaren onderhoudsplan (MOP) wordt opgesteld, waarvoor de gemeente jaarlijks het benodigde budget beschikbaar stelt.

overdracht van taken en bevoegdheden

De 'Overeenkomst structurering planmatig onderhoud' is van belang voor uw onderzoek, omdat de gemeente hiermee taken en verantwoordelijkheden heeft overgedragen aan de schoolbesturen. In de overeenkomst is vastgelegd dat schoolbesturen jaarlijks aan de gemeente verantwoording afleggen over de bestedingen. Ook is afgesproken dat na vier jaar de staat van onderhoud van de gebouwen via een conditiemeting opnieuw wordt opgenomen en dat dan de regeling wordt geëvalueerd. Een conditiemeting om de vier à vijf jaar is voor vastgoed gebruikelijk en levert in die zin voldoende actuele informatie op.

In 2012 kondigde het Rijk aan dat het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs per 1 januari 2014 wordt overgeheveld naar de schoolbesturen, zodat er rondom het onderhoud dan eenzelfde situatie ontstaat als in het voortgezet onderwijs. Er is toen afgesproken, in afwachting daarvan, de overeenkomst met een jaar te verlengen en (nog) geen conditiemeting uit voeren. Tegelijkertijd is een aantal MOP's vanwege gewijzigde omstandigheden geactualiseerd, is het budget voor de MOP's verhoogd en kregen schoolbesturen de gelegenheid aanvragen voor het huisvestingsprogramma in te dienen voor onderhoudsuitgaven die niet in de MOP's waren voorzien. Zo is er in 2013 en 2014 nog eens € 1,8 mln extra beschikbaar gesteld voor onderhoud. De gemeenteraad is hierover op 5 september 2012 geïnformeerd.

Inmiddels is bekend dat de doordecentralisatie nog een jaar is uitgesteld en is wederom met de schoolbesturen een verlenging van de overeenkomst afgesproken. De conditiemeting van de claimrechtportefeuille wordt definitief in 2014 uitgevoerd door middel van de onderhoudsmonitor.

Wij hebben in goed vertrouwen de 'Overeenkomst structurering planmatig onderhoud' met de schoolbesturen afgesloten. Immers, een goed onderhouden pand dient vooral het belang van het onderwijs. Toch zijn wij ons ervan bewust dat ondanks de inspanningen en verantwoordingen van de schoolbesturen, niet elke school conditieniveau 3 haalt. Een gebouw heeft op enig moment een zodanige leeftijd dat sloop/nieuwbouw of grondige renovatie noodzakelijk is en regulier onderhoud dus niet meer voldoende is. Dit zijn logische uitzonderingen.

meerjarenplan onderwijshuisvesting

Begin 2014 zullen wij een meerjarenplan onderwijshuisvesting aan de gemeenteraad voorleggen. Daarin worden aan de hand van de top 150 van aandachtspanden voorstellen gedaan voor afstoten, rooveren of nieuwbouw van schoollocaties. Deze top 150 is een lijst van schoolpanden waar, gegeven hun huidige conditie en hun functionele, onderwijskundige mogelijkheden, investeringen binnen afzienbare tijd noodzakelijk worden geacht. Wij zullen daarbij drie varianten presenteren: één op basis van het huidige beperkte investeringsbudget, één op basis van het investeringsniveau dat noodzakelijk is om de gebouwvoorraad op peil te houden, en één om de huidige gebouwvoorraad te verbeteren. Uiteraard is het aan de raad om daar keuzes in te maken, maar op deze manier willen we invulling geven aan aanbeveling 1 uit uw rapport, waarin u aanbeveelt om voldoende budget beschikbaar te stellen om ambities te kunnen realiseren. Onze voorkeur gaat er naar uit het investeringsniveau zodanig te verruimen dat de huidige gebouwvoorraad tenminste op orde blijft.

Ook bij een ruimer budget zullen er echter keuzes gemaakt moeten worden. Niet alle ongewenste situaties kunnen onmiddellijk verholpen worden. We kunnen wel steeds perspectief bieden op een oplossing. Zo zijn er de afgelopen jaren tientallen miljoenen geïnvesteerd in nieuwbouw en/of renovatie van scholen. Dat heeft duurzame, frisse en aansprekende schoolgebouwen opgeleverd, zoals de recent geopende Nieuwe Park Rozenburgschool en de Melanchthon Molenvijver. Ook de binnenkort op te leveren Campus Hoogvliet past in dit rijtje. De Wilgenstam-school is recentelijk grondig opgeknapt en geldt als de meest duurzaam gerenoveerde school van Nederland.

dossiervorming

In aanbevelingen 2 en 4 beveelt u aan om ondermeer dossiers per school te vormen, het informatiesysteem op orde te brengen, de aangeleverde verantwoording van schoolbesturen te toetsen en dit te verifiëren door middel van eigen waarnemingen ter plaatse. Deze aanbevelingen sluiten naadloos aan op reeds ingezette verbeteringen. Zo is professionalisering van de bedrijfsvoering op de routekaart één van de vier hoofdthema's. Het op het orde brengen en houden van de (lopende) gemeentelijke huisvestingsdossiers is hiervan een belangrijk onderdeel.

Door de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en de betrokken gemeentelijke directies, is de informatie over de schoolgebouwen nu bovendien 'functioneel versnipperd'. Onze intentie is om per school een huisvestingsdossier te vormen, zo mogelijk digitaal. We zullen in gezamenlijkheid eerst bepalen welke

informatie een dossier moet bevatten en vervolgens afspreken wie welk deel van de informatie aanlevert en wie het dossier beheert.

Uw aanbeveling om een conditiemeting uit te voeren met het oog op de zorgplicht en de voorgenomen doordecentralisatie zien wij als een steun voor het voorstel dat inmiddels naar de gemeenteraad is gestuurd om in 2014 een conditiemeting uit te voeren en een onderhoudsmonitor in te voeren.

onderhoudsmonitor

In aanbevelingen 2, 3 en 5 beveelt u aan om de staat van onderhoud van de schoolgebouwen periodiek te monitoren door middel van een conditiemeting en om hierover de raad te informeren. Op verzoek van de raad (motie Onderhoudsmonitor van 15 december 2011, 2011 - 3813) voeren wij in 2014 een monitor uit naar de actuele staat van onderhoud van alle schoolpanden in Rotterdam, ook van de eigendomspanden en de panden van het voortgezet onderwijs. Voor uitvoering in 2014 is gekozen, omdat met ingang van 1 januari 2015 het budget voor onderhoud van het primair onderwijs van de gemeente naar de schoolbesturen overgaat. De monitor geeft dan een nulmeting aan. Op basis van de monitor is het mogelijk om definitieve conclusies over de staat van onderhoud te trekken. Die conclusies delen wij te zijner tijd uiteraard met de raad.

resumé

Tenslotte zette wij uw aanbevelingen en onze reactie hierop nog eens samenvattend op een rij.

- In aanbeveling 1 beveelt u aan om voldoende budget beschikbaar te stellen om ambities te kunnen realiseren.

Reactie: wij willen hier invulling aan geven door begin 2014 een meerjarenplan onderwijshuisvesting op basis van een top 150 van aandachtspanden met een drietal investeringsscenario's, aan de raad voor te leggen.

- Aanbevelingen 2 en 4 gaan ondermeer in op de noodzaak om dossiers per school te vormen, het informatiesysteem op orde te brengen, de aangeleverde verantwoording van schoolbesturen te toetsen en dit te verifiëren door middel van eigen waarnemingen ter plaatse.

Reactie: deze aanbevelingen sluiten naadloos aan op de reeds ingezette verbeteringen in het kader van de professionalisering van de bedrijfsvoering, zoals vastgelegd in de routekaart binnen de directie Vastgoed van Stadsontwikkeling en het verbeterplan van de directie Jeugd en Onderwijs. Ten aanzien van dossiervorming is het onze intentie om per school een huisvestingsdossier te vormen, zo mogelijk digitaal.

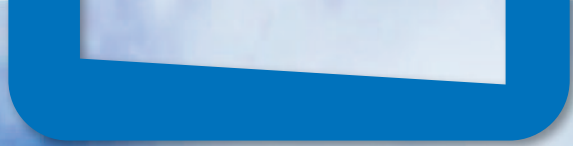
- In de aanbevelingen 2, 3 en 5 beveelt u aan om de staat van onderhoud van de schoolgebouwen periodiek te monitoren door middel van een conditiemeting en om hierover de raad te informeren.

Reactie: dat zullen wij in 2014 doen.

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B en W voor de reactie op het rapport. Het college geeft aan dat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer over het algemeen goed aansluiten bij de reeds ingezette verbeteringen. De reactie gaat verder niet inhoudelijk in op de conclusies, zodat het onduidelijk is in welke mate het college die onderschrijft. De rekenkamer waardeert de wijze waarop het college concreet maakt hoe zij de aanbevelingen van de rekenkamer opvolgt.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het voornemen van het college om concrete invulling te geven aan de aanbeveling aan de raad om voldoende budget beschikbaar te stellen om het niveau van de zelf vastgestelde ambities te kunnen realiseren. Hiertoe is het college voornemens om begin 2014 een meerjarenplan onderwijshuisvesting met een drietal investeringsscenario's aan de raad voor te leggen. De rekenkamer deelt hierbij het streven van het college om een investeringsniveau te bereiken waarbij de huidige bouwvoorraad tenminste op orde blijft. Ook een zorgvuldige uitvoering en implementatie van de onderhoudsmonitor in de loop van volgend jaar is van groot belang met het oog op de doordecentralisatie van het buitenonderhoud in 2015.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het schooljaar 2011-2012 telde Nederland 7.112 scholen voor leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs.³ Deze scholen zijn gehuisvest in ongeveer 10.000 schoolgebouwen.⁴ Een schoolgebouw is een plek waar kinderen mede door allerlei voor- en naschoolse activiteiten steeds meer tijd (zullen) doorbrengen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de schoolprestaties van kinderen mede worden beïnvloed door de kwaliteit en inrichting van de fysieke leeromgeving.⁵ Met andere woorden: de kwaliteit van het gebouw draagt bij aan de leerprestaties van kinderen.

In de afgelopen jaren is de kwaliteit van de Nederlandse schoolgebouwen echter meerdere malen ter discussie gesteld.⁶

- Uit onderzoek van adviesbureau PRC naar de staat van onderhoud van ruim 300 schoolgebouwen in 12 gemeenten in Nederland, blijkt dat de meeste schoolgebouwen dateren uit de periode tussen 1960 en 1980.⁷ Kenmerkend voor schoolgebouwen uit deze periode is dat ze meestal veel en kostbaar onderhoud vergen en niet altijd voldoen aan de moderne eisen die tegenwoordig aan het onderwijs worden gesteld, zoals de mogelijkheid om er met digitale middelen onderwijs te kunnen geven.
- In 2009 deed de Rijksbouwmeester onderzoek naar het binnenklimaat op basisscholen.⁸ Uit het onderzoek kwam naar voren dat het binnenklimaat bij 80% van de scholen niet op orde is. Dit betekent dat kinderen les krijgen in schoolgebouwen die onvoldoende geventileerd (kunnen) worden, dat er in het binnenmilieu op scholen veel stof en schimmels aanwezig zijn en dat de temperatuur in de zomer en winter niet goed kan worden gereguleerd.
- Ook zijn er de laatste jaren signalen dat gemeenten minder middelen ter beschikking stellen aan onderwijshuisvesting dan het Rijk daarvoor ter beschikking stelt in het gemeentefonds. Zo bleek uit het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds (POR)⁹ over het jaar 2010 dat het verschil tussen de uitgaven van

³ CBS (2013). *Schoolgrootte, onderwijssoort en levensbeschouwelijke grondslag*,

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03753&D1=0&D2=0&D3=0&D4=a&D5=i&VW=T>.

⁴ Het betreft hoofdlocaties, nevenvestigingen en dislocaties, zie Rebel Advisory (2010). *Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen*. Rotterdam: RebelGroup Advisory BV, p. 12.

⁵ Burger Advies EB Management (2009). *Rapportages kwantitatieve relaties PGL, Verkenning naar mogelijke kwantitatieve relaties tussen investeringen in de fysieke leefomgeving en schoolprestaties*. Leiden: Burger Advies; Gids, W.F. de, Oel, C.J. van, Phaff, J.C. & Kalkman, A (2006). *Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool*. Delft: TNO Bouw & Ondergrond; Meijer, A., Hasselaar, E. & Snepvangers, C.A.M. (2007). *Literatuurstudie scholen en kindercentra. Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties. Eindrapport*. Delft: TU Delft.

⁶ Deze opsomming is mede ontleend aan de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 16 maart 2012, Tweede Kamer vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118, p. 3-4.

⁷ PRC. (2011). *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*, p. 10.

⁸ Rijksbouwmeester (2009). *Gezond en goed. Scholenbouw in topconditie*. Tweede Kamer, 28 089, nr. 25.

⁹ Het POR is een jaarlijkse rapportage opgesteld bij de rijksbegroting en heeft tot doel om inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de kostenstructuur bij de gemeenten. In hoofdstuk drie wordt hierop nader ingegaan.

gemeenten aan onderwijshuisvesting en het bedrag dat daarvoor beschikbaar is gesteld in het gemeentefonds ongeveer € 300 miljoen bedroeg. Hetzelfde zou het geval zijn geweest in 2011.¹⁰

- In 2009 inventariseerde de Besturenraad de behoeften van schoolbesturen en schooldirecties aan investeringen in onderwijshuisvesting.¹¹ Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de schoolbesturen en schooldirecties over het algemeen van mening zijn dat er veel aan hun gebouwen moet gebeuren en dat zij extra investeringen in de huisvesting goed zouden kunnen gebruiken. Het verbeteren van het binnenklimaat, het aanpassen van het gebouw aan nieuwe onderwijskundige inzichten en het nemen van energiebesparende en isolerende maatregelen zouden volgens de respondenten het meest urgent zijn.

De huisvesting van scholen is een belangrijk thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De wettelijke zorgplicht om te voorzien in adequate en kwalitatief goede huisvesting ligt op grond van artikel 91 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) bij de gemeenten. Uit het bovenstaande is tevens gebleken dat de kwaliteit van de schoolgebouwen op verschillende punten tekortschiet. Deze ontwikkelingen waren voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Rotterdam.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de wijze waarop het onderwijshuisvestingsbeleid is georganiseerd, welke kosten daarmee zijn gemoeid en tot welke resultaten het beleid leidt. Hiermee gaat de rekenkamer na op welke wijze het college invulling heeft gegeven aan de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor de huisvesting van scholen in het primair (speciaal) onderwijs. Daarnaast zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en hoe wordt het uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen voor de huisvesting van scholen bepaald en verdeeld?
- 3 In welke mate heeft het college zelf inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van de bestaande huisvestingsobjecten alsmede in de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de huisvesting van scholen worden gerealiseerd?
- 4 Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende bij het beleid betrokken actoren?
- 5 Op welke wijze wordt er verantwoording afgelegd over de besteding van de gemeentelijke middelen ten behoeve van de huisvesting van scholen en hoe houdt de gemeente daarop toezicht?

¹⁰ In hoofdstuk drie, waarin de financiën rondom onderwijshuisvesting centraal staan, wordt dit nader uitgewerkt.

¹¹ Besturenraad (2009). *Investeren in scholenbouw. Rapportage van de digitale enquête over gewenste investeringen in scholenbouw onder schoolbestuurders en schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs*. Voorburg: Besturenraad.

- 6 Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid; de kwaliteit van de huisvestingsobjecten en de besteding van middelen?
- 7 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

1-3 afbakening, reikwijdte en beperkingen van het onderzoek

afbakening

De verantwoordelijkheid van de gemeente strekt zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het binnenonderhoud is de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen die hiervoor ook zelf de budgetten van het Rijk ontvangen. Dit geldt tevens voor het buitenonderhoud in het voortgezet onderwijs, behoudens de panden waarvoor de gemeente juridisch eigenaar is.

De rekenkamer heeft haar onderzoek beperkt tot het primair en speciaal onderwijs, omdat de zorgplicht daarvoor volledig bij de gemeente ligt en de gemeente daarvoor het budget krijgt als onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Dit onderzoek beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste Integraal Huisvestingsplan (IHP) onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad is vastgesteld.

reikwijdte en beperkingen

Zoals hierboven al duidelijk werd, staat de wijze waarop scholen zijn gehuisvest de laatste jaren in toenemende mate in de belangstelling van samenleving en politiek. Signalen over tekortschietend onderhoud hebben in het bijzonder de vraag doen rijzen hoe het met de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen is gesteld. Aanvankelijk was de rekenkamer dan ook voornemens om de feitelijke staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen te onderzoeken door experts in te huren die door middel van fysieke schouwen de conditie van gebouwen in kaart zouden kunnen brengen. Omdat dit budgettair niet haalbaar bleek, is daarvan afgezien. De rekenkamer heeft toen de focus verlegd naar het inzicht dat de gemeente heeft in de kwaliteit van de schoolgebouwen en de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de huisvesting van scholen worden gerealiseerd.

Wel heeft de rekenkamer een selectie gemaakt van 37 scholen in het primair (speciaal) onderwijs. Van deze scholen zijn bij de gemeente en de schoolbesturen gegevens opgevraagd over de staat van onderhoud en de aanvragen en beschikkingen in het kader van het jaarlijkse huisvestingsprogramma. Voorts zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke schoolbesturen. Tot slot zijn bij tien scholen ook bezoeken ter plaatse afgelegd en interviews gehouden met de verantwoordelijke schooldirecteuren. Hoewel deze gegevens geen inzicht geven in de feitelijke kwaliteit van de schoolgebouwen, geven ze wel een indruk van de staat van onderhoud en de wijze waarop het proces rondom onderwijshuisvesting is georganiseerd. In hoofdstuk vier wordt hierop nader ingegaan.

Hierboven is aangegeven dat de rekenkamer zowel het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van het onderhoud als de nieuwbouw van scholen heeft onderzocht. Ten aanzien van de nieuwbouw merkt de rekenkamer op dat zij de nieuwbouwprojecten niet inhoudelijk heeft beoordeeld op bouwtechnische of vergunningtechnische eisen. De rekenkamer heeft vooral naar de procedurele aspecten gekeken ten aanzien van het proces van aanvragen, de beschikking en de verantwoording. Ook heeft de rekenkamer gekeken naar de rol van J&O en SO bij onderwijshuisvesting, in het bijzonder naar de onderlinge (financiële) relaties tussen J&O en SO en hun relatie met de schoolbesturen.

1-4 leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en de schoolbesturen met betrekking tot onderwijshuisvesting, de wettelijke en gemeentelijke kaders en de wijze waarop in de gemeente Rotterdam uitvoering wordt gegeven aan het onderwijshuisvestingsbeleid. In hoofdstuk drie wordt de financiële context van het onderwijshuisvestingsbeleid beschreven. In hoofdstuk vier gaan wij in op de staat van de onderwijshuisvesting in Rotterdam en de mate waarin het college zicht heeft op de kwaliteit van de schoolgebouwen alsmede de mate waarin de doelstellingen van het onderwijshuisvestingsbeleid worden gerealiseerd. Hoofdstuk vijf handelt over een drietal vragen: hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende actoren in het onderwijshuisvestingsbeleid; op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de besteding van de middelen en op welke wijze houdt het college toezicht op de besteding van de middelen. Ten slotte gaan wij in hoofdstuk zes in op de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de raad ter beschikking staan.

In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

schuine conclusies

Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen.

gekleurde kaders

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De gele tekstblokken bevatten nadere informatie, voorbeelden of uitleg direct gerelateerd met onderwijshuisvesting in Rotterdam. De groene tekstblokken bevatten nadere uitleg over wetgeving, aanverwante zaken en algemene informatie.

2 beleid en organisatie onderwijshuisvesting

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de beleidsmatige context en de organisatie van het huisvestingsbeleid voor het primair (speciaal) onderwijs. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe is het gemeentelijk beleid inzake onderwijshuisvesting opgezet en hoe wordt het uitgevoerd?

In paragraaf 2-2 wordt allereerst ingegaan op het beleid van de rijksoverheid inzake onderwijshuisvesting en de wettelijke kaders. Daarna zal in paragraaf 2-3 worden ingegaan op het Rotterdamse onderwijshuisvestingsbeleid en in paragraaf 2-4 op de taken en verantwoordelijkheden van respectievelijk de gemeente Rotterdam en de overige bij het onderwijshuisvestingsbeleid betrokken actoren. In paragraaf 2-5 worden enkele belangrijke ontwikkelingen besproken die zich in de nabije toekomst met betrekking tot onderwijshuisvesting zullen voordoen. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. Dit betekent dat de rekenkamer in dit hoofdstuk niet aan normen toetst.

2-2 rijksbeleid onderwijshuisvesting

2-2-1 een korte historische schets

van centrale naar lokale aansturing

Tot 1997 lag de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs bij het Rijk. De gemeenten hadden, anders dan dat zij het bevoegd gezag vormden voor het openbaar onderwijs, nauwelijks enige bemoeienis met de huisvesting van scholen. Schoolbesturen dienden aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen in, die vervolgens op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) op urgentie werden beoordeeld. Vervolgens werd aan de hand van het beschikbare begrotingsbedrag bepaald welke projecten wel en welke niet konden worden uitgevoerd.¹² Deze grote rol van de centrale overheid bij het onderwijshuisvestingsbeleid was gebaseerd op de overtuiging dat de zorgplicht van de overheid voor het onderwijs, die is neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, alleen was gewaarborgd indien op rijksniveau zou worden vastgelegd welke huisvestingsvoorzieningen werden vergoed en de uitvoering daaromtrent ook op rijksniveau was geregeld.¹³ Gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw kwam daar verandering in.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 455, B, p. 3.

¹³ Ibidem, p. 11.

Op een groot aantal beleidsterreinen werd het voornemen geuit tot decentralisatie van taken en bevoegdheden naar lagere overheden en het vergroten van de beleidsruimte van gemeenten.¹⁴ Eén van die terreinen betrof de onderwijshuisvesting.

Met de inwerkingtreding van de Wet decentralisatie huisvestingsvoorzieningen op 1 januari 1997 is de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van onderwijsinstellingen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs van het ministerie van OCW overgeheveld naar gemeenten.¹⁵ Daarmee kwam de wettelijke zorgplicht voor de realisatie van voldoende én adequate huisvesting van onderwijsinstellingen bij gemeenten te liggen. Het doel daarvan was dat zo beter kon worden aangesloten bij lokale behoeften en doelmatiger kon worden omgegaan met het gebruik van schoolgebouwen, bijvoorbeeld door het multifunctioneel gebruik ervan.¹⁶ Het bijbehorende budget is destijds, onder aftrek van een efficiency korting, via het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld.¹⁷ Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geoormerkt is: gemeenten hebben beleidsvrijheid in de besteding. Op de verdeling van dit budget en de besteding ervan door de gemeente Rotterdam wordt in hoofdstuk drie nader ingegaan.

veranderende rolverdeling

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting betekende ook een nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeenten en de schoolbesturen. Tussen de gemeenten en de schoolbesturen bestaat een verdeling van verantwoordelijkheden die ook wel bekend staat als het 'binnen-buitenkantmodel'.

De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het binnenonderhoud, de materiële instandhouding en de exploitatiekosten van de schoolgebouwen. Daarvoor ontvangen zij een vergoeding die rechtstreeks vanuit het ministerie van OCW wordt uitbetaald. Tot de decentralisatie in 1997 gold hiervoor de zogenoemde LONDO-norm.¹⁸ In 1997 is de LONDO-norm vereenvoudigd en sinds 2006 wordt de vergoeding voor de huisvesting via de lumpsum financiering uitbetaald.¹⁹ De hoogte van die vergoeding wordt bepaald aan de hand van een verdeelsleutel die gebaseerd is op een vast bedrag per school, aantal groepen en aantal leerlingen.²⁰

De gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor de buitenkant van de gebouwen en ontvangen daarvoor een vergoeding via het gemeentefonds. Concreet gaat het

¹⁴ Voor het onderwijs zijn deze decentralisatieplannen destijds uitgewerkt in de nota 'Lokaal onderwijsbeleid'. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1995). *Lokaal onderwijsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 309, nr. 12. Deze nota kent een lange voorgeschiedenis, zie hierover onder meer Groot, R.W.J. de (2005). *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*. (Diss.). Amsterdam: Kohnstamm Instituut, p. 20-28.

¹⁵ Staatsblad 1996, 402.

¹⁶ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Tweede Kamer 1995-1996, 24 455, nr. 3, p. 2.

¹⁷ Aarsen, E. van, Schoenmakers, F. & Hoffius, R. (2006). *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.

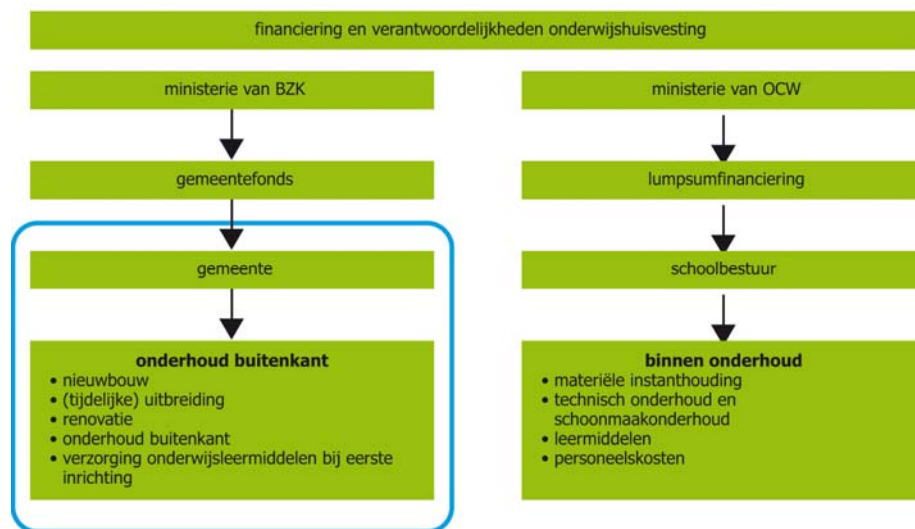
¹⁸ De LONDO-norm is in 1985 in het primair onderwijs in gebruik genomen. De LONDO-norm betrof een zeer gedetailleerde verdeelsleutel waarmee geobjectiveerd kon worden berekend op hoeveel geld gemeenten recht hadden voor de materiële instandhouding en exploitatie van de schoolgebouwen. De LONDO-norm is vernoemd naar de heer Londo, oud-gedeputeerde van Drenthe die voorzitter was van de commissie die de norm had opgesteld, zie <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/157>.

¹⁹ Rijksbouwmeester (2009). *Gezond en goed. Scholenbouw in topconditie*. Den Haag: Rijksbouwmeester, p. 16.

²⁰ Bekostigingsbesluit Wet primair onderwijs.

daarbij om de realisatie van nieuwbouw, (tijdelijke) uitbreiding, herstel van constructiefouten, renovatie en het buitenonderhoud. Schoolbesturen die voor een van deze voorzieningen in aanmerking willen komen, moeten daarvoor jaarlijks een aanvraag indienen bij de gemeente. Figuur 2-1 geeft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen in het primair en speciaal onderwijs schematisch weer. Het blauwe vlak geeft het deel van de onderwijshuisvesting aan waar dit onderzoek zich op richt.

figuur 2-1: financiering en verantwoordelijkheden onderwijshuisvesting primair en speciaal onderwijs²¹



vormen van eigendom

De gemeente is dus, kort gezegd, verantwoordelijk voor de bouw van de schoolgebouwen en het onderhoud van het exterieur. Uitgangspunt in de onderwijswetgeving is dat het juridisch eigendom van het schoolgebouw na realisatie in handen komt van het schoolbestuur.²² Het schoolbestuur kan na gebruik door de onderwijsinstelling echter niet vrijelijk over het gebouw beschikken. Bij beëindiging van het gebruik van een door de gemeente gefinancierd schoolgebouw, komt het eigendom van het gebouw namelijk weer in handen van de gemeente. Het eigendom kan uitgesplitst worden in juridisch eigendom en economisch eigendom (claimrecht). Een schoolbestuur kan het juridisch eigendom hebben of de gemeente. In het geval dat het schoolbestuur de juridische eigenaar is, heeft de gemeente doorgaans het economisch claimrecht. In de praktijk betekent dit het volgende:

- Het schoolbestuur heeft het *juridisch eigendom* van de schoolgebouwen. Dit betekent onder andere dat de exploitatiekosten voor rekening van het schoolbestuur komen.
- De gemeente heeft het *economisch eigendom* van de schoolgebouwen. Dit impliceert dat de gemeente na gebruik door het schoolbestuur volledig kan beschikken over

²¹ Gebaseerd op HEVO. *Ontwikkeling van de onderwijshuisvesting in Nederland*, geraadpleegd op 17 december 2012, via http://www.hevo.nl/data/files/alg/id113/Artikel_Onderwijshuisvesting_MiU.pdf

²² Artikel 103 Wet op het primair onderwijs, artikel 101 Wet op de expertisecentra, artikel 76n Wet op het voortgezet onderwijs.

het gebouw en dit kan verkopen of verhuren. Dit wordt ook wel het *economisch claimrecht* genoemd. Deze schoolgebouwen worden ook wel aangeduid met de term claimrechtportefeuille.

Het bovenstaande neemt niet weg dat beide vormen van eigendom ook in één hand kunnen liggen. Dat kan de gemeente zijn, maar ook het schoolbestuur. Indien het volledig eigendom van een gebouw bij de gemeente ligt, dan is de gemeente ook volledig verantwoordelijk voor de kosten van het gebouw, zowel voor de kosten van het onderhoud als voor de exploitatielasten. Ligt het volledig eigendom echter bij het schoolbestuur, dan is het schoolbestuur volledig verantwoordelijk voor de staat van de huisvesting.

(vrijwillige) doordecentralisatie

Al sinds 1997 laten de onderwijswetten ruimte om de taakverdeling tussen overheid en schoolbesturen anders te organiseren, bijvoorbeeld door (een deel van) de verantwoordelijkheden voor de huisvesting door te decentraliseren naar de schoolbesturen.²³ Het schoolbestuur is dan niet alleen verantwoordelijk voor het binnenonderhoud, maar bijvoorbeeld ook voor het buitenonderhoud. Er zijn verschillende vormen van doordecentralisatie mogelijk waarbij de meest verregaande vorm de volledige doordecentralisatie van alle middelen voor onderwijshuisvesting betreft.²⁴ Doordecentralisatie is recht noch verplichting en kan alleen op basis van wederzijdse instemming van gemeente en schoolbestuur worden gerealiseerd. In dat geval betaalt de gemeente een jaarlijkse vergoeding voor (een deel van de) huisvesting aan het schoolbestuur. Van de mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie wordt, zo blijkt uit diverse onderzoeken, maar beperkt gebruikgemaakt.²⁵ In Rotterdam is van deze mogelijkheid wél gebruikgemaakt. Hieraan is invulling gegeven door vanaf 2008 een deel van het beschikbare budget voor onderwijshuisvesting beschikbaar te stellen aan de schoolbesturen ten behoeve van het buitenonderhoud. Aan deze afspraken ligt een overeenkomst ten grondslag die door (een groot deel van) de besturen en de gemeente is ondertekend. Op deze regeling wordt in paragraaf 2-3-5 nader ingegaan.

Uit een in 2002 door ingenieursbureau DHV (DHV) uitgevoerd draagvlakonderzoek bleek dat er in het voortgezet onderwijs veel draagvlak was voor de overheveling van de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud naar de schoolbesturen.²⁶ In het voortgezet onderwijs heeft de decentralisatie dan ook een vervolg gekregen. Op 1 januari 2005 is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud in het voortgezet onderwijs doorgeschoven naar de schoolbesturen.²⁷ Daar hebben gemeenten dus alleen nog de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, uitbreiding en herstel van constructiefouten met uitzondering van de panden waarvoor de gemeente juridisch eigenaar is. Omdat de rekenkamer zich in dit onderzoek alleen richt op het primair

²³ Artikel 111 Wet op het primair onderwijs, artikel 109 Wet op de expertise centra, artikel 76v Wet op het voortgezet onderwijs. Zie tevens Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118, p. 2.

²⁴ Berndsen, F.E.M., Dekker, B. & Bergen, C.T.A. (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO*. Amsterdam: Regioplan, p. 2.

²⁵ Ibidem alsmede VNG (2010). *Fris alternatief, of oude wijn in nieuwe zakken? (Of 'hoe fris is het alternatief)*, <http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documents/Extranet/Sez/JOC/onderwijs/Verbeterd%20fris%20alternatief.pdf>.

²⁶ Spiertz, P.H., Vedder, H. & Delemarre, N. (2002). *Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs. Ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*. Amersfoort: DHV Huisvesting en Vastgoed.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 687, nr. 2.

(speciaal) onderwijs, wordt de situatie in het voortgezet onderwijs hier verder buiten beschouwing gelaten.

In het primair (speciaal) onderwijs bestond er ten tijde van het onderzoek door DHV nog onvoldoende draagvlak voor verplichte doordecentralisatie van het buitenonderhoud.²⁸ Inmiddels zijn de tijden veranderd en is ook in het primair onderwijs het draagvlak om te komen tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen groter geworden.²⁹ Op deze ontwikkelingen zal in paragraaf 2-5-2 nader worden ingegaan.

2-2-2 wettelijke kaders onderwijshuisvesting

De wettelijke zorgplicht van de gemeente voor de huisvesting van scholen in het primair (speciaal) onderwijs is neergelegd in de artikelen 91 tot en met 112 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo)³⁰ en de artikelen 89 tot en met 110b van de Wet op de expertisecentra (Wec).³¹ Omdat de beide regelingen ongeveer gelijklopend zijn, wordt hier enkel op de belangrijkste bepalingen uit de Wpo ingegaan. Daarbij worden wel steeds de relevante bepalingen uit de Wec gegeven.

Ingevolge artikel 92 Wpo (resp. art. 90 Wec) zijn gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding van scholen, herstel van constructiefouten, herstel of vervanging ten gevolge van schade en onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw. Bij dat laatste gaat het naast het onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw ook om de vervanging van binnenkozijnen en binnendeuren inclusief hang- en sluitwerk, de algehele vervanging van radiatoren, convectoren en leidingen voor de centrale verwarming. Uitgezonderd is het buitenschilderwerk (lid 1 sub b).

Om aan deze zorgplicht invulling te geven, moet het college van burgemeester en wethouders (B en W) jaarlijks ten behoeve van het eerstvolgende jaar een bekostigingsplafond vaststellen voor de bekostiging van de voorzieningen in de huisvesting (art. 93 Wpo, resp. art. 91 Wec). Dat bekostigingsplafond moet zodanig worden vastgesteld dat daarmee redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting. Dit betekent dat bij het vaststellen van het bekostigingsplafond rekening moet worden gehouden met actuele en lokale ontwikkelingen, zoals veranderingen in leerlingenaantallen, de ontwikkeling van voorzieningen op wijkniveau en de spreiding van scholen over de stad.³²

Daarnaast moet de gemeenteraad bij verordening een regeling voor de bekostiging van onderwijshuisvesting vaststellen waarmee 'kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt' (art. 102 Wpo, resp. art. 100 Wec). De bouwtechnische eisen die worden gesteld aan schoolgebouwen zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012.³³ Daarbij wordt een onderscheid gemaakt

²⁸ Diepeveen, M., Vermeij, A. & Ploeg, S.W. van der (2004). *Overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen. Draagvlakonderzoek. Eindrapport.* Amsterdam: Regioplan.

²⁹ Berndsens, F.E.M., Dekker, B. & Bergen, C.T.A. (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO.* Amsterdam: Regioplan.

³⁰ Staatsblad 1998, nr. 295.

³¹ Staatsblad 1998, nr. 296.

³² Oberon (2010). *Scholen bouwen en beheren. Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting.* Utrecht: Oberon, p. 8.

³³ Staatsblad 2012, nr. 416, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2012, nr. 256, in werking getreden op 1 januari 2013.

tussen nieuwe en bestaande schoolgebouwen. De eisen die aan nieuwe schoolgebouwen worden gesteld, zijn hoger dan de eisen aan bestaande schoolgebouwen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente niet zonder meer de verplichting heeft om gebouwen met enkel glas of een slechte isolatie aan te passen.³⁴

De verordening dient onder andere de voorzieningen in de huisvesting te bevatten die voor bekostiging in aanmerking kunnen komen, de procedure voor het aanvragen van deze voorzieningen, de criteria waaraan de aanvragen van de schoolbesturen³⁵ moeten voldoen en de wijze waarop de aanvragen worden beoordeeld. Deze huisvestingsverordening is in vrijwel alle gemeenten gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG).

Op basis van deze verordening kunnen schoolbesturen jaarlijks een aanvraag indienen om voor bekostiging in aanmerking te komen (art. 94 Wpo, resp. art. 92 Wec). Een belangrijk, zo niet essentieel, onderwerp in de onderwijswetgeving is de verplichte instelling van een zogeheten *op overeenstemming gericht overleg* (OOGO) met de schoolbesturen (art. 102 lid 5 Wpo resp. art. 100 lid 5 Wec). Het college van burgemeester en wethouders kan pas na dit overleg het jaarlijkse programma vaststellen waarin de voorzieningen die voor bekostiging in aanmerking komen, worden opgenomen (art. 95 Wpo, resp. art. 93 Wec).

Gemeenten kunnen een aanvraag van een schoolbestuur weigeren. De weigeringsgronden zijn limitatief omschreven in artikel 100 Wpo (resp. 98 Wec). In het onderstaande kader zijn deze weigeringsgronden opgenomen.

weigeringsgronden aanvragen voorzieningen in de huisvesting (art. 100 Wpo, resp. 98 Wec)

Een aanvraag voor een voorziening in de huisvesting kan slechts worden geweigerd indien:

- 1 de aangevraagde voorziening geen voorziening is in de zin van artikel 92 Wpo;
- 2 de aangevraagde voorziening niet gerechtvaardigd is op grond van de aard en omvang van de voorzieningen waarover de school reeds beschikt;
- 3 de aangevraagde voorziening niet gerechtvaardigd is op grond van de ontwikkeling in leerlingaantallen;
- 4 er op andere wijze in de huisvesting wordt voorzien, bijvoorbeeld doordat binnen een redelijke afstand medegebruik mogelijk is of een gebouw (of een deel daarvan) beschikbaar komt;
- 5 het bekostigingsplafond niet toereikend is;
- 6 de aangevraagde voorziening niet noodzakelijk is op andere gronden dan hierboven.

Het tweede lid van dit artikel voegt daaraan toe dat een aangevraagde voorziening tevens kan worden geweigerd indien het gebouw als gevolg van verwijtbaar nalatig handelen in slechte bouwkundige staat verkeert of indien de voorziening nodig is voor het herstel van schade die door toedoen van het bevoegd gezag is veroorzaakt.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118, p. 5.

³⁵ Overigens komt in de onderwijswetten de term 'schoolbestuur' niet voor. Strikt genomen zou men moeten spreken van het 'bevoegd gezag' van een school. Dat kan de gemeente zijn, een rechtspersoon (in het geval van het openbaar onderwijs) of een schoolbestuur (in het geval van het bijzonder onderwijs). Omdat in Rotterdam ook de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs is overgedragen naar een verzelfstandigd schoolbestuur, hanteert de rekenkamer in het vervolg van deze rapportage de term schoolbestuur.

2-3 het Rotterdamse onderwijshuisvestingbeleid

2-3-1 visie op onderwijshuisvesting

In de zomer van 2005 stelden de schoolbesturen uit het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs samen met de gemeente Rotterdam de hoofdlijnen van het Rotterdams Onderwijsbeleid 2005 – 2010 vast.³⁶ Deze hoofdlijnen zijn uitgewerkt in tien actiepunten die onder andere betrekking hadden op de ontwikkeling en uitbreiding van voor- en vroegschoolse educatie, het aanbieden van gerichte zorgtrajecten en het professionaliseren van het schoolmanagement. Ten aanzien van de onderwijshuisvesting werd de ambitie geformuleerd dat aan de huisvestingsaanvragen steeds een duidelijke onderwijsvisie ten grondslag zou liggen.³⁷

In de afgelopen jaren is aan die onderwijsvisie vorm en inhoud gegeven. In 2011 hebben de schoolbesturen en de gemeente het Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014 gepresenteerd.³⁸ Dat bestaat uit twee programma's: het programma Beter Presteren en het programma Aanval op Uitval. Met het programma Beter Presteren wordt ingezet op de verbetering van de onderwijsprestaties in Rotterdam. Het programma Aanval op Uitval richt zich op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. De beide programma's bestaan uit verschillende projecten, zoals het uitbreiden van de leertijden door voor- en vroegschoolse educatie en het aanbieden van lessen tijdens de vakantie. Uiteindelijk moeten deze projecten eraan bijdragen dat aan het eind van deze collegeperiode de scores voor taal en rekenen significant dichterbij het landelijke gemiddelde liggen dan in 2010³⁹ en dat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters met 10% is teruggelopen ten opzichte van de vorige collegeperiode.⁴⁰

Vanzelfsprekend hebben deze ambities ook gevolgen voor de wijze waarop scholen zijn gehuisvest. Zo is het binnenklimaat van een school, en meer in het bijzonder de wijze van ventileren, van belang voor de cognitieve prestaties van leerlingen.⁴¹ Ook zijn er naast de ruimtes voor onderwijs ruimtes nodig voor sport, culturele en creatieve lessen en gesprekken met ouders of zorgcoördinatoren.⁴² En in toenemende mate worden er binnen scholen activiteiten georganiseerd voor kinderen die voorop lopen of juist achterblijven.⁴³ Hieruit vloeit de gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting voort en die luidt als volgt:

De manier waarop scholen gehuisvest zijn, draagt maximaal bij aan de ontwikkeling van kinderen omdat die voldoende ruimte geeft voor kwalitatief goed onderwijs, talentontwikkeling en begeleiding op maat.⁴⁴

³⁶ Convenant Rotterdams Onderwijsbeleid 2005-2010, ondertekend op 18 januari 2006.

³⁷ Rotterdams Onderwijsbeleid 2005-2010, Uitvoeringsprogramma, p. 13.

³⁸ Zie www.onderwijsbeleid010.nl

³⁹ Programma Beter Presteren (2011), p. 7.

⁴⁰ Programma Aanval op Uitval (2011), p. 8.

⁴¹ Rijksbouwmeester (2009). *Gezond en goed. Scholenbouw in topconditie*. Den Haag: Rijksbouwmeester, p. 17. Tevens: Integraal Huisvestingsplan 2010-2012, p. 5.

⁴² Integraal Huisvestingsplan 2013-2015, p. 4.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

Deze visie op onderwijshuisvesting benadrukt dat de gemeente onderwijshuisvesting beschouwt als een (sturings)instrument voor het onderwijsbeleid.⁴⁵ Zo kunnen Rotterdamse schoolbesturen extra vierkante meters aanvragen om de doelen uit het Rotterdamse Onderwijsbeleid te realiseren. In het primair onderwijs kunnen scholen aanspraak maken op 10% extra ruimte bovenop de reguliere ruimtebehoefte en in het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.⁴⁶

De inhoudelijke doelstellingen en beleidskeuzes ten aanzien van de onderwijshuisvesting zijn opgenomen in het Integraal Huisvestingsplan (IHP) dat in paragraaf 2-3-4 nader wordt uitgewerkt.

2-3-2 gemeentelijke kaders: een overzicht

Het gemeentelijke beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is vastgelegd in drie kaderstellende documenten, namelijk:

- de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam (hierna: de verordening). In de verordening staat de procedure beschreven voor het aanvragen van voorzieningen in de huisvesting en zijn de criteria opgenomen waaraan de aanvragen moeten voldoen.
- het Integraal Huisvestingsplan (IHP). Het IHP bevat de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de onderwijshuisvesting en de prioriteitscriteria die de gemeente hanteert bij de beoordeling van de aanvragen voor het jaarlijkse huisvestingsprogramma.
- de concernbegroting waarin de financiële kaders zijn opgenomen. In het volgende hoofdstuk wordt nader op de financiële kaders rond onderwijshuisvesting ingegaan.

In tabel 2-1 zijn de voor dit onderzoek belangrijkste kaderstellende documenten opgenomen alsmede de datum waarop ze zijn vastgesteld.

tabel 2-1: overzicht beleidsdocumenten onderwijshuisvesting

document	vastgesteld
Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2006	24 mei 2007 (in werking getreden op 16 augustus 2007)
Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2009	16 april 2009 (in werking getreden op 16 juni 2009)
Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2011	16 december 2010 (in werking getreden op 13 februari 2011)
Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2012	15 december 2011 (in werking getreden op 11 februari 2012).
Integraal Huisvestingsplan 2006-2010	21 november 2006
Integraal Huisvestingsplan 2010-2012	16 december 2010
Integraal Huisvestingsplan 2012-2015	15 december 2011
Integraal Huisvestingsplan 2013-2015	11 oktober 2012

⁴⁵ Tevens interviews 12 april 2012; 23 april 2012.

⁴⁶ Ibidem, p. 7.

2-3-3 de Verordening Voorzieningen Huisvesting Rotterdam

In paragraaf 2-2-2 is aangegeven dat de gemeenteraad op grond van artikel 102 Wpo bij verordening een regeling moet vaststellen voor de bekostiging van de onderwijshuisvesting. In Rotterdam is daartoe de Verordening Voorzieningen Huisvesting Rotterdam (hierna: de verordening) opgesteld. De eerste verordening die voor dit onderzoek relevant is, dateert uit 2006 en deze is daarna in 2009, 2011 en 2012 geactualiseerd. De Verordening Voorzieningen Huisvesting Rotterdam 2012 vormt momenteel het actuele kader voor het toekennen van voorzieningen in de huisvesting op basis van de door schoolbesturen ingediende aanvragen.

In de verordening is vastgelegd welke voorzieningen kunnen worden aangevraagd en aan de hand van welke normbedragen de bekostiging wordt bepaald. Artikel 2 van de verordening omschrijft limitatief de voor bekostiging in aanmerking komende voorzieningen. In het onderstaande kader is opgenomen om welke voorzieningen het daarbij gaat.

de voor bekostiging in aanmerking komende voorzieningen (artikel 2 verordening)

- 1 de voor blijvend of tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:
 - a nieuwbouw;
 - b uitbreiding van een gebouw;
 - c gehele of gedeeltelijke ingebruikneming van een bestaand gebouw;
 - d verplaatsing van noodlokalen ten behoeve van de huisvesting van een school;
 - e verwerving van het terrein ten behoeve van de hierboven genoemde voorzieningen;
 - f inrichting met meubilair voor zover dit nog niet eerder is bekostigd;
 - g inrichting met onderwijsleermiddelen voor zover die nog niet eerder zijn bekostigd;
 - h medegebruik van een ruimte die al door een andere school in gebruik is en medegebruik van een gymnastiekruimte en een zwembad;
- 2 aanpassingen aan gebouwen: welke aanpassingen precies voor vergoeding in aanmerking komen, is verder uitgewerkt in bijlage 1 van de verordening;
- 3 onderhoud aan gebouwen: in bijlage 1 van de verordening is nader uitgewerkt welke voorzieningen hier precies onder vallen;
- 4 herstel van constructiefouten;
- 5 herstel en vervanging in verband met schade aan een gebouw, terrein, onderwijsleerpakket of meubilair;
- 6 huur van een sportterrein;
- 7 extra ruimte boven de ruimtebehoefte ter realisatie van het Rotterdams Onderwijsbeleid.

Daarnaast kunnen schoolbesturen een aanvraag indienen voor bekostiging van bouwvoorbereiding bedoeld om een aanvraag als bedoeld onder 1a en 1b voor te bereiden (artikel 3).

In bijlage 1 van de verordening zijn per onderwijssector en per voorziening (nieuwbouw, uitbreiding, onderhoud, etcetera) nadere criteria opgenomen voor de beoordeling van de aangevraagde voorzieningen. Zo moet, in het geval van nieuwbouw van een school, de noodzaak daartoe onder andere blijken uit:

- het feit dat de minister de school voor het eerst voor bekostiging in aanmerking brengt;

- het feit dat de te huisvesten leerlingen aanwezig zijn of zullen zijn en dat de prognose verwacht dat die leerlingen er gedurende ten minste vijftien jaren kunnen worden verwacht;
- het afwezig zijn van een beschikbaar en geschikt of geschikt te maken gebouw (artikel 1.1).

Voor uitbreidingen van schoolgebouwen geldt dat de noodzaak daartoe onder andere moet blijken uit:

- het feit dat er ten minste zoveel te huisvesten leerlingen zijn dat de ruimtebehoefte de capaciteit van het gebouw overschrijdt. In bijlage 3 van de verordening is vervolgens opgenomen hoe de ruimtebehoefte enerzijds en de capaciteit van het gebouw anderzijds moeten worden vastgesteld;
- het feit dat de prognose aantoont dat de leerlingen gedurende vijftien jaar kunnen worden verwacht;
- de afwezigheid van een beschikbaar en geschikt of geschikt te maken gebouw (artikel 1.3.1).

Ten aanzien van het onderhoud van de schoolgebouwen zijn de voor bekostiging in aanmerking komende onderdelen en nadere eisen opgenomen in het volgende kader.

voor bekostiging in aanmerking komende onderhoudsactiviteiten (artikel 1.10, bijlage 1 verordening)

Voor onderhoud komen alleen de volgende activiteiten voor bekostiging in aanmerking:

- (algehele) vervanging van binnenkozijnen en binnendeuren (inclusief hang- en sluitwerk);
- (algehele) vervanging van radiatoren, convectoren en leidingen voor centrale verwarming;
- onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw voor zover omschreven in het overzicht 'onderhoud basis en (voortgezet) speciaal onderwijs'. Daarbij gaat het concreet om:
 - a herstellen verzakte verharding buitenterrein;
 - b vervangen hekwerk, buitenopstallen, rijwielstaanders, rijwielstalling, stalen buitentrappen en leidingen/putten;
 - c vervangen buitenkozijnen en buitendeuren inclusief hang- en sluitwerk;
 - d vervangen dakbedekking, hemelwaterafvoeren, dakranden, dakgoten, daklichten en dakkoepels;
 - e vervangen boeiboorden;
 - f onderhoud elektrische installaties;
 - g toegankelijk maken van het gehele terrein;
 - h aanbrengen van een traplift;
 - i aanpassen van de entree deur;
 - j overbruggen van niveauverschillen.

De noodzaak van het onderhoud moet blijken uit het feit dat uit de bouwkundige opname, die schoolbesturen bij het indienen van hun aanvraag moeten voegen, blijkt dat het gebouwelement ten minste in een matige conditie verkeert, terwijl regulier onderhoud door het bestuur niet langer volstaat. Ook komt het onderhoud pas voor bekostiging in aanmerking als het gebouw op basis van een prognose nog ten minste vier jaar voor die school nodig is.

procedure aanvragen voorzieningen in de huisvesting

Voorts is in de verordening vastgelegd op welke wijze schoolbesturen huisvestingsvoorzieningen moeten aanvragen en aan welke criteria de aanvragen (in procedurele zin) worden getoetst. De artikelen 6 tot en met 18 van de verordening beschrijven de algemene procedure voor het aanvragen van voorzieningen in de huisvesting. Deze procedure is in grote lijnen als volgt:

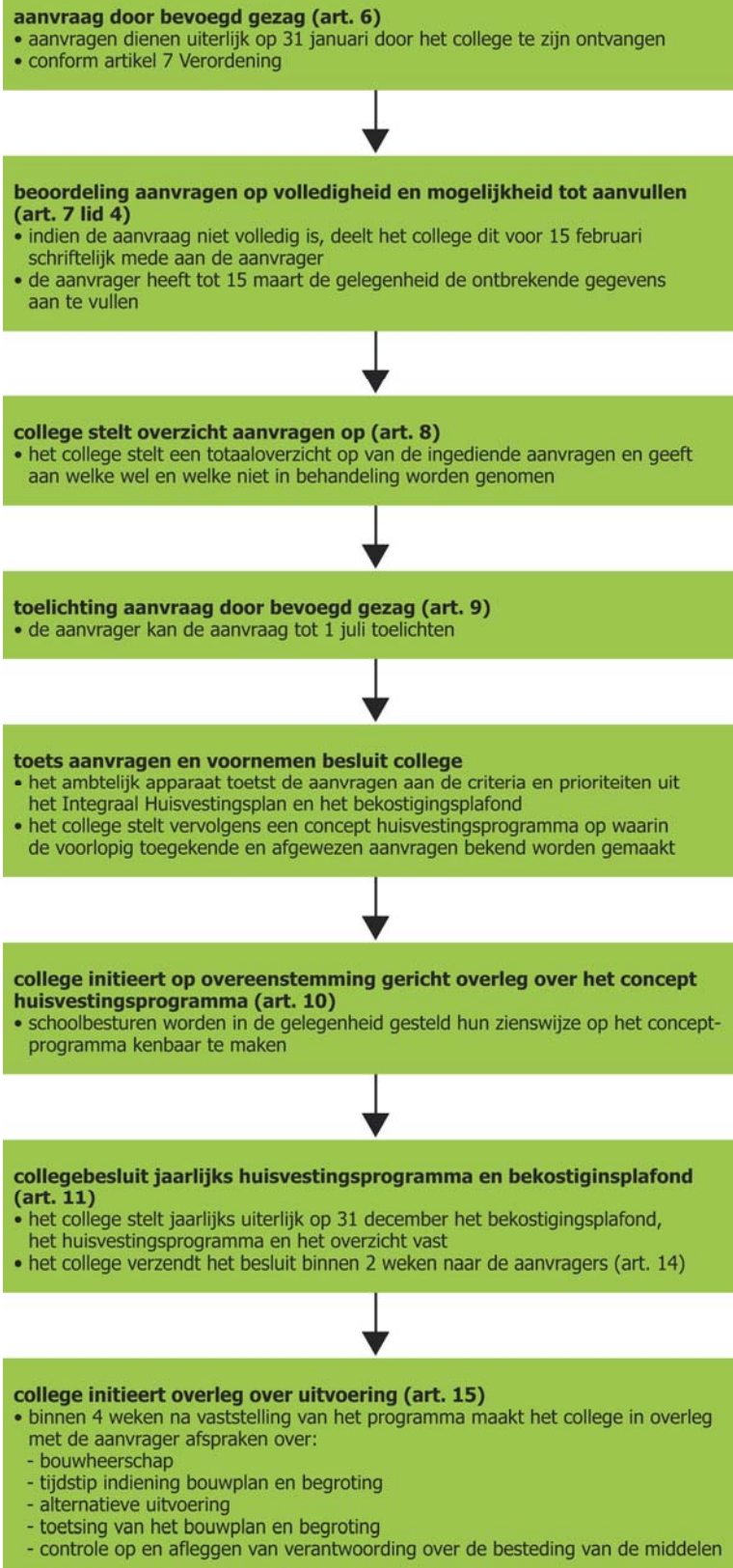
- Schoolbesturen moeten een aanvraag voor bekostiging uiterlijk op 31 januari van het jaar van vaststelling van het huisvestingsprogramma indienen (artikel 6). Met ingang van 1 januari 2012 kunnen schoolbesturen aanvragen uitsluitend nog elektronisch indienen.
- Naast een aantal algemene gegevens over de aanvrager en het gebouw waarvoor de voorziening wordt aangevraagd, moet de aanvraag tevens worden vergezeld van de volgende stukken: een rapportage waaruit de bouwkundige noodzaak blijkt; een begroting van de kosten; en, indien er sprake is van leegstand binnen het scholenbestand van het schoolbestuur, ook van een leegstandreductieplan waaruit blijkt op welke wijze het schoolbestuur de geconstateerde overcapaciteit terugdringt (artikel 7).
- In de periode tussen 1 en 15 februari worden de aanvragen vervolgens getoetst op volledigheid. Het college deelt de aanvrager voor 15 februari mede of de aanvraag volledig is. Indien de aanvraag niet volledig is, heeft de aanvrager tot en met 15 maart de gelegenheid de ontbrekende gegevens aan te vullen (artikel 7 lid 4).
- Het college stelt aansluitend een totaaloverzicht op van de ingediende aanvragen en geeft daarbij aan welke aanvragen wel en welke niet in behandeling worden genomen (artikel 8).
- De aanvrager heeft vervolgens tot 1 juli de gelegenheid om de in behandeling genomen aanvragen toe te lichten. Dat kan plaatsvinden op initiatief van de aanvrager of op verzoek van het college (artikel 9).
- Vervolgens worden de aanvragen door het ambtelijk apparaat getoetst en beoordeeld aan de hand van de criteria en prioriteiten uit het Integraal Huisvestingsplan (zie hierna paragraaf 2-3-4) en aan het bekostigingsplafond. Daarna stelt het college een concept huisvestingsprogramma op waarin de voorlopig toegekende en afgewezen aanvragen bekend worden gemaakt.
- Na bekendmaking van het concept huisvestingsprogramma initieert het college een op overeenstemming gericht overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen over de ingediende aanvragen en het door het college opgestelde bekostigingsplafond. De schoolbesturen worden daarbij in de gelegenheid gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Deze zogeheten hooroverleggen vinden plaats met alle schoolbesturen die een aanvraag hebben ingediend (artikel 10).⁴⁷ Naar aanleiding van deze overleggen kan het concept huisvestingsprogramma nog worden herzien.
- Het college moet uiterlijk op 31 december het bekostigingsplafond, het huisvestingsprogramma en het overzicht van de afgewezen aanvragen vaststellen (artikel 11). Gebeurt dit niet op tijd, dan komen de aangevraagde en in behandeling genomen voorzieningen van rechtswege voor bekostiging in aanmerking (artikel 11, lid 4). Het college moet het besluit binnen twee weken bekendmaken aan de aanvragers (artikel 14).
- Tot slot moet het college binnen vier weken na de vaststelling van het programma overleg met de aanvrager initiëren over de uitvoering van de aangevraagde

⁴⁷ Zie tevens interviews 24 april 2012; 10 mei 2012.

voorzieningen. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt over: het bouwheerschap; het tijdstip waarop het bouwplan en de begroting worden ingediend; afspraken over de eventuele alternatieve uitvoering van het besluit; de toetsing van het bouwplan en de begroting; de controle op en het afleggen van verantwoordelijkheid over de besteding van de middelen (artikel 15).

Deze cyclus resulteert in een jaarlijks huisvestingsprogramma (HVP) dat het college ter kennisgeving aan de gemeenteraad aanbiedt. Het HVP bestaat uit vier bijlagen. Bijlage 1 betreft de toegewezen aanvragen (het 'huisvestingsprogramma' ingevolge artikel 12), bijlage 2 de afgewezen aanvragen (het 'overzicht' ingevolge artikel 13). Bijlage 3 betreft de toekenningen voor bouwvoorbereiding. Sinds enige tijd is er ook een bijlage 4 waarin de gemeente de huurconsequenties van de investeringen op de langere termijn inzichtelijk maakt. In figuur 2-2 is deze procedure schematisch weergegeven.

figuur 2-2: proces aanvragen van voorzieningen in de huisvesting



2-3-4 het Integraal Huisvestingsplan

Zoals hierboven aangegeven, bevat het Integraal Huisvestingsplan (IHP) de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de huisvesting van scholen en het toetsingskader dat de gemeente bij de beoordeling van de aanvragen hanteert. Het eerste IHP had betrekking op de periode 2006-2010 en is daarna driemaal geactualiseerd. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op de periode 2006-2012, wordt hieronder eerst stilgestaan bij het IHP 2006-2010 dat het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode beslaat. Daarna wordt ingegaan op de inhoudelijke wijzigingen die sindsdien binnen het IHP hebben plaatsgevonden.

IHP 2006-2010

Het IHP 2006-2010 was het eerste in zijn soort en is tot stand gekomen na intensief overleg met de Rotterdamse schoolbesturen. In het IHP 2006-2010 werd in grote lijnen ingezet op drie onderwerpen,⁴⁸ te weten de realisatie van multifunctionele accommodaties (MFA's),⁴⁹ de ontwikkeling van brede school activiteiten⁵⁰ en het verbeteren van de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen.

Ten aanzien van de realisatie van MFA's en de ontwikkeling van brede school activiteiten werd concreet de doelstelling geformuleerd om vanaf 2007 zeven multifunctionele accommodaties te realiseren in de deelgemeenten Crooswijk (twee MFA's), IJsselmonde, Pernis, Centrum (twee MFA's) en Prins Alexander en te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn tot realisatie van MFA's in de deelgemeenten Charlois, Feijenoord, Noord en Delfshaven. Ter versterking van de voor- en vroegschoolse educatie zou er op iedere basisschool ook ruimte moeten komen voor een peuterspeelzaal.

Voor wat betreft het onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen werd de ambitie geformuleerd om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud door te decentraliseren naar de schoolbesturen. Daarmee zouden de administratieve lasten van het jaarlijks aanvragen van voorzieningen kunnen worden teruggedrongen en zou de integrale verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de schoolgebouwen bij de schoolbesturen komen te liggen.⁵¹ Op deze doordecentralisatie wordt in paragraaf 2-3-5 nader ingegaan.

Om de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen in kaart te brengen, heeft de gemeente in 2005 en 2006 een zogeheten quick scan laten uitvoeren waarbij de schoolgebouwen werden beoordeeld op hun technische, functionele en ruimtelijk-visuele kwaliteit. Op de resultaten uit deze quick scan wordt in hoofdstuk vier nader ingegaan. Op deze plek is het van belang te constateren dat de quick scan heeft geleid tot een aantal concrete doelstellingen ten aanzien van het verbeteren van de kwaliteit

⁴⁸ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, p. 20

⁴⁹ In een multifunctionele accommodatie worden voorzieningen op het gebied van onderwijs, welzijn, cultuur en/of sport gezamenlijk in één gebouw gehuisvest. Zo kan enerzijds de samenhang van voorzieningen op wijkniveau worden verbeterd. Anderzijds biedt dit mogelijkheden tot efficiënter ruimtegebruik.

⁵⁰ Met brede school activiteiten wordt het uitgangspunt bedoeld dat scholen in toenemende mate ook ruimte moeten bieden aan voor- en vroegtijdse educatie en het aanbieden van volledig dagarrangementen voor kinderen.

⁵¹ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, p. 22.

van de gebouwen in de periode van het eerste IHP.⁵² Samengevat, leverde dit de volgende concrete doelen op:

- alle gebouwen aanpassen aan de moderne eisen die aan de functionaliteit van een gebouw worden gesteld;
- het uitwerken van een integrale aanpak van de zogeheten MUWI-gebouwen. Dit zijn schoolgebouwen uit de periode tussen 1950 en 1970 die in relatief slechte staat van onderhoud verkeren. In hoofdstuk vier wordt de staat van onderhoud van deze gebouwen verder besproken;
- versneld investeren in de scholen die op basis van de resultaten van de quick scan niet voldoen aan een adequaat onderhoudsniveau. De quick scan leverde een aantal scholen op dat niet voldeed aan de eisen die aan de kwaliteit van schoolgebouwen mogen worden gesteld. Het benodigde onderhoud aan deze schoolgebouwen werd daarom ambtshalve opgenomen op het huisvestingsprogramma voor 2007. In het onderstaande kader is aangegeven om welke basisscholen het daarbij gaat.

scholen die ambtshalve zijn opgenomen op het huisvestingsprogramma 2007 naar aanleiding van de quick scan

- Petrus Datheenschool (IJsselmonde)
- Zalmplaatschool (Hoogvliet)
- CBS De Sleutel (Feijenoord)
- OBS De Globe (Charlois)
- OBS Andries van der Vlerk (Hoogvliet)
- OBS Bloemhof (Feijenoord)

IHP 2010-2012

Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was het IHP jaarlijks te actualiseren,⁵³ werd het nieuwe IHP pas in december 2010 vastgesteld voor de periode 2010-2012. Het IHP 2010-2012 werd destijds slechts voor 2 jaar vastgesteld, omdat vanaf 2013 een financieel tekort werd voorzien.⁵⁴ Dit tekort werd veroorzaakt door de geprognosticeerde stijgende lasten van reeds gedane en geplande investeringen in nieuwbouw. Voor 2013 zou het om een tekort van € 3,1 miljoen gaan en voor 2014 om een tekort van € 5,8 miljoen. Bij de bespreking van het IHP heeft het college de toezegging gedaan dat de raad nadere informatie zou ontvangen over hoe met het tekort aan middelen kon worden omgegaan.⁵⁵ De voorstellen daartoe zijn bij de bespreking van het derde IHP 2012-2015 in december 2011 aan de raad voorgelegd (zie verderop in deze paragraaf).

Een eerste belangrijke inhoudelijke wijziging ten opzichte van het eerste IHP, is dat er een lijst van criteria werd opgenomen waaraan aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting werden getoetst. Aan ieder criterium werd bovendien een prioriteit gegeven aan de hand waarvan de aanvragen konden worden gerangschikt: hogere prioriteiten krijgen voorrang boven lagere prioriteiten. In totaal werden zeven

⁵² Ibidem, p. 27.

⁵³ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, p. 8.

⁵⁴ Integraal Huisvestingsplan 2010-2012, p. 13.

⁵⁵ 16/12/2010 toezegging R 10084.

prioriteiten geformuleerd. De hoogste prioriteit kregen de aangevraagde voorzieningen die bedoeld waren om een capaciteitsprobleem op te lossen, de laagste prioriteit werd toegekend aan aanvragen bedoeld om schoolgebouwen efficiënter in te richten. Samengevat, leverde dit de volgende prioriteitsstelling op:

- 1 aanvragen die gericht zijn op het oplossen van een capaciteitsprobleem door medegebruik van een andere school;
- 2 aanvragen die gericht zijn op het oplossen van een capaciteitsprobleem door onderverhuur;
- 3 aanvragen die gericht zijn op het oplossen van een capaciteitsprobleem door nieuwbouw;
- 4 aanvragen die worden ingediend om de doelstellingen uit het Rotterdamse onderwijsbeleid te realiseren;
- 5 aanvragen die een voorziening betreffen in het kader van kindvriendelijke wijken;
- 6 aanvragen die een voorziening betreffen in het kader van deelgemeentelijke voorzieningenplannen;
- 7 aanvragen bedoeld om schoolgebouwen efficiënter in te richten waardoor de beschikbare capaciteit van het gebouw zelf zo efficiënt mogelijk wordt benut.

Een tweede inhoudelijke wijziging ten opzichte van het eerste IHP is dat er niet langer toetsingscriteria waren opgenomen ten aanzien van het buitenonderhoud van de schoolgebouwen. Zoals hierboven reeds aangegeven, had de gemeente de ambitie geformuleerd om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud door te decentraliseren naar de schoolbesturen. Ten tijde van het tweede IHP was dit inmiddels gebeurd.

IHP 2012-2015

Het IHP 2012-2015 is een actualisering van het IHP 2010-2012. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de vorige periode betrof de beheersing van de financiën.⁵⁶ Het college heeft de opdracht gegeven om de begroting vanaf 2013 sluitend te krijgen. De uitwerking van deze opdracht is vastgelegd in de bestuursopdracht onderwijshuisvesting van mei 2011.⁵⁷ Concreet waren daarin de volgende maatregelen opgenomen:

- reduceren van overcapaciteit en het stimuleren van het efficiënt gebruik van bestaande schoolgebouwen;
- opstellen van een meerjarenplan onderwijshuisvesting zodat beter kan worden geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen die de vraag naar huisvesting beïnvloeden;
- betrekken van marktpartijen bij de ontwikkeling en exploitatie van schoolgebouwen, omdat zij veelal goedkoper kunnen bouwen dan de gemeente;
- werken met een gemiddelde m2-prijs waardoor er gemakkelijker een taakstellend budget kan worden opgesteld;
- gebouwen zo bouwen dat ze gemakkelijk kunnen worden aangepast indien er een andere gebruikersfunctie aan wordt toegekend, zodat gebouwen ‘waardevast’ blijven;

⁵⁶ Integraal Huisvestingsplan 2012-2015, p. 3.

⁵⁷ Bestuursopdracht Onderwijshuisvesting, mei 2011.

- tot een minimum terugbrengen van de exploitatiekosten voor schoolgebouwen, onder andere door slim aan te besteden;
- het jaarlijks te investeren bedrag in nieuwe huisvesting te beperken tot € 30 miljoen, het minimumbedrag dat nodig is om de gebouwenvoorraad instand te houden.

Vertaald naar de prioriteitsstelling op basis waarvan de aanvragen in het huisvestingsprogramma worden beoordeeld, wordt, net als in het vorige IHP, aan projecten die bijdragen aan het oplossen van capaciteitsproblemen de hoogste prioriteit toegekend.

IHP 2013-2015

Het actuele kader voor de onderwijshuisvesting is neergelegd in het IHP 2013-2015. In december 2011 nam de raad de motie 'de basis op orde in het onderwijs' aan,⁵⁸ waarin de raad het college verzocht om een nieuw IHP ter goedkeuring aan de raad voor te leggen waarin tevens doelstellingen op het gebied van het binnenklimaat waren opgenomen alsmede een aangepaste prioriteitsstelling bij het toekennen van aanvragen. De belangrijkste wijziging in het IHP 2013-2015 ten opzichte van voorgaande jaren is dan ook dat duurzaamheid en een gezond binnenklimaat een hogere prioriteit hebben gekregen bij de beoordeling van de aanvragen.

In het onderstaande kader zijn de prioriteiten opgenomen aan de hand waarvan de aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting worden getoetst. Aangezien dit IHP betrekking heeft op een periode die buiten de onderzoeksperiode valt, heeft de rekenkamer deze prioriteiten niet meegenomen in dit onderzoek.

volgorde van prioriteiten aangevraagde huisvestingsvoorzieningen IHP 2013-2015

Aan duurzaamheid en een gezond binnenklimaat wordt in het onderwijshuisvestingsbeleid een steeds hogere prioriteit toegekend. In het IHP 2013-2015 heeft de gemeente zichzelf tot doel gesteld dat in 2014 100 scholen moeten voldoen aan het predicaat 'Frisse School'. Hoofdprioriteit bij het beoordelen van de aanvragen voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting, is dat investeringen altijd 'fris' en 'duurzaam' moeten zijn. Aparte aanvragen voor duurzaamheid en/of verbetering van het binnenmilieu zijn niet nodig. De overige prioriteiten zijn als volgt gerangschikt:

prioriteit 1: opheffen van capaciteitstekorten

Voorzieningen die worden aangevraagd om capaciteitstekorten op te heffen, krijgen de hoogste prioriteit.

prioriteit 2: realiseren van een adequaat onderhoudsniveau

Voorzieningen die nodig zijn om de kwaliteit van het gebouw te waarborgen, krijgen de naastlagere prioriteit. Binnen deze prioriteit wordt de afweging voor toekenning of afwijzing van de aanvraag gemaakt op basis van het conditieniveau van de aangevraagde voorziening.

prioriteit 3: krachtens de wet gestelde verplichtingen

De derde prioriteit wordt gevormd door voorzieningen die nodig zijn om te voldoen aan de eisen en verplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving. Te denken valt daarbij aan eisen op het gebied van arbeidsomstandigheden, eisen van de brandweer en bouwkundige eisen uit het Bouwbesluit.

⁵⁸ Motie 2011/3812.

prioriteit 4: Rotterdams onderwijsbeleid

Aanvragen die worden ingediend om de doelstellingen uit het Rotterdamse onderwijsbeleid te realiseren, krijgen prioriteit vier. Het gaat hier bijvoorbeeld om aanvragen voor extra ruimte voor bewegingsonderwijs in het kader van het Lekker Fit programma van de gemeente Rotterdam.

prioriteit 5: overige

Aan aanvragen die niet onder prioriteit een tot en met vier vallen, is de laagste prioriteit toegekend. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan aanvragen voor verfraaiing van de buitenruimte.

2-3-5 het onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen

Tot 2008 werden alle aanvragen voor onderwijshuisvesting via de eerder beschreven jaarlijkse cyclus (figuur 2-2) behandeld. Of het nu ging om een aanvraag voor nieuwbouw of regulier onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw, steeds moesten de schoolbesturen daarvoor een aparte aanvraag indienen. Om het onderhoud van de schoolgebouwen planmatig vorm te geven en de administratieve lasten met betrekking tot de jaarlijkse aanvragen te reduceren, heeft de gemeente in samenspraak met de schoolbesturen besloten om de financiering van het buitenonderhoud in het primair en speciaal onderwijs anders te organiseren.

Daartoe is gebruikgemaakt van de wettelijke mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie.⁵⁹ De gemeente en de schoolbesturen hebben de afspraken daaromtrent vastgelegd in een overeenkomst 'structurering planmatig onderhoud'.⁶⁰ Overigens konden de schoolbesturen ook kiezen voor instandhouding van de oude situatie, dat wil zeggen de jaarlijkse aanvraagcyclus. Enkele schoolbesturen hebben daar destijds voor gekozen. In totaal is met negentien schoolbesturen een overeenkomst structurering planmatig onderhoud afgesloten.

In de overeenkomst 'structurering planmatig onderhoud' zijn in grote lijnen de volgende afspraken opgenomen.

- Voor rekening van de gemeente is per schoolgebouw een meerjarenonderhoudsplan (MOP) opgesteld voor een periode van twintig jaar. Daarin zijn de onderhoudsvoorzieningen opgenomen waarvoor de gemeente krachtens de wet wordt geacht te betalen (artikel 3). Het gaat hierbij om de onderhoudswerkzaamheden die in artikel 1.10 van bijlage 1 van de verordening zijn omschreven.
- Deze meerjarenonderhoudsplanning vormt de basis voor de vergoeding die schoolbesturen jaarlijks ontvangen voor het (laten) uitvoeren van het onderhoud aan de gebouwen (artikel 2 en 4). De schoolbesturen zijn vervolgens voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhoud (artikel 5).
- Het schoolbestuur is ingevolge artikel 5 van de overeenkomst verplicht de schoolgebouwen behoorlijk te gebruiken en zich te gedragen als een goed huisvader. Ook verplicht het schoolbestuur zich om de in de overeenkomst opgenomen onderhoudsactiviteiten uit te voeren op basis van de opgestelde MOP en conform de daarin opgenomen kwaliteitseisen.

⁵⁹ Artikel 111 Wpo en artikel 109 Wec.

⁶⁰ Met ieder schoolbestuur is een afzonderlijke overeenkomst afgesloten.

- Het schoolbestuur is verplicht om na afloop van het kalenderjaar vóór 1 oktober van elk jaar een verantwoording te overleggen van de ontvangen vergoeding, de besteding per gebouw op basis van de MOP alsmede van de reserveringen. Deze verantwoording moet zijn voorzien van een accountantsverklaring (artikel 6).

Voorafgaand aan het opstellen van de MOP's en de overeenkomst 'structurering planmatig onderhoud' is het conditieniveau van alle daarin opgenomen onderhoudsvoorzieningen bepaald aan de hand van NEN norm 2767.

NEN-2767⁶¹

NEN norm 2767 is een geüniformeerde meet- en registratiemethode om de onderhoudsstaat van gebouwen vast te leggen. Dit gebeurt door een inspectie van verschillende onderdelen van het gebouw waarbij wordt vastgelegd wat de conditie van de afzonderlijke onderdelen is en wat de eventuele gebreken zijn. Door de conditie van afzonderlijke delen samen te voegen, ontstaat een conditiescore voor het gebouw. Deze loopt van 1 tot 6 waarbij 1 staat voor 'goed' (nieuwbouw) en 6 voor 'slecht' wat zou moeten leiden tot sloop van het gebouw. Algemeen wordt aangenomen dat conditieniveau 3 redelijk tot voldoende is.

Deze conditiemetingen zijn Europees aanbesteed en uitgevoerd door twee bureaus onder directievoering van het bedrijf FD advies.⁶² In de IHP's 2010-2012, 2012-2015 en 2013-2015 is opgenomen dat de norm voor het opstellen van de MOP's is dat het onderhoud van de scholen in 2015 op conditieniveau 3 moet zitten (redelijk). In hoofdstuk vier zal nader op (de totstandkoming van) de MOP's en het onderhoudsniveau van de Rotterdamse schoolgebouwen worden ingegaan.

Samenvattend, loopt de financiering van de onderwijshuisvesting in Rotterdam langs twee sporen. Voorzieningen zoals nieuwbouw, (tijdelijke) uitbreidingen en renovaties worden gefinancierd via de jaarlijkse cyclus van aanvragen in het huisvestingsprogramma. Het buitenonderhoud van de schoolgebouwen is doorgedecentraliseerd aan de schoolbesturen die de overeenkomst 'structurering planmatig onderhoud' hebben ondertekend. Dit betreft ongeveer 62% van de claimrecht scholen. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhoud en ontvangen daarvoor jaarlijks een vergoeding van de gemeente die gebaseerd is op een meerjarenonderhoudsraming per gebouw. Daarnaast ontvangen de schoolbesturen vanuit het Rijk een vergoeding voor de materiële instandhouding van hun gebouwen, oftewel het binnenonderhoud. Deze vergoeding ontvangen zij via de lumpsumfinanciering.

⁶¹ Rijksgebouwendienst (2008). *Handboek onderhoudsinspectie. Deel 1: algemeen*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.

⁶² Interviews 21 mei 2012; 6 maart 2013; E-mail FD advies d.d. 19 november 2012; E-mail d.d. 14 mei 2013.

2-4 organisatie en taakverdeling

2-4-1 vooraf

In deze paragraaf wordt de organisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid toegelicht. In paragraaf 2-4-2 worden daartoe allereerst de verschillende bij het onderwijshuisvestingsbeleid betrokken actoren geïntroduceerd. In paragraaf 2-4-3 wordt vervolgens ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking tussen de twee bij het huisvestingsbeleid betrokken gemeentelijke directies: Jeugd en Onderwijs (J&O) en Stadsontwikkeling (SO).

In hoofdstuk vijf zal nader worden ingegaan op de samenwerking tussen de verschillende bij het beleid betrokken actoren en de eventuele knelpunten die zich daarin voordoen.

2-4-2 actoren

cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, directie Jeugd en Onderwijs, team onderwijshuisvesting

De gemeente heeft de wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van scholen. In Rotterdam is deze taak neergelegd bij het team onderwijshuisvesting (OHV) van de dienst Jeugd en Onderwijs (J&O), onderdeel van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Als beleidsdienst is J&O, en in het bijzonder het team OHV van de afdeling Onderwijs, verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het onderwijshuisvestingsbeleid en het faciliteren van de schoolbesturen bij hun ontwikkel- en instandhoudingstaak.⁶³ Het team OHV houdt zich daartoe onder andere bezig met het opstellen van de verordening, het Integraal Huisvestingsplan en het jaarlijkse huisvestingsprogramma.

De formatie van het team OHV bedroeg begin 2012 14,21 fte. In 2013 kreeg dit team er taken bij op het gebied van bewegingsonderwijs en is de formatie uitgebreid tot 16,21 fte. Het team heeft tweewekelijks een teamoverleg waarin de lopende zaken worden besproken.⁶⁴

cluster Stadsontwikkeling, directie Vastgoed, afdeling Maatschappelijk vastgoed

Naast J&O houdt ook het cluster Stadsontwikkeling (SO) zich bezig met onderwijshuisvesting. Het onderwerp onderwijshuisvesting valt primair onder de afdeling Maatschappelijk vastgoed. Maar daarnaast zijn ook de afdeling technisch beheer (voor het dagelijks en meerjaren onderhoud) en de afdeling vastgoedontwikkeling (voor de herontwikkeling, restauratie, renovatie en nieuwbouw) betrokken. Maatschappelijk vastgoed is, kort gezegd, al het vastgoed dat geen woningen of commercieel vastgoed betreft. Onder maatschappelijk vastgoed worden, naast schoolgebouwen, onder andere de volgende objecten begrepen: kunst-, cultuur en welzijnsobjecten, zoals buurthuizen, theaters en musea en sport- en recreatievoorzieningen.⁶⁵ SO houdt zich bezig met de ontwikkeling en exploitatie van

⁶³ Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs, team onderwijshuisvesting. *Jaarplan 2012*, vastgesteld 6 februari 2012 en Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs, team onderwijshuisvesting. *Jaarplan 2013*, vastgesteld 21 januari 2013.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Interviews 20 februari 2012; 11 april 2012

het vastgoed. Dat betekent dat SO in opdracht van J&O onder andere zorg draagt voor de ontwikkeling en uitvoering van nieuwbouwprojecten, het opstellen van de meerjarenonderhoudsplannen (MOP's) en het beheer van de Rotterdamse schoolgebouwen.

schoolbesturen en schooldirecties

In Rotterdam zijn ongeveer veertig schoolbesturen actief in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Tezamen beheren deze schoolbesturen ongeveer 296 scholen gehuisvest in 700 schoolgebouwen. De schoolbesturen vormen wettelijk gezien het bevoegd gezag van de basisscholen. Als zodanig zijn de schoolbesturen het verantwoordelijke orgaan voor de beleidsbeslissingen van de scholen onder hun bevoegd gezag, zowel op onderwijskundig gebied als op het terrein van de huisvesting. Formeel zijn de schoolbesturen ook het aanspreekpunt van de gemeente in het kader van de onderwijshuisvesting. Dit betekent dat het schoolbestuur de aanvragen indient voor voorzieningen in de huisvesting, verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderhoud op basis van de MOP's en ook de financiële middelen van de gemeente ontvangt om daarin te voorzien. Onder ieder schoolbestuur vallen een of meerdere scholen die veelal over een eigen locatiedirectie beschikken. Deze schooldirecties hebben in het onderwijshuisvestingsbeleid echter geen formele rol en zijn in feite slechts gebruikers van het schoolgebouw. De grootte van de schoolbesturen loopt sterk uiteen. Zo is het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam het grootste Rotterdamse schoolbestuur waarbij 85 scholen in voortgezet en primair (speciaal) onderwijs zijn aangesloten. Er zijn echter ook schoolbesturen die slechts voor één school het bevoegd gezag vormen, de zogeheten 'éénpitters'.

FOKOR

FOKOR staat voor Federatie van Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam en is in 1995 opgericht. Binnen FOKOR werken schoolbesturen uit het primair, voortgezet en speciaal onderwijs samen. FOKOR heeft tot doel de collectieve belangen van het primair, voortgezet en speciaal onderwijs te behartigen, de samenwerking tussen de leden op het gebied van onderwijsinhoudelijke, financieel- materiële en personele aangelegenheden te stimuleren en het op overeenstemming gerichte overleg met de gemeente voor te bereiden.⁶⁶ In FOKOR zijn alle Rotterdamse schoolbesturen verenigd. Zij kunnen zich desgewenst laten vertegenwoordigen via een van de overlegkoepels: de Raad van Schoolbesturen, de Rotterdamse Algemeen Bijzondere Schoolbesturen (RABS), de Stichting Besturenraad Katholiek Onderwijs Rotterdam en omstreken (BKOR) en het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR). De leden van FOKOR komen minimaal zes keer per jaar bijeen.⁶⁷

op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen

In paragraaf 2-2-2 is aangegeven dat de gemeente op grond van artikel 102 Wpo (resp. 100 Wec) een *op overeenstemming gericht overleg* dient te voeren met de schoolbesturen. Dit overleg heeft in Rotterdam vorm en inhoud gekregen in het Rotterdams Onderwijs Forum (ROF)⁶⁸ dat elke twee maanden bijeenkomt.⁶⁹ De wethouder Onderwijs, Jeugd

⁶⁶ Fokor (2013). *Inhoudelijk jaarverslag 2012 en activiteiten 2013, inclusief begroting 2013*, vastgesteld 4 juni 2013, p. 5.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Verordening Rotterdams Onderwijs Forum, vastgesteld op 25 februari 1999 en in werking getreden op 5 maart 1999. Laatstelijk gewijzigd bij Verordening Rotterdams Onderwijs Forum 2012, vastgesteld op 27 september 2012, in werking getreden op 2 oktober 2012.

⁶⁹ Interview 23 april 2012.

en Gezin is de voorzitter van het ROF. Binnen het ROF bestaat een aparte overlegstructuur waarin onderwijshuisvestingszaken worden besproken. Dit is de commissie Financiële en Materiële Zaken (commissie FMZ). Deze commissie bestaat enerzijds uit vertegenwoordigers van J&O en SO en anderzijds uit vertegenwoordigers van ongeveer tien schoolbesturen en komt ongeveer iedere zes weken bijeen. De commissie adviseert het ROF over zaken die betrekking hebben op de onderwijshuisvesting en financiën.

2-4-3 rol en taakverdeling Jeugd en Onderwijs en Stadsontwikkeling

Op 19 december 2006 besloot het toenmalige college van B en W al het vastgoed van de gemeente Rotterdam onder te brengen in één centrale vastgoedorganisatie (CVO)⁷⁰ onder directie van het toenmalige Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), nu Stadsontwikkeling (SO).⁷¹ De achterliggende gedachte hiervan was dat de gemeente het bestaande vastgoed zo effectiever en efficiënter zou kunnen beheren en de kwaliteit van het Rotterdamse vastgoed beter zou kunnen waarborgen. Ook zou de gemeente hierdoor in staat worden gesteld een stevige positie op de vastgoedmarkt te realiseren.⁷² Deze ontwikkeling had tot gevolg dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting, die voorheen bij de dienst J&O lag, met ingang van 1 januari 2009 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van J&O (als beleidsdienst) en SO (voor beheer, ontwikkeling en exploitatie van het vastgoed) werd. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen J&O en SO. J&O is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten. Ter nadere uitwerking van het collegebesluit hebben de diensten J&O en SO afspraken gemaakt over de overdracht van het vastgoed. Die overdracht is geregeld en vastgelegd in een viertal documenten:

- 1 CVO overeenkomst JOS-OBR van februari 2008:⁷³ een kaderovereenkomst waarin afspraken zijn gemaakt over de rolverdeling tussen beide diensten en de overdracht van vastgoed en medewerkers van J&O naar SO.
- 2 Rotterdams Vastgoed, plan van aanpak van augustus 2008: een plan van aanpak specifiek gericht op de organisatorische aspecten van de overdracht, zoals de overdracht van taken en functies van J&O naar SO.⁷⁴
- 3 Overdrachtsdocument JOS-OBR van november 2008: omvat de kenmerken van de vastgoedportefeuille en de voorwaarden en afspraken omtrent de overdracht.⁷⁵
- 4 Collectieve huurovereenkomst (CHO): na de overdracht huurt J&O de panden van SO en stelt ze om niet ter beschikking aan de schoolbesturen. De rechten en plichten van J&O en SO alsmede de huurprijs zijn vastgelegd in de CHO.⁷⁶

Met de overdracht waren in totaal 833 objecten gemoeid met een totale boekwaarde van € 293,8 miljoen.⁷⁷ Naast het vastgoed zelf zijn ook de vastgoedprojecten die nog in

⁷⁰ De term centrale vastgoedorganisatie (CVO) was een werktitel. Sinds mei 2008 gaat de realisatie van een centrale vastgoedorganisatie verder onder de naam Project Rotterdams Vastgoed (PRV).

⁷¹ Collegebesluit oprichting centrale vastgoedorganisatie van 19 december 2006.

⁷² Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008, p. 2.

⁷³ CVO overeenkomst JOS-OBR, versie 3.4, 4 februari 2008.

⁷⁴ Rotterdams Vastgoed. Plan van aanpak voor de overdracht van de vastgoedtaken en –functies van JOS en SenR naar OBR, 22 augustus 2008.

⁷⁵ Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008.

⁷⁶ De eerste collectieve huurovereenkomst dateert van 12 november 2008. Op 24 november 2011 trad een nieuwe CHO in werking.

⁷⁷ Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008, p. 9.

ontwikkeling waren overgedragen aan SO. Het ging daarbij in totaal om 15 projecten met een totale boekwaarde van € 263 miljoen. Tot slot is tevens 13,5 fte formatie overgeplaatst van J&O naar SO. Het toenmalige OHV team bij J&O had een formatie van 24,83 fte. Dit betekent dat meer dan de helft van de formatieplaatsen destijds is overgegaan naar SO.

afspraken over oplevering en staat van onderhoud

Uit een steekproefsgewijze analyse van de MOP's destijds kwam naar voren dat de gebouwen in een redelijke staat van onderhoud verkeerden. De MOP's zouden echter niet toereikend zijn om het gewenste kwaliteitsniveau 3 te behouden.⁷⁸ Ten aanzien van het achterstallig onderhoud van de eigendomspanden, de panden waarvan het juridisch én economisch eigendom bij de gemeente ligt, werd afgesproken dat SO de staat van het vastgoed en het eventuele achterstallige onderhoud inzichtelijk zou maken en verantwoordelijk zou worden voor de uitvoering ervan. Het achterstallig onderhoud werd destijds op basis van een steekproefsgewijze analyse van de quick scans geraamd op een bedrag van € 1 miljoen.⁷⁹

Zoals eerder aangegeven, zal in hoofdstuk vijf zal nader worden ingegaan op de samenwerking tussen onder andere J&O en SO alsmede op de afspraken omtrent de overdracht van het vastgoed.

2-5 ontwikkelingen

2-5-1 inleiding

Het beleid rondom onderwijshuisvesting is voortdurend in ontwikkeling. Niet alleen zijn de eisen die aan de functionele kwaliteit van gebouwen worden gesteld aan verandering onderhevig, ook op het terrein van sturing en financiering van de onderwijshuisvesting zal er de komende jaren het nodige veranderen.⁸⁰ In deze paragraaf wordt een aantal ontwikkelingen besproken die de komende jaren van invloed zullen zijn op het huisvestingsbeleid in de gemeente Rotterdam. Het betreft de doordecentralisatie van het buitenonderhoud in het primair onderwijs, de reductie van leegstand, de ontwikkeling van een meerjarenplan onderwijshuisvesting en de implementatie van een onderhoudsmonitor.

2-5-2 doordecentralisatie buitenonderhoud primair onderwijs

In paragraaf 2-2-1 is aangegeven dat er in 2002 in het primair onderwijs nog onvoldoende draagvlak bestond voor verplichte doordecentralisatie van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen. In de afgelopen jaren zijn de geluiden om te komen tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling sterker geworden.⁸¹

Op 22 september 2011 werden in de Tweede Kamer twee moties aangenomen die betrekking hadden op de doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting. De eerste motie is ingediend door het CDA-lid Van Haersma Buma en daarin werd de regering onder andere verzocht om de financiële middelen

⁷⁸ Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008, p. 15 en 19.

⁷⁹ Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008, p. 16.

⁸⁰ Zie bijvoorbeeld: Oberon. (2012). *Trends in onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon onderzoek en advies.

⁸¹ Bernsden, F.E.M., Dekker, B. & Bergen, C.T.A. (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO*. Amsterdam: Regioplan.

voor het buitenonderhoud van scholen in het primair onderwijs rechtstreeks via de lumpsumfinanciering aan de schoolbesturen ter beschikking te stellen.⁸² De tweede motie is ingediend door het PVV-lid Beertema en ging nog een stap verder. Hierin werd de regering verzocht om het recht van schoolbesturen op doordecentralisatie van alle middelen voor onderwijshuisvesting te versterken.⁸³ Dit zou betekenen dat ook de middelen voor nieuwbouw en uitbreidingen vanuit het Rijk rechtstreeks aan de schoolbesturen ter beschikking worden gesteld. Dit bleek in het huidige bestel echter nog niet mogelijk omdat het kabinet daarover geen afspraken heeft gemaakt in de Bestuursafspraken 2011-2015 met de VNG.⁸⁴

twee vormen van doordecentralisatie

De in de Tweede Kamer aangenomen moties ten aanzien van de doordecentralisatie behelzen twee verschillende vormen van doordecentralisatie.

doordecentralisatie van het buitenonderhoud in het primair onderwijs

De eerste vorm van doordecentralisatie heeft betrekking op het buitenonderhoud in het primair onderwijs. Daar zijn de gemeenten nu nog verantwoordelijk voor het buitenonderhoud. Na doordecentralisatie worden de middelen voor buitenonderhoud rechtstreeks vanuit het Rijk aan de schoolbesturen ter beschikking gesteld en worden de schoolbesturen verantwoordelijk voor het buitenonderhoud. De situatie in het primair onderwijs wordt daarmee gelijk aan de situatie in het voortgezet onderwijs. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor nieuwbouw, uitbreidingen en renovaties.

volledige doordecentralisatie van alle middelen voor de onderwijshuisvesting

Een verdergaande vorm van doordecentralisatie betreft het *volledig* doordecentraliseren van alle middelen voor de huisvesting. De schoolbesturen worden dan ook verantwoordelijk voor nieuwbouw, uitbreidingen en renovaties. Dit betekent dat de gemeenten geen enkele financiële relatie meer hebben tot de huisvesting van scholen. De wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van scholen blijft, vooralsnog, wel bij de gemeenten liggen.

De huidige plannen voor doordecentralisatie zien vooralsnog alleen op doordecentralisatie van het buitenonderhoud in het primair onderwijs per 1 januari 2015. Er zijn ook voornemens om tot volledige doordecentralisatie over te gaan, maar het zal nog enige tijd duren voordat de tijd daarvoor rijp is.

De minister van OCW heeft vervolgens Regioplan opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onderzoek naar de wenselijkheid van en het draagvlak voor het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen.⁸⁵ Uit dat onderzoek is gebleken dat 83% van de schoolbesturen en 73% van de gemeenten het neutraal tot zeer wenselijk vinden om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud over te hevelen naar de schoolbesturen. Grotere schoolbesturen zijn daarover overigens positiever dan kleinere besturen.

⁸² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000, nr. 12.

⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 764, nr. 4.

⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118, p. 7 en p. 9.

⁸⁵ Bernsden, F.E.M., Dekker, B. & Bergen, C.T.A. (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO*. Amsterdam: Regioplan.

Een en ander heeft ertoe geleid dat er momenteel een wetswijziging in voorbereiding is om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud in het primair onderwijs over te hevelen naar de schoolbesturen. De situatie in het primair onderwijs wordt daarmee gelijk aan de situatie in het voortgezet onderwijs. Vooralsnog is het kabinet voornemens de wet per 1 januari 2015 in werking te laten treden.⁸⁶

voor- en nadelen van doordecentralisatie

De overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar de schoolbesturen heeft voor- én nadelen.⁸⁷ Om met de voordelen te beginnen, in de kern impliceert doordecentralisatie dat de integrale verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de schoolgebouwen in het primair onderwijs in een hand komt te liggen, namelijk bij het schoolbestuur. Schoolbesturen kunnen op die manier integrale onderhoudsafwegingen maken en middelen zo efficiënter inzetten. Bovendien betekent doordecentralisatie een reductie van de administratieve lasten en personele inzet voor gemeenten.

Een belangrijk nadeel van doordecentralisatie is in de eerste plaats dat de zorgplicht voor kwalitatief goede huisvesting bij de gemeente blijft liggen. Als schoolbesturen de financiële middelen ontberen om in de huisvesting te voorzien, is de gemeente verantwoordelijk en zal die met een oplossing moeten komen. Ten tweede zullen niet alle schoolbesturen in staat zijn om de financiële risico's te dragen. Grotere besturen zullen daartoe beter in staat zijn dan kleinere en die zijn, zo blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van Regioplan, dan ook positiever over doordecentralisatie dan kleinere schoolbesturen. Ten derde nemen de mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op gebiedsontwikkeling, de spreiding van scholen en de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties af. Een belangrijke vraag tot slot is hoe de gemeente kan waarborgen dat de kwaliteit van het onderhoud aan bepaalde eisen blijft voldoen.

standpunt gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam staat over het algemeen positief tegenover de situatie dat de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud wordt doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen.⁸⁸ Binnen het huidige stelsel kan al worden doorgedecentraliseerd. In feite gaat het dus om een relatief kleine aanpassing waardoor schoolbesturen in de toekomst rechtstreeks financiering vanuit het Rijk zullen ontvangen, zonder tussenkomst van de gemeente. Niettemin herkent de gemeente de hierboven genoemde risico's.

Voordat tot *volledige* doordecentralisatie kan worden overgegaan, is het volgens de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin noodzakelijk dat er duidelijke voorwaarden worden gesteld omtrent het kwaliteitsniveau van de schoolgebouwen en de financiële situatie van de schoolbesturen. Tijdens de behandeling van het IHP 2012-2015 en de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2012 is de motie 'bezint eer ge begint'⁸⁹ aangenomen waarin de raad het college vroeg om, voordat tot

⁸⁶ Brief van staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 7 januari 2013 inzake inwerkingtreding wetsvoorstel overhevelen buitenonderhoud primair onderwijs.

⁸⁷ Oberon (2010; 2012), zie tevens de brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport, d.d. 20 juni 2013.

⁸⁸ Interview wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin, d.d. 25 april 2012.

⁸⁹ Motie 2011/3811.

volledige doordecentralisatie wordt overgegaan, de financiële consequenties en de opvattingen van de schoolbesturen in kaart te brengen. Dit was bij de behandeling van het IHP 2013-2015 deels afgerond. Daaruit is gebleken dat de schoolbesturen doordecentralisatie onder voorwaarden wel zouden willen. De raad zou later in 2013 worden geïnformeerd over de precieze inhoudelijke en financiële consequenties daarvan. Op 20 juni 2013 informeerde de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport (JOCS) over de stand van zaken ten aanzien van de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting.⁹⁰ Daarin werd aangegeven dat het, teneinde over te kunnen gaan tot volledige doordecentralisatie, van belang is om afspraken te maken over de vergoeding voor onderwijshuisvesting van de gemeente aan de schoolbesturen en hoe met de eigendomsoverdracht van de schoolgebouwen wordt omgegaan.

2-5-3 leegstandreductie

Hierboven werd opgemerkt dat het terugdringen van capaciteitstekorten een van de belangrijkste prioriteiten is uit het Integraal Huisvestingsplan. Het gaat hierbij om scholen die door groei niet goed meer in hun gebouw passen. Tegelijkertijd kampt de gemeente Rotterdam in een deel van de onderwijssector ook met leegstand van gebouwen. Zo was er in 2006 sprake van een leegstand van ongeveer 24% in de gehele onderwijssector.⁹¹ Per saldo betekent dit dat er voor het onderwijs meer ruimte beschikbaar is dan er nodig is, terwijl de gemeente daar wel de kapitaallasten voor draagt. Deze leegstand is het grootst in het voortgezet onderwijs (21%; 75.519m²), maar ook in het primair onderwijs is er sprake van een leegstand van 2% (7.501m²).⁹² In het IHP 2013-2015 is daarom de doelstelling opgenomen om de capaciteit van de totale vloeroppervlakte in de periode tot en met 2015 met 12% te reduceren. Dit zou een kostenreductie van € 1,1 miljoen per jaar moeten opleveren.⁹³

Om dit te realiseren, worden verschillende maatregelen genomen:

- bij aanvragen voor uitbreidingen wordt eerst gekeken naar de mogelijkheden van medegebruik bij scholen met overcapaciteit in de gemeente;
- als de overcapaciteit niet nodig is voor de huisvesting van scholen, kan de ruimte worden ingezet voor de huisvesting van instellingen met een maatschappelijke, culturele of recreatieve doelstelling.

Daarnaast moeten schoolbesturen die te maken hebben met leegstand aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting sinds 2012 voorzien van een leegstandreductieplan waarin ze aangeven hoe ze de leegstand tegen zullen gaan. Ook zet de gemeente de komende jaren in op het flexibel en doelmatig gebruik van het maatschappelijk vastgoed. Dit betekent dat instellingen die veel met elkaar gemeen hebben gezamenlijk kunnen worden gehuisvest.

2-5-4 meerjarenplan onderwijshuisvesting 2015-2025

In de loop van 2013 stelt de gemeente samen met de schoolbesturen een meerjarenplan onderwijshuisvesting voor de periode 2015-2025 op (MJP 2015-2025). De ontwikkeling van het meerjarenplan is ontstaan vanuit de gedachte dat er in het

⁹⁰ Brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport, d.d. 20 juni 2013.

⁹¹ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, bijlage 1, p. 5.

⁹² Integraal Huisvestingsplan 2013-2015, p. 8.

⁹³ Integraal Huisvestingsplan 2013-2015, p. 8 alsmede Bestuursopdracht Onderwijshuisvesting uit 2011.

huisvestingsbeleid nog onvoldoende rekening wordt gehouden met ontwikkelingen op de langere termijn, zoals demografische ontwikkelingen, en de gevolgen daarvan voor de huisvestingsbehoefte. Het meerjarenplan is een samenwerkingsproduct van de gemeente en de schoolbesturen. De regiegroep FMZ (die speciaal hiervoor in het leven is geroepen) is de opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor het plan. Het meerjarenplan moet uiteindelijk door het ROF worden goedgekeurd en door de raad worden vastgesteld. Het doel van het MJP 2015-2025 is driedelig:

- 1 het MJP 2015-2025 moet inzicht bieden in de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de onderwijshuisvesting;
- 2 het MJP 2015-2025 bevat een indicatieve meerjarenbegroting voor investeringen in de onderwijshuisvesting;
- 3 het MJP 2015-2025 vormt de basis voor de toetsing van de aanvragen in het huisvestingsprogramma.

Een belangrijk onderdeel van het meerjarenplan onderwijshuisvesting 2015-2025 is het samenstellen van een Top-100 van slechte schoolgebouwen. Dat gebeurt op basis van de resultaten van de eerder genoemde quick scan waarbij scholen op hun technische, functionele en ruimtelijk-visuele kwaliteiten zijn beoordeeld (zie paragraaf 2-3-4). Aan de hand van deze quick scan wordt er een overzicht gemaakt van de gebouwen die destijds redelijk tot matig scoorden en waarvan het vermoeden bestaat dat er sindsdien weinig aan onderhoud is gedaan. Voor deze scholen wordt er in samenspraak met de schoolbesturen gekeken hoe het er met het onderhoud voorstaat. Daarbij zou het niet om een geheel nieuwe schouw van de gebouwen gaan, maar om een papieren exercitie waarbij in theorie en in samenspraak met de schoolbesturen wordt bepaald hoe het er met de staat van onderhoud voorstaat. Deze inventarisatie moet helpen bij het vaststellen van de prioriteiten voor het onderwijshuisvestingsbudget in de toekomst.

Bij het ambtelijk wederhoor is gebleken dat de aanpak recentelijk is gewijzigd. Er wordt niet meer gesproken over slechte panden maar over 'aandachtspanden' en het gaat niet meer om een top 100 maar om een top 150. De 150 aandachtspanden zijn in de periode juni-juli 2013 allemaal opnieuw geschouwd en beoordeeld op een aantal criteria. Dit leverde een top 150 op rangorde op.

Naar verwachting zal het meerjarenplan eind 2013 gereed zijn, zodat de aanvragen voor het huisvestingsprogramma 2015 begin 2014 aan het meerjarenplan kunnen worden getoetst.⁹⁴

2-5-5 onderhoudsmonitor

Tijdens de bespreking van het onderwijshuisvestingsplan 2012-2015 in de gemeenteraad op 15 december 2011, is een motie aangenomen waarin de raad het college vroeg om een onderhoudsmonitor in te stellen om de kwaliteit van de schoolgebouwen te monitoren.⁹⁵ Aanleiding voor de motie was dat er zowel bij het college als de raad onvoldoende inzicht bestaat in de staat van het onderhoud in de Rotterdamse schoolgebouwen. De ontwikkelingen van een onderhoudsmonitor zou een goed middel kunnen zijn om dat inzicht wel te verkrijgen. Stadsontwikkeling was

⁹⁴ Voorlichtingsbijeenkomst onderwijshuisvesting, 24 januari 2013.

⁹⁵ Motie 2011/3813.

bezig met de ontwikkeling van deze onderhoudsmonitor. Hoewel de raad het college had verzocht de onderhoudsmonitor voor de kaderbrief van 2012 te implementeren, was dit op het moment van schrijven van dit rapport nog niet gelukt. In de eerder genoemde brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin van 20 juni 2013 is opgenomen dat de actuele staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen in 2014 zal worden geïnventariseerd.⁹⁶ Daarmee zal invulling worden gegeven aan de motie ‘onderhoudsmonitor’.



⁹⁶ Brief van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin aan de commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport, d.d. 20 juni 2013.

3 financiële context

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3-2 eerst ingegaan op de wijze waarop het budget voor onderwijshuisvesting vanuit het Rijk via het gemeentefonds wordt verdeeld en hoe de situatie in Rotterdam is. Vervolgens wordt in paragraaf 3-3 het budget voor onderwijshuisvesting in Rotterdam nader gespecificeerd aan de hand van een aantal kostencomponenten. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. Dit betekent dat de rekenkamer in dit hoofdstuk niet aan normen toetst.

3-2 situatie in Rotterdam

3-2-1 budget vanuit het Rijk

Met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar de gemeenten in 1997, werd ook het beschikbare budget voor de realisatie en instandhouding van de huisvesting door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verstrekt aan gemeenten. Dit budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding.

In het gemeentefonds worden in totaal 16 clusters onderscheiden. Eén van deze clusters is het cluster Educatie. Onder het cluster Educatie vallen: uitgaven aan onderwijshuisvesting (voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) en aan overige educatie, zoals bijvoorbeeld aan het handhaven van de leerplicht, schoolbegeleiding, leerlingenvervoer, achterstandenbeleid en volwasseneneducatie.

Het budget voor onderwijshuisvesting zit dus in het cluster Educatie. Voor 2012 bedraagt het totale cluster Educatie € 2.572 miljoen, waarvan € 1.663 miljoen bestemd is voor het subcluster onderwijshuisvesting en € 909 miljoen voor het subcluster overige educatie.⁹⁷ Gemeenten krijgen jaarlijks de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van een groot aantal maatstaven, zoals het inwonertal, oppervlakte en bebouwingsdichtheid.

3-2-2 budget voor onderwijshuisvesting in Rotterdam

Op grond van de resultaten, verkregen via de instrumenten ontwikkeld door de AOb en PO-raad, constateert de rekenkamer dat de gemeente Rotterdam over de periode 2006-2012

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000 B, nr 12.

gemiddeld genomen 97,1% van het bedrag voor onderwijshuisvesting van de uitkering uit het gemeentefonds in de begrotingen heeft opgenomen voor dat doel. Van deze begrote uitgaven is gemiddeld 97,5% daadwerkelijk uitgegeven aan onderwijshuisvesting. De gemiddelde onderuitputting bedraagt 2,5%. Afgezet tegen het totale budget van € 507 miljoen voor onderwijshuisvesting vanuit het gemeentefonds over de periode 2006-2012 is daar per saldo 5,5% niet aan besteed (totaal ruim € 28 miljoen, gemiddeld € 4 miljoen per jaar).

De Algemene Onderwijsbond (AOB) heeft een instrument ontwikkeld waarmee de inkomsten en uitgaven met betrekking tot onderwijshuisvesting per gemeente in de periode 2006-2009 kunnen worden berekend.⁹⁸ Met behulp van een ander instrument, ontwikkeld door de sectororganisatie voor het primair onderwijs (de PO-Raad), kan inzicht worden verkregen in de ontvangsten van een gemeente uit het gemeentefonds in het kader van onderwijshuisvesting vanaf 2010.⁹⁹ De gegevens voor de gemeente Rotterdam over de hele periode van 2006-2012 zijn weergegeven in tabel 3-1. Verder wordt in deze tabel inzicht gegeven in de door de gemeente Rotterdam begrote en gerealiseerde bedragen voor onderwijshuisvesting. Om het beschikbaar gestelde budget zo accuraat mogelijk weer te geven, heeft de rekenkamer de gegevens overgenomen uit de concernjaarverslagen (periode 2009-2012) en aangevuld met jaarverslagen van de voormalige dienst JOS (periode 2006-2008).

tabel 3-1: budget volgens gemeentefonds vergeleken met begroting en realisatie uitgaven OHV gemeente Rotterdam

(x € 1000)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
fictief budget uit gemeentefonds	63.983	66.755	71.382	76.317	75.963	76.387	76.181
budget in begroting	67.219	62.095	64.326	80.570	75.716	73.889	68.400
verschil fictief en werkelijk budget	+3.236	- 4.660	-7.056	+4.253	-247	-2.498	-7.781
verhouding fictief budget en begroot budget	105,1%	93,0%	90,1%	105,6%	99,7%	96,7%	89,8%
realisatie uitgaven	57.196	66.347	66.175	71.939	72.098	73.399	71.108
verschil begrote en gerealiseerde uitgaven	-10.023	+4.253	+1.849	-8.631	-3.618	-490	+2.708
verhouding budget en realisatie	85,1%	106,8%	102,9%	89,3%	95,2%	99,3%	103,9%

Uit tabel 3-1 valt af te leiden dat de gemeente Rotterdam gemiddeld genomen over de periode 2006-2012 97,1% van de inkomsten uit het gemeentefonds bedoeld voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk gealloceerd heeft voor dat doel. Omgekeerd betekent dit ook dat de gemeente per jaar gemiddeld € 2,1 miljoen minder in de begroting opneemt dan op basis van het gemeentefonds beschikbaar zou zijn. Tot en met 2012 gaat het in totaal om € 14,8 miljoen (2,9%) vanuit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting dat daarvoor niet is begroot.

Uit tabel 3-1 blijkt verder dat de gemeente Rotterdam in de periode 2006-2012 gemiddeld genomen 97,5% van het begrote budget voor onderwijshuisvesting daaraan heeft besteed. De gemiddelde onderuitputting bedraagt 2,5%. Tot eind 2012 is in totaal € 14 miljoen niet besteed aan onderwijshuisvesting. Vergeleken met het bedrag dat

⁹⁸ www.hoegulismijngemeente.nl, geraadpleegd op 13 september 2011.

⁹⁹ www.poraad.nl, toolbox huisvesting, geraadpleegd op 23 januari 2013.

voor onderwijshuisvesting beschikbaar is vanuit het gemeentefonds, is ruim € 28 miljoen, op een totaalbedrag van € 507 miljoen (5,5%), daar niet aan besteed.

3-2-3 gemeente Rotterdam in vergelijking met andere gemeenten

In vergelijking met andere grote gemeenten heeft de gemeente Rotterdam naar verhouding een hoog percentage van het budget onderwijshuisvesting ook daadwerkelijk hieraan besteed. De rekenkamer tekent hier wel bij aan dat er op basis hiervan niet geconcludeerd kan worden dat de kwaliteit van de schoolgebouwen geborgd is. Dit is namelijk sterk afhankelijk van wat de behoefte aan onderwijshuisvesting is en wat de onderhoudsvraag is.

Zoals blijkt uit paragraaf 1-1, bestaat er de verwachting dat de gemeenten de gelden die zij vanuit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangen, daar ook volledig voor beschikbaar stellen. Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag in welke mate dat in Rotterdam het geval is.

Om een indicatie te geven van de uitgaven aan onderwijshuisvesting afgezet tegen de uitkering uit het gemeentefonds door de gemeente Rotterdam in vergelijking met andere gemeenten, wordt in tabel 3-2 ter illustratie de onderzoeksbevindingen van de AOb gepresenteerd.¹⁰⁰

tabel 3-2: vergelijking uitgaven en inkomsten uit gemeentefonds OHV in de grote steden

	gemeentefonds 2009	uitgaven	verschil	% in 2009	% over 4 jaar
Rotterdam	€ 76 miljoen	€ 66 miljoen	€ 10 miljoen	86%	90%
Almere	€ 25 miljoen	€ 21 miljoen	€ 4 miljoen	84%	90%
Utrecht	€ 32 miljoen	€ 28 miljoen	€ 4 miljoen	86%	82%
Den Haag	€ 58 miljoen	€ 43 miljoen	€ 15 miljoen	73%	76%
Amsterdam	€ 92 miljoen	€ 54 miljoen	€ 38 miljoen	59%	66%

bron: Algemene Onderwijsbond

Uit tabel 3-2 blijkt dat de gemeente Rotterdam in vergelijking met de andere grote steden een relatief hoog percentage van het budget OHV uit het gemeentefonds heeft besteed aan onderwijshuisvesting.¹⁰¹ De rekenkamer tekent hier wel bij aan dat op basis van deze gegevens geen conclusies kunnen worden getrokken over de vraag of (andere) gemeenten terecht meer of minder van het budget voor OHV daar ook voor aanwenden om de kwaliteit van de gebouwen te borgen. Daarvoor is inzicht nodig in het bestand van de onderwijshuisvestingsportefeuille van de desbetreffende gemeenten zodat de behoefte op het gebied van onderwijshuisvesting en de onderhoudsvraag bepaald kan worden. Hierbij valt te denken aan de ouderdom en de (onderhouds)conditie van de schoolgebouwen. Het inzicht waarbij bepaald kan worden of het budget voor onderwijshuisvesting (in voldoende mate) tegemoet komt aan de benodigde behoefte op dit gebied, wordt echter niet geboden in het onderzoek van de AOb.

¹⁰⁰ Douma, L., Kersten, A., Mee, G. van der & Sikkes, R. (2010). Hoe gul is mijn gemeente? *Het Onderwijsblad*, nr. 2 (30 januari 2010), 27-34.

¹⁰¹ De berekening van het OHV aandeel in het cluster Educatie is gebaseerd op indicatoren zoals onder meer groei jongeren, groei leerlingen VO en leerlingen (V)SO.

3-3 kostenverdeling budget onderwijshuisvesting

Het budget voor onderwijshuisvesting bestaat uit een aantal kostencomponenten zoals huurkosten op basis van de collectieve huurovereenkomst, kosten ten behoeve van meejarenonderhoudsplannen en het jaarlijkse huisvestingsprogramma. De grootste component in de kostenverdeling wordt gevormd door de huurkosten die door J&O aan SO worden betaald. Blijkens de achtereenvolgende IHP's stijgt deze kostencomponent in de komende jaren doordat de kapitaallasten gaan toenemen als gevolg van bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten ter vervanging van de oude schoolgebouwen. Dit betekent dat er bij een gelijkblijvend budget steeds minder geld overblijft voor andere doeleinden, tenzij het budget structureel omhoog gaat in de komende jaren. Het verkrijgen van inzicht in die kostenontwikkeling wordt overigens bemoeilijkt, doordat elk IHP de kostencomponenten anders presenteert.

begrotingen onderwijshuisvesting zoals opgenomen in IHP

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn er in de loop der jaren verschillende IHP's opgesteld. In het eerste IHP 2006-2010 was geen financiële paragraaf opgenomen. In de financiële paragraaf van het IHP 2010-2012 is een overzicht opgenomen met de begroting voor onderwijshuisvesting voor de periode 2010-2012. Dit overzicht is opgenomen in tabel 3-3.

tabel 3-3: kostenverdeling gemeentelijk budget onderwijshuisvesting 2010-2012

(in € miljoen)	2010	2011	2012
<i>lasten:</i>			
huur SO	43,0	46,6	49,1
realisatie bouwprojecten	2,6	2,5	1,5
reductie overcapaciteit	0	- 1,1	- 1,1
MOP's	2,7	4,3	4,3
exploitatiekosten HVP ¹⁰²	11,2	6,6	7,3
overig OHV ¹⁰³	1,9	4,3	2,6
totaal lasten	61,4	63,2	63,7
<i>baten:</i>			
budget OHV	60,9	63,5	64,0
opbrengsten	0,5	0,4	0,3
totaal baten	61,4	63,9	64,3
saldo:	0	0,7	0,6

bron: IHP 2010-2012, gemeente Rotterdam.

In het IHP 2010-2012 is melding gemaakt van het feit dat er vanaf 2013 een financieel tekort werd voorzien omdat het financiële kader niet toereikend was. In 2013 zou het gaan om een tekort van € 3,1 miljoen en in 2014 om een tekort van € 5,8 miljoen. Om de financiële knelpunten op te lossen, heeft het college destijds toegezegd om in het

¹⁰² Onder exploitatiekosten HVP vallen de projecten met een kleine investering en aanvragen die schoolbesturen doen in het kader van het jaarlijkse huisvestingsprogramma die niet als investeringen worden geclassificeerd.

¹⁰³ Onder overig OHV vallen onder meer spoedaanvragen, wettelijke aanspraken, glas- en vandalisme schades.

derde IHP 2012-2015 met een sluitende begroting te komen. In tabel 3-4 is de meerjarenbegroting OHV, zoals opgenomen in de financiële paragraaf van het IHP 2012-2015, te zien.

tabel 3-4: kostenverdeling gemeentelijk budget onderwijshuisvesting 2012-2015

(in € miljoen)	2012	2013	2014	2015
<i>lasten:</i>				
kapitaallasten ¹⁰⁴	26,8	29,8	31,6	32,9
tijdelijke huisvesting, huur, onderhoud	13,6	14,3	14,8	15,1
zakelijke lasten, verzekeringen, beheer	10,8	12,1	13,1	13,5
MOP's	4,3	4,3	4,3	4,3
gebouwaanpassingen, eerste inrichting, huurvergoedingen	5	5	5	5
overige huisvestingslasten	0,6	0,5	0,6	0,5
totaal lasten	61,1	66	69,4	71,3
<i>baten:</i>				
budget OHV (excl. Rozenburg)	64,1	65,1	65,1	65,1
nog te ontvangen IFR bijdrage (€ 20 miljoen)	1,3	1,3	1,3	1,3
indexering op kapitaallasten bestaande panden (CPI-aanpassing) ¹⁰⁵	0,4	0,8	1,2	1,6
totaal baten	65,7	67,1	67,5	67,9
saldo:	4,6	1,1	- 1,9	- 3,5

bron: IHP 2012-2015, gemeente Rotterdam.

In de bijbehorende toelichting van het overzicht in het IHP 2012-2015 staat dat vanaf 2014 sprake is van een tekort dat oploopt tot € 3,5 miljoen in 2015.¹⁰⁶ De voorziene tekorten op onderwijshuisvesting in 2014 en 2015 kunnen worden gedekt met de overschotten uit de jaren 2011-2013. Tot en met 2015 is dan sprake van een sluitende begroting. Het is de bedoeling dat er vanaf 2015 met behulp van het meerjarenplan onderwijshuisvesting (zie paragraaf 2-5-4) gestuurd wordt op kostendekkendheid.

Het meest recente IHP 2013-2015 bevat ook een financiële paragraaf met een begroting voor onderwijshuisvesting. Deze is opgenomen in tabel 3-5. Met betrekking tot de meerjarenonderhoudsplannen wordt aangegeven dat er in 2013 tijdelijk meer geld nodig is in verband met een inhaalactie op het onderhoud aan schoolpanden. Verder wordt in het IHP gemeld dat de begroting voor OHV tot en met 2015 sluitend is.

tabel 3-5: kostenverdeling gemeentelijk budget onderwijshuisvesting 2013-2015

(in € miljoen)	2013	2014	2015
<i>kosten:</i>			
collectieve huurovereenkomst	57,8	60,8	62,0

¹⁰⁴ Kapitaallasten bestaan uit rente en afschrijvingskosten.

¹⁰⁵ CPI: consumentenprijsindex.

¹⁰⁶ Integraal Huisvestingsplan 2012-2015, p. 14.

meerjarenonderhoudsplannen (MOP's)	6,9	4,3	4,3
huisvestingsprogramma	4,7	4	4
overige huisvestingslasten	1	1	1
totaal kosten	70,4	70,1	71,3
beschikbaar budget	70,4	70,1	71,3

bron: IHP 2013-2015, gemeente Rotterdam.

De kostenverdeling is in elk IHP anders, waardoor het lastig is een vergelijking te maken. Bij de specificatie van de verschillende posten worden steeds andere bewoordingen gebruikt. Een voorbeeld betreft de kosten voor het beschikbaar stellen van de schoolgebouwen. In het IHP 2010-2012 is sprake van 'huur', in het IHP 2012-2015 van 'kapitaallasten', 'tijdelijke huisvesting' en in het laatste IHP wordt gesproken over de 'collectieve huurovereenkomst'.

begroting onderwijshuisvesting 2013-2015

Begin 2013 vond in het kader van het onderwijshuisvestingsbeleid een bijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van schoolbesturen, J&O en SO. Tijdens deze bijeenkomst werd er vanuit de gemeente een toelichting gegeven op de begroting OHV voor de periode 2013-2015. Het overzicht dat tijdens die bijeenkomst werd getoond, is opgenomen in tabel 3-6.

tabel 3-6: begroting OHV 2013-2015

(in € miljoen)	2013	2014	2015
<i>budget OHV:</i>			
huur scholen SO	52,3	57,5	59,6
schade en vandalisme	0,5	0,5	0,5
planvoorbereiding	0,4	0,4	0,4
meerjarenonderhoud (MOP)	11,2	4,3	4,3
huisvestingsprogramma	4,7	4,0	4,0
overig onderwijshuisvesting	1,9	1,9	1,9
apparaatskosten	2,4	2,4	2,4
subtotaal OHV:	73,3	70,8	72,9
subtotaal gymnastiek:	5,8	5,8	5,8
totaal OHV en gymnastiek:	79,1	76,6	78,7

bron: Bijeenkomst onderwijshuisvesting 2013: presentatie voor schoolbesturen op 24 januari 2013.

Ook de hier gepresenteerde kostenverdeling is weer anders dan in de IHP's. Verder verschillen de bedragen in de begroting OHV 2013-2015 van het IHP over die periode (zie tabellen 3-5 en 3-6). Het grootste verschil betreft de gelden voor de MOP's, namelijk € 11,2 miljoen ten opzichte van € 6,9 miljoen. Dit verschil betreft de nog bij de gemeente aanwezige bestemmingsreserve voor OHV, die in deze periode daar ook nog aan zouden moeten worden besteed. Scholen kunnen tot dit bedrag aan onderhoudskosten declareren.

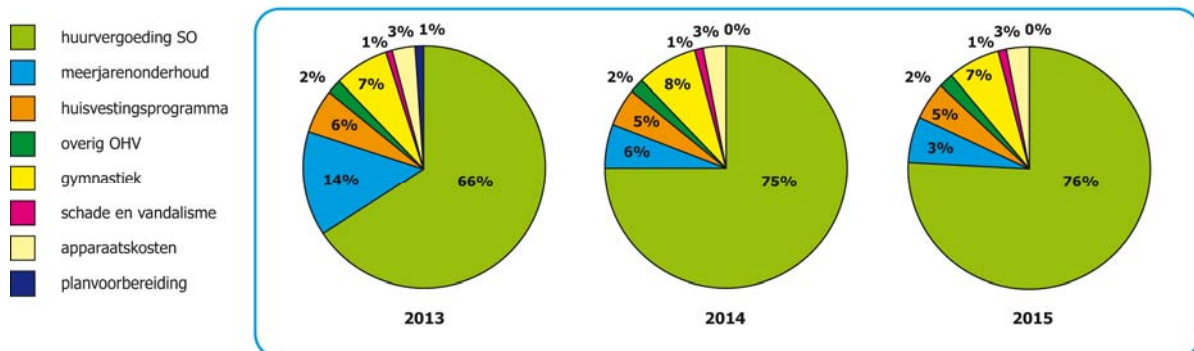
De in deze paragraaf getoonde tabellen laten zien dat de grootste kostencomponent wordt gevormd door de huurbetaling van J&O aan SO (tabellen 3-3, 3-5 en 3-6) en de som van de kapitaallasten in combinatie met zakelijke lasten, verzekeringen en beheer (tabel 3-4). Deze kostenposten hebben betrekking op de afgesloten collectieve huurovereenkomst (CHO) tussen J&O en SO en beslaan ruim 70% van het budget OHV.

aandeel kostencomponent huur stijgt

Naar verwachting zal de verdeling van de kostencomponenten in het budget van onderwijshuisvesting de komende jaren veranderen. Het aandeel van de huurbetalingen ten behoeve van schoolgebouwen aan SO zal in de loop van de tijd toenemen. Dit betekent dat er bij een gelijkblijvend budget steeds minder geld overblijft voor andere doeleinden, tenzij het budget de komende jaren structureel omhoog gaat. De stijging van de huurlasten wordt veroorzaakt door het feit dat de rente- en afschrijvingskosten gaan toenemen door bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten ter vervanging van de oude schoolgebouwen. Deze oude schoolgebouwen zijn in 1997 door het Rijk tegen de netto boekwaarde overgedragen aan de gemeente, hetgeen lage kapitaallasten en dus nu een lage huurprijs tot gevolg had. Bij vervanging van zo'n object is de vrijval kapitaallasten bij lange na niet voldoende voor de financiering van een nieuwbouwobject.

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, heeft de gemeente vanuit de onderwijswetten de zorgplicht voor adequate onderwijshuisvesting en dient de gemeente gebouwen om niet ter beschikking te stellen aan de schoolbesturen. Het gevolg is dat tegenover investeringen in nieuwbouw geen inkomsten vanuit de schoolbesturen staan als vergoeding van de kapitaallasten. Ditzelfde geldt voor investeringen in renovatie en aanpassingen van gebouwen voor het primair (speciaal) onderwijs. In figuur 3-1 is een grafische illustratie te vinden van de stijgende huurkosten in de komende jaren.

figuur 3-1: begroting OHV 2013-2015



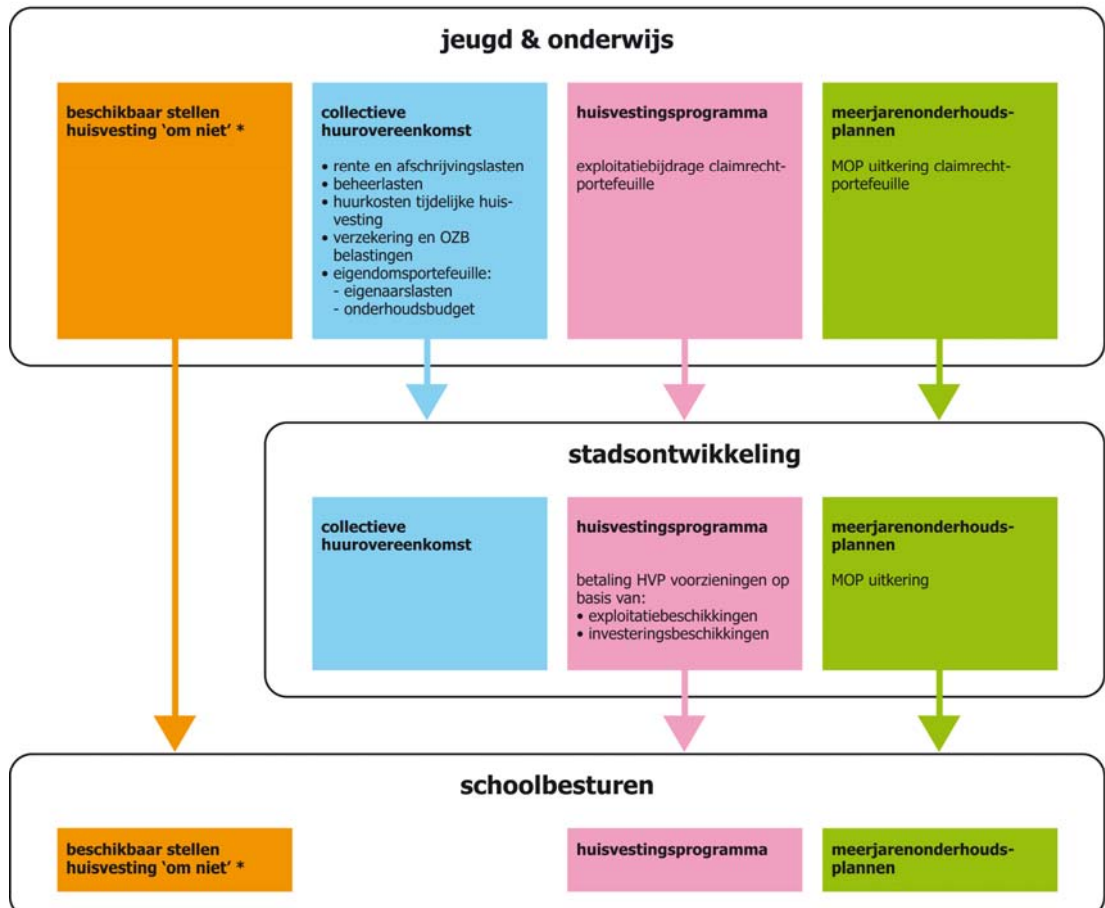
kostenverdeling: wie betaalt wat?

Op basis van de afspraken die zijn vastgelegd in de CVO overeenkomst¹⁰⁷ en de collectieve huurovereenkomst (CHO) is een kostenverdeling voor de schoolbesturen, J&O en SO op te stellen. De CHO wordt in paragraaf 3-3-2 verder toegelicht. In deze paragraaf worden alleen de financiële stromen op hoofdlijnen tussen J&O, SO en de schoolbesturen belicht. Een schematisch overzicht hiervan is te vinden in figuur 3-2.

¹⁰⁷ CVO overeenkomst JOS-OBR, versie 3.4 dd 4 februari 2008.

Het complete overzicht van de kostenverdeling, uitgesplitst naar het type vastgoed gebaseerd op de vorm van eigendom en de kosten die vallen onder het eigenaarsdeel, is opgenomen in bijlage 5.

figuur 3-2: overzicht financiële stromen op hoofdlijnen



* Dit betreft sec genomen geen financiële stroom. Deze transactie is opgenomen omdat dit de basis vormt van de gemeentelijke zorgplicht en alle andere financiële stromen hieruit voortvloeien.

In figuur 3-2 zijn de financiële stromen op hoofdlijnen weergegeven. De eerste grote stroom is op basis van de CHO, waarbij J&O een huisvestingsvergoeding aan SO betaalt voor de claimrechtportefeuille. Deze vergoeding bestaat voor het grootste deel uit de rente- en afschrijvingslasten en huurlasten voor tijdelijke huisvesting. Verder vallen hieronder de beheerlasten,¹⁰⁸ verzekeringen en de onroerende zaak belasting. Ten aanzien van de eigendomsportefeuille vergoedt J&O de eigenaarslasten en het onderhoudsbudget aan SO. De tweede geldstroom betreft het jaarlijkse huisvestingsprogramma. De exploitatiekosten worden eerst door J&O aan SO uitgekeerd waarna SO de bedragen weer uitkeert aan de schoolbesturen (meer toelichting over het huisvestingsprogramma volgt in paragraaf 3-3-1).

¹⁰⁸ Beheerlasten: kosten die door SO worden gemaakt ten behoeve van het beheer van ieder object (Collectieve huurovereenkomst, vastgesteld op 12 december 2011, p. 33).

Ten slotte bestaat de derde stroom uit de uitkering van de MOP-gelden in het kader van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud (meer toelichting hierover komt in paragraaf 3-3-3 aan bod). J&O betaalt de vergoedingen voor de claimrecht portefeuille aan SO, die op zijn beurt de overeengekomen bedragen uitkeert aan de schoolbesturen.

3-3-1 verdeling van middelen jaarlijks huisvestingsprogramma

De jaarlijkse huisvestingsprogramma's kunnen worden ingedeeld op basis van verschillende kostensoorten. Bij de verdeling naar kostensoorten worden investeringskosten, exploitatiekosten en kosten voor bouwvoorbereiding onderscheiden. Alleen de exploitatiekosten komen rechtstreeks tot uitdrukking in de kostenverdeling van het budget OHV.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, kunnen schoolbesturen in het kader van het huisvestingsprogramma jaarlijks aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen indienen. Het budget voor onderwijshuisvesting wordt opgenomen in de jaarlijkse begroting van de gemeente. Aan de hand van de verordening, het IHP en het beschikbaar gestelde budget worden de aanvragen geprioriteerd en getoetst door de gemeente.

overzicht naar soorten kosten

In tabel 3-7 is een overzicht opgenomen van de toegewezen huisvestingsaanvragen op basis van de huisvestingsprogramma's, zoals die zijn aangeboden aan de gemeenteraad.

tabel 3-7: overzicht goedgekeurde aanvragen huisvestingsprogramma 2006-2011

(in € miljoen)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
investeringskosten	12,29*	14,76*	17,9*	39,8	82,1	45,6
exploitatiekosten ¹⁰⁹				6,8	11,2	6,5
bouwvoorbereiding	1,94	5,13	3,5			
totaal	14,2	19,9	21,4	46,6	93,3	52,2

*deze bedragen zijn een optelsom van de investeringskosten en exploitatiekosten, uitsplitsing was niet mogelijk.

Het onderdeel onderwijshuisvesting in de gemeentebegroting bestaat uit het bedrag dat aan exploitatiekosten (in het HVP) wordt uitgegeven. Investeringskosten zelf zijn geen onderdeel van de begroting, maar met de vaststelling van het huisvestingsprogramma wordt impliciet toestemming gegeven om voor het bedrag van de investeringskosten leningen aan te gaan. De rente- en afschrijvingslasten die uit deze leningen voortvloeien, worden in de huurprijs door SO aan J&O doorbelast. J&O bekostigt de huur uit het in de begroting opgenomen bedrag voor deze kapitaallasten. De exploitatiekosten uit het huisvestingsprogramma drukken rechtstreeks op de begroting OHV.

¹⁰⁹ Onder exploitatiekosten vallen de projecten met een kleine investering en aanvragen die schoolbesturen doen in het kader van het huisvestingsprogramma, die niet als investeringen geassocieerd worden. Dit betreft aanpassingen aan gebouwen (renovatie) voor een bedrag lager dan € 25.000 en voorzieningen voor onderhoud (in het primair onderwijs die niet in de overeenkomst structurering planmatig onderhoud zijn opgenomen), eerste inrichting onderwijsleerpakket of een eerste aanvraag huur.

3-3-2 collectieve huurovereenkomst

Ten behoeve van de overdracht van het maatschappelijk vastgoed van J&O naar SO is een collectieve huurovereenkomst (CHO) opgesteld. Hierin is de bepaling opgenomen dat de beheerkosten die door SO in rekening worden gebracht vanaf 2011 worden gefixeerd op € 2,2 miljoen. Dit is gebeurd na arbitrage tussen J&O en SO. De betaalde huisvestingsvergoeding is gestegen van € 41,4 miljoen in 2010 naar € 52 miljoen in 2011. De betaalde huisvestingsvergoeding over 2012 is licht afgenomen door onder meer het behalen van besparingen door leegstandreductie.

Zoals eerder in hoofdstuk 2 vermeld, kwam het college van 2006-2010 tot het besluit om al het gemeentelijk vastgoed centraal onder te brengen bij SO. Op 1 november 2008 werd het (maatschappelijk) vastgoed van J&O overgedragen aan SO. Hieronder viel ook de onderwijshuisvestingsportefeuille van J&O. Ten behoeve van de overgang van de onderwijshuisvestingsportefeuille van J&O naar SO is een collectieve huurovereenkomst (CHO) opgesteld tussen de twee gemeentelijke diensten.¹¹⁰ Het uitgangspunt is dat er een kostendekkende huisvestingsvergoeding hoort bij de onderwijshuisvestingsportefeuille omdat deze een maatschappelijk karakter kent.¹¹¹ Dit houdt in dat alle kosten die in enig jaar betaald moeten worden voor een vastgoedobject gedekt moeten kunnen worden door de huur in dat jaar. Dit is bestuurlijk vastgelegd in het Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV). Er zit bovendien geen rendement op het maatschappelijk vastgoed.¹¹² In de praktijk houdt dit in dat J&O de gebouwen ten behoeve van het onderwijs 'huurt' van SO ondanks het feit dat het (maatschappelijk) vastgoed van één en dezelfde rechtspersoon blijft, namelijk de gemeente Rotterdam. De relatie tussen J&O en SO is volgens de wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie te kenschetsen als een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.¹¹³

In de huurrelatie wordt gebruikgemaakt van de bestuurlijk vastgestelde annuïtaire afschrijving systematiek. Op basis van de CHO worden de huren per object berekend. Mutaties (nieuw opgeleverde projecten, af te stoten objecten, inhuur van noodlokalen etc.) worden via de CHO verrekend. De objectenlijst en de mutaties, inclusief de financiële consequenties, dienen elk kwartaal gerapporteerd te worden in het directie overleg tussen J&O en SO. In hoofdstuk 5 volgt nog een beschrijving van deze overlegstructuren.

eerste versie CHO van 12 november 2008

De eerste versie van de CHO was aanvankelijk opgesteld voor de duur van één jaar, namelijk van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2009. Na het verstrijken van de genoemde periode zou de overeenkomst automatisch worden voortgezet. De huisvestingsvergoeding bedraagt op jaarbasis € 41,5 miljoen en omvat servicekosten en een dekking voor de beheerkosten. Per betaalperiode van een kwartaal wordt € 10,375 miljoen door SO bij J&O in rekening gebracht.

¹¹⁰ De eerste CHO is afgesloten op 12 november 2008 tussen het toenmalige JOS en OBR. De tweede versie van de CHO is vastgesteld op 12 december 2011 en omvat de huurrelatie tussen J&O en SO. Het OBR is per 1 mei 2011 opgegaan in het cluster SO. De tweede versie van de CHO is voor onbepaalde tijd aangegaan met ingang van 1 januari 2011.

¹¹¹ Collectieve huurovereenkomst, vastgesteld op 12 december 2011, p. 32.

¹¹² Interview wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie, 3 juli 2012.

¹¹³ Interview wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie, 3 juli 2012.

tweede versie CHO van 24 november 2011

De tweede versie van de CHO is voor onbepaalde tijd ingegaan vanaf 1 januari 2011. In de CHO is opgenomen dat het voorschot voor de huur (dit betreft eigendom-, claimrecht- en inhuurpanden) op jaarbasis € 52 miljoen bedraagt, verspreid over vier kwartalen te betalen. Per kwartaal bedraagt het voorschot van de huur € 13 miljoen, inclusief een dekking voor de beheerkosten. De beheerkosten zijn 3% voor claimrechtsscholen en 6,5% voor de overige schoolgebouwen. De beheerkosten worden vanaf 2011 gefixeerd op € 2.189.349. Dit bedrag bestaat uit circa € 1,5 miljoen beheerkosten vastgoed en € 0,7 miljoen overheadkosten SO.¹¹⁴ De huur is opgebouwd uit kapitaallasten, onderhoudslasten, overige eigenaarslasten, servicekosten en een dekking voor de beheerkosten.

componenten van de huisvestingsvergoeding

In het overdrachtsdocument is een uitgewerkte toelichting op de huisvestingsvergoeding voor 2009 opgenomen.¹¹⁵ Voor 2011 is geen uitwerking opgenomen. In tabel 3-8 zijn de componenten en totalen van de huisvestingsvergoeding weergegeven.

tabel 3-8: opbouw huisvestingsvergoeding op grond van CHO

(in € miljoenen)	huisvestingsvergoeding	waarvan: beheerkosten	waarvan: servicekosten
eigendomsportefeuille	11,2	0,5	1,5
claimrechtportefeuille	27,4	1,3	0,8
inhuur	2,8	1	0,4
<i>totaal (2009)</i>	<i>41,4¹¹⁶</i>	<i>2,8</i>	<i>2,7</i>
<i>totaal (2011)</i>	<i>52</i>	<i>2,2</i>	<i>niet vermeld in CHO</i>

bron: Eerste en tweede versie CHO

In tabel 3-8 is de toename van de huisvestingsvergoeding van € 41,4 miljoen naar € 52 miljoen te zien. Hoewel de beheerkosten een percentage zijn van de huisvestingsvergoeding houden die daarmee geen gelijke tred. De reden is dat deze kosten na een arbitragezaak vanaf 2011 zijn gefixeerd op € 2,2 miljoen op grond van de tweede versie CHO. Daarmee is er sprake van een daling van de beheerkosten ten opzichte van 2009.

In 2010-2011 was er onenigheid tussen J&O en SO over de hoogte van de beheerkosten die in rekening werden gebracht door SO.¹¹⁷ De onenigheid over de beheerkosten ging enerzijds over de zeer grote stijging van deze kosten ten opzichte van de situatie toen de onderwijsportefeuille nog bij het voormalige JOS was belegd; deze kosten waren bijna verdubbeld. Anderzijds ging het over het rekenen met percentages die werden

¹¹⁴ De beheerkosten zijn in de bestuursopdracht op € 1,5 miljoen bepaald. De beheerkosten zijn o.a. de loonkosten van de betrokken medewerkers. Met de overheadkosten worden ondermeer de kosten van het kantoorpand bedoeld.

¹¹⁵ Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008.

¹¹⁶ In de CHO staat € 41,5 miljoen als huisvestingsvergoeding. De afwijking kan te maken hebben met afrondingsverschillen.

¹¹⁷ Notulen van de directie overleggen tussen de directeuren J&O en SO in het kader van onderwijshuisvesting.

gekoppeld aan de waarde van de verschillende typen onderwijsportefeuilles. Deze rekenmethode zou ertoe kunnen leiden dat de beheerkosten onevenredig zouden stijgen bij oplevering van nieuwbouw. Zoals eerder aangegeven, komen er in de loop der tijd nieuwbouwprojecten ter vervanging van de oude schoolgebouwen. Deze nieuwbouwprojecten worden gevormd door nieuwe panden met hoge boekwaarden. De verwachting is dat de nieuwe panden duurzaam zijn gebouwd zodat er minder beheerwerkzaamheden ten aanzien van het vastgoed benodigd zijn.

In de periode 2009-2011 kon geen overeenstemming worden bereikt over de hoogte van de beheerkosten. Dit heeft geleid tot een arbitrage zaak tussen J&O en SO. De uitkomst van de arbitrage destijds was dat het voormalige JOS in het ongelijk werd gesteld door de arbitragecommissie en de factuur in zijn geheel moest betalen.¹¹⁸ Pas in december 2011 kon de aangepaste CHO worden ondertekend.

De totale huisvestingsvergoeding per jaar kan door de tijd heen fluctueren door afstoting van panden en oplevering van nieuwbouwprojecten. De huisvestingsvergoeding die in de afgelopen jaren is betaald door J&O aan SO is opgenomen in tabel 3-9. Het jaar 2009 gold als overgangsjaar en de overdracht van het maatschappelijk vastgoed verliep niet zonder problemen (zie voor meer toelichting hoofdstuk 5). Verder is de toename van de betaalde huurkosten te zien over de jaren 2010 en 2011. Over 2012 is het betaalde bedrag afgenomen. Dit komt onder meer door de besparingen die werden behaald met leegstandreductie (zie paragraaf 2-5-3).¹¹⁹

tabel 3-9: betaalde huisvestingsvergoeding door J&O aan SO

(in €)	2009	2010	2011	2012
totaal betaald	47.000.000	47.842.944	52.759.599	51.748.085

bron: De gegevens komen uit databestanden van SO en werden verstrekt per e-mail d.d. 19 juni 2013 en ambtelijk wederhoor

3-3-3 overeenkomst structurering planmatig onderhoud

Al bij het afsluiten van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud was het zowel bij de gemeente als bij de schoolbesturen bekend dat het budget ten behoeve van de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden op basis van de MOP's niet toereikend zou zijn. Toch werd voor de periode 2008-2012 het jaarlijkse bedrag gefixeerd op € 4,3 miljoen, en werd dit bedrag ook taakstellend. Medio 2012 vond een rationalisatieslag in overleg met de schoolbesturen plaats op de MOP's. Dit is een puur administratief proces geweest. Er zijn geen schouwen uitgevoerd naar de fysieke conditie van de schoolgebouwen en de MOP's zijn niet herijkt of geactualiseerd. De reden voor de rationalisatieslag was ingegeven door de aflooptermijn van de overeenkomst met het oog op de mogelijke doordecentralisatie. Met een allonge (aanvulling op de overeenkomst) werd de overeenkomst met een jaar verlengd tot 2014. Er werden hernieuwde afspraken gemaakt met schoolbesturen over de uitbetaling van de MOP-gelden en de verantwoording hierover door de schoolbesturen. Daarnaast werd het budget met betrekking tot de MOP's aangepast en verhoogd naar € 5,3 miljoen. Tegelijkertijd wilde het college met de rationalisatieslag een tekort van € 3,9 miljoen opvangen door te schuiven met budgetten en

¹¹⁸ E-mail Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd en Onderwijs, d.d. 7 augustus 2012.

¹¹⁹ Jaarplan 2013, team OHV, versie 21 januari 2013, p. 16. Hierin is opgenomen dat 'de doelen ten aanzien van leegstandsreductie voor 2012 in zijn geheel zijn behaald'.

onderhoudswerkzaamheden in de MOP's. De rationalisatieslag vond plaats in overleg met de schoolbesturen maar had niet direct hun instemming. Uiteindelijk hebben de schoolbesturen wel de allonges ondertekend.

budget ten behoeve van de MOP's

Zoals eerder aangegeven, hebben de gemeente en negentien schoolbesturen vanaf 2008 een overeenkomst structurerend planmatig onderhoud afgesloten. Deze overeenkomst is alleen bedoeld voor schoolgebouwen voor het primair (speciaal) onderwijs, waarvan het juridisch eigendom bij het schoolbestuur ligt (claimrechtportefeuille). Ten behoeve van deze overeenkomst is er bij de start voor een periode van vijf jaren (t/m 2012) € 4,3 miljoen per jaar begroot voor de onderhoudswerkzaamheden op basis van de MOP's (zogenaamde MOP-gelden). Het gaat in totaal om € 21,5 miljoen.

Bij de bepaling van het benodigde budget was er nog geen volledig beeld van de staat van de schoolgebouwen, mede omdat nog niet alle geïnteresseerde schoolbesturen op dat moment kenbaar hadden gemaakt mee te willen doen.¹²⁰ Op basis van de destijds beschikbare MOP's en de aangesloten schoolbesturen werd een indicatie gegeven van € 4,3 miljoen aan jaarlijkse onderhoudskosten. De hoogte van dit bedrag was dus niet gebaseerd op een volledige berekening waarbij alle schoolgebouwen van de aangesloten schoolbesturen zijn betrokken.¹²¹ Daarmee was duidelijk dat dit bedrag niet toereikend zou zijn voor het onderhoud van alle schoolgebouwen. Desalniettemin is dit bedrag taakstellend gemaakt voor meerdere jaren. Daarna is het bedrag in de loop van de tijd ook niet meer aangepast aan de hand van de indexering van prijzen en btw (zie voor meer toelichting ook paragraaf 4-3-6). Pas na de rationalisatieslag werd tezamen met de allonge het bedrag aangepast. Ook was er in de loop van de tijd sprake van mutaties in het bestand van schoolgebouwen doordat er (nieuwe) panden werden toegevoegd en afgestoten. Met deze mutaties werd ook geen rekening gehouden in het bedrag.

rationalisatieslag zomer 2012

In het ROF van juli 2012 is op bestuurlijk niveau een akkoord met de schoolbesturen bereikt over de wijze waarop het meerjarenonderhoud wordt voortgezet.¹²² Dit was nodig met het oog op de mogelijke doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting vanuit het Rijk destijds (zie ook paragraaf 2-5-2) en de looptijd van de overeenkomst. Om die reden vond er in de zomer 2012 een zogeheten rationalisatieslag op de MOP's plaats. In overleg met de schoolbesturen werden de MOP's gerationaliseerd en werd de overeenkomst verlengd tot en met 2013 met het oog op de doordecentralisatie per 1 januari 2014.¹²³ De rationalisatie werd uitgevoerd door een extern bureau. De rationalisatie was een administratief proces waarbij alle posten in de MOP's nog eens werden nagelopen. De MOP's werden niet herijkt of geactualiseerd naar de actuele fysieke conditie van de schoolgebouwen. Ook werden er geen schouwen op locatie uitgevoerd. Met de rationalisatieslag op de MOP's wilde het college tevens een voorzien tekort van € 3,9 miljoen opvangen. Dit zou moeten gebeuren in overleg met schoolbesturen en ertoe moeten leiden dat uitgestelde en/of

¹²⁰ Interviews 12 september 2012; 14 september 2012.

¹²¹ Zo was BOOR, het grootste schoolbestuur nog niet in de berekening meegenomen.

¹²² Collegebrief aan de gemeenteraad, betreft 'stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen', 4 september 2012.

¹²³ Inmiddels is de ingangsdatum verschoven naar 2015. Zie par. 2-5-2.

niet meer benodigde onderhoudswerkzaamheden (als gevolg van renovatie, herhuisvesting of anderszins) uit de MOP's zouden worden gehaald.¹²⁴ De rationalisatieslag resulteerde in financiële aanpassingen in het budget met betrekking tot de MOP's. Door het tekenen van de allonges stemden de schoolbesturen in met deze aanpassingen.

allonge op overeenkomst structurering planmatig onderhoud

De allonge maakt onderdeel uit van de eerder afgesloten overeenkomst structurering planmatig onderhoud tussen de gemeente en schoolbesturen. In 2012 ging men nog uit van de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud in het primair (speciaal) onderwijs per 1 januari 2014. Dus met de allonge wordt de overeenkomst structurering planmatig onderhoud verlengd tot en met 31 december 2013. De afspraak werd gemaakt dat de betrokken partijen in overleg treden om te bezien of de overeenkomst nog verlenging of aanpassing behoeft in het geval dat de overheveling van de eerder genoemde verantwoordelijkheid voor het onderhoud niet in zijn geheel dan wel niet per 1 januari 2014 plaatsvindt.

In deze allonge zijn in grote lijnen de volgende financiële afspraken opgenomen:

- Op basis van de ingediende verantwoording van de jaren 2008-2009-2010 door de schoolbesturen, brengt de gemeente over de nog uit te keren bedragen voor onderhoud voor de jaren 2011-2012-2013 het bedrag in mindering dat door de schoolbesturen (nog) niet is verantwoord door middel van een accountantsverklaring. Dit verrekende bedrag zal zo spoedig mogelijk ná ondertekening van deze allonge door de gemeente beschikbaar worden gesteld (1^e tranche).
- De schoolbesturen dienen vóór 1 oktober 2012 de (rest-)verantwoording af te leggen over de ontvangen vergoedingen van de gemeente, de bestedingen per voorziening/gebouw op basis van de MOP alsmede de reserveringen van de jaren 2008-2009-2010. Bij voorkeur voorzien van een accountantsverklaring. Een accountantsverklaring kan tot uiterlijk 1 januari 2013 worden overlegd.
- Na indiening van de (rest-)verantwoording kan de gemeente per schoolbestuur het exacte restbedrag voor de jaren 2011-2012-2013 vaststellen op basis van de volgende verrekeringen:
 - uitgestelde en niet meer benodigde onderhoudsactiviteiten (als gevolg van renovatie, herhuisvesting of anderszins) worden uit de MOP's gehaald;
 - opgeknapte schoolpleinen die onder meer op basis van het project 'schoolplein naar buurtplein' zijn gefinancierd, worden uit de MOP's gehaald;
 - aanbestedingsvoordelen (door schoolbesturen behaalde inkoopvoordelen) blijkend uit de accountantsverklaringen over de periode 2008-2009-2010 worden in mindering gebracht.

Het restbedrag wordt in een 2^e tranche zo snel mogelijk door de gemeente aan het schoolbestuur ter beschikking gesteld.

- Ter aanvulling op artikel 6 van de overeenkomst dienen schoolbesturen vóór 1 oktober 2014 verantwoording af te leggen over het totaal ontvangen bedrag aan vergoedingen van de gemeente gedurende de looptijd van deze overeenkomst.

financiële aanpassingen in budget als basis voor rationalisatieslag

¹²⁴ College B en W, brief aan de gemeenteraad, betreft 'stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen', 4 september 2012.

Ten behoeve van de commissie FMZ vergadering van mei 2012 heeft J&O een notitie opgesteld met de stand van zaken omtrent de MOP's en een bijbehorend uitbetalingsvoorstel. In die notitie wordt ten aanzien van de uitputting van de MOP-gelden gemeld dat het beschikbare budget voor de oorspronkelijke convenantperiode 2008 t/m 2012 € 21,36 miljoen was met een jaarlijks gemiddelde van € 4,27 miljoen. Over de periode 2008 t/m 2010 is in totaal € 15,71 miljoen uitbetaald aan de schoolbesturen (zie bijlage 6). Dit bedrag ligt hoger dan het oorspronkelijke uitbetalingsschema uit 2007. Uit de verantwoording over de besteding van de MOP-gelden over de periode 2008 t/m 2010 blijkt dat schoolbesturen nog niet al het geld hebben uitgegeven. Een groot aantal schoolbesturen heeft nog reserves op de balans staan, bedoeld voor onderhoud, blijkt uit de notitie van J&O. De rekenkamer tekent hierbij aan dat dit wordt veroorzaakt door het feit dat schoolbesturen in de praktijk de uitgekeerde MOP-gelden in een reservepot hebben gezet en (nog) niet hebben besteed aan onderhoud. De schoolbesturen zijn voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhoud zolang de vereiste onderhoudswerkzaamheden conform de MOP's worden uitgevoerd (artikel 5 van de overeenkomst). Dit betekent in de praktijk ook dat schoolbesturen sommige werkzaamheden met opzet uitstellen om die later in combinatie met andere werkzaamheden uit te voeren als dit effectiever en efficiënter uitpakt, bijvoorbeeld de vernieuwing van een schoolplein in combinatie met herstellen van delen van de riolering. Daarnaast kunnen schoolbesturen ook bepaalde onderhoudswerkzaamheden bundelen zodat er aanbestedingsvoordeel kan worden behaald. Ook is er een aantal schoolbesturen dat onderhoudswerkzaamheden heeft voorgefinancierd (dat wil zeggen: vooruit heeft betaald zonder dat daarvoor al een vergoeding is ontvangen). In totaal constateerde J&O een reserve bij de schoolbesturen van € 2,87 miljoen.

Het voorstel van J&O was om de bij de schoolbesturen aanwezige reserves in mindering te brengen op het resterende budget voor de MOP's. De reden hiervoor was de schoolbesturen te prikkelen om het benodigde onderhoud uit te voeren. Het taakstellend budget voor de MOP's 2011 en 2012 zou dan uitkomen op totaal € 2,78 miljoen. De berekening wordt in tabel 3-10 weergegeven.

tabel 3-10: berekening taakstellend budget MOP's voor periode 2008-2012

voorstel van J&O voor berekening taakstellend budget MOP's (in € miljoen)	
totaal beschikbaar voor MOP's	21,36
reeds uitgekeerd in 2008 t/m 2010	15,71
aanwezige reserves bij schoolbesturen	2,87
taakstellend budget voor uitvoering MOP's (2011-2012)	2,78

bron: Agendastuk bij commissie FMZ vergadering, 24 mei 2012

Tijdens de betreffende commissie FMZ vergadering waar dit voorstel aan de orde kwam, gaven de schoolbesturen unaniem aan niet akkoord te gaan met het uitbetalingsvoorstel en dat zij uitbetaling verwachtten van de MOP-gelden 2012 zoals oorspronkelijk was overeengekomen.

Eén van de geïnterviewde schoolbesturen zei het volgende over de rationalisatieslag:

‘Bij de rationalisatieslag werd gekeken op welk geldbedrag de schoolbesturen recht hadden, wat ze al ontvangen hebben en waarop ze nog recht hebben. De rationalisatieslag is tot stand gekomen vanuit het oogpunt van kostenbesparingen (bij de gemeente) en om te kijken waarop de schoolbesturen zouden kunnen bezuinigen’¹²⁵

Ter illustratie van de heersende gevoelens van de schoolbesturen tijdens en na het proces in verband met de rationalisatieslag wordt in het volgende kader een voorbeeld gegeven.

voorbeeld: stand van zaken na rationalisatieslag bij een schoolbestuur¹²⁶

Een schoolbestuur had over de periode 2008-2013 recht op ongeveer € 3,8 miljoen aan MOP-gelden. Daarvan heeft het bestuur € 2,9 miljoen reeds ontvangen van de gemeente. Het schoolbestuur zou derhalve nog recht hebben op ongeveer € 9 ton. Dit schoolbestuur heeft bij de rationalisatieslag aangegeven een aantal werkzaamheden te kunnen uitstellen en daardoor ongeveer € 6,6 ton nu niet nodig te hebben. Dit betekent volgens het schoolbestuur dat conditieniveau 3 op die posten niet gehaald gaat worden conform planning omdat er nu eenmaal minder middelen beschikbaar zijn om het onderhoud op dat niveau te houden. Daarnaast bestaat er onzekerheid over of de gemeente dit bedrag alsnog uit gaat keren in de toekomst.

stand van zaken na rationalisatieslag

Rekeninghoudend met de allonge is de hoogte van de MOP-gelden na de rationalisatieslag aangepast. De gemeente heeft vanaf 2011 tijdelijk geen MOP-gelden meer uitgekeerd.¹²⁷ Het college noemde als belangrijkste reden hiervoor dat *‘een aantal schoolbesturen het geld niet heeft besteed aan onderhoud, maar als reserve op de balans heeft gezet. Daarnaast ontstond er tussen de gemeente en schoolbesturen discussie over de hoogte van het benodigde budget’*. Daarom zijn er hernieuwde afspraken met schoolbesturen gemaakt en vastgelegd middels de allonge. De rekenkamer heeft van SO een overzicht van de MOP-gelden na de rationalisatieslag ontvangen met de stand van zaken per december 2012 (zie bijlage 7). Uit het overzicht blijkt dat de totale MOP-gelden na de rationalisatieslag voor de gehele periode 2008-2013 zijn opgehoogd naar € 33,99 miljoen. Dit bedrag is totstandgekomen na aanpassing van het jaarlijkse budget voor onderhoud naar € 5,3 miljoen.¹²⁸ Volgens de geïnterviewden werd het pas in 2010 bij de gemeente bekend dat er voor de uitvoering van de MOP's circa € 30 miljoen benodigd was in plaats van de oorspronkelijke € 21 miljoen. Toen pas werden de ontbrekende object- en onderhoudsgegevens aangeleverd waardoor het volledige beeld van de objecten van de aangesloten schoolbesturen kon worden gecompleteerd. Het totaalbedrag werd tevens aangepast naar aanleiding van de indexering van prijzen en het naar voren halen van projecten in verband met de economische crisis.¹²⁹ In dit verband kan worden gedacht aan een aantal MFA projecten dat niet ter uitvoering werd gebracht, waardoor meer onderhoudswerkzaamheden benodigd waren voor de ‘bestaande’ panden.

¹²⁵ Interview 7 november 2012.

¹²⁶ Interview 7 november 2012.

¹²⁷ College B en W, brief aan de gemeenteraad, betreft stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen', 4 september 2012.

¹²⁸ Interviews 12 september 2012; 14 september 2012.

¹²⁹ Interview 14 september 2012.

Om na te gaan in hoeverre de financiële afspraken zoals overeengekomen in de allonge zijn nagekomen, heeft de rekenkamer begin juli 2013 een informatieverzoek uitgezet bij J&O. Uit de reactie blijkt dat het totaalbedrag ten behoeve van de rationalisatie naar beneden is bijgesteld en dat het reeds uitgekeerde bedrag ongewijzigd is gebleven.¹³⁰ Niet alle schoolbesturen hebben de verplichte accountantsverklaring tijdig opgeleverd. Daarnaast zijn ook niet alle MOP-gelden over 2008-2009-2010, die reeds zijn uitgekeerd aan de schoolbesturen, verantwoord. Meer toelichting over de verantwoording van de schoolbesturen volgt in hoofdstuk vijf.

¹³⁰ E-mail Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd en Onderwijs, d.d. 10 juli 2013.



4 staat van de onderwijshuisvesting

4-1 inleiding

In hoofdstuk twee is het beleid omtrent de huisvesting van scholen in Rotterdam beschreven en in het vorige hoofdstuk is inzicht gegeven in de financiën rondom de onderwijshuisvesting en de verdeling van het beschikbare budget. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

In welke mate heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten alsmede in de mate waarin de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de huisvesting van scholen worden gerealiseerd?

In paragraaf 1-4 is reeds aangegeven dat de rekenkamer zelf geen schouwen of inspecties bij de schoolgebouwen heeft uitgevoerd om de feitelijke kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen vast te stellen. In plaats daarvan heeft de rekenkamer de focus verlegd naar de mate waarin de gemeente inzicht heeft in de kwaliteit van haar schoolgebouwen. De rekenkamer heeft daarbij de volgende redenering opgezet:

- 1 In 2005/2006 en in 2007 is de staat van onderhoud van de scholen alsmede het benodigde onderhoud in kaart gebracht door middel van respectievelijk een quick scan uitgevoerd door het bedrijf Royal Haskoning en een conditiemeting ten behoeve van het opstellen van de meerjarenonderhoudsplannen (Deze beide metingen worden hierna in paragraaf 4-3 inhoudelijk beschreven).
- 2 De meerjarenonderhoudsprogramma's zijn zo opgezet dat de daarin opgenomen werkzaamheden de desbetreffende schoolgebouwen op het gewenste kwaliteitsniveau zouden moeten brengen dan wel moeten houden; eventueel aangevuld met onderhoudswerkzaamheden die in het kader van de huisvestingsprogramma's of speciale programma's zijn toegekend.
- 3 De gemeente beschikt over adequate (verantwoordings-)informatie over de feitelijk uitgevoerde werkzaamheden.
- 4 Als aan deze drie voorwaarden is voldaan, zou de gemeente inzicht moeten hebben in de kwaliteit van de schoolgebouwen.

De rekenkamer heeft aan de hand van een selectie van 37 schoolgebouwen getoetst in welke mate dat inzicht in de kwaliteit van de schoolgebouwen en de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen daadwerkelijk op deze wijze kan worden verkregen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4-2 worden eerst enkele algemene kenmerken van het Rotterdamse scholenbestand gepresenteerd. Daarna zal in paragraaf 4-3 worden ingegaan op de mate waarin het college zicht heeft op de staat van onderhoud van de schoolgebouwen. In paragraaf 4-4 volgt een beschrijving van de selectie van scholen die de rekenkamer nader heeft bestudeerd. Tot slot, zullen in paragraaf 4-5 de resultaten van deze analyse aan de hand van een aantal kernthema's worden gepresenteerd.

4-2 couleur locale: het Rotterdamse scholenbestand

Rotterdam telde in september 2012 186 basisscholen, 69 scholen in het voortgezet onderwijs en 41 scholen in het speciaal onderwijs.¹³¹ Tezamen zijn deze scholen gehuisvest in ongeveer 700 schoolgebouwen. Het schoolgebouwenbestand is op zichzelf weer onder te verdelen in drie verschillende portefeuilles. Deze worden in het kader hieronder toegelicht.

claimrecht, eigendomspanden en inhuur

De Rotterdamse schoolgebouwen zijn in te delen in drie portefeuilles: claimrechtspanden, eigendomspanden en inhuur.

claimrecht

De meeste schoolgebouwen in Rotterdam behoren tot de zogeheten claimrechtportefeuille. Dit betreft scholen waarbij het juridisch eigendom bij het schoolbestuur ligt, maar het economisch eigendom bij de gemeente. Na gebruik als schoolgebouw, vervallen de rechten van het gebouw dus terug aan de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de capaciteit en de kwaliteit van deze schoolgebouwen ligt bij de gemeente. In Rotterdam gaat het ongeveer om in totaal 400 gebouwen.¹³²

eigendom

De eigendomsportefeuille omvat panden waarvan het (juridisch én economisch) eigendom ofwel volledig bij de gemeente ligt dan wel volledig bij het schoolbestuur. In Rotterdam staan ongeveer 194 schoolgebouwen waarvan het eigendom volledig bij de gemeente ligt. Van ongeveer 18 scholen ligt het eigendom volledig bij het schoolbestuur.¹³³ Bij deze laatste categorie is niet de gemeente, maar het schoolbestuur volledig verantwoordelijk voor de staat van de huisvesting.

inhuur

De inhuurportefeuille omvat voornamelijk gebouwen ten behoeve van tijdelijke huisvesting. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de huur van portocabins voor de duur van een renovatie of uitbreiding of de huur van kantoorruimte die wordt ingericht voor het onderwijs in afwachting van nieuwbouw. In 2012 ging het om 89 panden.¹³⁴

Op 23 november 2010 heeft het college besloten om in deze collegeperiode dertien multifunctionele accommodaties (MFA) in uitvoering te nemen. Momenteel zijn in Rotterdam tien MFA's gerealiseerd.¹³⁵ Een multifunctionele accommodatie betreft een gebouw waarin verschillende voorzieningen op het gebied van onderwijs, welzijn, cultuur en/of sport gezamenlijk in één gebouw zijn gehuisvest. Aanleiding voor de ontwikkeling van een MFA is veelal de behoefte aan nieuwbouw, maar ook aan

¹³¹ Integraal Huisvestingsplan 2013-2015, p. 8.

¹³² Voorlichtingsbijeenkomst financiën onderwijshuisvesting op 24 januari 2012. Naar schatting behoren circa 300 gebouwen tot de zogenaamde claimrechtsscholen voor het primair onderwijs en speciaal onderwijs.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ www.jos.rotterdam.nl/smartsite.dws?id=109, laatstelijke geraadpleegd 18 juli 2013.

samenwerking tussen verschillende instanties op wijkniveau. De voordelen van een MFA zijn onder meer het gezamenlijk aanbieden van activiteiten en voorzieningen in de wijk, efficiënt gebruik van de ruimte en de mogelijkheid om een (nieuw) gebouw te ontwikkelen dat de afzonderlijke instanties zich niet zouden kunnen veroorloven. Een MFA brengt echter ook risico's mee. Hoewel de rekenkamer de problematiek rond MFA's niet expliciet heeft onderzocht, zijn er uit de interviews met schoolbesturen en schooldirecties alsmede uit de bezoeken bij de afzonderlijke scholen wel enkele dilemma's naar voren gekomen. Deze zullen in paragraaf 4-5 worden besproken.

4-3 zicht van de gemeente op de staat van onderhoud

4-3-1 inleiding

Wil het college inzicht hebben in de mate waarin de schoolgebouwen aan de kwaliteitseisen voldoen en de mate waarin het college zijn eigen doelstellingen realiseert, dan veronderstelt dit in de eerste plaats dat het college heeft vastgesteld aan welke kwaliteitseisen de Rotterdamse schoolgebouwen moeten voldoen. Ten tweede veronderstelt dit dat het college de staat van onderhoud op enig moment door middel van een nulmeting in kaart heeft gebracht. Uit die nulmeting moet, ten derde, blijken welke onderhoudswerkzaamheden in de daarop volgende jaren nodig zijn om de kwaliteit van de gebouwen op het gewenste niveau te houden dan wel te krijgen en welke kosten daarmee zijn gemoeid. Vervolgens moet de gemeente monitoren in welke mate het geplande onderhoud daadwerkelijk is gepleegd en dit vastleggen in adequate dossiers. Tot slot moet de gemeente de feitelijke staat van onderhoud aan de hand daarvan steeds opnieuw bijstellen.

De normen die hierbij passen, zijn opgenomen in tabel 4-1.

tabel 4-1: normen zicht op de staat van onderhoud

norm	paragraaf
<ul style="list-style-type: none"> het college heeft vastgesteld aan welke kwaliteitsnormen de Rotterdamse schoolgebouwen moeten voldoen; 	4-3-2
<ul style="list-style-type: none"> het college heeft de staat van onderhoud door middel van een adequate nulmeting in kaart gebracht; 	4-3-3 en 4-3-4
<ul style="list-style-type: none"> uit deze nulmeting blijkt onder meer welke onderhoudswerkzaamheden op de korte en langere termijn nodig zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te bereiken dan wel te houden en welke kosten daarmee zijn gemoeid; 	4-3-3 en 4-3-4
<ul style="list-style-type: none"> het college brengt het geplande en gepleegde onderhoud alsmede de feitelijke staat van onderhoud periodiek in kaart; 	4-3-6
<ul style="list-style-type: none"> het college draagt zorg voor de vastlegging van relevante gegevens inzake onderhoud in adequate dossiers 	4-3-5
<ul style="list-style-type: none"> op basis van die periodieke monitoring herijkt het college de onderhoudsplanning en bijbehorende financiële planning aan. 	4-3-6

De gemeente heeft op twee momenten de staat van onderhoud van de schoolgebouwen in kaart gebracht. Rond 2005 heeft een integrale quick scan plaatsgevonden van de staat van onderhoud van de schoolgebouwen in het primair en

speciaal onderwijs. Uit deze quick scan zou globaal moeten kunnen worden afgeleid welke onderhoudswerkzaamheden nodig zijn. Daarnaast is vanaf 2007 in het kader van de overeenkomst planmatig onderhoud voor alle scholen in het primair (speciaal) onderwijs, die onderdeel uitmaken van deze overeenkomst, een meerjarenonderhoudsplan (MOP) opgesteld voor de periode 2008 – 2023. Deze MOP's geven aan welk onderhoud wanneer zou moeten worden gepleegd en wat de kosten daarvan zullen zijn. Aan het opstellen van de MOP's lag een opname van de staat van onderhoud van alle schoolgebouwen ten grondslag.

In deze paragraaf wordt aan de hand van deze metingen en de hierboven genoemde vooronderstellingen nagegaan of het college inzicht kan hebben in de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen. In paragraaf 4-3-2 wordt allereerst ingegaan op de kwaliteitsnormen die de gemeente aan de schoolgebouwen stelt. Vervolgens wordt in paragraaf 4-3-3 en 4-3-4 respectievelijk ingegaan op de quick scan uit 2005/2006 en op de conditiemetingen die zijn verricht ten behoeve van het opstellen van de meerjarenonderhoudsplannen. In paragraaf 4-3-5 wordt ingegaan op de dossiervorming door de gemeente. In paragraaf 4-3-6 worden de bevindingen tot slot met elkaar in verband gebracht en wordt ingegaan op de vraag of die metingen voldoende inzicht geven in de staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen.

4-3-2 norm voor onderhoudskwaliteit

Het college heeft vastgelegd dat alle schoolgebouwen in 2015 moeten voldoen aan conditieniveau 3 van NEN-norm 2767. Deze norm is gedurende de looptijd van dit onderzoek echter niet consistent weergegeven.

Het college heeft in het Integraal Huisvestingsplan ten aanzien van het onderhoud van de schoolgebouwen de doelstelling opgenomen dat alle scholen in 2015 aan conditieniveau 3 (redelijk) van NEN-norm 2767 moeten voldoen.

NEN-2767

In hoofdstuk twee werd al kort aangestipt dat NEN-norm 2767 een gemeenschappelijk referentiekader behelst om de onderhoudstoestand van (onderdelen van) een gebouw te kunnen vaststellen. Door middel van conditiemetingen wordt de conditie van verschillende onderdelen van het gebouw in beeld gebracht. De NEN-norm maakt daarbij een onderscheid tussen bouwkundige, installatie-technische en werktuigbouwkundige onderdelen. Uitgangspunt bij het vaststellen van de conditie van de verschillende onderdelen van het gebouw is de aanwezigheid van gebreken.

NEN-2767 onderscheidt vier typen gebreken:

- primaire werking: gebreken die de functionaliteit van het gebouw of de installaties aantasten, zoals deuren die niet openen of sluiten, lekkages en het niet kunnen gebruiken van installaties vanwege storingen;
- constructief: gebreken die de stabiliteit of de vormvastheid van het gebouw of onderdelen daarvan kunnen aantasten;
- materiaalintrinsiek: gebreken die te maken hebben met veroudering en degradatie van bouwmaterialen, zoals houtrot, speling, corrosie, etcetera;
- gebreken die de basiskwaliteit beïnvloeden, bijvoorbeeld door het gebruik van verkeerde ontwerpen of materialen.

Naast de aard van de gebreken zelf zijn voor het bepalen van de uiteindelijke conditie ook de ernst

(gering, serieus, ernstig), intensiteit (beginstadium, gevorderd stadium, eindstadium) en de omvang (incidenteel, plaatselijk, regelmatig, aanzienlijk, algemeen) van de gebreken van belang.

De combinatie van aard, ernst, intensiteit en omvang van de gebreken leidt uiteindelijk tot een conditiescore per element of onderdeel. NEN-2767 hanteert daarbij een zespuntsschaal:

- 1 zeer goede onderhoudsstaat: nieuwbouwkwaliteit of met nieuwbouw te vergelijken kwaliteit;
- 2 goede onderhoudsstaat: kenmerken van beginnende veroudering;
- 3 redelijke onderhoudsstaat: verouderingsproces is duidelijk op gang gekomen;
- 4 matige onderhoudsstaat: sterk onderhevig aan veroudering;
- 5 slechte onderhoudsstaat: veroudering is onomkeerbaar;
- 6 zeer slechte onderhoudsstaat: zo slecht dat de staat niet meer te classificeren is onder 5. Dit niveau komt overeen met 'rijp voor de sloop'.

Op basis van de conditiescore van afzonderlijke onderdelen van het gebouw kan de geaggregeerde conditiescore van het gebouw worden vastgesteld. Conditieniveau 3 is veelal het minimaal gewenste onderhoudsniveau en staat gelijk aan 'veilig en gezond' en 'technisch in orde'.

De rekenkamer constateert dat deze norm gedurende de looptijd van dit onderzoek niet consistent is weergegeven. In het nieuwste IHP 2013-2015 is opgenomen dat het onderhoud moet voldoen aan conditieniveau 3 van NEN-norm 2767, waarbij is aangegeven dat dit een 'redelijk' onderhoudsniveau betreft.¹³⁶ In het IHP 2012-2015 werd conditieniveau 3 omschreven als 'kwalitatief goed'.¹³⁷ In het IHP 2010-2012 was nog een hogere beleidsambitie opgenomen en werd de doelstelling geformuleerd dat alle scholen in 2014 aan conditieniveau 2-3 zouden voldoen die destijds ook omschreven werd als 'kwalitatief goed'.¹³⁸ De wijze waarop de norm voor de kwaliteit van de schoolgebouwen wordt ingevuld, verschilt dus in de tijd.

4-3-3 quick scan po en so scholen Rotterdam

Het college heeft de staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen in 2005 en 2006 in beeld gebracht door zogeheten quick scan inspecties uit te voeren. Uit deze inspecties blijkt wat de belangrijkste probleemaspecten ten aanzien van het onderhoud van de schoolgebouwen zijn. In de quick scan resultaten zijn geen kosten opgenomen die met het herstel van de gebreken zijn gemoeid.

quick scan methodiek

In 2005 en 2006 heeft de gemeente het bedrijf Royal Haskoning opdracht gegeven om de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen in respectievelijk het primair en speciaal onderwijs te inventariseren.¹³⁹ Aanleiding voor deze inventarisatie was dat de gemeente met het oog op gesprekken over mogelijke doordecentralisatie van het buitenonderhoud inzicht wilde krijgen in de kwaliteit van de schoolgebouwen.¹⁴⁰

¹³⁶ Integraal Huisvestingsplan 2013-2015, p. 10.

¹³⁷ Integraal Huisvestingsplan 2012-2015, p. 11.

¹³⁸ Integraal Huisvestingsplan 2010-2012, p. 10.

¹³⁹ Royal Haskoning (2005). *Quick-scan PO scholen Rotterdam. Eindrapportage*. Arnhem: Royal Haskoning alsmede Royal Haskoning (2006). *Quick-scan SO scholen Rotterdam. Definitief rapport*. Arnhem: Royal Haskoning. Eerder was de kwaliteit van de schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs al in kaart gebracht in een vergelijkbare quick scan.

¹⁴⁰ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, p. 22-23.

De kwaliteit en technische eigenschappen van de schoolgebouwen zijn in kaart gebracht door middel van quick scan inspecties waarbij gebruik is gemaakt van de zogeheten REN methodiek. REN staat voor Real Estate Norm en betreft een methode om de kwaliteit van vastgoed in kaart te brengen en verschillende gebouwen en locaties aan de hand van eenduidige definities met elkaar te vergelijken. De kwaliteitseisen die aan de gebouwen worden gesteld, zijn opgedeeld in vijf modules: algemene gegevens, functionele kwaliteiten, ruimtelijk-visuele kwaliteiten, technische kwaliteiten en de gymnastiekaccommodatie. Aan de hand van een vooropgestelde lijst met meetbare criteria zijn de schoolgebouwen vervolgens beoordeeld op onder andere uitstraling, oppervlakte, locatie, bereikbaarheid, bouwkundige en installatietechnische staat en verkeersveiligheid. In tabel 4-2 zijn de beoordelingsaspecten uit de REN methodiek opgenomen.

tabel 4-2: kwaliteitscriteria REN methodiek¹⁴¹

module	omschrijving	te beoordelen aspecten	kwaliteitscriteria
1	algemene gegevens	gegevens gebruiker gegevens object waarde	
2	functionele kwaliteiten	locatie gebouw ruimten	bereikbaarheid verkeersveiligheid openbare veiligheid geluidshinder bereikbaarheid voorzieningen interne flexibiliteit externe flexibiliteit akoestische eigenschappen
3	ruimtelijk-visuele kwaliteiten	gebouw en ruimten	verschijningsvorm
4	technische kwaliteiten	gebouw en installaties	bouwkundige staat elektrotechnisch klimaattechnisch sanitair
5	gymnastiekaccommodatie	algemeen technische kwaliteiten	aantal oefenvelden aantal kleedruimten medegebruik gegevens object flexibiliteit kleedruimten bouwkundige staat casco gebouw staat inbouwpakket staat sanitaire ruimten staat sportvloerafwerking

¹⁴¹ Royal Haskoning (2005). *Quick-scan PO scholen Rotterdam. Eindrapportage*. Arnhem: Royal Haskoning, p. 3.

Elk aspect wordt vervolgens beoordeeld en ingedeeld in een van drie prestatieniveaus: 1 (ruim voldoende/goed), 2 (voldoende/goed) en 3 (onvoldoende/matig). Na het vastleggen van de conditie van de afzonderlijke onderdelen, wordt, tot slot, elk schoolgebouw op basis van de totaalscores van de modules 3 (ruimtelijk-visuele kwaliteiten) en module 4 (technische kwaliteiten) ingedeeld in een van de volgende vier categorieën:

- 1 zeer goed, hoogwaardig: 'niets meer aan doen';
- 2 goed: 'puntjes op de 'i' zetten';
- 3 redelijk: 'meerdere zaken aanpakken';
- 4 matig: 'afstoten of volledig integraal opknappen'.

inspecties

In totaal zijn 310 objecten in het primair onderwijs en 33 objecten in het speciaal onderwijs geïnspecteerd. Voorafgaand aan de inspecties is de methodiek in de vorm van een pilot getoetst bij twee schoolgebouwen. Naar aanleiding van deze pilot zijn enkele kwaliteitscriteria duidelijker geformuleerd. Ook is vastgesteld dat kwaliteitsniveau 2 het gewenste niveau moet zijn waaraan de schoolgebouwen moeten voldoen. Dit houdt in dat:

*'de kozijnen niet perfect in de verf (hoeven) te staan, maar (ze) mogen niet rotten. Het hangen- en sluitwerk mag eenvoudig zijn, maar moet functioneren. Het interieur hoeft niet helemaal up-to-date te zijn (jaren 70 mag), maar moet goed functioneren en een verzorgde indruk geven.'*¹⁴²

De inspecties zijn verricht in de periode tussen 18 mei en 22 juni 2005 (primair onderwijs) en 9 en 26 januari 2006 (speciaal onderwijs) door inspecteurs van Royal Haskoning. Daarbij zijn alle schoolgebouwen fysiek bezocht, zijn foto's genomen en is gesproken met een vertegenwoordiger van de school. Om de objectiviteit en vergelijkbaarheid van de inspecties te waarborgen, zijn tussentijds twee evaluatiemomenten gehouden, één halverwege en één aan het einde van alle inspecties.

De resultaten van de inspecties zijn opgenomen in een bestand waarin de resultaten per school te raadplegen zijn.

resultaten quick scan gebouwen primair onderwijs

Zoals hierboven aangegeven, zijn destijds 310 objecten in het primair onderwijs en 33 objecten in het speciaal onderwijs geïnspecteerd. In tabel 4-3 is voor de schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs het bouwjaar weergegeven.

¹⁴² Royal Haskoning (2005). *Quick-scan PO scholen Rotterdam. Eindrapportage*. Arnhem: Royal Haskoning, p. 6.

tabel 4-3: bouwjaar scholen quick scan primair (speciaal) onderwijs (N=343)

bouwjaar	aantal gebouwen po (N=310)	aantal gebouwen so (N=33)
voor 1920	24	0
1920-1940	62	3
1940-1960	30	5
1960-1980	81	11
1980-2000	86	7
na 2000	10	1
onbekend	17	6

Het bouwjaar van de scholen is relevant, omdat tot het 30^e levensjaar de onderhoudskosten van een gebouw veelal niet hoog zijn.¹⁴³ Gebouwen jonger dan tien jaar vragen over het algemeen weinig onderhoud. Uit bovenstaande tabellen blijkt dat het merendeel van de Rotterdamse schoolgebouwen in het primair (speciaal) onderwijs in 2005 tegen of over de grens van 30 jaar zat.¹⁴⁴ De situatie in Rotterdam komt overeen met de situatie in de rest van Nederland. Zo blijkt uit een inventarisatie van 322 gebouwen verdeeld over twaalf gemeenten dat de meeste schoolgebouwen tussen de dertig en vijftig jaar oud zijn.¹⁴⁵

Tabel 4-4 geeft het prestatieniveau van de schoolgebouwen uit het primair en speciaal onderwijs weer verdeeld naar de vier categorieën.

tabel 4-4: resultaten quick scan primair (speciaal) onderwijs 2005/2006

categorie	aantal gebouwen po (N=310)	aantal gebouwen so (N=33)
categorie 1 zeer goed/hoogwaardig: 'niets aan doen'	18 (5,8%)	0
categorie 2 goed: 'puntjes op de 'i' zetten'	157 (50,6%)	15 (45,4%)
categorie 3 redelijk: 'meerdere zaken aanpakken'	127 (40,9%)	16 (48,5%)
categorie 4 matig: 'afstoten of integraal opknappen'	8 (2,5%)	2 (6,1%)

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat de meeste scholen zowel in het primair als in het speciaal onderwijs zijn ingedeeld in niveau 2 of 3. Bij de quick scan is bijzondere aandacht besteed aan schoolgebouwen van het zogeheten MUWI-type.¹⁴⁶ Het betreft scholen die in de periode tussen 1950 en 1970 in heel Nederland werden gebouwd. Deze gebouwen werden opgetrokken uit geprefabriceerde bouwonderdelen die snel en goedkoop in elkaar konden worden gezet. In Rotterdam staan in totaal 52 MUWI schoolgebouwen waarvan er tijdens de quick scan 39 ingedeeld werden in categorie 3. De belangrijkste probleemaspecten betroffen de staat van de ramen en kozijnen, de staat van het sanitair en de ouderdom van de verwarmings- en elektrotechnische installaties.

¹⁴³ PRC (2011). *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*.

¹⁴⁴ Teruggerekend vanaf 2005.

¹⁴⁵ PRC (2011). *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*.

¹⁴⁶ De term MUWI is een afkorting van de naam van het bouwbedrijf Muijs en De Winter dat deze gebouwen overal in Nederland bouwde. Grondlegger van de bouwstijl was de Rotterdamse architect Ernest Groosman, zie <http://www.rotterdam.nl/tekst:groosman>.

Een andere problematische categorie gebouwen betrof de gebouwen van voor de Tweede Wereldoorlog. Hoewel deze gebouwen voor wat betreft hun bouwtechnische kwaliteit meestal wel van voldoende kwaliteit zijn, voldoen deze gebouwen op het gebied van functionaliteit meestal niet meer aan de eisen van deze tijd.

Voor het merendeel van deze schoolgebouwen waren aanzienlijke ingrepen noodzakelijk, zowel technisch als functioneel. In het IHP 2006-2010 werd destijds opgemerkt dat voor deze schoolgebouwen een apart plan van aanpak zou komen om ze bouwtechnisch aan te passen.¹⁴⁷ Dit plan van aanpak is er nooit gekomen.

4-3-4 meerjarenonderhoudsplannen

In het kader van de doordecentralisatie van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen zijn in 2007 bij alle schoolgebouwen conditiemetingen verricht conform NEN-norm 2767. De conditiemetingen vormden destijds een adequate nulmeting van de staat van onderhoud. De resultaten zijn vastgelegd in meerjarenonderhoudsplannen per school. Deze MOP's geven voor een periode van twintig jaar weer welke onderhoudswerkzaamheden theoretisch gezien nodig zijn om de schoolgebouwen op niveau 3 van NEN-norm 2767 te houden en welke kosten daarmee zijn gemoeid.

In hoofdstuk twee is aangegeven dat de gemeente, in samenspraak met de schoolbesturen, in 2007 heeft besloten om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud door te decentraliseren naar de schoolbesturen. De afspraken daaromtrent zijn vastgelegd in een overeenkomst structurering planmatig onderhoud. De MOP's die in dit kader zijn opgesteld hebben betrekking op 248 gebouwen in het primair (speciaal) onderwijs. Het gaat dus om circa 62% van de totale claimrechtportefeuille en circa 36% van het totaal aantal schoolgebouwen.¹⁴⁸ Per schoolgebouw is het conditieniveau vervolgens in kaart gebracht aan de hand van NEN-norm 2767. Deze conditiemetingen zijn Europees aanbesteed en uitgevoerd door twee bureaus. Het bureau FD advies heeft de conditiemetingen vervolgens geüniformeerd en aan de hand daarvan per schoolgebouw een meerjarenonderhoudsplan (MOP) opgesteld voor een periode van twintig jaar.¹⁴⁹

De feitelijke MOP betreft een Excel applicatie waarin de onderhoudsvoorzieningen zijn opgenomen waarvoor de gemeente krachtens de wet wordt geacht te betalen. Aan de hand van vastgestelde theoretische levensduren (cycli) per voorziening wordt vervolgens bepaald wanneer er aan de verschillende voorzieningen onderhoud moet worden gepleegd of wanneer de voorziening aan vervanging toe is. Aan de hand van jaarlijks geïndiceerde kostengetallen wordt daarna een budgetplanning gemaakt met een horizon van 20 jaar.¹⁵⁰

Willen de MOP's een actueel inzicht blijven bieden in de onderhoudsstaat van schoolgebouwen, dan zou de conditie van de verschillende bouwelementen ook steeds opnieuw in kaart moeten worden gebracht en de onderhoudsplanning steeds moeten worden geactualiseerd. Idealiter wordt de MOP iedere drie tot vier jaar geactualiseerd. Op die manier is de MOP geen statisch document, maar een

¹⁴⁷ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, p. 23.

¹⁴⁸ Een specificatie van schoolgebouwen die onder de MOP's vallen werd bij het ambtelijk d.d. 29 augustus 2013 reactie verstrekt.

¹⁴⁹ Interviews 21 mei 2012; 6 maart 2013; E-mail FD advies d.d. 19 november 2012.

¹⁵⁰ <http://www.fdadvis.nl/meerjarenonderhoudsplannen.html>.

dynamisch instrument voor de planning van het onderhoud. Als MOP's niet worden geactualiseerd, dan geven ze geen inzicht in de actuele staat van onderhoud.¹⁵¹

4-3-5 dossiervorming gemeente

Het ontbreekt de gemeente aan een administratie waarmee een adequaat beeld van de staat van onderhoud mogelijk is. De belangrijkste reden daarvoor is dat de dossiers van de gemeente over de huisvestingssituatie van de scholen niet compleet zijn. Een groot deel van de financiële verantwoordingsstukken ontbreekt. Op basis van de beschikbare stukken zijn geen uitspraken mogelijk over de staat van onderhoud van de schoolgebouwen.

Wil de gemeente inzicht hebben in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen alsmede in de mate waarin de gemeente haar eigen doelen realiseert, dan is het van belang dat het college beschikt over een administratie waarmee dat inzicht kan worden verkregen. Dit betekent dat de dossiers van de gemeente over de scholen compleet zijn en in ieder geval de volgende gegevens bevatten:

- meerjarenonderhoudsplan;
- de aanvragen en beschikkingen in het kader van het jaarlijkse huisvestingsprogramma over de periode 2006-2012;
- de verantwoording van de uitgevoerde werkzaamheden over de periode 2006-2012;
- de financiële verantwoording van de beschikte bedragen over de periode 2006-2012;
- accountantsverklaringen;
- alle correspondentie over de aanvragen en uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden tussen de gemeente en het desbetreffende schoolbestuur over de periode 2006-2012.

De rekenkamer heeft deze gegevens voor de 37 scholen uit haar selectie opgevraagd. Uit deze exercitie werd duidelijk dat er bij de gemeente van dossiervorming op het terrein van onderwijshuisvesting eigenlijk geen sprake is. De gemeentelijke diensten Jeugd en Onderwijs en Stadsontwikkeling beschikken niet over een dossier per school waarin gegevens betreffende de huisvesting zijn opgeslagen waarmee inzicht kan worden verkregen in de huisvestingssituatie van een school, de lopende onderhoudskwesties en de aanvragen in het kader van de jaarlijkse huisvestingscyclus. De gevraagde gegevens liggen verspreid bij verschillende medewerkers bij verschillende diensten en bleken niet eenvoudig te reproduceren.¹⁵²

De rekenkamer heeft toen een deel van de gegevens zelf verzameld. Twee onderzoekers van de rekenkamer hebben daartoe twee dagen doorgebracht bij de afdeling Documentaire Informatievoorziening van J&O om de gevraagde gegevens zelf uit de archieven te verzamelen.¹⁵³ Van alle verzamelde gegevens heeft de rekenkamer vervolgens een dossier per school samengesteld.

De analyse van deze gegevens maakt duidelijk dat een groot deel van de verwachte en gevraagde gegevens niet bij de gemeente aanwezig is. Van geen van de 37 door de rekenkamer geselecteerde scholen was het dossier volledig. Zo zijn stukken als bouwkundige rapportages en offertes meestal niet in de dossiers opgenomen. Enkele

¹⁵¹ E-mail FD advies d.d. 19 november 2012; interviews 7 november 2012; 1 november 2012.

¹⁵² In de periode tussen juli en september 2012 heeft de rekenkamer herhaaldelijk om de genoemde gegevens gevraagd en daarover ook verschillende gesprekken en mailwisselingen gehad met de betrokken ambtenaren (onder meer 20 juli 2012; 23 juli 2012; 22 augustus 2012).

¹⁵³ Bezoek afdeling Documentaire Informatievoorziening J&O op 13 juli, 22 en 23 augustus 2012.

uitzonderingen daargelaten, ontbreken in vrijwel alle gevallen (financiële) verantwoordingsgegevens, zoals facturen en betaalbewijzen, van een of meerdere aanvragen alsmede de accountantsverklaringen over de financiële gegevens. In sommige gevallen bevatte het dossier zo weinig informatie dat het in het geheel niet mogelijk was om een oordeel te geven anders dan dat het dossier niet compleet was. Het meest sprekende voorbeeld hiervan betreft CBS Onze Wereld. Dit voorbeeld wordt in het kader hieronder toegelicht.

CBS Onze Wereld (Kind en Onderwijs)

Over deze school heeft de rekenkamer enkel het meerjarenonderhoudsplan (MOP) van de gemeente ontvangen. Gegevens over de aanvragen in het kader van de jaarlijkse huisvestingscyclus alsmede verantwoordingsgegevens over de uitgevoerde werkzaamheden ontbraken. Niettemin, zo bleek uit het interview met het schoolbestuur,¹⁵⁴ heeft de school in de afgelopen jaren aanvragen ingediend voor nieuwbouw en een MFA. Ook heeft de school recent een grootschalige renovatie toegewezen gekregen. De gegevens hieromtrent zijn niet bij de gemeente aanwezig.

Al met al kan hierdoor geen inzicht worden verkregen in de onderhoudswerkzaamheden die zijn uitgevoerd, de kosten die daarmee zijn gemoed en in de vraag of de beschikte bedragen rechtmatig zijn besteed en verantwoord. Het gevolg daarvan is dat de vraag naar de mate waarin de bestaande huisvestingsobjecten voldoen aan de kwaliteitseisen, niet kan worden beantwoord.

De problemen rond de dossiervorming blijken ook uit een verbeterplan van het team onderwijshuisvesting van J&O voor het jaar 2011.¹⁵⁵ Daarin is opgenomen dat het systeem dat wordt gebruikt voor de registratie van gebouwen en hun gebruikers in de jaren daarvoor niet goed is bijgehouden met als gevolg dat een deel van de gegevens niet klopt en onbetrouwbaar is. Ook is aangegeven dat het team onderwijshuisvesting ontbreekt aan een gezamenlijke structuur voor de opslag en naslag van informatie. Een belangrijke verklaring voor de gebrekkige dossiervorming is volgens de betrokkenen dat veel stukken verloren zijn gegaan bij de overdracht van het vastgoed van J&O naar SO en dat er lange tijd onduidelijkheid heeft bestaan over welke dienst verantwoordelijk was voor de dossiervorming.¹⁵⁶ Ook bleek dat sommige stukken in verband met de maximale wettelijke bewaartermijn inmiddels waren vernietigd.¹⁵⁷

Uit interviews met de schoolbesturen en schooldirecteuren is duidelijk geworden dat de schoolbesturen zelf veelal wel over deze gegevens beschikken.¹⁵⁸ De rekenkamer heeft een deel van die gegevens van de schoolbesturen verkregen en deze gegevens ook meegenomen in dit onderzoek. De rekenkamer heeft er niet voor gekozen om de nog ontbrekende informatie zelf bij de schoolbesturen te verzamelen.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Interview 7 november 2012.

¹⁵⁵ Jeugd, Onderwijs en Samenleving, team Onderwijshuisvesting (2011). *Plan met verbeteracties voor het jaar 2011*, 5 juli 2011, p. 6 e.v.

¹⁵⁶ Onder meer interviews 12 april 2012; 24 april 2012; 10 mei 2012; 4 juli 2012; 12 september 2012; 1 november 2012; 6 maart 2013.

¹⁵⁷ Bezoek afdeling Documentaire Informatievoorziening J&O op 13 juli, 22 en 23 augustus 2012.

¹⁵⁸ Onder meer interviews 2 juli 2012; 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 7 november 2012; 6 maart 2013.

¹⁵⁹ Op de overweging om niet verder bij de schoolbesturen gegevens over de staat van onderhoud te verzamelen, wordt in de onderzoeksverantwoording in bijlage 1 uitgebreider stilgestaan.

4-3-6 analyse

De gemeente heeft geen adequaat beeld van de staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen. Een uitspraak over de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen is daardoor niet mogelijk. Zowel de quick scan uit 2005/2006 als de MOP's geven onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de Rotterdamse schoolgebouwen. Hoewel de metingen inzicht gaven in de staat van onderhoud op dat moment, hebben beide inventarisaties, ondanks dat ze slechts kort na elkaar plaatsvonden, toch tot verschillende waarnemingen geleid. Daarnaast zijn de MOP's gebaseerd op de theoretische levensduur van onderdelen en normbedragen. Daarmee geven de MOP's een statisch en fictief beeld van de staat van onderhoud van de schoolgebouwen. Verder beschikt de gemeente niet over adequate dossiers waaruit blijkt welke werkzaamheden feitelijk zijn uitgevoerd en heeft de gemeente de meerjarenplanningen nooit herijkt. Tot slot was vanaf het begin bekend dat er te weinig budget beschikbaar was voor het geplande onderhoud. De gemeente komt jaarlijks ongeveer € 3 miljoen tekort voor het benodigde onderhoud. Het is dan ook niet aannemelijk dat de benodigde onderhoudswerkzaamheden volgens de planning uit de MOP's zijn uitgevoerd.

In de vorige paragrafen is beschreven dat de staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen op twee momenten in het verleden in kaart is gebracht. In 2005 door middel van de zogeheten quick scan en in 2007 door middel van een conditiemeting die ten grondslag lag aan de meerjarenonderhoudsplannen. De quick scan en de MOP's geven een verschillend inzicht in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen. Daarvoor zijn verschillende redenen.

In de eerste plaats bestonden er zowel over de quick scans als over de conditiemetingen in het kader van de MOP's twijfels over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de metingen. Volgens verschillende betrokkenen betrof de quick scan vooral een inventarisatie op hoofdlijnen waarbij naast de technische aspecten van het gebouw ook naar de ruimtelijk-visuele aspecten en functionele kwaliteiten van het gebouw werd gekeken. De quick scan was daarmee breed van opzet, maar inhoudelijk niet meer dan een inventarisatie op hoofdlijnen.¹⁶⁰

De inventarisatie in het kader van de MOP's was daarentegen veel gedetailleerder, maar ook daar bestond aanvankelijk discussie over de kwaliteit en met name de uniformiteit van de metingen.¹⁶¹ Zo zouden er verschillen bestaan in de wijze waarop de grootte van lokalen werd gemeten en de cycli waarin bepaalde werkzaamheden op de onderhoudsplanning werden gezet, zou de kwaliteit van de rapportages niet eenduidig zijn en verschillen per inspectiebureau en zouden er ook zaken op de MOP ontbreken.¹⁶² Naar aanleiding van de kritiek van de schoolbesturen heeft de gemeente FD advies ingehuurd om het proces te coördineren en de MOP's meer te uniformeren.

Ten tweede bestond er geen enkele relatie tussen de quick scan enerzijds en de MOP's anderzijds. Hoewel in beide metingen een andere methodiek is gehanteerd, is het toch opvallend dat er bij het opstellen van de MOP's geen rekening is gehouden met de

¹⁶⁰ Onder meer interviews 1 november 2012; 7 november 2012 (2 maal); 6 maart 2013; Presentatie Onderwijshuisvesting 2013 voor de schoolbesturen, 24 januari 2013; E-mail 30 mei 2013.

¹⁶¹ Interview 7 november 2012; Voorzetnotitie toekomst onderhoud schoolbesturen, verslag werkgroep 'overeenkomst structurering planmatig onderhoud', 16 februari 2011.

¹⁶² Interview 7 november 2012; Voorzetnotitie toekomst onderhoud schoolbesturen, verslag werkgroep 'overeenkomst structurering planmatig onderhoud', 16 februari 2011.

resultaten uit de quick scan. Daardoor kon het gebeuren dat de twee inventarisaties in korte tijd tot - soms sterk - verschillende waarnemingen hebben geleid.¹⁶³ De rekenkamer is in haar analyse van de dossiers van de 37 geselecteerde scholen dan ook verschillende voorbeelden tegenkomen van scholen die op basis van de quick scan op verschillende onderdelen slecht scoorden, maar waarvoor geen voorzieningen waren getroffen op de MOP. Duidelijke verklaringen hiervoor heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen. Wel werd er soms verwezen naar aparte projecten die werden opgezet om deelproblemen uit de quick scans aan te pakken. Zo werd er een zogenoemd kozijnenproject opgezet om bij een groot aantal scholen de kozijnen te vervangen en te schilderen.¹⁶⁴ Daarvoor werd een landelijke energiesubsidie aangewend. Een groot deel van de werkzaamheden is toen gezamenlijk aanbesteed en uitgevoerd.¹⁶⁵

Ten derde, is hierboven reeds opgemerkt dat indien de metingen een actueel beeld willen geven van de staat van onderhoud van de schoolgebouwen, dat de staat van onderhoud dan periodiek moet worden gecontroleerd waarna de onderhoudsplanning wordt aangepast. De quick scan alsook de conditiemeting ten behoeve van het opstellen van de MOP's dateren echter uit de periode 2005-2007 en nadien is de staat van onderhoud nooit opnieuw opgenomen.¹⁶⁶

Voorts zijn de MOP's opgesteld op basis van de theoretische levensduur van voorzieningen en op basis van normbedragen die in de praktijk hoger of lager kunnen uitvallen. Dat is overigens in overleg met de schoolbesturen gebeurd. Zo staat er bijvoorbeeld voor dakbedekking een theoretische afschrijvingsduur van vijftien jaar, maar de praktijk kan heel anders zijn. Afhankelijk van hoe beschut het dak ligt en in hoeverre het onderhevig is aan slijtage kan een dak al vervangen moeten worden na tien jaar of pas na 25 jaar. Andersom geldt dat een verwarmingsketel theoretisch aan het einde van de levensduur kan zijn, maar nog geen gebreken vertoont. Het plaatsen van een nieuwe ketel is dan nog niet nodig.¹⁶⁷ Eigenlijk zou, zo werd hierboven ook al opgemerkt, steeds opnieuw een conditiemeting moeten worden uitgevoerd om de actuele staat van onderhoud inzichtelijk te maken. Dit is echter nooit gebeurd. Daarmee ontbreekt het aan inzicht in de actuele kwaliteit van de schoolgebouwen.

budget voor onderhoud

Zoals eerder in hoofdstuk drie al werd aangegeven, is er in 2008 € 4,3 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor het onderhoud op basis van de MOP's. Dit bedrag was echter een minimumvariant. Dit bedrag was tot stand gekomen op basis van een overzicht van de MOP's waarin nog niet alle schoolgebouwen waren opgenomen.¹⁶⁸ Ook is er bij de totstandkoming van dit bedrag geen rekening gehouden met indexering van prijzen en de btw. Het budget was derhalve bij voorbaat al niet kostendekkend en nadien is

¹⁶³ Interviews 2 juli 2012; 26 september 2012; 6 maart 2013.

¹⁶⁴ Interview 6 maart 2013.

¹⁶⁵ Interview 6 maart 2013.

¹⁶⁶ Interviews 20 februari 2012; 21 mei 2012; 12 september 2012; 14 september 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012; 6 maart 2013.

¹⁶⁷ Interview 6 maart 2013, zie tevens Rijksgebouwendienst (2008). *Handboek onderhoudsinspecties. Deel 1: algemeen*. Den Haag: Rijksgebouwendienst, p. 14-15.

¹⁶⁸ Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1,0 (definitieef), 12 november 2008, p. 19 en 21.

bijvoorbeeld geen rekening gehouden met prijsstijgingen. De MOP's zijn daardoor financieel steeds meer uit de pas gaan lopen.¹⁶⁹

Niettemin was vooraf ook bekend dat het budget van € 4,3 miljoen te beperkt zou zijn om het benodigde onderhoud uit te voeren. Om het format van de MOP's te testen, is namelijk een pilot uitgevoerd waarbij de MOP voor vier schoolgebouwen is opgesteld.¹⁷⁰ Deze pilot liet zien dat er bij de vier schoolgebouwen in de daarop volgende vijf jaar voor ongeveer € 1,6 miljoen aan onderhoudswerkzaamheden nodig zou zijn en € 3,2 miljoen voor de totale periode van 20 jaar. Geëxtrapoleerd naar het totale scholenbestand in het primair onderwijs zou dit een totaalbedrag betekenen van € 144 miljoen over twintig jaar, oftewel € 7,2 miljoen per jaar.¹⁷¹ Het bedrag voor onderhoud werd echter gefixeerd op € 4,3 miljoen per jaar. Op basis van deze gegevens zou de gemeente jaarlijks ongeveer € 3 miljoen tekortkomen voor het benodigde onderhoud. In deze berekening is geen rekening gehouden met prijscompensatie, de feitelijke prijsontwikkeling en mogelijke efficiency voordelen door slim aanbesteden en plannen.

Door het toenmalige OBR werd al gesignaleerd dat voordat kon worden begonnen met het planmatig onderhoud, eerst het achterstallig onderhoud moest worden weggewerkt.¹⁷² Dat is echter niet gebeurd. Ook werd opgemerkt dat de MOP's eigenlijk jaarlijks moesten worden geactualiseerd. Het toenmalige OBR adviseerde dan ook om nog geen definitieve overeenkomsten met de schoolbesturen af te sluiten, maar om eerst alle inspecties af te ronden en op basis daarvan de jaarlijks benodigde budgetten vast te stellen.¹⁷³

Volgens de geïnterviewde medewerkers van J&O en SO, de schoolbesturen en de schooldirecteuren betekent een te beperkt budget voor onderhoud uiteindelijk dat de gemeente conditieniveau 3 als doelstelling niet kan realiseren.¹⁷⁴

4-3-7 ontwikkelingen

De quick scan speelt een belangrijke rol bij het samenstellen van een top-150 van aandachtspanden in het kader van het meerjarenplan onderwijshuisvesting 2015-2025. Daarnaast is het college bezig met het instellen van een zogenoemde onderhoudsmonitor. Willen deze initiatieven het gewenste inzicht geven in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen, dan zullen de schoolgebouwen opnieuw moeten worden geïnspecteerd. Voor 150 aandachtspanden heeft recentelijk wel een dergelijke schouw plaatsgevonden die logischerwijs zal bijdragen aan een beter inzicht van het college in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen.

¹⁶⁹ Interviews 20 februari 2012; 21 mei 2012; 4 juli 2012; 12 september 2012; 14 september 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012; 6 maart 2013.

¹⁷⁰ Notitie van de dienst Jeugd Onderwijs en Samenleving aan de wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs d.d. 24 januari 2007.

¹⁷¹ Zie tevens notitie OBR, d.d. 31 maart 2011, Overeenkomst structurering planmatig onderhoud en onderhoudsbudget.

¹⁷² Advies van het OBR op de concept agendapost van JOS 'doordecentralisatie onderhoud schoolgebouwen voor primair onderwijs en regionale expertisecentra', ongedateerd.

¹⁷³ Advies van het OBR op de concept agendapost van JOS 'doordecentralisatie onderhoud schoolgebouwen voor primair onderwijs en regionale expertisecentra', ongedateerd.

¹⁷⁴ Interviews 20 februari 2012; 21 mei 2012; 4 juli 2012; 12 september 2012; 14 september 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012; 6 maart 2013.

Het college werkt momenteel aan twee initiatieven waarmee zij het gewenste inzicht in de staat van onderhoud wel zou kunnen krijgen, namelijk door middel van het samenstellen van een top-150 van aandachtspanden en het instellen van een zogeheten onderhoudsmonitor.

In hoofdstuk twee is al beschreven dat de quick scan een belangrijke rol zal gaan spelen bij het meerjarenplan onderwijshuisvesting 2015-2025, namelijk bij het samenstellen van een top-150 van aandachtspanden waar onderhoud echt noodzakelijk is (zie paragraaf 2-5-4). Hoewel de quick scan dus aanvankelijk plaats heeft gemaakt voor het systeem van de MOP's, krijgt de quick scan nu, ruim acht jaar later, echter weer een belangrijke rol. Aan de hand van de quick scan wordt er namelijk een overzicht gemaakt van de gebouwen die destijds een cijfer '3' of '4' scoorden en waarvan bij de gemeente en de betrokken schoolbesturen het vermoeden bestaat dat er sindsdien weinig aan onderhoud is gedaan. De staat van onderhoud van deze schoolgebouwen wordt in samenspraak met de schoolbesturen opnieuw tegen het licht gehouden. Deze inventarisatie moet helpen bij het vaststellen van de prioriteiten voor het onderwijshuisvestingsbudget in de toekomst.

Daarnaast werkt het college op verzoek van de raad aan het instellen van een zogeheten onderhoudsmonitor (zie paragraaf 2-5-5 en 6-3-2). Daarmee zou het college inzicht moeten krijgen in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen.

Willen deze initiatieven het gewenste inzicht in de staat van onderhoud wél bieden én blijven bieden dan is het noodzakelijk dat alle gebouwen opnieuw worden geïnspecteerd en dat de staat van onderhoud regelmatig wordt gemonitord.

Bij het opnieuw uitvoeren van inspecties bij alle Rotterdamse schoolgebouwen – of die nu plaatsvinden in het kader van de top-150 of in het kader van de onderhoudsmonitor – gaat het vanzelfsprekend om hoge kosten. Alleen al met de directievoering en een steekproefsgewijze controle van de MOP's door het bureau FD Advies was al een bedrag van € 70.000 gemoeid.¹⁷⁵ Gezien de huidige financieel-economische omstandigheden is het niet duidelijk of en in welke mate alle scholen opnieuw zullen en kunnen worden geschouwd.¹⁷⁶ Ten aanzien van het gebruik van de quick scan voor de top-150 van schoolgebouwen is door ambtenaren van Jeugd en Onderwijs reeds aangegeven dat de schoolgebouwen niet opnieuw zullen worden geïnspecteerd.¹⁷⁷ Bij het ambtelijk wederhoor is gebleken dat deze informatie is achterhaald. Er wordt niet meer gesproken over slechte panden maar over 'aandachtspanden' en het gaat niet meer om een top 100 maar om een top 150. De 150 aandachtspanden zijn in de periode juni-juli 2013 allemaal opnieuw geschouwd en beoordeeld op een aantal criteria. Dit leverde een top 150 op rangorde op. De rekenkamer heeft deze schouwen niet getoetst maar acht het logisch dat deze schouwen het inzicht van het college in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen hebben verbeterd.

¹⁷⁵ Opdrachtbevestiging Jeugd, Onderwijs en Samenleving aan FD Advies, d.d. 16 april 2008.

¹⁷⁶ Interviews 21 mei 2012; 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 7 november 2012 (2 maal).

¹⁷⁷ Presentatie Onderwijshuisvesting 2013 voor de schoolbesturen, 24 januari 2013; Interview 6 maart 2013.

4-4 selectie scholen

4-4-1 vooraf

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het bij de gemeente ontbreekt aan informatie waarmee een adequaat beeld van de feitelijke staat van onderhoud mogelijk is. Om toch inzicht te krijgen in de huisvestingssituatie van de Rotterdamse schoolgebouwen en de problemen die zich daarbij voordoen, heeft de rekenkamer 37 scholen geselecteerd waarnaar nader onderzoek is gedaan. Van deze scholen is in de eerste plaats alle bij de gemeente beschikbare documentatie over de huisvestingssituatie opgevraagd. Vervolgens zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke schoolbesturen. Tot slot zijn bij tien scholen ook bezoeken ter plaatse afgelegd en interviews gehouden met de verantwoordelijke schooldirecteuren.

In de onderzoeksverantwoording, die is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport, is beschreven op grond van welke criteria de rekenkamer deze scholen heeft geselecteerd en de werkwijze die de rekenkamer heeft gehanteerd bij het verzamelen van de gegevens. In de volgende paragraaf worden enkele algemene kenmerken van de geselecteerde scholen beschreven.

4-4-2 kenmerken geselecteerde scholen

De rekenkamer heeft 37 scholen bestudeerd, verdeeld over acht schoolbesturen die gevestigd zijn in twaalf deelgemeenten. In drie gevallen betrof het een school voor speciaal basisonderwijs. In tabel 4-5 is voor deze scholen opgenomen van welk schoolbestuur ze onderdeel uitmaken, in welke deelgemeente de school gevestigd is alsmede de omvang van de school naar het aantal leerlingen.

tabel 4-5: kenmerken geselecteerde scholen (N=37)

schoolbestuur¹⁷⁸	aantal
BOOR	17
RVKO	8
St. PCBO Rotterdam-Zuid	5
Kind en Onderwijs	3
5maalO	1
VVOGG	1
Stichting Interconfessioneel Onderwijs Rotterdam	1
BAO PC&O ¹⁷⁹	1
deelgemeente	aantal
Charlois	2
Delfshaven	4
Feijenoord	6
Hillegersberg-Schiebroek	5
Hoogvliet	3

¹⁷⁸ De afkortingen zijn opgenomen in bijlage vier.

¹⁷⁹ Het schoolbestuur BAO PC&O heeft de overeenkomst structurering planmatig onderhoud niet ondertekend. Financiering van het buitenonderhoud verloopt bij dit schoolbestuur dus niet via de MOP's, maar via de jaarlijkse aanvraagcyclus.

IJsselmonde	5
Kralingen-Crooswijk	1
Noord	3
Overschie	1
Prins Alexander	5
Rozenburg	1
Stadscentrum	1
omvang	aantal (N=36)¹⁸⁰
klein (<100)	3
middelgroot (100-400)	28
groot (>400)	5

Deze scholen betrekken tezamen 55 gebouwen. In tabel 4-6 is het bouwjaar van deze schoolgebouwen opgenomen.¹⁸¹

tabel 4-6: bouwjaar schoolgebouwen selectie (N=55)

bouwjaar	aantal scholen
voor 1920	3
1920-1940	9
1940-1960	5
1960-1980	18
1980-2000	13
na 2000	2
onbekend	5

resultaten quick scan

In tabel 4-7 is voor de schoolgebouwen uit de selectie aangegeven hoe ze scoorden op de quick scan uit 2005/2006.

tabel 4-7 : resultaten quick scan selectie scholen (N=55)

categorie	aantal gebouwen
categorie 1 zeer goed/hogwaardig: "niets aan doen"	2
categorie 2 goed: "puntjes op de 'i' zetten"	20
categorie 3 redelijk: "meerdere zaken aanpakken"	20
categorie 4 matig: "afstoten of integraal oppakken"	2
onbekend	11

¹⁸⁰ Deze gegevens zijn gebaseerd op de leerlingprognoses van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (2012a; 2012b), telling per 1 oktober 2011. Eén school uit de selectie van de rekenkamer ontbreekt in deze gegevens. Het betreft basisschool De Fontein (Kind & Onderwijs).

¹⁸¹ Van vijf gebouwen is het bouwjaar onbekend. De reden hiervoor is dat ofwel de MOP ontbreekt, ofwel van de school geen quick scan beschikbaar was waardoor het bouwjaar niet kon worden vastgesteld.

Van elf gebouwen was er geen quick scan beschikbaar. Daarvoor zijn verschillende redenen. Zo is één van de scholen uit de selectie gevestigd in de deelgemeente Rozenburg. Ten tijde van de quick scan was Rozenburg echter nog een zelfstandige gemeente en geen deelgemeente van Rotterdam. De betreffende school is daarom ook niet meegenomen in de quick scan. Ook zijn er scholen sindsdien van gebouw gewisseld waardoor de quick scan resultaten van toen inmiddels niet meer relevant zijn.

Het bovenstaande laat zien dat het merendeel van de gebouwen destijds werd ingedeeld in categorie 2 of 3. De belangrijkste aandachtspunten destijds betroffen de mogelijkheden tot ventileren, de ouderdom van de verwarmingsinstallatie en elektrotechnische installaties en de staat van het sanitair. Ook is uit de quick scan naar voren gekomen dat bij betrekkelijk veel scholen de kozijnen in een slechte staat waren.

4-5 bevindingen analyse selectie

4-5-1 inleiding

In deze paragraaf worden de bevindingen beschreven van de analyse van de huisvestingssituatie van de 37 scholen uit de selectie van de rekenkamer. Dat gebeurt op basis van documentatie afkomstig van de gemeente, interviews met ambtenaren van de diensten Jeugd en Onderwijs en Stadsontwikkeling, schoolbesturen en schooldirecteuren en waarnemingen ter plaatse tijdens tien bezoeken aan scholen uit de selectie. De huisvestingssituatie van de scholen is aan de hand van een drietal onderwerpen in kaart gebracht. Dit zijn:

- de visie van de schoolbesturen en directeuren over de staat van onderhoud;
- het beleidsproces onderwijshuisvesting;
- de problematiek rond multifunctionele accommodaties.

4-5-2 staat van onderhoud volgens de schoolbesturen en directeuren

De geïnterviewde schoolbesturen geven aan dat zij zelf redelijk op de hoogte zijn van de staat van onderhoud van hun schoolgebouwen. Niettemin is het beeld dat zij zelf van hun gebouwen hebben ook niet volledig. Tegelijkertijd geven de schoolbesturen aan dat zij het een taak van de gemeente vinden om de staat van onderhoud van de schoolgebouwen in kaart te brengen. Mede gezien de hoge kosten die met nieuwe schouwen gemoeid zijn, voeren de schoolbesturen zelf geen volledige schouwen van hun schoolgebouwen uit. Ten aanzien van de staat van onderhoud stellen de geïnterviewden dat door ontoereikende financieringsmogelijkheden onderhoudswerkzaamheden onnodig lang blijven liggen waardoor de schoolgebouwen niet altijd in een goede staat van onderhoud verkeren en de gemeente haar doelstelling om de schoolgebouwen te laten voldoen aan conditieniveau 3 van NEN-norm 2767 niet kan realiseren. Veelgehoorde onderhoudsproblemen zijn de staat van de kozijnen, de mogelijkheden tot isolatie, de ouderdom van de cv installaties en de staat van het sanitair. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat niet de behoefte aan onderwijshuisvesting, maar het beschikbaar gestelde budget kaderstellend is voor het onderwijshuisvestingbeleid.

In paragraaf 4-4 is geconcludeerd dat het bij het college ontbreekt aan inzicht in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen. In de interviews met vertegenwoordigers van de schoolbesturen en schooldirecteuren is daarom aandacht

besteed aan de vraag in hoeverre zij zelf inzicht hebben in de staat van onderhoud van hun schoolgebouwen en hoe zij aankijken tegen de kwaliteit van de schoolgebouwen.

inzicht in de staat van onderhoud

Gevraagd naar in hoeverre de schoolbesturen zelf inzicht hebben in de kwaliteit van hun schoolgebouwen, geven de geïnterviewde vertegenwoordigers van de schoolbesturen aan dat zij wel een redelijk zicht hebben op de staat van onderhoud van hun schoolgebouwen, maar dat dit zicht ook niet volledig is.¹⁸² De meeste schoolbesturen inventariseren jaarlijks (een deel van) hun gebouwenvoorraad. Gemiddeld hebben alle besturen dan elke twee jaar een totaalbeeld van de kwaliteit van hun schoolgebouwen. De schoolbesturen inventariseren de staat van de gebouwen meestal niet zelf, maar besteden dit uit aan gespecialiseerde bedrijven. Zo werkt het schoolbestuur de RVKO samen met het bedrijf WPS scholenbeheer dat voor diverse schoolbesturen in en rond Rotterdam het beheer en onderhoud van de schoolgebouwen regelt.¹⁸³ Ook geven de geïnterviewde vertegenwoordigers van de schoolbesturen aan dat het geen schouwen of metingen conform de NEN-methodiek betreft, maar eerder een inschatting van de kwaliteit van verschillende onderdelen van het gebouw. Deze inventarisatie is bovendien breder dan alleen het onderhoud waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Schoolbesturen zijn immers verantwoordelijk voor de binnenkant van het gebouw.

Gegeven de situatie dat de MOP's dateren uit 2007 en sindsdien niet zijn herijkt, is aan de schoolbesturen de vraag voorgelegd waarom zij niet zelf de conditie van hun gebouwen aan de hand van een NEN-meting in kaart (laten) brengen. De schoolbesturen hebben daarop aangegeven dat zij het als een verantwoordelijkheid van de gemeente beschouwen om de staat van onderhoud in kaart te brengen. Het economisch eigendom van het merendeel van de schoolgebouwen ligt immers bij de gemeente. Met andere woorden: bij beëindiging van het gebruik van het gebouw door het schoolbestuur komt het eigendom van het gebouw weer in handen van de gemeente. Bovendien zijn met nieuwe schouwen, zoals eerder opgemerkt, grote kosten gemoeid. Met het oog op mogelijke doordecentralisatie van het onderhoud naar de schoolbesturen in 2015, zijn de besturen van mening dat de gemeente ervoor moet zorg dragen dat er kwalitatief goede gebouwen worden overgedragen.¹⁸⁴

onderhoudsproblematiek

Hoe kijken de schoolbesturen en schooldirecteuren nu tegen de kwaliteit van hun gebouwen aan?

Volgens verschillende betrokkenen bestaat het Rotterdamse scholenbestand uit betrekkelijk oude schoolgebouwen.¹⁸⁵ Oudere schoolgebouwen hebben zowel voor- als nadelen. Voordeel daarvan is dat scholen veelal ruim zijn gebouwd, met brede gangen en ruime lokalen. Nadeel is dat deze gebouwen niet altijd voldoen aan de eisen die tegenwoordig aan het onderwijs worden gesteld. Het kader hieronder bevat daarvan een voorbeeld.

¹⁸² Interviews 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012 (2 maal); 6 maart 2013.

¹⁸³ Interviews 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 6 maart 2013. Zie tevens <http://www.wps-scholenbeheer.nl/>.

¹⁸⁴ Interviews 2 juli 2012; 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012 (2 maal); 6 maart 2013.

¹⁸⁵ Interviews 11 juli 2012; 7 november 2012 (2 maal).

Van Brienoordschool

De Van Brienoordschool werd in 1990 opgericht na een fusie tussen de christelijke basisschool Wilhemina en de openbare basisschool De Bever. De school is momenteel gevestigd in twee gebouwen. Het hoofdgebouw dateert uit 2003 en is toen volledig aangepast aan de eisen die tegenwoordig aan het onderwijs worden gesteld. De dependance van de school is gevestigd in een pand uit 1921. Hoewel dit gebouw een mooie karakteristieke uitstraling heeft en ruimer is opgezet dan het hoofdgebouw uit 2003, heeft de leeftijd van het gebouw ook gevolgen voor de aanpassingen die aan het gebouw kunnen en mogen worden gedaan. Zo mag het aangezicht van het gebouw niet zonder meer worden aangepast. Ook zijn de mogelijkheden beperkt om het gebouw aan te passen om er met behulp van digitale middelen onderwijs te geven. Om dat mogelijk te maken, zouden ook de elektrische installaties en de bekabeling en dergelijke moeten worden vernieuwd. Voor een dergelijk oud gebouw betekent dat vanzelfsprekend een zeer grote kostenpost.¹⁸⁶

Ook zijn oudere schoolgebouwen veelal onderhoudsintensief. Veelgehoorde problemen zijn:

- staat van de kozijnen: houten kozijnen die zijn aangetast door wind en regen;
- isolatie: veel schoolgebouwen zijn nog uitgerust met enkel glas. In combinatie met slechte kozijnen veroorzaakt dit veel energieverlies, tocht en vochtdoorslag en daardoor ook schimmelvorming;
- verouderde cv installaties;
- staat van het sanitair;
- funderingsproblemen;
- in sommige scholen is nog asbest aanwezig.

De geïnterviewde schoolbesturen en schooldirecteuren geven aan dat er door ontoereikende financieringsmogelijkheden veel onderhoudswerkzaamheden onnodig lang blijven liggen waardoor schoolgebouwen niet altijd in een goede staat van onderhoud verkeren. Zo stelt een directeur dat het gebouw waarin zijn school gehuisvest is 'in een acceptabele staat verkeert om er onderwijs in te geven'. Tegelijkertijd maakt hij zich zorgen over het dak van het gebouw dat eigenlijk moet worden vervangen, maar waarvoor geen financieringsmogelijkheden zijn, omdat de gemeente er geen budget voor heeft.¹⁸⁷ Een andere directeur geeft haar schoolgebouw een '7', maar geeft aan dat er naar haar mening structureel te weinig geld beschikbaar is voor het onderhoud, waardoor er wel eens werkzaamheden blijven liggen.¹⁸⁸ Tot slot een directeur die zijn gebouw in NEN-normen een 'een krappe 3' geeft:

*'De situatie is werkbaar, maar dat komt vooral omdat het nog geen winter is. In de winter is het in het kleuterlokaal twaalf graden.'*¹⁸⁹

Overigens gaat het bij de genoemde problemen lang niet altijd over onderhoudsproblemen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Zo worden er veel opmerkingen gemaakt over het interieur, de uitstraling van het gebouw, kapotte

¹⁸⁶ Interview 13 november 2012.

¹⁸⁷ Interview 2 juli 2012.

¹⁸⁸ Interview 31 augustus 2012.

¹⁸⁹ Interview 6 november 2012.

deurklinken en de opbergmogelijkheden in gebouwen. Niettemin heeft de rekenkamer ook een aantal gebouwen bestudeerd waarvan het onderhoud aan de buitenkant sterk te wensen overlaat. In het kader hieronder worden daarvan twee voorbeelden gegeven.

Zalplaatschool

De Zalplaatschool werd in 1967 opgericht. De school beschikt over een hoofdgebouw en een dependance. Beide gebouwen zijn van het MUWI-type. In de quick scan uit 2005 werd ten aanzien van het hoofdgebouw opgemerkt dat de school aan de buitenkant in zeer slechte staat verkeerde. De problemen betroffen met name de staat van de kozijnen en de staat van de buitengevel (zie foto's A en B). Ook het gebouw waarin de dependance gevestigd is scoorde destijds al matig. De problematiek rond de Zalplaatschool is al langer bekend. Tijdens de behandeling van het IHP 2012-2015 in de gemeenteraad in december 2011 werd de school door een van de raadsleden omschreven als 'een school uit de derde wereld'.¹⁹⁰ Volgens het geïnterviewde schoolbestuur waren de kozijnen op punten zo slecht dat ze vastgeschroefd zijn om te voorkomen dat ze eruit vallen.¹⁹¹ Inmiddels heeft de school nieuwbouw toegezegd gekregen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport stond op de website van de school te lezen dat er voor de zomervakantie van 2013 een ruimtelijk programma van eisen ten aanzien van de nieuwbouw zou worden opgesteld. De nieuwbouw zou dan in het schooljaar 2014-2015 tot stand moeten komen.¹⁹²



foto A

foto B

Fridtjof Nansen

De Fridtjof Nansenschool bestaat sinds 1968 en is gevestigd in een schoolgebouw uit datzelfde jaar. De school heeft 12 lokalen waar voor ongeveer 300 leerlingen onderwijs wordt verzorgd. Tijdens de quick scan uit 2005 werd de staat van onderhoud van het schoolgebouw als matig gescoord wat tot afstoten of integraal opknappen zou moeten leiden. Die score was gebaseerd op de mogelijkheden tot ventilatie, de ouderdom van de verwarmingsinstallaties, de staat van het sanitair en de kleedruimten in de gymzaal.

De rekenkamer bezocht de school in september 2012. Toen bleek dat het onderhoud van het gebouw op een aantal punten niet voldeed. Bij verschillende kozijnen was sprake van – soms ernstige – houtrot (zie foto C en D). Gecombineerd met de grote raampartijen die de school heeft en enkele beglazing, betekent dit dat het er soms erg tocht. Bovendien leidt dit bij veel regen en harde wind tot

¹⁹⁰ Notulen raadsvergadering 15 december 2011, p. 1000.

¹⁹¹ Interview 1 november 2012.

¹⁹² <http://www.zalplaatschool.nl/zalminfo10mei2013/>.

vochtdoorslag en schimmelvorming aan de binnenzijde van de kozijnen (zie foto E). In juni 2012 was een van de bovenraampjes uit het kozijn gevallen. Tijdens het bezoek van de rekenkamer was dit nog niet hersteld en was het raam vastgeplakt met ducttape (zie foto F).



Deze voorbeelden zijn bekend bij de gemeente en ook verklaarbaar. Zo is het onderhoud aan de Zalmplaatschool uitgesteld, omdat er sprake van was dat deze school een MFA zou worden waarvoor nieuwbouw zou worden gerealiseerd. Later was dit toch weer niet het geval en moest alsnog naar een oplossing worden gezocht. De voorbeelden laten wel zien dat mede door dit soort oorzaken leerlingen in scholen worden gehuisvest die langdurig niet aan de eisen voldoen.

In hoofdstuk drie alsmede in paragraaf 4-4-5 werd al opgemerkt dat het investeringskader voor nieuwe huisvesting enerzijds en het budget voor onderhoud anderzijds gefixeerd is op respectievelijk € 30 miljoen en € 4,3 miljoen per jaar. Van beide bedragen is echter bekend dat dit minimumbedragen zijn omdat de ruimte in de begroting van de gemeente ontbreekt.¹⁹³ Niet de onderhoudsbehoefte, maar het budget is daarmee kaderstellend geworden voor de huisvesting van scholen. Volgens verschillende betrokkenen betekent het te krappe budget voor onderhoud dat de gemeente conditioniveau 3 als doelstelling niet kan realiseren.¹⁹⁴ Twee respondenten daarover:

‘NEN-niveau 3 dateert uit de periode dat er geld genoeg was, dat is niet langer het geval.’¹⁹⁵

‘Het onderwijshuisvestingsbeleid is te veel gericht op kostenreductie en niet op verbetering van de staat van onderhoud.’¹⁹⁶

Een gevolg hiervan is dat schoolbesturen veel aanpassingen en verbouwingen uit eigen middelen (voor)financieren, hoewel dat niet altijd mag.¹⁹⁷ Op grond van artikel 148 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo) mogen scholen namelijk de financiering die zij vanuit het Rijk krijgen in de lumpsumvergoeding niet uitgeven aan huisvestingsvoorzieningen anders dan kosten die nodig zijn voor de materiële instandhouding van het gebouw.

¹⁹³ Zie tevens Integraal Huisvestingsplan 2012-2015, p. 14, zie tevens Begroting Gemeente Rotterdam 2010, p. 194.

¹⁹⁴ Interviews 20 februari 2012; 21 mei 2012; 4 juli 2012; 12 september 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012; 6 maart 2013.

¹⁹⁵ Interview 7 november 2012.

¹⁹⁶ Interview 1 november 2012.

¹⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 293, nr. 74.

4-5-3 beleidsproces onderwijshuisvesting

Het onderwijshuisvestingsbeleid houdt nog onvoldoende rekening met ontwikkelingen op de langere termijn. Daardoor wordt er soms te laat ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, zoals groei, en moeten er tijdelijke oplossingen worden gezocht voor de huisvesting van leerlingen. Daarnaast duren procedures voor het aanvragen van voorzieningen vaak lang en wisselen beleidsprioriteiten tussentijds. Gevolg hiervan is dat scholen vaak lang op onderhoudsvoorzieningen moeten wachten, dat er veel onvrede ontstaat bij scholen en ouders van leerlingen en dat er niet altijd voor de meest efficiënte oplossingen wordt gekozen.

In hoofdstuk twee is beschreven dat het onderwijshuisvestingsbeleid verloopt in een jaarlijkse cyclus. Schoolbesturen dienen in jaar 0 aanvragen in voor het jaar 0+1. Aan het einde van jaar 0 wordt een besluit genomen over toekenning van de aanvraag. Indien de aanvraag wordt toegekend, kan in het begin van jaar 0+1 worden begonnen met de uitvoering. Kenmerkend voor het onderwijshuisvestingsbeleid is dat daarmee per definitie (slechts) één jaar vooruit wordt gekeken. Uit de dossieranalyse van de rekenkamer komt naar voren dat in het onderwijshuisvestingsbeleid nog onvoldoende rekening wordt gehouden met ontwikkelingen op de langere termijn. Dit leidt ertoe dat er soms te laat wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en soms voor inefficiënte oplossingen wordt gekozen.

Verschillende respondenten vertellen het verhaal dat hun school na een periode van krimp een sterke groei heeft doorgemaakt waardoor het gebouw snel te klein wordt.¹⁹⁸ Scholen dienen dan een aanvraag voor uitbreiding bij de gemeente in. Aanvragen voor uitbreiding worden onder andere beoordeeld aan de hand van de ruimtebehoefte van de school. De ruimtebehoefte per school wordt bepaald aan de hand van een vaste formule waarbij het aantal leerlingen dat op 1 oktober van elk jaar op de school is ingeschreven, bepalend is.¹⁹⁹ Hoewel de school zelf al ruimtegebrek prognosticeert, houdt de gemeente veelal vast aan deze zogenoemde 1 oktober telling op basis waarvan de school wellicht nog niet in aanmerking komt voor uitbreiding. Op basis van de gemeentelijke telling wordt een aanvraag voor uitbreiding dan afgewezen, terwijl als de school eenmaal volgens deze telling al te groot is, het al te laat is. Daar waar de gemeente wel rekening houdt met prognoses op de langere termijn, zorgt het tekortschietende budget er soms voor dat huisvestingsaanvragen niet kunnen worden gerealiseerd. Daarmee loopt het beleid achter de feiten aan.

Op het moment dat het ruimtegebrek zich voordoet, worden vervolgens tijdelijke oplossingen gezocht in de huur en/of plaatsing van noodlokalen, zoals portocabins, het (mede)gebruik van lokalen in een ander schoolgebouw en het ombouwen van aula's of de lerarenruimte tot lokalen. Dit leidt echter vaak tot onvrede bij ouders en personeel. Leraren zijn de ruimte kwijt om te ontspannen of zich rustig voor te bereiden op de les, ouders moeten bijvoorbeeld met verschillende kinderen pendelen tussen twee gebouwen en kinderen die al zelfstandig naar school konden, moeten opeens weer worden gebracht, omdat het 'nieuwe' schoolgebouw in een andere wijk staat. Een voorbeeld:

de Bergse Zonnebloem

¹⁹⁸ Interviews 16 mei 2012; 26 september 2012; 20 november 2012; 3 december 2012.

¹⁹⁹ Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs Rotterdam 2012, bijlage 3, Deel B, p. 36.

De openbare Daltonschool de Bergse Zonnebloem ligt in de wijk Hillegersberg-Zuid. In 1998 beoordeelde de Onderwijsinspectie de Bergse Zonnebloem als een zwakke school en concludeerde dat er verbeteringen nodig waren om de onderwijskwaliteit op peil te brengen. Dit alles had tot gevolg dat het aantal leerlingen in die periode sterk terugliep (van 176 in 1997 tot 137 leerlingen in 2002).²⁰⁰ Vanaf 1999 is de school aan de slag gegaan om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Als gevolg van die kwaliteitsimpuls is de school weer aantrekkelijker geworden voor de omgeving. Een omslag vond plaats rond 2003-2004 en vanaf ongeveer 2005 is een groei van het aantal leerlingen te zien. Deze groei had tot gevolg dat de school vanaf het schooljaar 2009/2010 met het ruimtegebrek van 1 lokaal zou worden geconfronteerd, het jaar daarop 2 lokalen, enzovoort. Over het geprognosticeerde ruimtegebrek heeft de school, naar eigen zeggen vanaf 2007 overleg gevoerd met de gemeente.²⁰¹

Hoewel het voormalige Jeugd, Onderwijs en Samenleving het ruimtegebrek wel erkende en ook 'nijpend' noemde, werd een aanvraag voor uitbreiding met zeven lokalen in 2009 op financiële gronden afgewezen.²⁰² Ondertussen werd het ruimtegebrek steeds nijpender. Daar komt bij dat de onderhoudsstaat van het schoolgebouw ook te wensen over laat. De school is gehuisvest in een pand uit 1928. De fundering dient te worden hersteld en het schoolgebouw voldoet niet meer aan de moderne eisen omtrent isolatie. Zo heeft het gebouw geen dubbel glas, waardoor de energiekosten hoog oplopen. Ook heeft de school regelmatig last van lekkages waarvoor vooralsnog geen structurele oplossingen zijn gevonden. Vanaf 2009 zijn wel enkele tijdelijke oplossingen toegewezen. Zo zijn er twee noodlokalen gebouwd door de aula en de lerarenkamer op te splitsen. In een latere fase zijn er ook nog ventilatoren aangebracht om het binnenklimaat te bewaken. Later dat jaar kreeg de Bergse Zonnebloem een schoolgebouw toegewezen aan de andere kant van de snelweg (A20) in de wijk Noord dat leeg kwam te staan. De bedoeling hiervan was het ruimtegebrek tijdelijk op te vangen. Volgens de directeur van de school veroorzaakte dit veel onvrede bij ouders van leerlingen die hun kind opeens in een andere wijk naar school moesten brengen. Extra wrang was dat er vlakbij het huidige schoolgebouw een gebouw met 5 lokalen leeg stond. Volgens het schoolbestuur was dat gebouw voor een relatief gering bedrag (namelijk 500.000 euro) om te bouwen om het geschikt te maken voor de Bergse Zonnebloem. Dit gebouw werd echter toegewezen aan een andere school.

In 2010 heeft de school opnieuw een aanvraag voor uitbreiding en tevens funderingsherstel ingediend. De medezeggenschapsraad van de school is zeer actief en heeft tijdens de behandeling van het huisvestingsprogramma in de commissie JOCS ingesproken en benadrukt dat uitbreiding en funderingsherstel noodzakelijk waren. Uiteindelijk zijn zowel de uitbreiding als het funderingsherstel toegekend in het huisvestingsprogramma 2011. Daarvoor werd een bedrag van € 3 miljoen ter beschikking gesteld. Naar verwachting starten de bouwwerkzaamheden in 2014, zeven jaar na dato.

Soms wordt de oplossing voor het ruimtegebrek gezocht in het medegebruik van lokalen in het gebouw van een andere school. Voor veel scholen, zeker voor scholen van verschillende signatuur, is dit een onwenselijke situatie omdat scholen veelal verschillen qua lestijden en onderwijsconcepten.²⁰³ Ook bestaat er bij de scholen vrees voor concurrentie wanneer een goed lopende en een minder goed lopende school bij elkaar intrekken.

²⁰⁰ Onderwijsinspectie periodiek kwaliteitsonderzoek de Bergse Zonnebloem 2003, p. 7.

²⁰¹ Interview 16 mei 2012.

²⁰² Beschikking 09.2036.

²⁰³ Interviews 12 april 2012; 23 april 2012; 16 mei 2012; 26 september 2012; 6 november 2012; 20 november 2012; 3 december 2012.

Een ander voorbeeld van de nadruk op korte termijn oplossingen is dat aanvragen soms worden afgewezen omdat op dat moment de noodzaak ontbreekt, terwijl ingrijpen op een eerder moment op de langere termijn een efficiëntere oplossing blijkt te zijn. In het kader hieronder wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

onderhoud dak De Akkers

Deze school heeft in 2006 onderhoud voor het dak aangevraagd omdat de dakbedekking in zeer slechte conditie zou verkeren.²⁰⁴ Die aanvraag werd ook onderbouwd met een bouwkundige rapportage, foto's en een offerte ad € 158.151 (incl. btw). Deze aanvraag werd afgewezen omdat volgens JOS het dak niet in een dergelijk slechte staat verkeerde dat het onderhoud nodig was. Een jaar later raakte het dak door een storm echter in zo'n slechte staat dat het hele dak gerenoveerd moest worden voor een bedrag van € 273.041,06, ruim een ton meer. Het geeft te denken dat als het dak in 2006 was aangepakt, de storm geen of een minder groot effect op het dak zou hebben gehad en het duurdere onderhoud niet nodig was geweest.

Naast het onvoldoende inspelen op toekomstige ontwikkelingen, is het de rekenkamer opgevallen dat procedures vaak erg lang duren. Een risico daarvan is dat inzichten, opvattingen en beleidsprioriteiten tussentijds kunnen wijzigen.²⁰⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval met de plannen voor de aanpak van MUWI-scholen alsook met de ontwikkeling van MFA's, een ontwikkeling die inmiddels enigszins is gestagneerd.²⁰⁶ Als gevolg hiervan moeten scholen vaak erg lang wachten voordat zij financiering krijgen om noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. In het kader hieronder wordt daarvan een voorbeeld gegeven.

Petrus Datheen

De Petrus Datheen school bestaat sinds 1927. Het schoolgebouw dateert uit de jaren zestig van de vorige eeuw en behoort tot de categorie van de zogeheten MUWI-schoolgebouwen. Uit de quick scan kwam destijds naar voren dat het gebouw op een aantal punten zeer slecht scoorde. Dat betrof onder andere het sanitair, de CV-installatie, de elektra en de staat van de kozijnen. Naar aanleiding van de quick scan werd het schoolgebouw ook expliciet genoemd in het IHP 2006-2010 als school die in aanmerking zou moeten komen voor renovatie.²⁰⁷ In 2007 kreeg de school dan ook een voorbereidingskrediet toegezegd van € 88.313 om een plan te maken voor de renovatie van het gebouw.²⁰⁸ Dit krediet werd echter op 14 juli 2008 door JOS ingetrokken. Aangegeven werd dat de beschikking niet langer relevant is en komt te vervallen. In een brief van 6 februari 2009 werd aansluitend opgemerkt dat renovatie of nieuwbouw van de MUWI scholen in een apart project gefaseerd zal worden uitgevoerd. Dat project is er echter nooit gekomen.

Hoewel grootschalig onderhoud dus nodig was, werd ook op de inmiddels opgestelde MOP pas vanaf 2017 geld gereserveerd voor grootschalig onderhoud. Op 10 maart 2009 ontving het schoolbestuur zelfs een brief van de gemeente dat het bedrag voor onderhoud op de MOP op nul was gesteld. In reactie daarop heeft de school de gemeente een brief geschreven (dd 15 juli 2009) waarin de ernst van de

²⁰⁴ Tot de invoering van de MOP's in 2008 werden aanvragen voor onderhoud via de jaarlijkse cyclus van het huisvestingsprogramma behandeld.

²⁰⁵ Zie tevens VNG (2010). *Fris alternatief, of oude wijn in nieuwe zakken? (Of 'Hoe fris is het alternatief?').*

²⁰⁶ Oberon (2012). *Trends in onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon, p. 15 e.v.

²⁰⁷ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, p. 20.

²⁰⁸ Beschikking 06.10706.

situatie en de noodzaak van onderhoud werden benadrukt. Dit werd bovendien onderbouwd door middel van diverse foto's van de staat van het onderhoud. Volgens het schoolbestuur werden ongeveer in dezelfde periode brandweerinspecties uitgevoerd bij diverse MUWI- scholen in Rotterdam. Deze scholen zijn veelal gebouwd met zachtboardplafonds die brandgevaarlijk zijn. Volgens de schooldirectie heeft de brandweer zelfs gedreigd met sluiting van de school totdat de plafonds waren vervangen. Omdat dit bij meerdere scholen het geval was, heeft de gemeente een project opgestart waarbij de plafonds in meerdere scholen tegelijkertijd zouden worden vervangen. De gemeente zou daarvan de ene helft financieren en de schoolbesturen de andere helft. Een en ander heeft ertoe geleid dat de school uiteindelijk een bedrag van € 100.000 kreeg toegekend voor het wegwerken van achterstallig onderhoud.²⁰⁹ Al met al heeft het ruim drie jaar geduurd voordat het achterstallig onderhoud kon worden aangepakt.

Lange procedures en wisselende beleidsprioriteiten brengen voor schoolbesturen vanzelfsprekend onzekerheid mee. Dit kan ertoe leiden dat schoolbesturen in afwachting van ontwikkelingen zoals nieuwbouw, een MFA of uitbreiding enkel nog instandhoudingsonderhoud aan het gebouw plegen (het hoogst noodzakelijke), maar geen echte verbeteringen aan het gebouw meer aanbrengen. De staat van onderhoud van de gebouwen loopt dan mogelijk verder terug.

4-5-4 problematiek rond multifunctionele accommodaties (MFA's)

De geïnterviewde schoolbesturen en schooldirecteuren zijn over het algemeen niet positief over de gang van zaken rond multifunctionele accommodaties (MFA's). In het bijzonder zijn de financiën en de complexiteit rond de verantwoordelijkheden voor het beheer en het onderhoud van het gebouw punten van zorg.

Zoals eerder in paragraaf 4-2 aangegeven, heeft het college besloten om in deze collegeperiode dertien multifunctionele accommodaties (MFA's) te realiseren. Hoewel de rekenkamer de problematiek rond MFA's niet expliciet heeft onderzocht, zijn er uit dit onderzoek wel enkele dilemma's rondom MFA's naar voren gekomen.

Een multifunctionele accommodatie is, zoals eerder uitgelegd, een samenwerkingsverband tussen verschillende maatschappelijke instellingen, zoals scholen, culturele en welzijnsorganisaties en verenigingen die vanuit één locatie en één gebouw hun voorzieningen aanbieden.

De geïnterviewde schoolbesturen en schooldirecteuren zijn over het algemeen niet positief over de gang van zaken rond MFA's.²¹⁰ De kritiek richt zich in het bijzonder op de financiën en op de complexiteit rond het beheer en de exploitatie van het gebouw.²¹¹

Een eerste punt van zorg is dat door bezuinigingen op subsidies voor culturele en welzijnsorganisaties deze medegebruikers wegtrekken uit de MFA. De scholen die dan achterblijven, draaien grotendeels op voor de kosten voor beheer en onderhoud van de MFA.

²⁰⁹ Beschikking 09.2236.

²¹⁰ Interviews 2 november 2012; 7 november 2012; 20 november 2012.

²¹¹ Zie tevens Oberon (2012). *Trends in onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon, p. 15 e.v.

Voor schoolbesturen is deelname aan een MFA mede daarom financieel vaak ongunstig. Het beheer van de MFA is meestal in handen van het schoolbestuur. Het schoolbestuur draait dan ook op voor de exploitatielasten, zoals de kosten voor elektriciteit en water, schoonmaak, beveiliging en onderhoud. De overige deelnemers betalen daarvoor huur, maar als zij wegvallen komt een groter deel van deze lasten voor rekening van het schoolbestuur. Ook dekt deze huurvergoeding volgens de schoolbesturen zelden de werkelijke kosten. Zo betekent het feit dat er meerdere gebruikers zijn vaak ook dat er eerder slijtage optreedt aan en in het gebouw en als gevolg daarvan hogere kosten voor het binnenonderhoud dat voor rekening van het schoolbestuur komt.²¹² Het kader hieronder geeft hiervan een voorbeeld.

Het Spectrum

Basisschool Het Spectrum is gevestigd in een schoolgebouw uit 2004. Het betreft een MFA waarin ook twee andere basisscholen zijn gevestigd van twee andere schoolbesturen, een instelling die sociaal-cultureel werk verzorgt, een dagverblijf voor mensen met een verstandelijke beperking, een kinderopvang en een woningbouwcorporatie. Door het intensieve gebruik van het gebouw door verschillende gebruikers is het gebouw erg onderhoudsintensief. De directeur vertelt dat er regelmatig materialen uit de gymzaal verdwijnen of kapot gaan en dat deuren en kasten snel beschadigen. Ook raken fietsenstallingen en speeltoestellen op het schoolplein snel beschadigd. En hoewel het schoolplein erg groot en mooi is ingericht met veel groene speelruimte en een grote zandbak, leidt dit ertoe dat de kinderen veel zand en modder mee naar binnen nemen waardoor het interieur van het gebouw niet goed schoon te houden is. Tijdens het bezoek van de rekenkamer aan de school blijkt dat in elk lokaal een bezem staat om de grote hoeveelheden zand aan te vegen. Ook veroorzaakt de modder op het schoolplein verstoppingen van het riool. De andere gebruikers van het gebouw zijn slechts medegebruikers en betalen daarvoor een maandelijkse huurvergoeding, maar dit dekt volgens betrokkenen niet de werkelijke kosten van het onderhoud.

Een ander punt van zorg bij MFA's is de complexiteit rond de verantwoordelijkheden voor het beheer en de exploitatie van het gebouw. Omdat de school meestal de 'vaste' gebruiker van de MFA is, krijgen schooldirecties er veelal ongevraagd een rol als 'vastgoedbeheerder' bij.²¹³ Er moet namelijk worden zorg gedragen voor het openen en sluiten van de gebouwen, vaak ook buiten reguliere schooltijden, de beveiliging en het onderhoud.

Ook kan het open karakter van een MFA problemen met zich brengen. De openheid geeft het gebouw weliswaar zijn charme, maar brengt ook risico's mee voor de veiligheid en toezicht en controle. Zo lopen in de door de rekenkamer bestudeerde scholen alle functies van het gebouw in elkaar over zonder duidelijke afscheidingen of bewegwijzering. Bovendien kan iedereen zo het gebouw in. Voor de verschillende gebruikers is het natuurlijk moeilijk in te schatten voor welke instelling bezoekers komen, laat staan of het bezoekers zijn die helemaal niets in het gebouw te zoeken hebben. Ook geeft een schooldirecteur het voorbeeld dat er soms spullen in de gang in het gebouw staan waarvan het onduidelijk is aan welke gebruiker ze toebehoren.²¹⁴

²¹² Interviews 2 november 2012; 7 november 2012; 20 november 2012.

²¹³ Interviews 2 november 2012; 7 november 2012; 20 november 2012.

²¹⁴ Interview 20 november 2012.

Een probleem waar de geïnterviewde schoolbesturen en directeuren tot slot tegenaan lopen, is de moeizame samenwerking met andere partners in de MFA. Zo kampen de schoolbesturen met vraagstukken als hoe gebruik te maken van de gezamenlijke ruimtes en het maken van afspraken over wie verantwoordelijk is voor de orde en netheid op het schoolplein en in het gebouw.

Waar meerdere scholen onderdeel uitmaken van een MFA, kunnen verschillen in lesroosters en schooltijden bovendien tot afstemmingsproblemen leiden. Zo vertelt een van de geïnterviewde schooldirecteuren dat twee andere scholen die onderdeel uitmaken van 'zijn' MFA een continuooster hebben ingevoerd. Dat betekent dat die scholen 's ochtends eerder beginnen en 's middags ook eerder eindigen en dat de leerlingen op school overblijven. Daarentegen houdt zijn eigen school een klassiek rooster aan met een uur pauze tussen de middag. Concreet betekent dit dat wanneer leerlingen van de ene school pauze hebben en door de gangen lopen, de leerlingen van de andere school gewoon les hebben en afgeleid kunnen worden.²¹⁵ Verschillende geïnterviewden benadrukken in dat kader dat scholen ook elkaars concurrenten zijn. Net als hierboven al kort werd aangestipt ten aanzien van het medegebruik van schoolgebouwen, bestaat er dus ook bij MFA's de vrees dat leerlingen overstappen naar een andere school.

²¹⁵ Interview 20 november 2012.

5 samenwerking, verantwoording en toezicht

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende actoren?
- Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over de budgetten?
- Hoe houdt de gemeente toezicht op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting?

Hoewel de onderzoeksvragen zich richten op een beschrijving van de samenwerking tussen actoren en de bedrijfsvoeringsprocessen in het kader van de verantwoording en het toezicht, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om in dit hoofdstuk een verdiepingslag te maken. De rekenkamer zal bij de beschrijving tevens onderzoeken in welke mate de samenwerking tussen de actoren heeft bijgedragen aan het behalen van de wettelijke taak van de gemeente en de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Daarnaast zal de rekenkamer ook toetsen in hoeverre de verantwoording en toezicht hebben plaatsgevonden conform de daarvoor opgestelde eisen.

De normen en criteria die de rekenkamer hanteert bij de beantwoording van de vragen zijn opgenomen in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen

normen voor samenwerking	criteria	paragraaf
de samenwerking tussen de actoren draagt bij aan de realisatie van de wettelijke zorgplicht ²¹⁶	de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente ten aanzien van de wettelijke zorgplicht zijn vastgelegd.	5-2
de samenwerking tussen de actoren draagt bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen	de gemeente handelt conform de vastgelegde taken en verantwoordelijkheden;	5-3
	knelpunten in de samenwerking worden gesignaleerd; er worden maatregelen genomen; deze maatregelen leiden tot oplossing van de knelpunten.	5-4
de gemeente geeft invulling aan de uitvoering conform artikel 10 van de verordening	er is een op overeenstemming gericht overleg; de schoolbesturen worden tijdig in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze op het concept huisvestingsprogramma kenbaar te maken.	5-2-4
normen voor verantwoording	criteria	paragraaf
er wordt verantwoording afgelegd over de besteding van de gemeentelijke middelen	de verantwoordingseisen zijn eenduidig opgesteld en vastgelegd;	5-5-2
	de verantwoordingseisen zijn gecommuniceerd naar de betrokken actoren;	5-5-2

²¹⁶ Het betreft de wettelijke zorgplicht zoals vastgelegd in de artikelen 91 t/m 112 van de Wpo en artikelen 89 t/m 110b van de Wec.

	de verantwoording wordt afgelegd conform de daarvoor opgestelde eisen.	5-5-3
normen voor toezicht	criteria	paragraaf
de gemeente dient de besteding van de gemeentelijke middelen te controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid	de toezichttaken zijn binnen de gemeente belegd en vastgelegd;	5-2
	de gemeente oefent het toezicht uit conform de beschreven toezichttaken en het toezicht is adequaat;	5-5-4
	er vindt aanvullend onafhankelijk toezicht op de besteding plaats door bijvoorbeeld een accountantscontrole.	5-5-4

In hoofdstuk twee zijn de actoren die betrokken zijn bij het onderwijshuisvestingsbeleid geïntroduceerd. Dit betreft de gemeentelijke diensten J&O en SO enerzijds en de schoolbesturen anderzijds. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5-2 een beschrijving gegeven van de taken en verantwoordelijkheden die zijn belegd bij SO en J&O ná de overdracht van het vastgoed in 2009. Paragraaf 5-3 gaat in op de samenwerking tussen de genoemde gemeentelijke diensten en de schoolbesturen en de knelpunten die zich daarin hebben voorgedaan. De focus zal daarbij liggen op de samenwerking tussen SO en J&O en de gevolgen hiervan voor de schoolbesturen. Daarna volgt in paragraaf 5-4 een beschrijving van de verbeteracties die zijn opgesteld door J&O als oplossing voor de geconstateerde knelpunten. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5-5 afgesloten met een beschrijving van de verantwoordingseisen die aan de schoolbesturen worden gesteld, de mate waarin de schoolbesturen in de praktijk conform die eisen verantwoording afleggen over de ontvangen gemeentelijke middelen en de wijze waarop de gemeente het toezicht daarop in de praktijk invult.

Een belangrijk deel van dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten J&O en SO. Deze beschrijving heeft deels betrekking op de periode waarin beide diensten nog onder een ander naam functioneerden, namelijk als JOS en OBR. Omwille van de leesbaarheid heeft de rekenkamer er echter voor gekozen om de beide diensten onder hun huidige namen, J&O en SO, weer te geven.

5-2 taken en verantwoordelijkheden gemeente

Binnen de gemeente zijn J&O en SO verantwoordelijk voor het beleid en de zorgplicht ten aanzien van onderwijshuisvesting. De taken en verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijshuisvesting zijn vastgelegd in het document 'Rotterdams Vastgoed' en blijken uit jaarplannen van het team OHV. Ook de taken met betrekking tot het toezicht op de besteding van de gemeentelijke middelen voor onderwijshuisvesting zijn vastgelegd en belegd, namelijk bij SO. De gemeente heeft voldaan aan haar wettelijke verantwoordelijkheid om een op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen te organiseren. Dit overleg heeft vorm en inhoud gekregen in het Rotterdams Onderwijs Forum en dit overleg vindt periodiek plaats.

5-2-1 inleiding

Zoals eerder in hoofdstuk twee aangegeven, vond er met ingang van 2009 een overdracht plaats van de vastgoedportefeuille vanuit J&O naar SO. Het jaar 2009 zou gelden als overgangsjaar. Deze overdracht ging gepaard met een overheveling van het personeel vanuit J&O naar SO. Als gevolg van deze overdracht is een nieuwe verdeling

van taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken diensten ontstaan. De taken en verantwoordelijkheden voor de beide diensten zijn vastgelegd in het document 'Rotterdams Vastgoed. Plan van aanpak voor de overdracht van de vastgoedtaken en –functies van JOS en SenR naar OBR'.²¹⁷ In deze paragraaf wordt eerst de gewijzigde situatie beschreven van de verschuiving van de taken en verantwoordelijkheden bij SO en vervolgens bij J&O. De rol van de schoolbesturen, gezien vanuit de verantwoordings-eisen voor de besteding van de ontvangen gelden en de plichten die daarbij worden gesteld, wordt belicht in paragraaf 5-5.

5-2-2 taken en verantwoordelijkheden bij SO

Met de overdracht van het vastgoed werd de directie Vastgoed van SO eigenaar en beheerder van de gehele gemeentelijke vastgoedportefeuille. De onderwijshuisvestingsportefeuille is primair belegd bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed.

De overdracht heeft voor SO tot de volgende wijzigingen in de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de vastgoedportefeuille geleid:²¹⁸

- de eigendomsportefeuille vanuit J&O komt in volledig eigendom van SO;
- SO is verantwoordelijk voor de vastgoedexploitatie en verhuurt de schoolgebouwen vervolgens aan J&O;
- door de overdracht van de eigendomsportefeuille is SO verantwoordelijk gemaakt voor het onderhoud aan casco en gebouwgebonden installaties;²¹⁹
- de claimrechtportefeuille wordt tezamen met een aantal overeengekomen taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan SO. De beheerverantwoordelijkheden ten aanzien van de claimrechtportefeuille zijn:
 - het toekennen van onderhoudsbudgetten aan schoolbesturen;
 - het monitoren van onderhoud aan schoolgebouwen (financieel en technisch).

De afdeling Maatschappelijk vastgoed kent assetmanagers die verantwoordelijk zijn voor het maatschappelijk vastgoed. De afdeling is gebiedsgericht georganiseerd. Dit wil zeggen dat iedere assetmanager een aantal deelgemeenten onder zijn hoede heeft. De beheertaken, zoals hierboven aangegeven, vallen onder de verantwoordelijkheid van de assetmanager. Voor de onderwijshuisvestingsportefeuille is er tijdens dit onderzoek gebleken dat er één accountmedewerker was aangesteld ter ondersteuning van de assetmanager die de deelportefeuille onderwijs beheerde.²²⁰ Deze accountmedewerker is pas vanaf 2012 ingezet om met name de beschikkingen aan schoolbesturen toe te kennen en de controle op de financiële verantwoording van de schoolbesturen uit te voeren. In de periode ervoor werd deze functie niet permanent ingevuld door de reorganisatie en verloop van personeel bij SO. De inhoudelijke inspecties en controle op de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden zijn belegd bij de afdeling technisch beheer. De assetmanager draagt de eindverantwoordelijkheid voor het monitoren van het onderhoud van de schoolgebouwen, maar laat de uitvoering hiervan over aan de deskundigen van de afdeling technisch beheer.

²¹⁷ Rotterdams Vastgoed. Plan van aanpak voor de overdracht van de vastgoedtaken en –functies van JOS en SenR naar OBR, 22 augustus 2008.

²¹⁸ Rotterdams Vastgoed. Plan van aanpak voor de overdracht van de vastgoedtaken en –functies van JOS en SenR naar OBR, 22 augustus 2008, p. 27.

²¹⁹ Met uitzondering van de bestaande afspraak die is gemaakt met de schoolbesturen dat de inrichtingen, verhuizingen en het huurdersdeel van het onderhoud onder de verantwoordelijkheid vallen van het schoolbestuur, zoals opgenomen in het overdrachtsdocument JOS-OBR, 12 november 2008.

²²⁰ Interview 7 november 2012.

De afdeling Vastgoedontwikkeling is verantwoordelijk voor de (her)ontwikkelingsprojecten. Hierbij valt te denken aan nieuwbouw, uitbreiding of renovatie. De overeenkomst die destijds door J&O en SO werd gesloten om de overdracht van het vastgoed te regelen, kende de volgende specifieke afspraken ten aanzien van de ontwikkelingsprojecten:²²¹

- het college van B en W stelt het jaarlijkse huisvestingsprogramma vast en maakt budgetten vrij;
- het college geeft J&O opdracht voor projecten in de initiatiefase tot en met het ruimtelijk-functioneel Programma van Eisen (PvE);²²²
- SO doet in de initiatiefase een bouwkundige haalbaarheidstoets en stelt een kostenraming op. Dit om te voorkomen dat SO een project overgedragen krijgt na de initiatiefase, dat financieel of technisch onhaalbaar is;
- het college geeft SO opdracht voor projecten vanaf het technisch PvE tot en met de realisatiefase;
- het schoolbestuur is bouwheer, tenzij het hiervan afziet. Indien het schoolbestuur afziet van bouwheerschap, is SO bouwheer en verantwoordelijk voor de realisatie van de bouw;
- bij het bouwheerschap door het schoolbestuur is SO toezichthouder op de voortgang van het ontwikkelproces, de realisatie conform het PvE en de besteding van budgetten. Echter wanneer de bouw gestart is, dan ligt de toezichthoudende rol van SO meer op afstand.²²³ Er is dan geen direct toezicht vanuit SO op de bouwonderdelen en het bouwproces. Het schoolbestuur moet als eindverantwoordelijke de nieuwbouw opleveren en een accountantsverklaring voor controle aanleveren. Verder adviseert SO aan J&O wanneer het schoolbestuur zich niet houdt aan de overeengekomen randvoorwaarden tussen het schoolbestuur en de gemeente.

bouwheerschap

Bij de ontwikkeling van nieuwe huisvesting moeten afspraken worden gemaakt over het bouwheerschap van het project. Een bouwheer is verantwoordelijk voor het geven en bewaken van opdrachten aan alle betrokkenen in het bouwproces.²²⁴

In de verordening is opgenomen dat het college van B en W binnen vier weken na vaststelling van het huisvestingsprogramma met het schoolbestuur in overleg treedt om afspraken te maken over het bouwheerschap (artikel 15). In beginsel is het schoolbestuur bouwheer, tenzij het daarvan afziet. Als het schoolbestuur afziet van het bouwheerschap, treedt SO op als bouwheer. In het geval van een Multifunctionele accommodatie (MFA) ligt het bouwheerschap altijd bij de gemeente.

²²¹ Rotterdams Vastgoed. Plan van aanpak voor de overdracht van de vastgoedtaken en –functies van JOS en SenR naar OBR, 22 augustus 2008.

²²² Het PvE wordt door de afdeling Vastgoedontwikkeling opgesteld. In het PvE worden de door diensten aangeleverde gebruikerseisen meegenomen. Gebruikerseisen bestaan uit: functiebeschrijving, oppervlakte-eisen, ambitieniveau, lokatievoorkeur, indicatie van het beschikbare budget en de kwaliteitseisen.

²²³ Interview 17 april 2012.

²²⁴ HEVO (2011). *Duurzame kwaliteitsrichtlijn huisvesting primair onderwijs*. 2^e druk. 's Hertogenbosch: HEVO B.V., p. 37.

5-2-3 taken en verantwoordelijkheden J&O

Na de overdracht van de onderwijshuisvestingsportefeuille naar SO, is J&O alleen verantwoordelijk voor het beleid en beheer van het budget op het gebied van onderwijshuisvesting. Het team OHV is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het onderwijshuisvestingsbeleid en het faciliteren van de schoolbesturen bij hun ontwikkel- en instandhoudingstaak. Het team OHV houdt zich daartoe onder andere bezig met het opstellen van de verordening, het IHP en het jaarlijkse huisvestingsprogramma.

personele consequenties voor het team OHV

Zoals eerder aangegeven, had de afdeling OHV bij J&O een formatie van 24,83 fte. Vanuit deze afdeling zijn er bij de overdracht in totaal 13,5 fte formatie overgeplaatst naar SO. Deze overheveling betekende een ruime halvering van de medewerkers bij J&O die zich bezig houden met onderwijshuisvesting. Het ging met name om medewerkers met een bouwkundige en technische achtergrond. Momenteel is het team OHV onderdeel van de afdeling Onderwijs die valt onder de directie J&O. Volgens het jaarplan 2012 van het team OHV bedroeg de formatie 14,21 fte begin 2012. In het jaarplan 2013 blijkt dat de formatie van het team OHV is gestegen naar 16,21 fte begin 2013.²²⁵

kerntaken team OHV²²⁶

- namens de gemeente zorgen voor goede schoolgebouwen voor het po, vo en (v)so conform de zorgplicht zoals vastgelegd in de wetgeving Wpo, Wvo en Wec.
- het stimuleren van een integraal en vernieuwend accommodatiebeleid, waarbij rekening wordt gehouden met onderwijsvernieuwing, samenwerking met sport en welzijn, grote steden beleid en ruimtelijk beleid.
- faciliteren van de schoolbesturen bij hun ontwikkel- en instandhoudingstaak.

accenten in jaarplan 2012:

- daarbij efficiënt omgaan met beschikbare middelen en vierkante meters.

accenten in jaarplan 2013:

- faciliteren ten behoeve van het behalen van de collegedoelstellingen met betrekking tot de programma's 'Beter Presteren' en 'Aanval op Uitval'.

In het team OHV zijn onder meer drie accountmanagers werkzaam die ieder enkele deelgemeenten (gegroepeerd als Zuid, Noord en Centrum) onder hun beheer hebben. Daarnaast zijn er drie medewerkers middelen van wie er twee tevens fungeren als school(bestuurlijke)contactpersonen. Het team staat onder leiding van een teamleider OHV. Volgens het jaarplan vindt er tweewekelijks overleg plaats binnen het team OHV

²²⁵ Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs, team onderwijshuisvesting. *Jaarplan 2013*, vastgesteld 21 januari 2013.

²²⁶ Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs, team onderwijshuisvesting. *Jaarplan 2012*, vastgesteld 6 februari 2012.

waarin de lopende zaken worden besproken. Voor het team OHV is SO een belangrijke samenwerkingspartner met wie veelvuldig overleg plaatsvindt.

5-2-4 overleggrema

binnen de gemeente

In het kader van onderwijshuisvesting vinden er binnen de gemeentelijke organisatie op verschillende niveaus periodieke overleggen plaats. Op clusterniveau zijn er de zogeheten dienstenoverleggen tussen SO en Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). De deelnemers zijn de afdelingshoofden van Maatschappelijk vastgoed en Onderwijs, bijgestaan door de teamleider van team OHV, een beleidsadviseur en een assetmanager. De opzet is dat dit overleg ongeveer zes keer per jaar plaatsvindt.²²⁷ Dit overleg dient ook ter voorbereiding op de directieoverleggen waarbij directeuren Vastgoed en J&O zitting hebben, bijgestaan door de betrokken afdelingshoofden. Het directieoverleg vindt vier keer per jaar plaats.²²⁸

met schoolbesturen

In het kader van het jaarlijkse huisvestingsprogramma vinden in de maanden mei en juni de zogeheten hooroverleggen tussen J&O en de schoolbesturen plaats. In deze hooroverleggen worden de voorlopige afwijzingen en toewijzingen voorgelegd aan de schoolbesturen die aanvragen van voorzieningen in de huisvesting hebben ingediend. Hiermee geeft de gemeente invulling aan artikel 10 van de verordening om een op overeenstemming gericht overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen te initiëren.

Dit op overeenstemming gerichte overleg is geformaliseerd in het Rotterdams Onderwijs Forum dat tweemaandelijks bijeenkomt. Zoals eerder in hoofdstuk twee aangegeven, wordt het ROF voorgezeten door de wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin. De schoolbesturen laten zich vertegenwoordigen door het dagelijks bestuur van de Federatie van Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam. Echter, in het kader van de advisering over het jaarlijks door het college vast te stellen huisvestingsprogramma, worden alle Rotterdamse schoolbesturen uitgenodigd. Alle leden van het ROF zijn stemgerechtigd.²²⁹

Het ROF laat zich op het gebied van onderwijshuisvesting en financiën adviseren door de commissie Financiële en Materiële Zaken (FMZ). In het verleden was alleen een vertegenwoordiging van het team OHV aanwezig bij de commissie FMZ overleggen. Door de overdracht van het maatschappelijk vastgoed naar SO is de situatie gewijzigd. De commissie FMZ besloot om met ingang van 2011 een assetmanager vanuit SO te laten deelnemen aan het overleg voor een betere en effectieve afstemming en samenwerking met betrekking tot onderwijshuisvesting.

²²⁷ Interview 10 april 2012.

²²⁸ Interview 10 april 2012.

²²⁹ Verordening Rotterdams Onderwijs Forum, vastgesteld op 27 september 2012, in werking getreden op 2 oktober 2012.

5-3 samenwerking tussen de actoren in de praktijk

De samenwerking tussen de actoren is in de praktijk niet adequaat verlopen. Het is aannemelijk dat de gesignaleerde knelpunten de realisatie van zowel de wettelijke zorgplicht als de beleidsdoelstellingen kunnen belemmeren. Hoewel de taken en verantwoordelijkheden van J&O en SO ná de overdracht zijn afgestemd en vastgelegd, bleek de nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk toch tot onduidelijkheden te leiden waardoor de samenwerking tussen J&O en SO lange tijd niet goed is verlopen. De belangrijkste oorzaak hiervan ligt in de reorganisatie en – als gevolg daarvan – het verloop van medewerkers en verlies van kennis en expertise bij J&O. J&O was daardoor lange tijd in kwalitatief en kwantitatief opzicht niet voldoende uitgerust om haar taken adequaat uit te voeren en SO goed aan te sturen en te controleren. De moeizame samenwerking tussen J&O en SO heeft ook de omgang en communicatie met de schoolbesturen negatief beïnvloed. Dit uitte zich bijvoorbeeld in een trage afhandeling van vragen die een kwestie van routine leken en te late uitbetalingen van financiële middelen waardoor schoolbesturen onderhoudswerkzaamheden in sommige gevallen moesten voorfinancieren en daardoor financiële risico's liepen. Deze situatie heeft zeker tot en met 2011 voortgeduurd. Al die tijd hebben de schoolbesturen de gesignaleerde problemen kenbaar gemaakt in de periodieke overleggen met de gemeente, maar daar werd in de ogen van de schoolbesturen weinig mee gedaan.

5-3-1 vooraf

In deze paragraaf worden de gesignaleerde knelpunten, vanuit de optiek van de betrokken actoren, thematisch weergegeven. Daarbij wordt eerst ingegaan op de knelpunten in de samenwerking tussen J&O en SO. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen hiervan voor de omgang en communicatie met de schoolbesturen.

5-3-2 knelpunten samenwerking J&O en SO

organisatie en verloop personeel bij J&O en SO

De afdeling OHV was gebiedsgericht georganiseerd. Na de overdracht van het maatschappelijk vastgoed naar SO bleven er in de gebiedsgerichte teams van de afdeling OHV slechts enkele medewerkers over die bekend waren met het OHV dossier. De personele bezetting van de voormalige afdeling OHV werd met ruim de helft gereduceerd. Direct in de jaren na de overdracht was er sprake van een enorme leegloop van kennis en expertise door de reorganisatie binnen J&O. Medewerkers kregen andere functies of gingen met pensioen.²³⁰ Illustratief voor het verlies aan 'kennis en kunde' op OHV gebied, is het gegeven dat de medewerker die het langst werkzaam is bij het team OHV, daar zat vanaf 2008. J&O was daardoor onvoldoende in staat om te controleren of SO haar werkzaamheden volgens afspraken uitvoerde. Tegelijkertijd kende SO ook een groot verloop van personeel waardoor er nauwelijks opbouw van specifieke expertise op het gebied van OHV kon plaatsvinden.

Ter illustratie van het feit dat J&O onvoldoende in staat was om controle op SO uit te voeren, werd door één van de respondenten aangegeven dat het voor medewerkers van J&O moeilijk is om het technisch advies van SO op zijn merites te beoordelen:²³¹

Bij het beoordelen van de aanvragen in het kader van het HVP winnen de accountmanagers van het team OHV een technisch advies in van SO over de noodzaak van de aanvraag en een

²³⁰ Interviews 20 februari 2012; 24 april 2012.

²³¹ Interview 24 april 2012.

beoordeling van de technische en financiële raming van de beoogde werkzaamheden. Om een goed en gefundeerd advies uit te brengen zou SO ook een fysieke controle moeten uitvoeren bij de school voor wie de aanvraag is ingediend. Dit gebeurt naar het oordeel van de geïnterviewde lang niet altijd waardoor er wel eens verkeerde adviezen worden afgegeven. J&O vertrouwt echter op het advies van SO. J&O heeft niet de technische expertise om zelf een dergelijke beoordeling te doen waardoor er wel eens onterecht een afwijzing plaatsvindt.

Een concreet voorbeeld hiervan is opgenomen in het onderstaande kader.

voorbeeld onterechte afwijzing²³²

Een school heeft een aanvraag ingediend voor de reparatie van een lekkend dak die werd afgewezen op grond van een negatief advies van SO inhoudende dat een deel van het dak het jaar daarvoor al was vervangen. Tijdens het hooroverleg kwam aan de orde dat dit inderdaad het geval was, maar dat de lekkage het andere deel van het dak betrof en dat de aanvraag dus werkelijk noodzakelijk was.

Dit beeld is ook bevestigd in de interviews met schoolbesturen.²³³ De opvatting was vooral dat het team OHV, dat overbleef na de overdracht, over te weinig medewerkers beschikte. Daardoor was er te weinig kennis en deskundigheid om daadwerkelijk de regie te voeren. Ook verliep de overdracht van het vastgoed volgens de schoolbesturen chaotisch en zonder duidelijke dossieroverdracht. Ook de schoolbesturen bevestigen dat er, zoals eerder in hoofdstuk vier werd opgemerkt, dossierstukken zijn kwijtgeraakt tijdens de overdracht.

Het verloop van personeel bij J&O werd eerder door de schoolbesturen al als knelpunt opgemerkt. In een brief van FOKOR gericht aan het ROF van februari 2011 werd daarover het volgende opgemerkt:²³⁴

'JOS blijft, ondanks de nieuwe taakverdeling, het aanspreekpunt voor schoolbesturen, maar de medewerkers zijn onvoldoende in staat om als gesprekspartners in beleidsmatige zin voor de schoolbesturen op te treden. Verder zijn de medewerkers van JOS niet in staat om de activiteiten van het OBR op kwaliteit te beoordelen.'

Overigens werd de problematiek erkend door het toenmalige team OHV.²³⁵ Door de reorganisatie, splitsing van de taken en overdracht van de onderwijshuisvestingsportefeuille en in de loop van de jaren verloop van (ervaren) medewerkers, werd het OHV proces volgens betrokkenen chaotisch en ad hoc. Hierdoor werd zelfs de uitvoering van het administratieve proces in het kader van de jaarlijkse HVP-cyclus (negatief) beïnvloed. Daarop wordt later in deze paragraaf nog nader ingegaan.

²³² Interview 24 april 2012.

²³³ Interviews 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012.

²³⁴ FOKOR notitie gericht aan het ROF, 'knelpunten in samenwerking tussen de Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR', 17 februari 2011.

²³⁵ Gemeente Rotterdam, dienst JOS, team onderwijshuisvesting. *Plan met verbeteracties voor het jaar 2011*, 5 juli 2011.

complexiteit in relatie J&O en SO

Door de betrokkenen wordt de samenwerking tussen J&O en SO als ingewikkeld getypeerd.²³⁶ Eén van de oorzaken daarvan is dat er met de overdracht van het vastgoed veel meer procedures zijn gekomen om de coördinatie en afstemming tussen de beide diensten goed te regelen. Dit betekent tegelijkertijd dat het risico op fouten ook toeneemt en dat verschillen in cultuur, structuur en werkwijzen tussen de beide diensten veel zichtbaarder zijn geworden.

In dit verband merkte de huidige directeur Vastgoed, die tot 2011 de functie van directeur J&O bekleedde, het volgende op:²³⁷

‘JOS is een hele andere organisatie in vergelijking met SO. JOS stuurt bijvoorbeeld op formatie en subsidiestromen terwijl SO veel beheersingsmaatregelen op projectniveau heeft. Dit maakt het lastig om samen te werken’.

Een andere factor die door de geïnterviewden werd aangedragen, is de financiële relatie tussen de beide diensten op basis van de Collectieve Huurovereenkomst (CHO). J&O betaalt op basis van de CHO jaarlijks beheerkosten aan SO. Zoals gezegd hebben de berekening en de totstandkoming van deze beheerkosten in het begin tot onderlinge discussies tussen J&O en SO geleid. Dit heeft in 2010 zelfs geleid tot een arbitragezaak tussen beide gemeentelijke diensten.

onduidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen J&O en SO

Bij de overdracht van het vastgoed in 2009 zijn de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de financiële afwikkeling van huisvestingszaken tussen de schoolbesturen, J&O en SO niet direct goed vastgelegd. Hierdoor ontstond er onder andere vertraging in de financiële afwikkeling van projecten en onduidelijkheid over de betalingen.

Ondanks herhaaldelijke opmerkingen hieromtrent van de schoolbesturen en eerdere toezeggingen van J&O om dit op te lossen, werd pas in december 2010 daadwerkelijk een namenlijst uitgereikt met de taakverdeling tussen J&O, SO en de schoolbesturen. Benadrukt werd dat J&O het aanspreekpunt zou blijven voor de schoolbesturen. Concreet werd de volgende verdeling van verantwoordelijkheden afgesproken:

²³⁶ Interviews 12 april 2012; 17 april 2012; 24 april 2012.

²³⁷ Interview met directeur Vastgoed (voormalige directeur JOS), 17 april 2012.

tabel 5-2: financiële afwikkeling OHV zaken

declaratie/factuur richten aan	SO	J&O	schoolbestuur
OZB:			
eigendom	x		
gebruik	x		
schade (ook meldingen):			
eigendomsvergoedingen:		x	
publiekrechtelijke heffingen:			
riool/reiniging/waterschap/zuivering			x
energie- en waterverbruik:			
Eneco/Greenchoice			x
exploitatie projecten HVP:			
1 ^e inrichting OLP/meubilair		x	
huurvergoeding		x	
alle overige exploitatie HVP	x		
investeringsprojecten:			
tot en met PVE		x	
na PVE	x		
accountantskosten:			
convenant structureel planmatig onderhoud (MOP):	x		
zaken gefinancierd uit de materiële instandhouding rijk:			
			x

bron: Agendastuk bij commissie FMZ vergadering, december 2010

In de praktijk bleek er echter toch onduidelijkheid te bestaan over wie waarvoor verantwoordelijk was. In de brief van FOKOR van februari 2011 werden de onduidelijke taakverdeling en het ontbreken van procedurele afspraken als volgt omschreven.²³⁸

‘Het is niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse diensten precies is. Ook de medewerkers van de diensten zelf zijn daarvan niet op de hoogte. JOS verwijst schoolbesturen naar het OBR en omgekeerd.’

‘Er blijkt een verschil in cultuur te bestaan tussen JOS en het OBR. Het OBR is een projectorganisatie met een zakelijke insteek. JOS medewerkers leggen veel neer bij het OBR, maar laten onduidelijkheid bestaan over wie betaalt. Zolang echter niet volledig duidelijk is wie die inzet van het OBR betaalt, blijven zaken hangen.’

Om de taakverdeling tussen J&O en SO beter te stroomlijnen en de communicatie met de schoolbesturen en het administratieve proces te verbeteren, ging vanaf januari 2011 een assetmanager vanuit SO deelnemen aan de commissie FMZ vergaderingen.

²³⁸ FOKOR notitie gericht aan het ROF, 'knelpunten in samenwerking tussen de Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR', 17 februari 2011.

5-3-3 relatie met de schoolbesturen

gebrekkige communicatie richting schoolbesturen

In de vergaderingen van de commissie FMZ in 2008 vroegen de schoolbesturen J&O herhaaldelijk om duidelijkheid te geven over wie vanuit de gemeente aanspreekbaar was voor welke aangelegenheden. Er was in die tijd immers sprake van een groot verloop van personeel door de reorganisatie. De schoolbesturen wezen J&O erop dat de gemeente de schoolbesturen niet heeft geïnformeerd over de reorganisatie. In het ROF was er weliswaar melding gemaakt van de reorganisatie, maar niet alle schoolbesturen hebben zitting in het ROF. Pas in september heeft J&O een brief verzonden aan de schoolbesturen waarin schoolcontactpersonen werden benoemd.

Verder hebben de schoolbesturen aangegeven dat ze te maken hebben met een weinig transparant proces in situaties van nieuwbouw of renovatie.²³⁹

‘De communicatie loopt niet goed (.....) er zijn geen heldere afspraken over wie de zogenaamde bouwheer is.’

Tevens waren de schoolbesturen van mening dat de houding van de medewerkers vanuit de gemeente ook een belemmering vormde.²⁴⁰

‘Schoolbesturen hebben de indruk dat medewerkers van gemeentelijke diensten, in het bijzonder van JOS, zich door argwaan en terughoudendheid laten leiden. Er is onvoldoende neiging om te bezien wat mogelijk is en om te opereren vanuit partnerschap met de schoolbesturen met respect voor ieders belang.’

Enkele schoolbesturen gaven aan in de praktijk hinder te ondervinden van de gebiedsgerichte takenverdeling van de accountmanagers.²⁴¹ In opzet is de schoolcontactpersoon bij de dienst J&O het aanspreekpunt voor scholen. Echter als het gaat om onderwijshuisvesting dan neemt het schoolbestuur contact op met de accountmanager OHV. De schoolcontactpersonen zijn per school toebedeeld en de accountmanagers OHV zijn ingedeeld via de deelgemeente waar de school ligt. Het gevolg is dat de schoolbesturen voor hun bestand van scholen te maken hebben met verschillende accountmanagers waarbij tevens sprake was van discontinuïteit in de bezetting.

Deze punten zijn herhaaldelijk aan de orde gekomen in de vergaderingen van de commissie FMZ ter voorbereiding op het ROF. In de gesprekken met de rekenkamer geeft een aantal schoolbesturen aan dat de gemeente weinig doet met de aangedragen discussie- en bespreekpunten door schoolbesturen.²⁴²

²³⁹ FOKOR notitie gericht aan het ROF, 'knelpunten in samenwerking tussen de Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR', 17 februari 2011.

²⁴⁰ FOKOR notitie gericht aan het ROF, 'knelpunten in samenwerking tussen de Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR', 17 februari 2011.

²⁴¹ Interviews 1 november 2012; 7 november 2012.

²⁴² Interviews 29 oktober 2012; 7 november 2012.

problemen in het administratieve proces

Reeds in 2008 werd vanuit de commissie FMZ gemeld dat er sprake was van steeds grotere doorlooptijden bij J&O bij de beantwoording van brieven of uitbetalingen, die een kwestie van routine leken. In de loop van 2009 werd door de commissie FMZ geconstateerd dat er een grote vertraging ontstond op de uitbetalingen en dat er dossiers zoek waren. Bij de schoolbesturen overheerste het gevoel dat dit punt niet werd opgepakt door de gemeente. Eén schoolbestuur gaf aan veel last te hebben van de slechte administratie bij J&O.²⁴³ Aangegeven werd dat het vaak drie tot vier maanden duurde voordat de gemeente met een antwoord kwam op een brief. Ook waren er problemen met de financiële afhandeling. De schoolbesturen gaven aan dat de financiële afhandeling lang duurde en het was niet altijd duidelijk waarvoor het ontvangen geld bedoeld was. Volgens de schoolbesturen werd er niet voldoende gewerkt aan structurering en een echte oplossing van de problemen. Dit probleem werd ook erkend door het team OHV dat in het verbeterplan constateerde dat:²⁴⁴

‘de stroom facturen tussen de gemeentelijke diensten en de bevoorschotting aan, betaling aan en terugvordering van de schoolbesturen niet goed verloopt.’

financiële risico's voor schoolbesturen

In de eerder genoemde brief van FOKOR werd opgemerkt dat de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen J&O en SO financiële risico's met zich kan brengen voor de schoolbesturen.²⁴⁵ Dit geldt zowel voor de financiële afwikkeling van het huisvestingsprogramma als de financiën rondom de MOP's.

Ten aanzien van het huisvestingsprogramma geldt dat het budget voor bouwprojecten door J&O naar SO wordt overgeheveld. SO zorgt vervolgens voor de uitbetaling aan de schoolbesturen, maar pas na een fiat van J&O. J&O geeft dat fiat echter pas na een bouwkundig expertise oordeel van SO. Omdat de taken en verantwoordelijkheden voor J&O en SO in de praktijk soms onduidelijk zijn, kan het voorkomen dat schoolbesturen soms onnodig lang op de uitbetaling van gelden wachten. Een schoolbestuur daarover:²⁴⁶

‘Als gevolg van het gebrek aan procedureafspraken daarover blijft de afwikkeling van verzoeken tot betaling (en dat gaat vaak over miljoenen) onverantwoord lang liggen.’

Ook merken de schoolbesturen op dat het huisvestingsprogramma per definitie betrekking heeft op de duur van een jaar. Bouwprojecten hebben echter veelal betrekking op beslissingen en investeringen over een veel langere termijn:

‘Besturen moeten echter bij bouwzaken besluiten nemen die een veel ruimere tijdsperiode omvatten. Dan ligt het financiële risico volledig bij de besturen en blijkt JOS achteraf soms ‘onbetrouwbaar’. In de jaarlijkse afdoening van subsidieaanvragen besluit JOS dan nog: weliswaar noodzakelijk, maar geen budget.’

²⁴³ Tijdens de commissie FMZ vergadering van juli 2009.

²⁴⁴ Gemeente Rotterdam, dienst JOS, team onderwijshuisvesting. *Plan met verbeteracties voor het jaar 2011*, 5 juli 2011, p. 3.

²⁴⁵ FOKOR notitie gericht aan het ROF, 'knelpunten in samenwerking tussen de Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR', 17 februari 2011.

²⁴⁶ FOKOR notitie gericht aan het ROF, 'knelpunten in samenwerking tussen de Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR', 17 februari 2011.

Dit beeld komt overeen met de constatering van de rekenkamer uit de analyse in paragraaf 4-5-3 dat het onderwijshuisvestingsbeleid nog onvoldoende rekening houdt met ontwikkelingen op de lange termijn.

Bij de bespreking van het huisvestingsprogramma 2011 maakte de commissie FMZ zich dan ook ernstige zorgen over het feit dat er een groot aantal huisvestingsaanvragen was afgewezen door de gemeente. De commissie was van mening dat 'het budget voor huisvesting geen gelijke tred houdt met de behoefte op het gebied van huisvesting.'²⁴⁷

Ook ten aanzien van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud menen de schoolbesturen dat zij financiële risico's lopen. Hoewel de overeenkomst structurering planmatig onderhoud al in 2007 is afgesloten, is een deel van de eerste tranche MOP-gelden pas in 2009 en 2010 uitbetaald door de gemeente voor de gehele periode 2008-2010. Doordat de MOP-gelden eigenlijk niet conform de overeenkomst zijn uitgekeerd, heeft een aantal schoolbesturen in sommige gevallen de voorfinanciering van de werkzaamheden gedaan. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de late uitbetaling van de MOP-gelden hoogstwaarschijnlijk het gevolg is van de overdracht van het maatschappelijk vastgoed die in hun ogen rommelig is verlopen.²⁴⁸

Met het oog op mogelijke doordecentralisatie van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen, is er tijdens een vergadering van de commissie FMZ een werkgroep geformeerd die de gang van zaken rond de overeenkomst structurering planmatig onderhoud zou evalueren. Deze evaluatie bevestigde de hierboven genoemde knelpunten en noemde als belangrijkste problemen de late betalingen door de gemeente en onduidelijkheden over de vergoeding van de accountantskosten door de gemeente.²⁴⁹

5-4 plannen om de samenwerking te verbeteren

J&O heeft de gesignaleerde knelpunten in de eigen processen, in de werkrelatie met SO en in de relatie met schoolbesturen onderkend en naar aanleiding daarvan medio 2011 een plan met verbeteracties geïnitieerd om die knelpunten op te lossen. Het verbeterplan omvat vooralsnog alleen verbetermaatregelen voor het eigen interne proces en voor de werkrelatie met SO. Medio 2012 is een samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen opgesteld aan de hand van zogeheten stroomschema's voor drie processen. De rekenkamer merkt hierbij op dat dit document weliswaar voorziet in verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van J&O, SO en schoolbesturen in opzet, maar verbetermaatregelen gericht op de relatie met schoolbesturen zijn niet nader uitgewerkt. Daarmee worden de gesignaleerde knelpunten met de schoolbesturen niet aangepakt. Of de verbetermaatregelen daadwerkelijk in de praktijk tot verbetering in de samenwerking tussen J&O en SO hebben geleid, kan de rekenkamer nog niet vaststellen. De maatregelen zijn namelijk recent geïmplementeerd en de uitwerking ervan wordt pas op langere termijn zichtbaar.

In de periode na de overdracht van het maatschappelijk vastgoed en de geconstateerde knelpunten in de samenwerking tussen J&O, SO en de schoolbesturen

²⁴⁷ Tijdens commissie FMZ vergadering, oktober 2010.

²⁴⁸ Interviews 11 juli 2012; 29 oktober 2012; 1 november 2012; 7 november 2012.

²⁴⁹ Verslag van bijeenkomst 'evaluatie van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud' door werkgroep, 16 februari 2011.

heeft het team OHV de knelpunten onderkend en plannen opgesteld ter verbetering. Deze verbeterplannen worden in deze paragraaf toegelicht.

5-4-1 plan met verbeteracties

In het plan met verbeteracties werd geconcludeerd dat er op drie vlakken verbeterpunten rondom onderwijshuisvesting benodigd zijn, te weten verbeteringen in het interne proces binnen J&O, verbeteringen in de werkrelatie met SO en verbeteringen in de relatie met schoolbesturen.²⁵⁰ In het verbeterplan zijn vervolgens ook verbeterpunten opgenomen ten aanzien van de eerste twee punten. Concrete verbeterpunten ten behoeve van de relatie met de schoolbesturen ontbreken vooralsnog in het plan omdat deze later pas worden ontwikkeld. In het plan is de intentie uitgesproken hieraan in 2012 aandacht te besteden.

verbeteringen in het interne proces

De verbeterpunten richten zich op de volgende onderwerpen:

- basisgegevens op orde krijgen:

Het systeem G4-net wordt door het team OHV gebruikt om alle registraties van gebouwen en wie de gebruikers hiervan zijn, bij te houden. Dit systeem was echter jarenlang matig bijgehouden waardoor een deel van de gegevens niet meer klopte en het systeem niet meer betrouwbaar was. Daarnaast was er geen gezamenlijke structuur voor opslag en naslag van informatie binnen het team OHV. Een verbeteractie op dit punt was om de gezamenlijke schijfruimte van het team OHV te benutten om de informatie op te slaan waardoor het makkelijker terug te vinden is.

- vereenvoudigen van de OHV werkprocessen:

Om de werkprocessen rondom onderwijshuisvesting te vereenvoudigen, wordt de verbeteractie in gang gezet om gebruik te maken van het Onderwijsloket.²⁵¹ Het Onderwijsloket kan gekoppeld worden aan het systeem G4-net. Met ingang van 1 januari 2012 kunnen schoolbesturen de aanvragen in het kader van HVP uitsluitend nog elektronisch indienen.

Deze verbeterpunten zijn ook terug te vinden in de jaarplannen 2012 en 2013 van het team OHV. Volgens het jaarplan 2013 zijn eind 2012 alle tot dan toe bekende gegevens in het G4-net gecontroleerd en waar nodig aangepast. Hiermee is een grote stap gezet in het actualiseren van de gegevens. Belangrijk is het opstellen van een plan waarmee in 2013 de gegevens ook actueel gehouden kunnen worden.

De rekenkamer constateert dat deze verbetermaatregelen zich slechts eenzijdig richten op de kant van J&O. Vooral de dossiervorming met betrekking tot onderwijshuisvesting vertoont in de praktijk gebreken, zo heeft de rekenkamer eerder geconstateerd in paragraaf 4-3-5. Maatregelen ter verbetering van het administratieve systeem en de dossiervorming op het gebied van onderwijshuisvesting dienen echter gericht te zijn op de beide clusters omdat ze beide verantwoordelijkheid hierin hebben. Sinds de overdracht is de projectadministratie van schoolgebouwen overgeheveld naar SO. In de praktijk is er binnen de gemeente géén centrale

²⁵⁰ Gemeente Rotterdam, dienst JOS, team onderwijshuisvesting. *Plan met verbeteracties voor het jaar 2011*, 5 juli 2011, p. 5 en 6.

²⁵¹ Dit is een informatiesysteem waarmee gemeenten, scholen en schoolbesturen via internet informatie rondom onderwijshuisvesting kunnen uitwisselen en aanvragen kunnen indienen en afhandelen.

dossievorming met betrekking tot onderwijshuisvesting en is de dossieropbouw fragmentarisch: stukjes van dossiers liggen bij J&O, stukjes van dossiers op portefeuilleniveau liggen bij de afdeling Maatschappelijk Vastgoed en op projectniveau bij de afdeling Vastgoedontwikkeling.²⁵²

verbeteringen in de werkrelatie met SO

Zoals eerder duidelijk werd, waren er in de samenwerkingsrelatie tussen J&O en SO nogal wat knelpunten. Zo werd er geconstateerd dat de opdrachtformulering er formeel wel was, maar in de praktijk niet werkte. Bij de overgang van het maatschappelijk vastgoed waren de werkprocessen gedocumenteerd, maar deze bleken in de praktijk in de loop der tijd te zijn veranderd. De verbeteracties richten zich op de volgende punten:

- opdrachtverstrekking van adviesaanvragen in jaarlijkse HVP cyclus verduidelijken.²⁵³

In de jaarlijkse HVP cyclus is er naar aanleiding van de verschillende aanvragen van schoolbesturen een technisch advies nodig van SO. Hierin fungeert J&O als opdrachtgever en SO is dan opdrachtnemer. De huisvestingsaanvraag wordt door middel van een adviesformulier aan SO doorgegeven. Er werd geconstateerd dat deze werkwijze niet goed werkte omdat het adviesformulier te veel voorschreef. SO zou niet gestimuleerd worden om verder te kijken dan de kaders van het adviesformulier. De oplossing werd gezocht in het afschaffen van het adviesformulier en een nieuwe werkwijze ter vervanging te bedenken. In het jaarplan 2013 van het team OHV staat het herzien van de adviesformulieren nog in de lijst met werkzaamheden.
- de kaderstelling voor projecten en het werken aan het wederzijds begrip:

Bij de kaderstelling voor de start van projecten zijn afspraken gemaakt in het eerder aangehaalde overdrachtsdocument waarbij een project aan SO wordt overgedragen vanaf het technisch programma van eisen. J&O stelt samen met het schoolbestuur de gebruikerseisen op en een ruimtelijk functioneel PvE. Het plan van verbeteracties stelde dat er weinig deskundigheid was bij J&O over de fase van het samenstellen van het ruimtelijk functioneel PvE en dat SO niet genoeg in staat was hierin van advies te voorzien in de voorfase. Om verbetering in de werkrelatie te bereiken, wordt besloten helderheid te verkrijgen bij de opdrachtformulering van projecten. Enerzijds wordt expertise van Gemeentewerken ingezet om mogelijke verbeteringen in het aanvraagproces te onderzoeken. Anderzijds kan die helderheid worden verkregen als beide diensten op hetzelfde niveau met elkaar communiceren. Dit kon worden bereikt door het gebruik van de Rotterdamse Standaard voor projectmatig werken (RSPW). Hiertoe kregen de medewerkers 'training on the job' en een basiscursus RSPW aangeboden. Verder is het voor het verbeteren van de relatie tussen de beide diensten van belang dat de rolverdeling helder is. Hiervoor wordt wederzijds begrip belangrijk gevonden.

Ook in het jaarplan 2012 van het team OHV staan de verbetering in de samenwerking en heldere rolverdeling met SO op de agenda. Hiertoe werd in de loop van 2012 een samenwerkingsovereenkomst opgesteld, die in de volgende paragraaf wordt

²⁵² Interviews 4 juli 2012; 12 september 2012.

²⁵³ Zoals beschreven in paragraaf 2-3-3: procedure aanvragen voorzieningen in de huisvesting.

toegelicht. Verder wordt in het jaarplan 2012 vermeld dat *'de financiële afspraken met SO duidelijker in beeld gebracht dienen te worden'* en dat *'J&O niet altijd voldoende zicht heeft op de financiële afspraken en de bijbehorende prestatie indicatoren'*. In het jaarplan 2013 van het team OHV blijft het professionaliseren van de samenwerking met SO een aandachtspunt. Erkend wordt dat er *'in 2012 een samenwerkingsdocument is gemaakt met SO waarin helder beschreven is hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn. Het is van belang dat deze afspraken worden nageleefd'*.

5-4-2 samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen

Medio 2012 is een 'samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen' in overleg met J&O, SO en het Ingenieursbureau van de gemeente Rotterdam (IGWR/team gebouwen) opgesteld.²⁵⁴ Het doel hiervan was procesverbeteringen door te voeren in de onderwijshuisvestingsketen. Dit document is geformaliseerd door ondertekening van de directeurs van de directies J&O en Vastgoed.

Dit document geeft toelichting op de stroomschema's die zijn opgesteld in samenwerking tussen de afdeling J&O van MO, afdelingen Maatschappelijk vastgoed en Vastgoedontwikkeling van SO en IGWR/team gebouwen. De stroomschema's sluiten aan bij de RSPW en geven nadere invulling aan de procedure aanvragen voorzieningen in de huisvesting, zoals beschreven in paragraaf 2-3-3. De stroomschema's zijn opgesteld voor een drietal processen:

- ruimtebehoefte: bij een aanvraag voor ruimtebehoefte gaat het om nieuwbouw, uitbreiding van capaciteit of leegstandsreductie. Kortom, alle aanvragen die invloed hebben op het aantal m².
- technische voorzieningen: een aanvraag voorziening van technische aard betreft bijvoorbeeld onderhoud²⁵⁵ en ARBO-voorzieningen.
- financiële voorzieningen: een aanvraag voorziening van financiële aard betreft bijvoorbeeld een aanvraag voor onderwijsleerpakket of leer- en hulpmiddelen.

De stroomschema's geven de processtappen van de betrokken actoren schematisch weer afgezet tegen een tijdlijn. De taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren (zoals weergegeven in paragraaf 5-2) zijn extra verduidelijkt en benoemd per processtap. De processtappen van de stroomschema's zijn opgenomen in bijlage 8. De rekenkamer merkt hierbij op dat dit document weliswaar voorziet in verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van J&O, SO en de schoolbesturen in opzet, maar verbetermaatregelen gericht op de relatie met schoolbesturen (zoals eerder aangegeven in het verbeterplan uit 2011) zijn niet nader uitgewerkt. Daarmee worden de gesignaleerde knelpunten in de relatie met de schoolbesturen uit paragraaf 5-3 niet aangepakt. Of de verbetermaatregelen daadwerkelijk in de praktijk tot verbetering in de samenwerking tussen J&O en SO hebben geleid, kan de rekenkamer nog niet vaststellen. Dit omdat de maatregelen recent zijn geïmplementeerd en de uitwerking ervan pas op langere termijn zichtbaar wordt.

²⁵⁴ Samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen JOS/SO, ondertekend door directeur Vastgoed en directeur Jeugd en Onderwijs, 13 juni 2012.

²⁵⁵ Alle werkzaamheden gerelateerd aan de 'overeenkomst structurering planmatig onderhoud' zijn met het overdrachtsdocument overgeheveld naar

SO. In dit stroomschema zijn geen activiteiten opgenomen die samenhangen met MOP's.

5-5 verantwoording en toezicht in de praktijk

Zowel de schoolbesturen als de gemeentelijke diensten J&O en SO hebben niet aan hun contractuele verplichtingen inzake verantwoording en toezicht voldaan. De schoolbesturen hebben zich niet tijdig en niet adequaat verantwoord over het planmatig onderhoud. Over de periode 2008-2010 hebben schoolbesturen in één keer verantwoording afgelegd en niet jaarlijks zoals contractueel verplicht is. Medio 2013 hebben nog niet alle schoolbesturen, die de overeenkomst structurering planmatig onderhoud hebben ondertekend, verantwoording afgelegd. Op grond van de ingediende verantwoordingen kan slechts in een zeer beperkt aantal gevallen een aansluiting worden gevonden tussen het verantwoorde bedrag en de geplande werkzaamheden op de MOP's. Het vorenstaande is mede het gevolg van het feit dat de gemeente een deel van de financiële middelen voor het planmatig onderhoud voor de periode 2008-2010 pas in 2011 uitkeerde. De gemeente had zich er op grond van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud echter aan verbonden om deze middelen jaarlijks ter beschikking te stellen. Door gebrekkige dossiervorming heeft de rekenkamer ten aanzien van het HVP niet kunnen vaststellen of de schoolbesturen zich adequaat hebben verantwoord. SO is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de (onderhouds)werkzaamheden en de besteding van de gemeentelijke middelen. SO heeft dit toezicht zowel financieel als inhoudelijk niet adequaat ingevuld. Hierdoor ontstond het risico dat het lang kon duren voordat kon worden vastgesteld of de uitgegeven middelen rechtmatig zijn besteed.

5-5-1 inleiding

In het kader van onderwijshuisvesting dienen schoolbesturen in Rotterdam verantwoording af te leggen over de besteding van de ontvangen middelen langs twee sporen:

- ontvangen middelen via goedgekeurde aanvragen op basis van het jaarlijkse huisvestingsprogramma;
- ontvangen middelen voor het reguliere onderhoud op grond van de overeenkomst herstructurering planmatig onderhoud (het onderhoud op basis van de MOP's);
- overig ontvangen middelen zoals bijvoorbeeld spoedaanvragen en verhuiskosten.

In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de verantwoordingseisen met betrekking tot de ontvangen middelen met betrekking tot bovenstaande eerste twee bullets. Daarna volgt een uiteenzetting van de mate waarin de schoolbesturen in de praktijk aan deze eisen hebben voldaan en op welke wijze de gemeente haar toezichtsfunctie heeft ingevuld en uitgevoerd.

5-5-2 verantwoordingseisen

verantwoordingseisen in het reguliere huisvestingsprogramma

Bij een aanvraag in het kader van het reguliere huisvestingsprogramma dienen afspraken te worden gemaakt over de controle op en het afleggen van verantwoording over de besteding van de middelen conform artikel 15 van de verordening (zie paragraaf 2-3-3). Dit is ook opgenomen in het samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen (zie paragraaf 5-4-2). Bij de financiële afrekening maakt J&O altijd de afspraak dat de toetsing volgens het document 'Leidraad bouwprojecten' plaatsvindt.²⁵⁶ SO dient de afrekening te controleren.²⁵⁷

²⁵⁶ Gemeente Rotterdam, dienst JOS. *Leidraad bouwprojecten*, maart 2007. De 'Leidraad bouwprojecten' is bedoeld om de schoolbesturen een handvat te geven voor het voorbereiden van bouwprojecten en om aan te geven welke spelregels gelden voor de afrekening van bouwprojecten.

²⁵⁷ E-mail Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd en Onderwijs, d.d. 7 augustus 2012.

De 'Leidraad bouwprojecten' (hierna: de leidraad) vormt een uitwerking van het IHP.²⁵⁸ In de leidraad staat beschreven hoe de elementen uit het IHP tot uiting moeten komen in het PvE voor nieuwbouw, uitbreiding en verbouwing. De leidraad past binnen de RSPW en is vooral van belang als een schoolbestuur bouwheer is. Conform de leidraad luidt de definitie van een bouwproject als volgt:²⁵⁹ alle nieuwbouw, uitbreiding en aanpassing/verbouwing boven € 100.000. Voor de afrekening van een bouwproject is een accountantsverklaring verplicht.²⁶⁰ Daarnaast is een verklaring van een architect verplicht waarin wordt aangegeven dat het gebouw gerealiseerd is conform het bestek (prestatieverklaring).

verantwoordingseisen bij planmatig onderhoud (MOP's)

In artikel 6 van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud is opgenomen dat de schoolbesturen na afloop van het kalenderjaar vóór 1 oktober van elk jaar een verantwoording aan de gemeente dienen te overleggen van:

- de ontvangen vergoeding over het voorgaande jaar;
- de besteding per voorziening/per gebouw op basis van de MOP;
- alsmede de reserveringen.

De verantwoording moet zijn voorzien van een accountantsverklaring. De accountant dient erop toe te zien dat de bestedingen zijn uitgevoerd conform de overeenkomst, de overeengekomen MOP en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Verder dragen de schoolbesturen voor eigen rekening en risico de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderhoudsactiviteiten op basis van de overeenkomst.

De gemeente dient een financiële toets uit te voeren op de door het schoolbestuur aangeleverde verantwoording (artikel 6):

- de financiële toetsing door de gemeente dient jaarlijks vóór 1 november in het jaar na ontvangst van de verantwoording van het schoolbestuur plaats te vinden;
- de gemeente koppelt het resultaat van de toets vervolgens terug aan het schoolbestuur.

financiële afwikkeling onderhoudsgelden MOP's

In artikel 7 van de overeenkomst structurering planmatig onderhoud zijn de afspraken omtrent de financiële afwikkeling van de MOP's opgenomen:

- de gemeente stelt jaarlijks voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar ten behoeve van de huisvestingsvoorzieningen opgenomen in de MOP een budget vast. Dit budget dient ter dekking van de vaste vergoedingsbedragen welke op basis van de overeenkomst worden uitgekeerd aan het schoolbestuur;
- de gemeente stelt de jaarlijkse vergoedingsbedragen voor het onderhoud aan het schoolbestuur beschikbaar vóór 1 maart van het betreffende kalenderjaar.

In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op de wijze waarop deze (verantwoordings)verplichtingen in de praktijk worden ingevuld.

²⁵⁸ Interview 5 september 2011.

²⁵⁹ Gemeente Rotterdam, dienst JOS. *Leidraad bouwprojecten*, maart 2007, p. 5.

²⁶⁰ Met ingang van 1 januari 2005 is het volgens de Leidraad verplicht om alle ingediende afrekeningen te voorzien van een accountantsverklaring. Deze verplichting komt voort uit de noodzaak om meer zekerheid te hebben omtrent de rechtmatigheid van de ingediende afrekeningen.

5-5-3 invulling verantwoording door schoolbesturen in de praktijk

verantwoording van schoolbesturen in het kader van het HVP

Op grond van de aangetroffen dossierstukken heeft de rekenkamer geen volledig beeld kunnen krijgen van de mate waarin en de wijze waarop de schoolbesturen verantwoording hebben afgelegd over de besteding van de ontvangen middelen in het kader van het huisvestingsprogramma.

De mate waarin de aangetroffen dossiers volledig zijn, verschilt namelijk zeer sterk per schoolbestuur en per aangevraagde voorziening. Zo zijn er ten aanzien van sommige aangevraagde voorzieningen offertes aanwezig voorzien van bouwkundige opnames en foto's die de noodzaak van de voorziening aantonen. Bij een groot deel van de aangevraagde voorzieningen ontbreken deze stukken in het dossier, hoewel deze stukken conform artikel 7 van de verordening wel verplicht zijn. Voor wat betreft de financiële verantwoordingsstukken, verschilt het sterk per schoolbestuur welke gegevens de rekenkamer in het dossier heeft aangetroffen. Zo was een schoolbestuur vrij volledig en bevatte de dossiers stukken betreffende de uitbetaling van voorschotten, de eindafrekening, facturen van uitgevoerde werkzaamheden en kopieën van bankafschriften. Ook bij dit schoolbestuur werden echter niet alle bijbehorende accountantsverklaringen aangetroffen. Bij de meeste schoolbesturen ontbrak echter een groot deel van de (financiële) verantwoordingsstukken. Door de gebrekkige dossiervorming, die eerder ook in hoofdstuk vier is besproken, is het onduidelijk of de schoolbesturen adequaat verantwoording hebben afgelegd.

verantwoording door schoolbesturen over MOP-gelden

Net als de verantwoording over het huisvestingsprogramma, loopt ook de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de MOP's per schoolbestuur en per accountant uiteen. Ook de periode waarover verantwoording wordt afgelegd, verschilt per schoolbestuur.

Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk drie, heeft de rekenkamer begin juli 2013 een informatieverzoek uitgezet bij J&O om na te gaan in hoeverre de financiële afspraken conform de allonge door de Rotterdamse schoolbesturen zijn nagekomen. Uit de reactie blijkt dat nog niet alle schoolbesturen de financiële verantwoording over de MOP-gelden in de periode 2008-2009-2010 met de daarbij verplicht gestelde accountantsverklaring hebben aangeleverd.²⁶¹ Ook zijn verschillende verantwoordingen niet tijdig aangeleverd.

Wanneer we vervolgens kijken naar de schoolbesturen uit de selectie van de rekenkamer, dan levert dit het beeld op zoals opgenomen in tabel 5-3.

²⁶¹ Ontvangen d.d. 10 juli 2013.

tabel 5-3: overzicht verantwoording MOP-gelden door schoolbesturen in selectie onderzoek

schoolbestuur ²⁶²	verantwoording MOP-gelden	oordeel accountants- verklaring	datum
BOOR	rapport van bevindingen inzake financiële verantwoording MOP 2008-2011 zonder goedkeurende accountantsverklaring	geen	21 december 2012*
RVKO	financiële verantwoording MOP 2008-2009-2010 (stand per december 2011)	met beperking	22 december 2011
	financiële verantwoording MOP 2011-2012 (stand t/m 2012)	met beperking	18 juli 2012
	financiële verantwoording MOP 2008-2009-2010 (stand per november 2012)	goedkeurend	15 november 2012**
St. PCBO Rotterdam-Zuid	financiële verantwoording MOP 2010	goedkeurend	7 oktober 2011*
	financiële verantwoording MOP 2008-2009-2010 (per 25 juni 2012)	goedkeurend	11 juli 2012
Kind en Onderwijs	financiële verantwoording MOP 2008 t/m 30 april 2011	goedkeurend	23 juni 2011
	financiële verantwoording MOP 1 mei 2011 t/m 18 december 2011	goedkeurend	19 december 2012**
5maalO	voorlopige financiële verantwoording MOP 2008-2012 zonder accountantsverklaring	geen	3 oktober 2012*
VVOGG	financiële verantwoording MOP 2009	goedkeurend	19 december 2012**
Stichting Interconfessioneel Onderwijs Rotterdam	financiële verantwoording MOP 2010	niet nodig	29 september 2011*

* toelichting: Deze stukken heeft de rekenkamer ontvangen op 3 september 2013 na het ambtelijk wederhoor.

** toelichting: Deze stukken heeft de rekenkamer ontvangen op 10 juli 2013 na een additioneel informatieverzoek bij J&O.

Uit tabel 5-3 blijkt dat nagenoeg alle schoolbesturen in het selectie onderzoek een financiële verantwoording over de MOP-gelden, al dan niet voorzien van een accountantsverklaring, over de periode 2008-2010 hebben ingediend.

Bij BOOR bracht de accountant slechts verslag uit van de verrichte werkzaamheden in het rapport van de feitelijke bevindingen. De accountant heeft geen accountantscontrole toegepast op het in de financiële verantwoording opgenomen cijfermateriaal en evenmin een beoordeling hierop uitgevoerd. Derhalve heeft de accountant geen verklaring afgelegd. Bij het ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat de gemeente inmiddels fysieke controles zou hebben uitgevoerd en facturen zou hebben opgevraagd ter additionele controle. Bij 5maalO heeft de gemeente de accountantsverklaring behorend bij de financiële verantwoording nog niet ontvangen. Bij stichting Interconfessioneel Onderwijs Rotterdam bleek dat een accountantsverklaring niet nodig was vanwege het geringe bedrag dat is verantwoord.

Van de ontvangen accountantsverklaringen, waren er twee verklaringen waarbij de accountant een oordeel met beperking had afgegeven. Bij de eerste verklaring was de onderbouwing hiervoor dat de accountant niet met zekerheid kon vaststellen dat het betreffende schoolbestuur voldoende rekening had gehouden met het gemeentelijk

²⁶² De volgorde van schoolbesturen in deze tabel is gelijk aan de volgorde zoals getoond in tabel 4-5. Het schoolbestuur BAO PC&O heeft, zoals eerder aangegeven, de overeenkomst structurerend planmatig onderhoud niet ondertekend.

aanbestedingsbeleid. Daarnaast had de accountant geen onderbouwingen ontvangen voor de verantwoorde uitgaven van een tweetal objecten. Bij de tweede verklaring merkte de accountant op dat hij (nog) niet voor alle uitgaven kon vaststellen dat er voldaan wordt aan het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Bij de eindverantwoording van de MOP-gelden over 2008-2009-2010 heeft de accountant overigens wel een goedkeurende verklaring afgegeven.

Voorts blijkt uit de tabel dat slechts één schoolbestuur een verantwoording over de MOP-gelden voor de periode 2011-2012 heeft overlegd ten tijde van dit onderzoek. Dit beeld strookt overigens wel met de situatie tijdens de rationalisatieslag in de zomer van 2012, waarbij schoolbesturen werden gesommeerd om de (tot dan toe) ontvangen MOP-gelden te verantwoorden, zodat de gemeente kon overgaan tot uitbetaling van de 2^e tranche (zie paragraaf 3-7).

De rekenkamer constateert dat uit de ontvangen verantwoordingen niet in alle gevallen is te herleiden welke onderhoudswerkzaamheden er feitelijk zijn uitgevoerd in het kader van de MOP's op objectniveau. Het is slechts bekend wat de totaalbedragen zijn die per jaar per school aan onderhoud zijn besteed. Het is in de meeste gevallen niet te herleiden welke onderhoudswerkzaamheden daarvoor zijn uitgevoerd. In slechts een zeer beperkt aantal gevallen heeft de rekenkamer aansluiting kunnen vinden tussen het verantwoorde bedrag en het totaalbedrag van de geplande werkzaamheden in de MOP.

5-5-4 invulling toezicht door de gemeente in de praktijk

Het toezicht op de uitvoering van de (onderhouds)werkzaamheden in het kader van de MOP's en HVP en de besteding van de gemeentelijke gelden hiervan ligt volledig bij SO. Het toezicht kan uitgesplitst worden in twee vormen: inhoudelijk toezicht en financieel toezicht. Zoals in paragraaf 5-2 is vermeld, is de assetmanager bij SO eindverantwoordelijk voor het beheer van de onderhoudsbudgetten van schoolbesturen en dient het onderhoud aan de schoolgebouwen te monitoren. Het financieel toezicht vindt plaats aan de hand van de controle van de financiële verantwoording van de schoolbesturen. Voor de inhoudelijk technische inspectie en het toezicht wordt de projectmanager technisch beheer van de afdeling technisch beheer ingezet door de assetmanager. Bij (her)ontwikkelprojecten vastgoed maakt de assetmanager gebruik van medewerkers van de afdeling Vastgoedontwikkeling. Binnen SO huurt de afdeling Maatschappelijk vastgoed aldus de kennis en kunde in van de andere afdelingen. De assetmanagers fungeren hierbij altijd als opdrachtgevers.²⁶³

Ten aanzien van het planmatig onderhoud heeft SO zich niet aan de contractuele verplichting gehouden door de vergoedingsbedragen vóór maart uit te keren aan de schoolbesturen. Ook was er totaal geen sprake van jaarlijkse uitkeringen zoals afgesproken in de overeenkomst. Zoals eerder aangegeven, kregen verschillende schoolbesturen de MOP-gelden over de periode 2008-2010 pas in 2011 in één keer uitgekeerd. Andere schoolbesturen kregen voorschotbedragen uitgekeerd om (een deel van) de onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Het gevolg hiervan was dat de schoolbesturen zich ook niet hebben kunnen houden aan de contractuele bepaling om jaarlijks voor 1 oktober een verantwoording af te leggen. Immers: zij konden pas

²⁶³ Interview 4 juli 2012.

financiële verantwoording afleggen vanaf het moment dat zij de middelen daadwerkelijk ontvangen hadden. Omgekeerd kon SO zich daardoor ook niet altijd aan de contractuele afspraak houden om een financiële toets voor 1 november uit te voeren.

Dit neemt niet weg dat het financieel toezicht door SO ook op andere punten niet optimaal is ingevuld. In de vorige paragraaf is beschreven hoe de verantwoording van de MOP-gelden door de schoolbesturen heeft plaatsgevonden. Hierin constateert de rekenkamer dat niet alle verantwoordingen waren voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het is onbekend wat de consequenties zijn in het geval dat er geen goedkeurend oordeel wordt gegeven. Daarnaast zijn de verantwoordingen van de schoolbesturen ook niet geheel conform de eisen om de bestedingen te specificeren per voorziening/per gebouw op basis van de MOP en zijn de vereiste accountantsverklaringen niet of niet tijdig opgeleverd. Ook het feit dat een schoolbestuur pas eind 2012 verantwoording aflegt over de ontvangen MOP-gelden voor 2009, maakt duidelijk dat de gemeente – en in het bijzonder SO – niet adequaat invulling heeft gegeven aan haar toezichttaken. Hierdoor ontstaat het risico dat het lang kan duren voordat kan worden vastgesteld of de uitgegeven middelen wel rechtmatig zijn besteed.

Ten aanzien van de uitgekeerde gelden in het kader van HVP is het onduidelijk of de schoolbesturen adequaat verantwoording hebben afgelegd door onder meer gebrekkige dossiervorming. Hierdoor is het ook niet vast te stellen hoe het toezicht vanuit SO werd ingevuld. Voor het inhoudelijk toezicht zijn inspecties benodigd om te controleren of werkzaamheden conform opgave zijn uitgevoerd. Naast het feit dat de verantwoordingsstukken veelal ontbreken in de dossiers, zijn er ook geen steekproefsgewijze inspecties meer uitgevoerd door SO sinds de overdracht.²⁶⁴ Tot 2008 werden de schoolgebouwen periodiek steekproefsgewijs geïnspecteerd door de gemeente. Er werd gekeken of het onderhoud conform de beschikking was uitgevoerd alsmede of het onderhoud naar behoren is uitgevoerd. De rekenkamer heeft dergelijke inspectie rapporten inderdaad aangetroffen in de dossiers, maar dit verschilde sterk per schoolbestuur en het ging om de periode voor de overdracht.

²⁶⁴ Interview 20 februari 2012.

6 informatievoorziening raad

6-1 inleiding

Het zesde en laatste hoofdstuk staat in het teken van de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- *Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid; de kwaliteit van de onderwijshuisvestingsobjecten en de besteding van middelen?*
- *Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?*

Alhoewel de onderzoeksvraag beperkt is tot het beschrijven van de informatie en sturings- en beheersingsmiddelen, kiest de rekenkamer ervoor om in dit hoofdstuk met name aandacht te besteden aan de vraag of de raad met deze informatie adequaat invulling geeft, én kan geven, aan zijn kaderstellende en controlerende taak. De rekenkamer toetst bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen aan de volgende normen:

tabel 6-1: normen informatievoorziening en rol van raad

normen	criteria
de informatie(verstrekking) is adequaat	de raad wordt periodiek geïnformeerd deze informatie is juist, tijdig en relevant de informatie is zodanig zodat (bij)sturing en toezicht door de raad mogelijk is de informatie geeft inzicht in: <ul style="list-style-type: none">• kwaliteit en kwantiteit huisvesting;• doelmatige en rechtmatige besteding;• toezicht van gemeente op uitvoering beleid
de raad stelt de kaders vast	het IHP, de verordening en de begroting zijn vastgesteld
de raad controleert het college	controle-instrumenten die de raad ter beschikking staan, zijn gebruikt

In paragraaf 6-2 komen de belangrijkste informatiebronnen die de raad voor handen heeft met betrekking tot het onderwijshuisvestingsbeleid aan bod. In deze paragraaf wordt vervolgens gekeken naar het inzicht dat deze bronnen bieden in de kwaliteit van de huisvesting en de besteding van middelen. Paragraaf 6-3 gaat in op het handelen van de gemeenteraad en biedt ruimte voor enkele constatering over de manier waarop de kaderstellende- en controlerende rol van de raad in relatie tot onderwijshuisvesting wordt ingevuld. De informatie die de raad heeft ontvangen, geeft ook aanleiding voor enkele opmerkingen over de rol opvatting van het college ten aanzien van het onderwijshuisvestingsbeleid. Hiervoor is ruimte in paragraaf 6-4.

6-2 informatievoorziening richting raad

De raad wordt periodiek adequaat geïnformeerd over het huisvestingsbeleid, het budget daarvoor en de uitvoering en de resultaten ervan door middel van het IHP, het jaarlijkse HVP en de gemeentebegroting. Omdat het college in de praktijk niet beschikt over een adequaat en actueel inzicht in de staat van onderhoud, kon het de raad dat inzicht ook niet bieden. De raad is hierover eind 2011 door het college geïnformeerd. De raad heeft in dit verband eind 2011 aangedrongen op het realiseren van een onderhoudsmonitor. Deze is tot op heden niet gerealiseerd.

De raad wordt periodiek geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid. De belangrijkste bronnen van informatie voor de raad zijn hierbij het integraal huisvestingsplan (IHP), het jaarlijks huisvestingsprogramma (HVP),²⁶⁵ de begroting en de verordening. Het IHP vormt samen met de verordening en de gemeentebegroting het kader voor het beoordelen van huisvestingsaanvragen. De raad ontvangt het HVP jaarlijks ter kennisname.

In de voorgaande hoofdstukken is reeds uitgebreid ingegaan op de inhoud van zowel het IHP, de verordening als het HVP. Ook is uit de vorige hoofdstukken gebleken dat de dossiervorming bij de diensten niet op orde is. Hierdoor ontbreekt het de gemeente, en logischerwijze dus ook de raad, aan een adequaat en actueel zicht op de kwaliteit van de huisvesting en de besteding van middelen. In deze paragraaf wordt daarom niet verder ingegaan op deze bevindingen en worden de informatiebronnen niet stuk voor stuk afzonderlijk besproken. Wél wordt er gekeken naar het inzicht dat de raad op basis van alle stukken heeft in: 1) de kwaliteit van de huisvesting en 2) de besteding van middelen.

6-2-1 inzicht in de kwaliteit van de huisvesting

De raad heeft geen adequaat en actueel zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Wél is de raad op de hoogte van het feit dat een deel van de (onderhouds)kwaliteit van Rotterdamse schoolgebouwen onder de maat is.

In de loop der tijd is de raad op verschillende manieren geïnformeerd over de staat van het onderhoud en de kwaliteit van de schoolpanden. Zo krijgt de raad in verschillende integrale huisvestingsplannen informatie over de kwaliteit van de huisvesting. Maar ook tijdens verschillende raadsvergaderingen wordt gesproken over de huisvestingskwaliteit.

periode IHP 2006-2010

Met betrekking tot de kwaliteit van het schoolgebouwenbestand wordt in het IHP 2006-2010 aangegeven dat gewerkt moet worden aan een technische en functionele upgrade van de gebouwenvoorraad (mede) omdat het primair onderwijs veel MUWI gebouwen kent.²⁶⁶ Ook wordt de raad geïnformeerd over het voornemen om onderhoud door te decentraliseren naar de schoolbesturen door middel van een convenant waarin gewerkt zal worden met een meerjarige onderhoudscyclus. Verder wordt het voornemen geuit om alle gebouwen aan te passen aan onderwijskundige vernieuwing en uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn om alle, ruim 75,

²⁶⁵ Zie voor het IHP en het HVP ook hoofdstuk 2, paragraaf 2-3-2.

²⁶⁶ Raadsvoorstel IHP 2006-2010, 21 november 2006.

vooorlogse gebouwen aan te passen aan de huidige onderwijskundige eisen.²⁶⁷ In het voorstel van het college om het IHP 2006-2010 vast te stellen, wordt opgemerkt dat in de afgelopen jaren door de gemeente vooral geïnvesteerd is in de uitbreiding van de (wettelijk verplichte) capaciteit en het wegwerken van achterstallig onderhoud. Hiermee is volgens het college, op dat moment, de staat van de gebouwen in grote lijnen qua onderhoud op peil.

Hoe de gebouwen er bij staan, wordt in een bijlage bij het IHP aangegeven. Hierin is een samenvatting opgenomen met de resultaten van de quick scan. Op hoofdlijnen wordt hiermee een beeld gegeven van de staat van alle schoolpanden. Verder wordt opgemerkt dat uit de quick scan naar voren is gekomen dat het aan een integrale aanpak ten aanzien van gebouwbeheer veelal ontbreekt en dat veel scholen geen (meerjaren)onderhoudsplannen hebben. De indruk van de inspecteurs is dat hierdoor ad hoc beslissingen worden genomen en onderhoudszaken voor zowel de binnen- als buitenkant pas worden opgepakt wanneer het echt niet anders kan. Ook komt uit de quick scan naar voren dat een aantal scholen in panden gehuisvest is die niet goed aansluiten bij de onderwijsbehoeften. Verder bestaat de indruk bij de inspecteurs dat scholen niet optimaal met hun geld omgaan waardoor het bijvoorbeeld kan gebeuren dat een school wel een 'relatief luxe' sanitaire voorziening²⁶⁸ heeft gerealiseerd terwijl het overige interieur zich in zeer matige staat bevindt.²⁶⁹

periode IHP 2010-2012

Ten aanzien van de kwaliteit van de gebouwenvoorraad wordt de gemeenteraad in het IHP 2010-2012 geïnformeerd over de ambitie om de komende jaren stevig in te zetten op de technische kwaliteit van de schoolgebouwen. Doel is *'om de staat van het onderhoud te handhaven op het huidige goede conditieniveau.'* Er valt te lezen dat hiervoor in het verleden onder andere een overeenkomst 'structurering planmatig onderhoud' is opgesteld met de schoolbesturen, aan de hand waarvan meerjarenonderhoudsplannen (MOP's) zijn opgemaakt. Deze overeenkomst loopt eind 2012 af en er wordt gestart met het maken van nieuwe afspraken over gereviseerde onderhoudsplannen en een onderhoudsprijs per vierkante meter bruto vloeroppervlak. Dit met het doel het onderhoud kwalitatief goed te houden. De norm voor het opstellen van de MOP's is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn: op niveau 2-3 volgens NEN-2767. Er wordt aangegeven dat binnen de looptijd van dit IHP deze norm niet voor alle scholen gehaald zal worden. Doelstelling is om voor 2014 alle scholen te laten voldoen aan deze norm. Daarnaast wordt aangegeven dat de MOP's door het voormalige OBR gebruikt worden om de staat van het onderhoud van panden te monitoren. Ten slotte wordt de aantekening gemaakt dat alle schoolbesturen verplicht zijn om de schoolgebouwen te gebruiken en te onderhouden *'als een goed huisvader'* en dat verwaarlozing van de gebouwen geen reden mag zijn voor groot onderhoud of nieuwbouw op kosten van de gemeente.²⁷⁰

²⁶⁷ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010.

²⁶⁸ Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor onderhoud en vervanging van het sanitair.

²⁶⁹ Integraal Huisvestingsplan 2006-2010, bijlage 1.

²⁷⁰ Integraal Huisvestingsplan 2010-2012.

Tijdens de behandeling van het IHP in de raad wordt door de raad onder andere aangegeven dat:

'Het college (...) echter geen rekening (houdt) met de soms slechte staat van onderhoud van scholen, die in sommige gevallen zelfs tot onveiligheid leidt.'

Hierop antwoordt de wethouder:

*'In geval van acuut onveilige situaties kan op basis van de voorliggende verordening een spoedaanvraag worden ingediend, die per direct in behandeling zal worden genomen.'*²⁷¹

De rekenkamer merkt op dat de raad genoeg neemt met dit antwoord en dat de wethouder niet gevraagd wordt om direct actie te ondernemen.

In de begroting 2010 staat een toelichting over het maatschappelijke vastgoed van de gemeente, waaronder ook de schoolgebouwen vallen. Er wordt aangegeven dat begonnen is met conditiemetingen en dat is gebleken dat er sprake is van achterstallig onderhoud. Wat de exacte omvang hiervan is, wordt niet aangegeven. Dit komt, zo geeft het college aan, doordat het huidige en gewenste kwaliteitsniveau nog niet inzichtelijk is.²⁷² Dit komt overeen met het, in hoofdstuk vier, geconstateerde gebrek aan inzicht bij de gemeente.

periode IHP 2012-2015

De raad wordt geïnformeerd over het voornemen om beter inzicht te kunnen krijgen in toekomstige ontwikkelingen door, in samenwerking met de schoolbesturen, meerjarenplannen onderwijshuisvesting te maken. Hiermee kan beter worden gestuurd op efficiënter gebruik van de gebouwen. Deze plannen lopen van 2014 tot 2024 en houden onder andere rekening met de ouderdom en het onderhoudsniveau van de panden.

Met betrekking tot de kwaliteit van de onderwijsgebouwen wordt aan de raad een soortgelijke boodschap als het voorgaande IHP meegegeven. Ook nu wordt er de komende jaren stevig ingezet op behoud van de technische kwaliteit van de gebouwen. Doel blijft hierbij om de staat van onderhoud te handhaven op het huidige conditieniveau. De basiskwaliteit wordt in 2012 gedefinieerd. Om het onderhoud waar de gemeente voor verantwoordelijk is (financieel) planmatig te realiseren, en om de administratieve last van de jaarlijkse onderhoudsaanvragen te verminderen, is door de gemeente met de schoolbesturen de overeenkomst structurering planmatig onderhoud opgesteld. Aan de hand hiervan zijn MOP's opgesteld. De MOP's worden door de dienst SO gebruikt om de staat van onderhoud van de schoolgebouwen te monitoren. Uitgangspunt voor de MOP's is dat het onderhoud van de scholen 'goed' moet zijn (conditieniveau 3 van NEN-2767). Doelstelling is dat alle scholen in 2015 hieraan voldoen. Schoolbesturen hebben het recht om bovenop de afspraken in de MOP, aanvragen voor onderhoud in te dienen op het huisvestingsprogramma.²⁷³

²⁷¹ Notulen raadsvergadering 16 december 2010.

²⁷² Begroting Gemeente Rotterdam 2010.

²⁷³ Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

In de raad worden tijdens de behandeling van het IHP 2012-2015 enkele opmerkingen gemaakt over de staat van de Rotterdamse schoolgebouwen:

'Helaas is op de huisvesting van scholen in Rotterdam nog wel het een en ander aan te merken.'

Ook wordt een specifieke school aangehaald:

'De Zalmplaat [school red.] staat er qua onderhoud zo slecht voor, dat een opknapbeurt geen dag langer op zich kan laten wachten.'

Een ander raadslid vult aan:

'In de commissie ben ik bijna van mijn stoel gevallen toen een directeur van een school plaatjes liet zien van het achterstallige onderhoud in zijn school en de hoge energielasten die dat met zich meebrengt.'

Dit leidt tot de conclusie:

'Deze problematiek is nog steeds tamelijk ondoorzichtig', en 'de raad heeft in de commissie JOCS geen adequaat beeld kunnen krijgen van de stand van het onderhoud van de schoolgebouwen in Rotterdam.'

De wethouder wordt hierover ook bevraagd:

'Volgens mij is er een verband tussen de staat van het onderhoud van een school en onze omgang met aanvragen voor onderhoud. (...) Is er volgens de wethouder een dergelijk verband?'

De wethouder antwoordt hierop:

*'Wij zullen de schoolbesturen in het primair onderwijs houden aan de vastgestelde meerjarenonderhoudsplannen. Het (...) verband is er naar mijn mening dan ook niet. Het verband ontstaat pas als het schoolgebouw erg slecht is onderhouden en een schoolbestuur om die reden nieuwbouw wenst. In die gevallen willen wij ook (...) de vinger aan de pols houden. Een onderhoudsmonitor zou daarbij goed van pas komen.'*²⁷⁴

periode IHP 2013-2015

In het IHP 2013-2015 staat aangegeven dat in het eerste kwartaal 2013 een onderhoudsmonitor zal worden gepresenteerd, conform de aangenomen motie 'onderhoudsmonitor' van 15 december 2011.²⁷⁵ De gemeente hecht aan een goede staat van onderhoud en het doel is om alle scholen op een redelijk conditieniveau te brengen of te handhaven.²⁷⁶

²⁷⁴ Notulen raadsvergadering 15 december 2011.

²⁷⁵ Zie ook paragraaf 6-3-2 waarin onder andere de motie 'onderhoudsmonitor' wordt besproken.

²⁷⁶ Integraal Huisvestingsplan 2013-2015, en college b en w, brief 'IHP 2013-2015', 25 september 2012.

Op 20 juni 2013 laat de wethouder weten dat de onderhoudsmonitor nog niet gereed is en dat een inventarisatie van de schoolgebouwen in 2014 zal volgen.²⁷⁷ Uit de informatie van de wethouder en het gegeven dat het niet lukt om binnen de afgesproken termijn een onderhoudsmonitor te realiseren, kan worden geconcludeerd dat het de gemeente zelf inderdaad ook ontbreekt aan dit inzicht. Dit is een bevestiging van de eerdere bevinding van de rekenkamer uit hoofdstuk vier waaruit bleek dat de dossiervorming niet op orde is en dat onder andere daardoor het zicht ontbreekt op de actuele staat van de schoolgebouwen.

6-2-2 inzicht in de (besteding van de) middelen

De raad is bekend met het gegeven dat er te weinig middelen beschikbaar zijn om aan alle onderhoudsaanvragen en beleidsambities te voldoen. Het ontbreekt de raad aan een adequaat inzicht in de besteding van de onderwijshuisvestingsgelden. De raad is bekend met het gegeven dat de beschikbare middelen taakstellend zijn en niet toereikend zijn om volledig aan de onderhoudsvraag en de behoefte aan onderwijshuisvesting te voldoen.

Uit verschillende bronnen ontvangt de raad informatie over het budget, het investeringskader²⁷⁸ en de bestedingen met betrekking tot onderwijshuisvesting. Natuurlijk is hierbij de concernbegroting een essentieel document. Maar ook de integrale huisvestingsplannen en het jaarlijkse huisvestingsprogramma bieden de raad inzicht in de (besteding van de) middelen.

periode IHP 2006-2010

Het collegevoorstel bij het IHP 2006-2010 maakt melding van een jaarlijkse investeringsbijdrage van ongeveer € 30 miljoen dat vereist is om de portefeuille van alle schoolgebouwen in stand te houden. Om uitvoering te kunnen geven aan het complete beleid zoals uiteengezet in het IHP 2006-2010, is volgens het college een investeringsbedrag nodig van grofweg € 20 miljoen per jaar gedurende een langere periode naast de € 30 miljoen die nodig is voor de instandhouding.²⁷⁹ In het IHP ontbreekt een onderbouwing van deze bedragen. Wel wordt aangegeven dat de bedragen in lijn zijn met de ontvangen aanvragen van schoolbesturen voor projecten. In een annotatie van de griffie wordt aangegeven dat bij het bespreken van het vorige raadsvoorstel in 2005 omtrent het IHP, er al vraagtekens werden geplaatst bij de toereikendheid van de beschikbare middelen en dat er toen geopperd is om uit te gaan van € 100 miljoen.²⁸⁰

In de begroting 2006 is een intensivering van de onderwijshuisvesting opgenomen naar een gemiddeld investeringsvolume van € 50 miljoen per jaar tot en met 2008. Dit betekent een verhoging van het structureel jaarlijkse investeringsvolume van € 9 miljoen.²⁸¹ In 2007 is van het beschikbare investeringsbedrag van € 50 miljoen, € 10 miljoen niet uitgegeven. Dit had te maken met vertraging in de realisatie van enkele projecten. Het college geeft aan te verwachten dat in 2008 wel het volledige budget van € 50 miljoen zal worden geïnvesteerd.²⁸² Vanaf 2009 is er € 40 miljoen beschikbaar

²⁷⁷ College B en W, brief 'Voortgangsbericht doordecentralisatie onderwijshuisvesting', 20 juni 2013.

²⁷⁸ De bedragen uit het investeringskader werken als rente en afschrijvingslasten door in de exploitatie en slaan langs die weg neer in de begroting.

²⁷⁹ Raadsvoorstel IHP 2006-2010, 21 november 2006.

²⁸⁰ Annotatie griffie, 'IHP 2006-2010', 27 november 2006.

²⁸¹ Begroting Gemeente Rotterdam 2006.

²⁸² College B en W, brief 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 17 oktober 2008.

voor investeringen in onderwijshuisvesting. Binnen de begroting van 2009 was, zo geeft het college aan, rekening gehouden met een investeringsvolume van € 30 miljoen per jaar. Voor 2009 is voor een goede onderwijshuisvesting een investeringsbudget van € 40 miljoen nodig.²⁸³

Vanaf begin 2006 is het de taak van het college om het jaarlijkse huisvestingsprogramma vast te stellen.²⁸⁴ De raad ontvangt hierover ter kennisname een brief. Zo wordt de raad geïnformeerd over het HVP 2008. Schoolbesturen hebben voor dat jaar 218 aanvragen ingediend voor een totaal bedrag van € 38,6 miljoen. Uiteindelijk zijn 132 aanvragen gehonoreerd voor een bedrag van € 17,9 miljoen.²⁸⁵ Uit de brief over het onderwijs huisvestingsprogramma 2010 blijkt dat door scholen 272 aanvragen zijn ingediend voor een totaal bedrag van € 125 miljoen. Er zijn 123 aanvragen gehonoreerd voor een bedrag van € 93 miljoen. De brief geeft op hoofdlijnen inzicht in de aard van de toekenningen en de redenen voor toe- of afwijzing.²⁸⁶

periode IHP 2010-2012

Het IHP 2010-2012 beslaat een periode van twee jaar in plaats van vier. Dit is een consequentie van het feit dat er vanaf 2013 een financieel tekort op het terrein van onderwijshuisvesting ligt. Voor 2013 gaat het om een tekort van € 3,1 miljoen en voor 2014 om een tekort van € 5,8 miljoen. Wel zijn de lasten die samenhangen met de reeds gedane investeringen en geplande investeringen voor 2011 en 2012 binnen de meerjarenbegroting gedekt. Wanneer het financiële tekort is opgelost en een sluitende begroting kan worden gepresenteerd, zal ook een aanvullend IHP voor de jaren daarna worden voorgelegd aan de raad ter vaststelling.²⁸⁷ Tijdens de raadsbehandeling blijkt dat het niet duidelijk is voor de raad hoe het beschikbare budget wordt verdeeld over de prioriteiten uit het IHP.

‘Het college heeft zeven prioriteiten gesteld, wij zijn benieuwd of het geld over deze zeven prioriteiten is verdeeld en of voor elke prioriteit een budget is gelabeld.’

Hier komt geen duidelijk antwoord op en de raad accepteert dit. Wel geeft de wethouder aan:

‘de raad weet uit de meerjarenraming voor onderwijshuisvesting dat er weinig geld is.’²⁸⁸

Eind 2010 ontvangt de raad het HVP 2010. Het college geeft hierin aan dat het van de 263 ingediende aanvragen voor een bedrag van € 128 miljoen, 129 aanvragen heeft gehonoreerd voor een bedrag van € 52 miljoen.²⁸⁹

In de begroting over het jaar 2010 wordt aangegeven in relatie tot het maatschappelijk vastgoed van de gemeente, waaronder dus ook de schoolgebouwen vallen, dat het

²⁸³ Begroting Gemeente Rotterdam 2009.

²⁸⁴ Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3-3-1 voor een overzicht van de middelen voor de huisvestingsprogramma's 2006-2011.

²⁸⁵ Agendapost college B en W, 18 december 2007.

²⁸⁶ College B en W, brief 'Onderwijs Huisvestingsprogramma 2010', 10 december 2009.

²⁸⁷ Raadsvoorstel IHP 2010-2012, 23 november 2010 en Integraal Huisvestingsplan 2010-212.

²⁸⁸ Notulen raadsvergadering 16 december 2010.

²⁸⁹ College B en W, brief 'Onderwijshuisvestingsprogramma 2011', 26 november 2010.

onderhoudsbudget taakstellend is. Dit omdat de ruimte in de exploitatie ontbreekt om meer hieraan uit te geven. Want de daadwerkelijke onderhoudsopgave is groter.²⁹⁰ Er wordt verder geen indicatie gegeven van de exacte omvang van de onderhoudsopgave.

periode IHP 2012-2015

Het IHP 2012-2015 is een actualisering van het voorgaande IHP. De aanpassingen betreffen met name (gevolgen van) maatregelen die nodig zijn om een sluitende begroting te realiseren. Op 25 november 2011 wordt de raad geïnformeerd over verschillende maatregelen die moeten bijdragen aan een sluitende begroting over de gehele looptijd van het IHP. Dit zijn maatregelen die onder andere betrekking hebben op de reductie van overcapaciteit en efficiënter ruimtegebruik, het (beter) anticiperen op toekomstige vraag naar onderwijshuisvesting door het opstellen van MOP's waardoor de kosten van (dure) tijdelijke huisvesting kan worden gedrukt, het definiëren van de basiskwaliteit zodat doelmatig en sober kan worden geïnvesteerd, het vereenvoudigen van de aanvraagprocedure en het terugbrengen van de administratieve lasten, het jaarlijks te investeren bedrag voor onderwijshuisvesting te beperken tot maximaal € 30 miljoen. Het college geeft aan dat dit het bedrag is dat minimaal nodig is voor de instandhouding van de gebouwenvoorraad. Met deze maatregelen is het volgens het college mogelijk om een overschot op de begroting onderwijshuisvesting in 2012 en 2013 te realiseren van in totaal € 5,7 miljoen. Met dit overschot kan het tekort worden gedekt dat in 2014 en 2015 wordt voorzien van in totaal € 5,4 miljoen.²⁹¹

Op basis van de financiële paragraaf in het IHP wordt de raad op de hoogte gebracht van het feit dat € 30 miljoen, het minimum investeringsbedrag voor instandhouding van de voorraad, geen ruimte biedt om toezeggingen uit het verleden na te komen en calamiteiten op te lossen. Vandaar dat wordt voorgesteld om maximaal € 5 miljoen per jaar extra te investeren in onderwijshuisvesting, waarvoor dan separaat dekking zal worden aangegeven. Over de eventuele besteding van de extra € 5 miljoen zal bij het jaarlijkse HVP worden gerapporteerd.²⁹²

Voor het HVP 2012 is door schoolbesturen voor in totaal € 110 miljoen aangevraagd. Het betreft hier voorzieningen voor onder andere nieuwbouw, renovatie, aanpassingen en eerste inrichting. De gemeente wijst voor € 75,9 miljoen aan aanvragen af, en voor € 34,1 miljoen worden aanvragen gehonoreerd. Hiervan is € 29,9 miljoen beschikbaar voor investeringen in vervangende nieuwbouw, renovaties en uitbreidingen. Om dit te kunnen financieren, stelt het college voor om het gemeentebrede investeringskader 2012, vastgesteld bij de begroting 2012, te verhogen van € 268,4 miljoen naar € 298,4 miljoen. Voorzieningen die noodzakelijk zijn om een adequaat onderhoudsniveau te handhaven, zijn in de MOP's geregeld. Hiervoor is apart € 4,3 miljoen budget beschikbaar.²⁹³

²⁹⁰ Begroting Gemeente Rotterdam 2010.

²⁹¹ Raadsvoorstel IHP 2012-2015 en verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2012.

²⁹² Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

²⁹³ Raadsvoorstel IHP 2012-2015 en verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2012. College B en W, brief 'toelichting naar aanleiding van commissie JOCS 11050', 12 december 2011.

Tijdens de raadsbehandeling van het IHP 2012-2015 blijkt dat²⁹⁴:

‘De raad (...) in de commissie JOCS geen adequaat beeld heeft kunnen krijgen van de stand van het onderhoud van de schoolgebouwen in Rotterdam. (...) Rotterdam zal in 2012 € 34,1 miljoen in onderwijshuisvesting investeren, maar scholen hebben onderhoud voor in totaal € 110 miljoen aangevraagd. Het probleem is dat wij geen enkel beeld bij dergelijke investeringen hebben.’

Ook het beleid rond het binnenklimaat roept vragen op:

‘Evenmin begrijpen wij waarom het aanpakken van het binnenklimaat vrijwel onderaan bungelt op de lijst van prioriteiten in het huisvestingsplan.’

De wethouder geeft aan:

‘Ons budget van € 30 miljoen bepaalt de prioriteitenlijst bij nieuwbouwaanvragen. Capaciteit staat uiteraard bovenaan, maar de capaciteit wordt altijd conform dit ambitieprofiel [binnenklimaat red.] gerealiseerd.’

Ook legt de wethouder uit dat:

‘De begroting voor onderwijshuisvesting vertoont meerjarig een financieel tekort. Wij hebben (...) JOS de opdracht gegeven dit probleem op te lossen. (...) Daarnaast hebben wij ons afgevraagd of er mogelijkheden zijn om op de langere termijn op een andere manier met onderwijshuisvesting om te gaan, met het doel met hetzelfde geld meer te doen. Doordecentralisatie is één van de mogelijkheden.’²⁹⁵

In september 2012 wordt de raad geïnformeerd over het gegeven dat de gemeente vanaf 2011 tijdelijk geen onderhoudsgelden heeft uitgekeerd die samenhangen met de MOP's. De reden hiervoor is dat een aantal schoolbesturen een deel van het geld niet heeft besteed aan onderhoud, maar als reserve op de balans heeft gezet.²⁹⁶ Op 4 december 2012 ontvangt de raad informatie over het vastgestelde onderwijshuisvestingsprogramma 2013. Het wordt duidelijk dat voor 2013 de gemeente € 24 miljoen uitgeeft aan het HVP.²⁹⁷

²⁹⁴ Notulen raadsvergadering 15 december 2011.

²⁹⁵ Notulen raadsvergadering 15 december 2011.

²⁹⁶ College B en W, brief 'Stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen (MOP's)', 4 september 2012.

²⁹⁷ College B en W, brief 'Huisvestingsprogramma 2013', 4 december 2012.

6-3 handelen van de raad

De raad heeft jaarlijks de inhoudelijke en financiële kaders voor het huisvestingsbeleid vastgesteld. Het was de raad daarbij bekend dat de beschikbare middelen niet voldoende zouden zijn om invulling te kunnen geven aan alle beleidsambities en om bestaande gebreken aan schoolgebouwen weg te nemen. Wél probeert de raad op momenten het beleid (bij) te sturen door middel van moties, waarmee de raad meer grip probeert te krijgen op (de uitvoering van) het onderwijshuisvestingsbeleid. Een enkele keer tracht de raad langs deze weg meer financiële middelen vrij te maken.

In deze paragraaf staat het handelen van de raad centraal. Om een beeld te geven van de sturings- en beheersingsmiddelen die de raad ter beschikking heeft, wordt gekeken naar de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende- en controlerende rol.

6-3-1 kaderstellende rol

De raad heeft in de jaren 2006 t/m 2012 viermaal een IHP vastgesteld; eveneens viermaal de verordening geactualiseerd en vastgesteld; en de begroting jaarlijks vastgesteld. Hiermee heeft de raad de kaders voor het onderwijshuisvestingsbeleid vastgesteld. Eenmaal heeft de raad een IHP niet vastgesteld. Dit IHP 2010-2014 werd niet in behandeling genomen omdat het de raad ontbrak aan voldoende informatie.

De verordening, het IHP en de concernbegroting vormen tezamen het kader voor het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid.²⁹⁸

In de verordening staan de procedures voor het aanvragen van voorzieningen in de huisvesting omschreven, evenals de criteria waaraan de aanvragen moeten voldoen. De verordening is viermaal geactualiseerd en vastgesteld door de raad in de periode 2006-2012. Met het vaststellen van deze verordening is voldaan aan de wettelijke verplichting (art. 102 Wpo, resp. art. 1000 Wec).²⁹⁹

Het IHP bevat de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de onderwijshuisvesting en de prioriteiten die de gemeente hanteert bij de beoordeling van de aanvragen voor het jaarlijkse HVP. In de periode waarover de rekenkamer onderzoek doet, is viermaal een IHP behandeld en vastgesteld door de gemeenteraad: het IHP 2006-2010; het IHP 2010-2012; het IHP 2012-2015; en het IHP 2013-2015.³⁰⁰ Eenmaal heeft de raad het IHP niet vastgesteld. Dit betrof het IHP 2010-2014 dat op 26 januari 2010 aan de raad werd aangeboden ter vaststelling.³⁰¹ Dit IHP is door de raad niet in behandeling genomen, omdat het de raad ontbrak aan voldoende informatie om het IHP 2010-2014 op zijn merites te beoordelen.³⁰² In plaats van het IHP 2010-2014 is in december 2010 vervolgens het IHP 2010-2012 vastgesteld.³⁰³

²⁹⁸ Zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2-3-2.

²⁹⁹ Zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2-3-3.

³⁰⁰ Zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2-3-4.

³⁰¹ Integraal Huisvestingsplan 2010-2014.

³⁰² Notulen raadsvergadering 29 april 2010.

³⁰³ Notulen raadsvergadering 16 december 2010.

De concernbegroting bevat het onderwijshuisvestingsbudget dat beschikbaar is voor onder andere het onderhoud en de huurvergoeding.³⁰⁴ Bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling wordt de concernbegroting vastgesteld. Daarmee verleent de raad ook goedkeuring aan het gemeentelijke investeringskader waarin ook de investeringsbijdragen voor onderwijshuisvesting zijn opgenomen. Met deze vaststelling is dus ook het financiële kader voor onderwijshuisvesting bekend.

6-3-2 controlerende rol

Met betrekking tot het onderwijshuisvestingsbeleid heeft de raad het college op verschillende momenten en op verschillende manieren gecontroleerd op basis van door het college verstrekte (aanvullende) informatie en geregeld ook op basis van geluiden vanuit de praktijk. Tevens tracht de raad het beleid (bij) te sturen door middel van moties. Met betrekking tot onderwijshuisvesting constateert de raad dat het de raad ontbreekt aan adequaat inzicht in de staat van onderhoud en dat dit de raad bemoeilijkt in het maken van weloverwogen besluiten. In het handelen van de raad ligt de focus veelal op zaken die verder strekken dan het onderwijs(huisvestings)beleid waar de gemeente (formeel) iets over te zeggen heeft, zoals de aandacht voor het binnenmilieu.

vragen

In de periode 2006-2012 heeft de raad tientallen (schriftelijke) vragen gesteld in relatie tot het onderwijs(huisvestings)beleid.³⁰⁵ Grofweg zijn hierin drie onderwerpen te onderscheiden:

- 1 vragen die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs;
- 2 vragen die de ingaan op (vermindering of wegvallen van) de financiën;
- 3 vragen die te maken hebben met de gevolgen van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Ter illustratie worden per onderwerp enkele voorbeelden uitgewerkt.

kwaliteit van het onderwijs

Veelal zijn nieuwsberichten voor de raad aanleiding om het college vragen te stellen over de kwaliteit van het onderwijs in Rotterdam. Voorbeelden hiervan zijn onder andere vragen over de prioriteit die de gemeente schenkt aan de leerplicht,³⁰⁶ vragen over de groeiende afstand tussen schoolbesturen en de werkvloer naar aanleiding van een landelijk onderzoek,³⁰⁷ vragen ter bevordering van een veilige leeromgeving,³⁰⁸ en vragen naar aanleiding van onderzoeksresultaten die uitwijzen dat de herstructurering een negatief effect heeft op de onderwijskwaliteit in Hoogvliet.³⁰⁹

financiën

Signalen uit de onderwijspraktijk kunnen reden zijn voor de raad om vragen te stellen. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de voorgenomen bezuinigen op de brede school.

³⁰⁴ Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3-3.

³⁰⁵ Zie bijlage 9 voor een overzicht van deze vragen.

³⁰⁶ Beantwoording van de schriftelijke vragen van de heer M. Çelik naar aanleiding van een artikel in Trouw op 5 februari 2007 met als kop "gemeenten geven leerplicht een te lage prioriteit", 13 maart 2007.

³⁰⁷ Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid F. el Haji over hoge bovenschoolse afdrachten en de groeiende afstand tussen de schoolbesturen en de werkvloer in het onderwijs, 8 februari 2011.

³⁰⁸ Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid F. Talbi over veiligheid op school, 25 april 2008.

³⁰⁹ Beantwoording van de schriftelijke vragen van de raadsleden F. Talbi en R. Moti over de negatieve invloed van de herstructurering op het onderwijs in Hoogvliet, 6 mei 2008.

Zeventien scholen maakten schriftelijk hun ongenoegen kenbaar over deze bezuiniging waarna tijdens de commissiebehandeling over het voorstel werd gesproken. Resultaat hiervan was dat de bezuiniging op de brede school niet van tafel was, maar wel dat er enkel op coördinatie zou gaan worden gekort en niet op de inhoud.³¹⁰

In de onderzoeksperiode heeft de raad ook vragen gesteld over de besteding van middelen. Zo worden vragen aan het college gesteld naar aanleiding van een nieuwsbericht.³¹¹ Hierin wordt melding gemaakt van een onderzoek dat stelt dat van het jaarlijkse bedrag dat scholen via de gemeenten ontvangen via het gemeentefonds, in 2009 en 2010 zo'n € 550 miljoen is verdampt. De raad wil weten hoe de Rotterdamse situatie is en of het oormerken van de onderwijsbudgetten een mogelijke oplossing biedt.³¹² Raadsleden geven aan dat zij, gezien het achterstallig onderhoud en het bestaande tekort, zich niet kunnen voorstellen dat dit ook in Rotterdam het geval kan zijn. Op 17 november 2011 geeft de wethouder aan hoe de financiën uit het gemeentefonds via de gemeente bij de schoolbesturen belanden,³¹³ dat de raad het onderwijshuisvestingsgeld oormerkt bij het vaststellen van de begroting en dat de gemeente Rotterdam aan onderwijs meer uitgeeft dan dat de gemeente ontvangt.³¹⁴ Daarnaast zijn nieuwsberichten over malversaties bij verschillende schoolbesturen ook reden voor de raad om het college om een toelichting te vragen.³¹⁵

onderwijshuisvesting

Een bezoek aan een schoolgebouw, of brieven van een school of ouders zijn vaak aanleiding voor de raad om vragen te stellen over het onderwijshuisvestingsbeleid. Het gaat hierbij altijd om problematiek die de consequentie is van het onderwijshuisvestingsbeleid: gebrekkig onderhoud; capaciteitsproblemen; nieuwe of tijdelijke huisvesting; en problematiek rond (verplichte) verhuizingen. De antwoorden van het college op deze vragen zijn verschillend. Soms leidt een vraag ertoe dat problemen (alsnog) snel worden opgelost. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij het plein van de school De Boog. Raadsleden bezochten de school en kregen te horen dat het twee jaar zou duren voordat het plein zou zijn opgeknapt. Het college gaf hierop aan bemiddeld te hebben en hierop kon op korte termijn begonnen worden met het opknappen.³¹⁶ Ook de problemen en zorgen die bestonden rond de gedwongen verhuizing van de Jan Prins en de Willibrord basisscholen en de huisvestingsproblematiek van basisschool 't Landje konden grotendeels worden weggenomen. In dit geval gaf het college aan dat er vervangende (tijdelijke) huisvesting is gevonden en dat een deel van de kosten van de verhuizingen voor

³¹⁰ College B en W, brief 'Brede School', 4 november 2009.

³¹¹ Telegraaf, 18 oktober 2011.

³¹² Leefbaar Rotterdam, brief 'Onderwijsbudgetten voor huisvesting oormerken', 18 oktober 2011.

³¹³ Zie tevens hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

³¹⁴ Notulen actualiteitenraad 17 november 2011. De opmerking van de wethouder dat de gemeente meer geld uitgeeft aan onderwijs dan dat de gemeente Rotterdam ontvangt is niet correct, zoals uit hoofdstuk 3, paragraaf 3-2-1 naar voren is gekomen.

³¹⁵ Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw A.G. Fährmel-van der Werf over geen vervolging fraude bij islamitische school, 11 oktober 2011, beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid A.S. Mosch over onderzoek BOOR, 13 december 2011, notulen raadsvergadering 3 en 10 april, en 6 september 2012, en brief college, 'factfinding BOOR/ afdoening toezegging 1220 en schriftelijke raadvragen de heer Mosch', 14 juni 2012.

³¹⁶ Beantwoording van de schriftelijke vragen van de raadsleden M. Heijmen en M.G.J. van Muijen over het opknappen van het schoolplein De Boog, Schiedam.

rekening van de gemeente komen. Voor eventueel extra kosten die bijvoorbeeld voortkomen uit tussentijdse aanpassingen in de tijdelijke huisvesting kunnen de scholen een beroep doen op het reguliere huisvestingsprogramma.³¹⁷ De schriftelijke vragen naar aanleiding van een “noodkreet” van de St. Mattheusschool met betrekking tot problemen en vertraging rond de realisatie van de nieuwbouw levert niet direct een oplossing op. Het college antwoordt dat de huidige nieuwbouw plannen niet rondkomen wegens onvoldoende middelen (*‘schaarse middelen kunnen maar één keer uitgegeven worden’*).³¹⁸

moties

In de afgelopen jaren zijn in de raad verschillende moties behandeld die een relatie hebben met het onderwijs- en het onderwijshuisvestingsbeleid.³¹⁹ De rekenkamer heeft de verschillende moties op een rijtje gezet. Hieruit blijkt dat de raad veel aandacht heeft voor zaken die te maken hebben met de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs; voor financiën in relatie tot brede school activiteiten; en voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en (het onderzoek naar) de misstanden bij BOOR. Daarnaast zijn er dertien moties die direct ingaan op onderwijshuisvesting. Om een beeld te krijgen van het inzicht dat de raad heeft (gekrege) en de wijze waarop zij hiermee hun controlerende taak uitvoeren, worden enkele van deze moties kort toegelicht.

motie onderwijshuisvesting

Tijdens de bespreking van de gemeentebegroting 2008 neemt de raad de motie onderwijshuisvesting aan. Dit naar aanleiding van de constatering dat:

‘in de meerjarenbegroting van het college vanaf 2009 substantieel minder middelen beschikbaar zijn voor onderwijshuisvesting en dat dit niveau teruggaat naar het niveau dat slechts voldoende is om de huidige scholen in stand te houden.’

De motie heeft betrekking op zowel primair als voortgezet onderwijs en draagt het college op om:

‘voorstellen te doen om het investeringsniveau voor onderwijshuisvesting zodanig op peil te houden dat er voldoende middelen zijn om in nieuwbouw en verbouw te kunnen blijven investeren (...) op een zodanige manier dat de achterstand in kwaliteit van gebouwen versneld wordt ingelopen en hiervoor aanvullende afspraken te maken met de schoolbesturen.’³²⁰

Het college geeft invulling aan deze motie door eenmalig € 10 miljoen vrij te maken voor het jaar 2009 en deze in te zetten op onder andere de ontwikkeling van MFA's, brede scholen, nieuwbouw van gymzalen, vakscholen en het aanpassen van schoolpleinen.³²¹

³¹⁷ Beantwoording van schriftelijke vragen van de heren P.B. van Tijn en M. Harbers over verhuizing van de basisscholen Jan Prins en Willibrord en huisvestingsproblematiek t Landje, 27 maart 2007.

³¹⁸ Beantwoording van de schriftelijke vragen van het raadslid T.S.J. Coşkun over huisvesting St. Mattheusschool.

³¹⁹ Zie bijlage 10 voor een overzicht van alle moties, en bijlage 11 voor alle in dit hoofdstuk behandelde moties.

³²⁰ Motie onderwijshuisvesting, 6 november 2007, en notulen raadsvergadering 6 en 8 november 2007.

³²¹ College B en W, brief 'afdoening motie Çelik', 6 oktober 2009.

motie beter binnenmilieu is beter leermilieu

Tijdens de bespreking van het IHP 2010-2012 wordt de motie 'beter binnenmilieu is beter leermilieu' aangenomen. Er wordt hierin geconstateerd dat:

'een goed binnenmilieu van een schoollokaal bijdraagt aan de leerprestaties en ontwikkeling van een kind' en dat 'onderzoek heeft uitgewezen dat het binnenklimaat van ca. 80% van de (Rotterdamse) klaslokalen zich onder de gezondheidsnormen bevindt.'

Omdat het de raad ontbreekt aan een adequaat zicht op de exacte hoeveelheid scholen waarbij het binnenklimaat niet op orde is, wordt aan het college verzocht om op korte termijn (twee jaar) hiervan een inventarisatie te maken en te komen met een schatting van de kosten om het binnenklimaat op orde te krijgen. Deze motie wordt aangenomen ondanks dat de wethouder aangeeft dat voor de uitvoering om alle scholen aan de norm van een gezond binnenmilieu te laten voldoen, te weinig geld beschikbaar is. In de raad wordt onderschreven dat er nog geen dekking voor de motie is. Daarnaast worden er in de raad vraagtekens gezet of het zorgen voor het binnenklimaat wel de verantwoordelijkheid van de gemeente is.³²²

Een jaar later, bij de behandeling van het IHP 2012-2015, wordt in de raad aangegeven dat zij enige informatie over het binnenklimaat van Rotterdamse scholen heeft ontvangen van het college.³²³ De raad geeft aan deze informatie onvoldoende te vinden, omdat het college een schatting geeft van het aantal schoolgebouwen dat qua binnenklimaat niet op orde zou zijn, en omdat het aan inzicht ontbreekt in de effectiviteit van de genomen maatregelen. Vandaar dat op 15 december 2011 de motie 'de basis op orde in het onderwijs' wordt aangenomen. Hierin wordt het college onder andere verzocht te komen met aanvullende informatie inclusief doelstellingen op het gebied van binnenklimaat, een aangepaste prioritering bij het toekennen van aanvragen, en deze aanpassingen op te nemen in een nieuw IHP.³²⁴

motie onderhoudsmonitor

Op 15 december 2011 spreekt de raad over het IHP 2012-2015. Tijdens deze behandeling wordt aangegeven dat het de raad ontbreekt aan een inzicht in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen in Rotterdam. Daarom wordt de motie 'onderhoudsmonitor' ingediend en aangenomen. De motie constateert onder andere dat:

'de basiskwaliteit van schoolgebouwen in 2012 wordt gedefinieerd' en dat 'het onderhoud van alle scholen in 2015 kwalitatief 'goed' moet zijn.'

Voorts wordt aangegeven dat afgelopen jaar € 110 miljoen door schoolbesturen is aangevraagd en dat elk jaar ongeveer € 30 miljoen aan onderwijshuisvesting wordt geïnvesteerd. Het ontbreekt de raad op dit moment aan inzicht of deze investeringen goed terechtkomen en wat de staat van onderhoud van de schoolpanden is. De raad constateert dat de dienst Stadsontwikkeling in 2012 van plan is een onderhoudsmonitor in te gaan stellen. In de motie verzoekt de raad om de monitor

³²² Motie 'beter binnenmilieu is beter leermilieu', 16 december 2010, en notulen raadsvergadering 16 december 2010.

³²³ College B en W, brief 'Motie beter binnenmilieu is beter leermilieu en toezegging JOCS 11053', 25 september 2012.

³²⁴ Motie 'De basis op orde in het onderwijs', 15 december 2011, en notulen raadsvergadering 15 december 2011.

sneller te implementeren, voor de kaderbrief 2012, zodat de raad eerder inzicht kan krijgen in de staat van onderhoud van de schoolgebouwen.³²⁵

De wethouder ontraadt deze motie. Hij geeft aan:

'De desbetreffende raadscommissie heeft de indruk dat wij onvoldoende grip hebben op het onderhoud van schoolgebouwen. Met alle schoolbesturen in het basisonderwijs zijn meerjarige onderhoudsplannen gemaakt op basis van een conditiemeting die rond 2008 is verricht. (...) Dat geeft echter nog geen beeld van de actuele stand van zaken, wat ons heeft doen besluiten een onderhoudsmonitor te ontwikkelen.'

De aanleiding voor de wethouder om een onderhoudsmonitor te ontwikkelen, ligt in het feit dat hij schoolbesturen wil kunnen aanspreken op 'goed huisvaderschap'.

'Het kan natuurlijk niet zo zijn dat een schoolbestuur sneller voor nieuwbouw in aanmerking komt, doordat een schoolbestuur weinig aandacht heeft besteed aan het buitenonderhoud.'

De wethouder geeft aan dat de ontwikkeling van deze monitor pas op z'n vroegst begin 2013 gereed kan zijn. De motie wordt dus niet zozeer ontraden omdat de wethouder geen monitor wil instellen of van mening is wel inzicht te hebben in de staat van de panden, maar omdat hij niet kan voldoen aan de implementatietermijn.³²⁶

Vanuit de constatering dat er voornemens tot doordecentralisatie zijn, wordt ook de motie 'bezint eer gij begint' aangenomen. Deze motie spreekt ook over een onderhoudsachterstand bij sommige scholen, dat dergelijke achterstanden niet op scholen mogen worden afgewenteld in het licht van mogelijke doordecentralisatie en dat het hebben van inzicht in deze achterstand voor de raad van belang is om hierin juiste afwegingen te kunnen maken.³²⁷

Op 20 juni 2013 stuurt de wethouder een brief onder andere naar aanleiding van de motie 'bezint eer gij begint'. Hierin geeft hij aan dat, ook wanneer (volledige) doordecentralisatie wordt gerealiseerd, het college het van belang acht dat de schoolpanden in goede staat verkeren. Om na te gaan hoe de panden er op het moment bij staan wordt de actuele staat van onderhoud in 2014 geïnventariseerd. Op basis hiervan wordt bepaald of nog aanvullende onderhoudsinspanningen noodzakelijk zijn. Met deze inventarisatie geeft de wethouder invulling aan de motie 'onderhoudsmonitor'.³²⁸

focus van de raad

Kijkend naar de (type) vragen die de raad stelt en de moties die worden ingediend, kan worden geconstateerd dat de raad een bredere focus heeft bij het stellen van kaders dan sec het onderwijs(huisvestings)beleid waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en waarvoor de gemeente mogelijkheden bezit om (bij) te sturen. De raad vraagt het college ook om actie als het gaat om onder meer het binnenmilieu, een taak die

³²⁵ Motie 'Onderhoudsmonitor', 15 december 2011.

³²⁶ Notulen raadsvergadering 15 december 2011.

³²⁷ Motie 'Bezint eer gij begint', 15 december 2011.

³²⁸ College B en W, brief 'Voortgangsbericht doordecentralisatie onderwijshuisvesting', 20 juni 2013.

wettelijk niet bij de gemeente ligt. Dit handelen past bij de gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting waarin onderwijshuisvesting wordt beschouwd als een (sturings)instrument voor het onderwijsbeleid.³²⁹ Of zoals verwoord in de raad:

*'het IHP is een belangrijk, maar ook lastig sturingsinstrument voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs en de beleving van het onderwijs door leerlingen en docenten.'*³³⁰

*'Het gaat namelijk niet over de stenen waarmee de schoolgebouwen zijn opgebouwd, maar ook om wat daarbinnen gebeurt.'*³³¹

6-4 rolopvatting college over zorgplicht

Vanuit de wettelijke zorgplicht is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om zicht te hebben op de kwaliteit van de schoolpanden. In de informatie aan de raad lijkt de wethouder deze verantwoordelijkheid echter, onterecht, voornamelijk bij de schoolbesturen te leggen en hier zelf geen (pro)actieve rol in te nemen.

In de voorgaande paragrafen is gekeken naar verschillende bronnen van informatie voor de raad; het inzicht dat deze bronnen bieden in de kwaliteit van de huisvesting en de besteding van middelen; en hoe de raad heeft geacteerd. Naast dat hiermee antwoord is gegeven op de onderzoeksvragen, is uit deze paragrafen ook een beeld naar voren gekomen van de rolopvatting van het college ten aanzien van de wettelijke zorgplicht. Deze paragraaf biedt, terugblikkend, ruimte voor enkele overkoepelende constatering over de wijze waarop het college invulling geeft aan zijn zorgplicht.

In paragraaf 6-2-1 antwoordt de wethouder op vragen van de raad over de slechte staat van onderhoud die in sommige gevallen tot onveiligheid leidt:

*'In geval van acuut onveilige situaties kan op basis van de voorliggende verordening een spoedaanvraag worden ingediend, die per direct in behandeling zal worden genomen.'*³³²

Hoewel de wettelijke zorgplicht bij de gemeente berust, leidt de rekenkamer uit deze reactie af dat de wethouder in deze vraag geen aanleiding zag om hier (pro)actief op in te spelen, maar het initiatief bij de schoolbesturen te laten.

Bij de raadsbehandeling van het IHP 2012-2015, waarbij ook de motie 'onderhoudsmonitor' is ingediend, worden vragen gesteld over het verband tussen de staat van onderhoud en de manier waarop de gemeente omgaat met aanvragen voor onderhoud. De wethouder antwoordt hierop:

'Wij zullen de schoolbesturen in het primair onderwijs houden aan de vastgestelde meerjarenonderhoudsplannen. Het (...) verband is er naar mijn mening dan ook niet. Het verband ontstaat pas als het schoolgebouw erg slecht is onderhouden en een schoolbestuur

³²⁹ Zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2-3-1.

³³⁰ Notulen raadsvergadering 16 december 2010.

³³¹ Notulen raadsvergadering 14 december 2006.

³³² Notulen raadsvergadering 16 december 2010.

*om die reden nieuwbouw wenst. In die gevallen willen wij ook (...) de vinger aan de pols houden. Een onderhoudsmonitor zou daarbij goed van pas komen.*³³³

De aanleiding voor de wethouder om een onderhoudsmonitor te ontwikkelen, ligt in het feit dat hij schoolbesturen wil kunnen aanspreken op 'goed huisvaderschap'.

*'Het kan natuurlijk niet zo zijn dat een schoolbestuur sneller voor nieuwbouw in aanmerking komt, doordat een schoolbestuur weinig aandacht heeft besteed aan het buitenonderhoud.'*³³⁴

Ook hier gaat de wethouder voorbij aan de zorgplicht van de gemeente. Hij neemt hier niet de eigen verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen, maar laat het initiatief aan de schoolbesturen. De rekenkamer merkt daarnaast op dat het, gelet op de zorgplicht van de gemeente, de verantwoordelijkheid is van de gemeente om zicht te hebben op de kwaliteit van de schoolgebouwen. Deze verantwoordelijkheid reikt verder dan het enkel, passief, de vinger aan de pols houden en het kunnen aanspreken op 'goed huisvaderschap' van de schoolbesturen.

Ten slotte constateert de rekenkamer dat het college wél de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de MOP's bij de schoolbesturen heeft gelegd, maar niet accepteert dat schoolbesturen hierin de vrijheid nemen en hebben om eigen afwegingen te maken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit paragraaf 6-2-2. Hier wordt duidelijk gemaakt dat de raad in september 2012 wordt geïnformeerd over het feit dat de gemeente vanaf 2011 tijdelijk geen onderhoudsgelden heeft uitgekeerd die samenhangen met de MOP's. De reden hiervoor is dat een aantal schoolbesturen een deel van het geld niet heeft besteed aan onderhoud, maar als reserve op de balans heeft gezet.³³⁵ In hoofdstuk drie (paragraaf 3-3-3) is dit eveneens aan de orde gekomen. Hier is genoemd dat, omdat schoolbesturen voor eigen rekening en risico verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het onderhoud, zij de vrijheid hebben om de ontvangen MOP-gelden gedurende de looptijd van de overeenkomst te besteden zolang de vereiste onderhoudswerkzaamheden conform de MOP's worden uitgevoerd. In de praktijk kan dit tot gevolg hebben dat schoolbesturen afwegingen maken om sommige werkzaamheden uit te stellen om die op een later moment in combinatie met andere werkzaamheden effectiever en efficiënter uit te voeren.

³³³ Notulen raadsvergadering 15 december 2011.

³³⁴ Notulen raadsvergadering 15 december 2011.

³³⁵ College B en W, brief 'Stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen (MOP's)', 4 september 2012.



bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

1-1 inleiding

Dit rapport is gebaseerd op interviews met betrokkenen en een documentstudie. Als onderdeel hiervan heeft de rekenkamer ook een selectie van 37 scholen gemaakt en geanalyseerd. In samenhang vormen de interviewverslagen, schriftelijke documenten en de analyse van de scholenselectie de feitelijke basis voor dit onderzoek. In deze onderzoeksverantwoording wordt allereerst ingegaan op de onderzoeksprocedure. Vervolgens wordt een korte toelichting gegeven op de interviews en de analyse van de schriftelijke stukken. Ten slotte volgt een uitgebreide verantwoording met betrekking tot de selectie van de scholen.

1-2 onderzoeksprocedure

In haar onderzoeksplan 2012 heeft de Rekenkamer Rotterdam aangekondigd een onderzoek te verrichten naar het onderwijshuisvestingsbeleid in Rotterdam. Het onderzoek is in het najaar van 2011 van start gegaan waarna een afstapbijeenkomst met de betrokken ambtelijke diensten heeft plaatsgevonden op 19 maart 2012. De onderzoeksopzet is op 20 maart 2012 naar de gemeenteraad en het college van B en W gestuurd.

De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van februari 2012 tot en met maart 2013. Op 6 maart 2013 zijn voorlopige resultaten in een besloten bijeenkomst (ter verificatie) voorgelegd aan de betrokken schoolbesturen en vertegenwoordigers van J&O en SO. Vervolgens zijn de schoolbesturen in de gelegenheid gesteld om het onderzoeksmateriaal dat betrekking had op het eigen schoolbestuur te controleren op onjuistheden en/of omissies. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 25 juli 2013 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de directeur Jeugd en Onderwijs, de heer Quadt, en de directeur vastgoed, mevrouw Verspui, met het verzoek uiterlijk 2 september 2013 een schriftelijke reactie te geven op eventuele feitelijke onjuistheden of onvolkomenheden. De ambtelijke reactie is op 29 augustus 2013 ontvangen. De rekenkamer heeft op 9 september 2013 per email teruggekoppeld hoe zij de ambtelijke reactie in het rapport heeft verwerkt. De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, op 9 september 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van wethouder De Jonge. De rekenkamer heeft de reactie van het college op 1 oktober 2013 ontvangen.

De reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer hierop, zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt toegezonden aan de gemeenteraad en het college van B en W. Daarmee wordt het rapport openbaar.

1-3 interviews

Voor het onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid heeft de rekenkamer interviews gehouden met bij het beleid betrokken ambtenaren van de clusters Stadsontwikkeling (maatschappelijk vastgoed) en Maatschappelijke ontwikkeling (Jeugd en Onderwijs, team onderwijshuisvesting), met schoolbesturen en schooldirecteuren. Alle benaderde personen hebben hun medewerking verleend aan het onderzoek. Deze interviews vonden plaats in de periode tussen februari 2012 en maart 2013. In de periode tussen 24 augustus 2011 en 7 november 2011 heeft de rekenkamer enkele oriënterende gesprekken gevoerd met bij het beleid betrokken ambtenaren. Alle gesprekken zijn na verificatie en controle op feitelijke onjuistheden en omissies met de betrokkenen, vastgelegd in vertrouwelijke gespreksverslagen. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de geïnterviewde personen.

Met de betrokken ambtenaren is in grote lijnen over de volgende onderwerpen gesproken:

- Achtergrond respondent (functie, achtergrond, taken en verantwoordelijkheden m.b.t. onderwijshuisvesting)
- Onderwijshuisvestingsbeleid:
 - achtergrond en ontwikkelingen
 - knelpunten:
 1. financiële situatie
 2. onderuitputting budget onderwijshuisvesting
 3. leegstandreductie
 - toekomstperspectief (visie op doordecentralisatie)
- Samenwerking tussen J&O en SO
 - taak- en rolverdeling (wie is waarvoor verantwoordelijk?)
 - overlegstructuur
 - verloop van de samenwerking in de praktijk
 - Welke gevolgen heeft dit voor de beoordeling van huisvestingsaanvragen, de toedeling van middelen en uiteindelijk het onderhoud van schoolgebouwen?
- Onderwijshuisvesting: HVP en MOP's
 - verloop van procedures en aanvragen
 - beoordelingscriteria aanvragen en totstandkoming toetsingskader
 - Totstandkoming MOP's
 1. conditiemetingen
 2. relatie met quick scan
 - ervaringen in de praktijk
 - staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen
- Financiering en verantwoording
 - verloop van financiering HVP en MOP's
 - eisen aan verantwoording schoolbesturen
 - invulling van het toezicht op de nakoming van de verantwoordingseisen
 - afstemming J&O en SO alsmede communicatie over nakoming door schoolbesturen.

Met de betrokken schoolbesturen/schooldirecteuren is in grote lijnen over de volgende onderwerpen gesproken:

- Achtergrond respondent (functie, achtergrond, taken en verantwoordelijkheden m.b.t. onderwijshuisvesting)
- Geschiedenis en kenmerken school
 - Omvang/aantal leerlingen en gebouwen
 - Leeftijd gebouwen
 - Relatie met het schoolbestuur
- Huisvestingssituatie
 - Huidige situatie
 - Geschiedenis/ontwikkeling
 - Aanvragen en afwijzingen IHP
 - onderhoud en MOP's
- Onderwijshuisvestingsbeleid:
 - achtergrond en ontwikkelingen
 - knelpunten:
 1. financiële situatie
 2. onderuitputting budget onderwijshuisvesting
 3. leegstandreductie
 - toekomstperspectief (visie op doordecentralisatie)
 - wat gaat er goed, wat kan er beter?
- Communicatie met de gemeente

1-4 documentstudie

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende schriftelijke stukken. Deze documenten zijn met name afkomstig uit de archieven van de gemeentelijke diensten J&O en SO. Daarnaast heeft de rekenkamer ook stukken ontvangen van verschillende scholen en schoolbesturen. Ook zijn documenten afkomstig uit openbaar toegankelijke bronnen gebruikt, zoals raadsinformatie, tweede kamer stukken en inspectierapporten. Het verzamelde materiaal bestaat uit documenten van uiteenlopende aard, variërend van onderzoeken, notulen, offertes en beschikkingen tot interne e-mails, brieven en memo's. In bijlage 2 is een lijst met gebruikte bronnen opgenomen.

Uit de wederhoorprocedure met de schoolbesturen naar aanleiding van de bijeenkomst op 6 maart 2013 bleek dat verschillende schoolbesturen over (nog) meer documenten beschikten met betrekking tot de scholenselectie. Hierbij ging het onder andere om bijvoorbeeld gedetailleerde bouwtechnische uitwerkingen en offertes voor aanbestedingen. De rekenkamer heeft de keuze gemaakt deze documenten niet meer te betrekken in het onderzoek omdat:

- 1 de aard van de aanvullende documenten geen (directe) relatie had met de reeds geconstateerde bevindingen;
- 2 de (beperkte) meerwaarde van het verder onderzoeken van deze documenten niet opwoog tegen een langere doorlooptijd, en;
- 3 een adequate dossieropbouw primair de verantwoordelijkheid is, én moet zijn van de gemeente. Het al dan niet verder aanvullen van de incomplete dossiers via

stukken afkomstig van de schoolbesturen, doet niks af aan de bevinding dat de dossieropbouw bij de gemeente zeer gebrekkig is.

1-5 selectie scholen

De rekenkamer heeft 37 scholen bestudeerd, verdeeld over acht schoolbesturen die gevestigd zijn in twaalf deelgemeenten. Van deze scholen is in de eerste plaats alle bij de gemeente beschikbare documentatie over de huisvestingssituatie opgevraagd. Vervolgens zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke schoolbesturen. Tot slot zijn bij tien scholen ook bezoeken ter plaatse afgelegd en interviews gehouden met de verantwoordelijke schooldirecteuren.

Om te komen tot een selectie van scholen heeft de rekenkamer rekening gehouden met verschillende criteria. In de eerste plaats is er gekeken of er voor de betreffende scholen überhaupt aanvragen waren ingediend in het kader van het huisvestingsprogramma in de periode 2006-2012. Scholen waarvoor in het geheel geen aanvragen waren ingediend, zijn automatisch buiten de selectie gevallen. Vervolgens zijn de scholen geselecteerd op basis van:

- Geografische spreiding over de deelgemeenten (inclusief Rozenburg). De rekenkamer wilde zo veel mogelijk deelgemeenten in het onderzoek betrekken.
- Spreiding over de schoolbesturen. De rekenkamer wilde in ieder geval alle grote besturen vertegenwoordigd hebben alsmede enkele kleinere besturen.
- Spreiding op grond van het oordeel van de onderwijsinspectie (op basis van de deelgemeentelijke factsheets, d.d. 30 mei 2012). De rekenkamer heeft zowel goed presterende als minder goed presterende basisscholen geselecteerd.

Op die manier is tot een selectie van 37 scholen gekomen. Dat aantal leek gezien de omvang en breedte van het onderzoek behapbaar. In onderstaande tabel is opgenomen om welke scholen het daarbij gaat.

geselecteerde scholen		
school	schoolbestuur	deelgemeente
de Wilgenstam	BOOR	Hillegersberg-Schiebroek
de Vierambacht	BOOR	Delfshaven
Pierre Bayle	BOOR	Kralingen-Crooswijk
de Akkers	BOOR	Feijenoord
de Driehoek	BOOR	Delfshaven
de Bergse Zonnebloem*	BOOR	Hillegersberg-Schiebroek
de Zonnekorf	BOOR	Overschie
de Schalm*	BOOR	Feijenoord
Jan Antonie Bijloo	BOOR	Prins Alexander
Openluchtschool	BOOR	Hillegersberg-Schiebroek
Fridtjof Nansen*	BOOR	Prins Alexander
de Korf	BOOR	Delfshaven
de Dukdalf	BOOR	Feijenoord
de Klimop	BOOR	Noord
Jacob Maris	BOOR	Hillegersberg-Schiebroek
TYLTYL	BOOR	Charlois

de Meridiaan	BOOR	Prins Alexander
Augustinus	RVKO	Centrum
de Schakel	RVKO	Hoogvliet
Elisabeth	RVKO	Charlois
Maria*	RVKO	Delfshaven
St. Michaël	RVKO	Hillegersberg-Schiebroek
Theresia	RVKO	Feijenoord
RKBS De Rozenhorst*	RVKO	Rozenburg
Agnes	RVKO	Feijenoord
Prins Willem Alexanderschool	PCBO	IJsselmonde
Westpunt*	PCBO	Hoogvliet
het Open Venster	PCBO	IJsselmonde
A.J. Schreuderschool*	PCBO	IJsselmonde
Zalmplaat	PCBO	Hoogvliet
de Fontein	Kind & Onderwijs	Noord
CBS Onze Wereld	Kind & Onderwijs	Prins Alexander
het Spectrum*	Kind & Onderwijs	Prins Alexander
Petrus Datheen*	VVOGG	IJsselmonde
de Wissel	Stichting Interconfessioneel Onderwijs Rotterdam	Feijenoord
COS de Wereld	5maalO	Noord
van Brienoordschool*	BAO PC&O	IJsselmonde

Uit deze selectie zijn vervolgens 10 scholen geselecteerd waar een bezoek ter plaatse is afgelegd. Dit zijn de scholen die in bovenstaande tabel zijn aangegeven met een *. Deze selectie is tot stand gekomen op grond van de volgende criteria:

- Geografische spreiding over de deelgemeenten (inclusief Rozenburg). De rekenkamer wilde zo veel mogelijk deelgemeenten in het onderzoek betrekken.
- Spreiding over de schoolbesturen. De rekenkamer wilde in ieder geval alle grote besturen vertegenwoordigd hebben alsmede enkele kleinere besturen.
- Type onderwijs. De rekenkamer wilde in ieder geval een school voor speciaal onderwijs bezoeken.
- Type gebouwen. De rekenkamer wilde in ieder geval een nieuwbouw project, een MUWI school en een renovatieproject bezoeken.
- In een enkel geval gaven gesprekken met schoolbesturen aanleiding om bij een concrete school te gaan kijken. Zo heeft de rekenkamer er op basis van die gesprekken toe besloten om ook een MFA te bezoeken.

1-6 analyse selectie scholen

Onderstaand analysekader is voor elk van de 37 scholen uit de selectie van de rekenkamer ingevuld op basis van de stukken die de rekenkamer van de gemeente heeft ontvangen (de dossiers) alsmede interviews met ambtenaren, schoolbesturen en schooldirecteuren en op basis van informatie uit openbare bronnen (media, rapporten onderwijsinspectie, etcetera). Vervolgens is er op het niveau van het schoolbestuur een overkoepelende notitie opgesteld. De resultaten van de analyses en de overkoepelende notities zijn op hoofdlijnen met de schoolbesturen en ambtenaren van J&O en SO besproken tijdens een groepsdiscussie op 6 maart 2013. Daarbij zijn ook de voorbeelden uit hoofdstuk 4 de revue gepasseerd. Van dit gesprek is een verslag opgesteld dat aan de betrokkenen is voorgelegd. Dat heeft niet tot inhoudelijke wijzigingen geleid. De afzonderlijke ingevulde analyses per school zijn daarna aan de betreffende schoolbesturen teruggelegd met het verzoek de feiten te controleren. Daarop heeft de rekenkamer geen aanvullingen of wijzigingen ontvangen.

analysekader scholen

algemene gegevens

naam school
schoolbestuur
deelgemeente en wijk
aantal leerlingen (per dd)
aantal vestigingen/locaties
aantal gebouwen
- *waarvan (geef aan of er sprake is van een gymzaal, zwembad, etcetera)*
bouwjaar (per gebouw)
bijzonderheden (bijv. betreft het een MFA?)

geschiedenis school en huisvestingssituatie

beschrijf hieronder kort de ontwikkelingssituatie van de school en de gevolgen hiervan voor de huisvestingssituatie

overzicht van gegevens in het dossier

geef aan welke gegevens in het dossier zijn opgenomen

gegevens die we in ieder geval verwachten:

- MOP
- aanvragen HVP
- informatie besluitvormingstraject (bouwkundige opname, offertes, beschikkingen)
- financiële verantwoordingsstukken
- accountantsverklaringen
- correspondentie gemeente-schoolbestuur

geef aan welke gegevens in het dossier ontbreken

beschrijving staat van onderhoud o.b.v. quick scan Royal Haskoning 2005/2006

beschrijf hieronder kort de staat van het gebouw (de gebouwen) zoals geconstateerd in de quick scan door Royal Haskoning uit 2005/2006

MOP's buitenonderhoud

jaar	overzicht geplande werkzaamheden per jaar	overzicht gebudgetteerde kosten per jaar
------	---	--

2008

2009

2010

2011

2012

in welke mate zijn de geplande werkzaamheden conform de MOP uitgevoerd?

welke consequenties heeft dit voor het conditieniveau? (Het gaat hier om een kwalitatieve beschrijving van de staat na uitvoering van de werkzaamheden).

hoe is er verantwoording afgelegd over de uitgevoerde werkzaamheden?

zijn de vereiste stukken aanwezig?

MOP binnenonderhoud (schoolbestuur)

het gaat hier om een globale beschrijving van de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van het binnenonderhoud.

totaaloverzicht aanvragen HVP

totaal aantal aanvragen 2006-2012

totaal afgewezen

totaal (deels) toegekend

totaalbedrag toegekende aanvragen

informatie per aanvraag

nr. beschikking

type aanvraag (nieuwbouw, uitbreiding, leermiddelen, etcetera)

begeleidende stukken (offertes, bouwkundige opname, foto's, etcetera)

geef expliciet aan als de aanvraag dateert uit de periode voor de MOP's

afgewezen/toegekend

voor welk bedrag

argumentatie

welke werkzaamheden zijn er uitgevoerd?

verantwoordingsstukken

bijzonderheden

conclusie

geef hieronder een samenvattend oordeel over 1) de staat van onderhoud van het gebouw (de gebouwen), 2) de communicatie met de gemeente, 3) de volledigheid van het dossier. Als dit niet is vast te stellen, benoem dit dan expliciet

overige opmerkingen en bijzonderheden

bijlage 2 geraadpleegde bronnen

- Aarsen, E. van, Schoenmakers, F. & Hoffius, R. (2006). *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.
- Algemene Onderwijsbond. *Het Ondewijsblad*, nr 2, 30 januari 2010.
- Algemene Onderwijsbond, www.hoegulismijn gemeente.nl.
- Berndsen, F.E.M., Dekker, B. & Bergen, C.T.A. van (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Besturenraad (2009). *Investeren in scholenbouw. Rapportage van de digitale enquête over gewenste investeringen in scholenbouw onder schoolbestuurders en schoolleiders in het primair en voortgezet onderwijs*. Voorburg: Besturenraad.
- Burger Advies EB Management (2009). *Rapportages kwantitatieve relaties PGL, Verkenning naar mogelijke kwantitatieve relaties tussen investeringen in de fysieke leefomgeving en schoolprestaties*. Leiden: Burger Advies.
- CBS (2013). *Schoolgrootte, onderwijssoort en levensbeschouwelijke grondslag*, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03753&D1=0&D2=0&D3=0&D4=a&D5=1&VW=T>.
- Centrum voor Onderzoek en Statistiek (2012a). *Leerlingenprognose Primair Onderwijs Rotterdam 2013-2030*. Rotterdam: COS.
- Centrum voor Onderzoek en Statistiek (2012b). *Leerlingenprognose (Voortgezet) Speciaal Onderwijs Rotterdam 2013-2030*. Rotterdam: COS.
- Diepeveen, M., Vermeij, A. & Ploeg, S.W. van der (2004). *Overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen. Draagvlakonderzoek. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Fokor (2011), notitie gericht aan het ROF. *Knelpunten in samenwerking tussen Rotterdamse schoolbesturen en JOS/OBR*.
- Fokor (2013). *Inhoudelijk jaarverslag 2012 en activiteiten 2013, inclusief begroting 2013*, <http://www.fokor.nl/>.
- Gids, W.F. de, Oel, C.J. van, Phaff, J.C. & Kalkman, A (2006). *Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool*. Delft: TNO Bouw & Ondergrond.
- Groot, R.W.J. de (2005). *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*. (Diss.). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- HEVO (z.d.). *Ontwikkeling van de onderwijshuisvesting in Nederland*, http://www.hevo.nl/data/files/alg/id113/Artikel_Onderwijshuisvesting_MiU.pdf.
- HEVO (2011). *Duurzame kwaliteitsrichtlijn huisvesting primair onderwijs. 2^e druk*. 's Hertogenbosch: HEVO B.V.
- In 't Veld, J., Hamdan, Y. & Barendregt, E. (2010). *Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen*. Rotterdam: Rebel Advisory Group.
- Meijer, A., Hasselaar, E. & Snepvangers, C.A.M. (2007). *Literatuurstudie scholen en kindercentra. Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties. Eindrapport*. Delft: TU Delft.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Nota lokaal onderwijsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 309, nr. 12.
- Oberon (2010). *Scholen bouwen en beheren. Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon onderzoek en advies.
- Oberon (2012). *Trends in onderwijshuisvesting*. Utrecht: Oberon onderzoek en advies.

- PO-raad, www.poraad.nl, toolbox huisvesting.
- PRC (2011) *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*.
- Rebel Advisory (2010). *Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen*. Rotterdam: RebelGroup Advisory BV.
- Rijksbouwmeester (2009). *Gezond en goed. Scholenbouw in topconditie*. Den Haag: Rijksbouwmeester.
- Rijksgebouwendienst (2008). *Handboek onderhoudsinspectie. Deel 1: algemeen*. Den Haag: Rijksgebouwendienst.
- Rijksgebouwendienst & Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (2010). *Verwaarloosd of een bewuste keuze? De staat waarin we onze gebouwen (niet) onderhouden: aan u de keuze*. Presentatie 5 maart 2010.
- Rosenberg, F., Scheele-Goedhart, J., Wever, T., Schulenberg, R. & Wever, E. (2011). *Effecten van investeringen in onderwijshuisvesting*. Amsterdam: RIGO Research en Advies B.V.
- Royal Haskoning (2005). *Quick-scan PO scholen Rotterdam. Eindrapportage*. Arnhem: Royal Haskoning.
- Royal Haskoning (2006). *Quick-scan SO scholen Rotterdam. Definitief rapport*. Arnhem: Royal Haskoning.
- Douma, L., Kersten, A., Mee, G. van der & Sikkes, R. (2010). Hoe gul is mijn gemeente? *Het Onderwijsblad*, nr. 2 (30 januari 2010), 27-34.
- Spiertz, P.H., Vedder, H. & Delemarre, N. (2002). *Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs. Ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*. Amersfoort: DHV Huisvesting en Vastgoed.
- VNG (2010). *Fris alternatief, of oude wijn in nieuwe zakken? (Of 'hoe fris is het alternatief?)*, <http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Sez/JOC/onderwijs/Verbeterd%20fris%20alternatief.pdf>.

gemeentelijke documenten

- Bestuursopdracht Onderwijshuisvesting, vastgesteld mei 2011.
- Collectieve Huurovereenkomst Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Stadsontwikkeling, vastgesteld 12 december 2011.
- Gemeente Rotterdam (2006). *Rotterdams Onderwijsbeleid 2005-2010, uitvoeringsprogramma*.
- Gemeente Rotterdam (2008). *Rotterdams Vastgoed. Plan van aanpak voor de overdracht van de vastgoedtaken en -functies van JOS en SenR naar OBR*, 22 augustus 2008.
- Gemeente Rotterdam (2011a). *Beter presteren. Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014 deel 1*.
- Gemeente Rotterdam (2011b). *Aanval op uitval. Rotterdams Onderwijsbeleid 2011-2014 deel 2*.
- Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, directie Jeugd en Onderwijs (2012). *Integraal Huisvestingsplan 2013-2015*.
- Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs, team onderwijshuisvesting (2012). *Jaarplan 2012*, 6 februari 2012.
- Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, Jeugd & Onderwijs, team onderwijshuisvesting (2013). *Jaarplan 2013*, 21 januari 2013.
- Gemeente Rotterdam, Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2006). *Integraal Huisvestingsplan 2006-2010*.
- Gemeente Rotterdam, Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2007). *Leidraad bouwprojecten. Samen bouwen aan het bouwen*.
- Gemeente Rotterdam, Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2010). *Integraal Huisvestingsplan 2010-2012*.

Gemeente Rotterdam, Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2011). *Integraal Huisvestingsplan 2012-2015*.

Gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling (2012). *Samenwerkingsdocument Onderwijshuisvestingsketen*, 13 juni 2012.

Jeugd, Onderwijs en Samenleving, team onderwijshuisvesting (2011). *Plan met verbeteracties voor het jaar 2011*, 5 juli 2011.

Jeugd, Onderwijs en Samenleving & OBR (2008). *CVO overeenkomst JOS-OBR*, 4 februari 2008.

Notulen en agendastukken in overleggrema: directie, FMZ en HOOR overleggen 2006-2012.

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (2009). *Meerjarenperspectief Rotterdams Vastgoed*. Rotterdam: Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Overdrachtsdocument Jeugd, Onderwijs en Samenleving – Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, versie 1.0 (definitief), 12 november 2008.

algemene gemeentelijke documenten

Begrotingen gemeente Rotterdam 2006-2012.

Jaarverslagen gemeente Rotterdam 2006-2012.

Jaarverslagen Jeugd, Onderwijs en Samenleving 2006-2008.

Verordening voorzieningen huisvesting Rotterdam 2006, 2009, 2011 en 2012.

college- en raadsstukken

Agendapost college B en W, 18 december 2007.

Annotatie griffie, 'IHP 2006-2010', 27 november 2006.

College B en W, brief 'afdoening motie Çelik', 6 oktober 2009.

College B en W, brief 'Brede School', 4 november 2009.

College B en W, brief 'Huisvestingsprogramma 2013', 4 december 2012.

College B en W, brief 'IHP 2013-2015', 25 september 2012.

College B en W, brief 'Motie beter binnenmilieu is beter leermilieu en toezegging JOCS 11053', 25 september 2012.

College B en W, brief 'Onderwijs Huisvestingsprogramma 2010', 10 december 2009.

College B en W, brief 'Onderwijs Huisvestingsprogramma 2011', 26 november 2010.

College B en W, brief 'Stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen (MOP's)', 4 september 2012.

College B en W, brief 'Stand van zaken onderwijshuisvesting', 17 oktober 2008.

College B en W, brief 'Stand van zaken Meerjaren Onderhoud Plannen (MOP's)', 5 september 2012.

College B en W, brief 'toelichting naar aanleiding van commissie JOCS 11050', 12 december 2011.

College B en W, brief 'Voortgangsbericht doordecentralisatie onderwijshuisvesting', 20 juni 2013.

Leefbaar Rotterdam, brief 'Onderwijsbudgetten voor huisvesting oormerken', 18 oktober 2011.

Moties zoals opgenomen in bijlage 10.

Notulen raadsvergaderingen 2006-2012.

Notulen vergaderingen commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport 2006-2012.

Raadsvoorstel IHP 2006-2010, 21 november 2006.

Raadsvoorstel IHP 2010-2012, 23 november 2010.

Raadsvoorstel IHP 2013-2015, september 2012.

Schriftelijke vragen zoals opgenomen in bijlage 9.

dossierstukken scholenselectie

Aanvragen HVP 2006-2012.

Correspondentie gemeente-schoolbestuur 2006-2012.

Financiële verantwoordingsstukken, zoals accountantsverklaringen 2006-2012.

Informatie besluitvormingstraject, zoals bouwkundige opnames, offertes en
beschikkingen 2006-2012.

Meerjaren Onderhoudsplannen.

Quick scans.

kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 309, nr. 12.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 455, B.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1995, 24 455, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 687, nr. 2.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 293, nr. 74.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000, nr. 12.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 764, nr. 4.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 289, nr. 118.

bijlage 3 geïnterviewde personen

Dhr. F.G.M. Barendse	beleidsadviseur onderwijshuisvesting directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Mevr. M. Bennink-van der Weele	directeur A.J. Schreuderschool
Mevr. J. Blom	beleidsadviseur onderwijshuisvesting, stichting BOOR
Dhr. R. Berghuis	vastgoedontwikkelaar afdeling vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Mevr. J. Brugts	portefuillemanager Maatschappelijk Vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Dhr. M. Damen	voorzitter College van Bestuur, 5maalo
Dhr. H. van Dijk	directeur Fridtjof Nansen school
Mevr. A. Dijkhuizen	meerscholendirecteur, ODS De Bergse Zonnebloem
Dhr. G. Dijkman	directeur Fridtjof Nansen school
Mevr. M. Elsinga	manager financiën, RVKO
Dhr. M.N.M. Froom	accountmanager onderwijshuisvesting directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Dhr. R. Geurs	afdelingshoofd onderwijs, directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Dhr. F.P. de Groot	hoofd vastgoedontwikkeling en hoofd technisch beheer afdeling vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Mevr. E. Harteveld	adviseur afdeling beleid, directie bestuur en communicatie, Bestuursdienst
Dhr. P. de Heer	bouwkundig medewerker, stichting PCBO Rotterdam-Zuid
Dhr. P. van Heerde	ad interim hoofd huisvesting, stichting BOOR
Mevr. B. Holland	manager facilitair, RVKO
Dhr. H.A. Jaddoe	projectmanager sector vastgoed, technisch beheer, cluster Stadsontwikkeling
Dhr. H.M. de Jonge	wethouder Onderwijs, Jeugd en Gezin
Dhr. C.P. Kalkhoven	manager vastgoed, Kind en onderwijs Rotterdam
Dhr. H. Karakus	wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie/ projectwethouder Zuid.
Dhr. F.J. van Kessel	bovenschoolsmanager facilitaire zaken, RVKO
Dhr. J. van Knijff	bovenschoolsmanager primair onderwijs, stichting BOOR
Dhr. N.H. Kuiper	(voormalig) adviseur afdeling beleid, directie bestuur en communicatie, Bestuursdienst
Dhr. S.M.F. Küttchreuter	meerjarenplanner team onderwijshuisvesting directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Dhr. R. de Lange	(voormalig) directieadviseur afdeling vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Dhr. J. Ligthart	meerscholendirecteur Christelijke basisschool Het Spectrum

Dhr. J.H. van der Meer	adviseur P&C, Jeugd Onderwijs en Samenleving
Dhr. P. Monster	lid College van Bestuur, stichting PCBO Rotterdam-Zuid
Dhr. D. van Noordennen	assetmanager afdeling maatschappelijk vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Mevr. J. Pijpers-Fila	directeur RKBS De Rozenhorst
Dhr. T. Quadt	directeur directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Mevr. A. Rasidovic	medewerker bedrijfsvoering/planning en control, cluster Stadsontwikkeling
Mevr. M.H. Romers-de Groot	assetmanager afdeling maatschappelijk vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Dhr. S.M. Rovers	teamleider onderwijshuisvesting directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Dhr. I.L.P. Sak	vastgoedontwikkelaar afdeling vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Mevr. I.M.P. Sepsanie	(voormalig) assetmanager afdeling maatschappelijk vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Mevr. L. Steinsli	(voormalig) teamleider onderwijshuisvesting, directie Jeugd en Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Mevr. I. van Uden	directeur Mariaschool
Dhr. R. Veenman	meerscholendirecteur OBS De Schalm
Mevr. P. Verspui	directeur directie vastgoed, cluster Stadsontwikkeling
Dhr. M. Wijland	adjunct directeur, Petrus Datheenschool
Dhr. Y. van Wijngaarden	directeur PC Basisschool Westpunt Hoogvliet
Dhr. J. de Zoete	directeur Van Brienenoordschool
Mevr. A.T. Zwang	(voormalig) accountmanager afdeling maatschappelijk vastgoed, cluster Stadsontwikkeling

bijlage 4 lijst van afkortingen en begrippen

afkortingen

AOb	Algemene Onderwijsbond
BAO PC&O	Stichting voor Basis Onderwijs in samenwerkingsverband tussen Protestants-Christelijk en Openbare Richting
BOOR	Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam
B en W	college van Burgemeester en wethouders
BKOR	stichting Besturenraad Katholiek Onderwijs Rotterdam en omstreken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
FMZ	commissie Financiële en Materiële zaken
CBS	Christelijke Basisschool
CHO	Collectieve huurovereenkomst
CPI	Consumentenprijsindex
CVO	Centrale vastgoedorganisatie
FOKOR	Federatie van Onderwijskoepels en Openbaar Onderwijs Rotterdam
HVP	Huisvestingsprogramma
IHP	Integraal Huisvestingsplan
J&O	Jeugd en Onderwijs
JOCS	commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport
JOS	Jeugd, Onderwijs en Samenleving
MFA	Multifunctionele accommodatie
MJP	Meerjarenplan
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
MOP	Meerjarenonderhoudsplanning
MPRV	Meerjarenperspectief Rotterdams Vastgoed
NEN	Nederlandse norm
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OBS	Openbare Basisschool
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OHV	Onderwijshuisvesting
OOGO	op overeenstemming gericht overleg
RABS	Rotterdamse Algemeen Bijzondere Schoolbesturen
REN	Real Estate Norm
ROF	Rotterdams Onderwijs Forum
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
RVKO	Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs
PCBO	Protestants Christelijk Basisonderwijs
po	primair onderwijs
POR	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds
PvE	Programma van Eisen
so	speciaal onderwijs
SO	cluster Stadsontwikkeling
VNG	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
VVOGG	Vereniging tot Verstrekken van Onderwijs op Gereformeerde Grondslag

Wec	Wet op de expertisecentra
Wpo	Wet op het primair onderwijs
begrippen	
allonge	Aanvulling op een overeenkomst. In dit geval gaat het om de structurering planmatig onderhoud. De overeenkomst structurering planmatig onderhoud was oorspronkelijk opgesteld voor de duur van vijf jaren, van 2008 tot en met 2012. Met de allonge wordt de overeenkomst verlengd tot en met 31 december 2013. De verdere afspraken uit de allonge zijn opgenomen in paragraaf 3-3-3 van dit rapport.
claimrecht	De situatie dat het juridisch eigendom van het schoolgebouw bij het schoolbestuur ligt en het economisch eigendom bij de gemeente. Dit betekent dat het schoolgebouw na gebruik door het schoolbestuur weer volledig in eigendom komt van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor onder andere nieuwbouw en het buitenonderhoud, de schoolbesturen voor het binnenonderhoud en de exploitatielasten. In dit verband wordt ook wel gesproken over de claimrechtportefeuille.
conditiemeting	Ten behoeve van het opstellen van meerjarenonderhoudsplannen (zie hieronder) is de staat van onderhoud van de schoolgebouwen die vallen onder de overeenkomst structurering planmatig onderhoud in kaart gebracht aan de hand van NEN-norm 2767. Daarbij wordt de conditie van verschillende onderdelen van het gebouw in kaart gebracht. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen bouwkundige, installatie-technische en werktuigkundige onderdelen. Zie verder paragrafen 4-3-2 en 4-3-4.
eigendom	Indien het juridisch én economisch eigendom van een schoolgebouw bij de gemeente liggen, spreekt men van een eigendomspand. De lasten en verantwoordelijkheden liggen dan volledig bij de gemeente. In dit verband wordt ook wel gesproken over de eigendomsportefeuille.
economisch eigendom	Het recht van de gemeente om een schoolgebouw na gebruik door het schoolbestuur te bestemmen voor andere doeleinden.
doordecentralisatie	De ontwikkeling om de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de onderwijshuisvesting van de gemeenten over te hevelen naar de schoolbesturen.

	<p>De middelen voor de huisvesting worden dan rechtstreeks vanuit het Rijk aan de schoolbesturen ter beschikking gesteld. De huidige plannen voor doordecentralisatie zien vooralsnog alleen op doordecentralisatie van het buitenonderhoud. De verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, uitbreidingen en renovaties blijft dan bij de gemeente. Zie verder paragraaf 2-5-2.</p>
Huisvestingsprogramma (HVP)	<p>Jaarlijks overzicht van toegekende voorzieningen in de huisvesting. Schoolbesturen moeten jaarlijks voor 1 februari aanvragen voor onder andere nieuwbouw, uitbreiding en renovatie indienen bij de gemeente. Het college van B en W besluit jaarlijks uiterlijk op 31 december welke aanvragen zijn toegekend en afgewezen alsmede het budget dat daarvoor wordt gereserveerd (het bekostigingsplafond).</p>
Integraal Huisvestingsplan (IHP)	<p>Beleidskader waarin de inhoudelijke doelstellingen met betrekking tot de onderwijshuisvesting zijn opgenomen alsmede de prioriteitscriteria die de gemeente hanteert bij de beoordeling van de aanvragen voor het jaarlijkse huisvestingsprogramma. Het IHP wordt door de gemeenteraad vastgesteld.</p>
kapitaallasten	<p>Lasten die bestaan uit rente- en afschrijvingskosten.</p>
MUWI	<p>Met de term MUWI-scholen worden schoolgebouwen aangeduid die in de periode tussen 1950 en 1970 werden gebouwd. Deze gebouwen werden opgetrokken uit geprefabriceerde bouwonderdelen die snel en goedkoop in elkaar konden worden gezet. Vanwege het gebruik van goedkope bouwmaterialen voldoen deze schoolgebouwen veelal niet meer aan de huidige kwaliteitseisen en zijn aanzienlijke investeringen nodig om achterstallig onderhoud weg te werken. De term MUWI is een afkorting van de naam van het bouwbedrijf Muijs en De Winter dat deze gebouwen overal in Nederland bouwde. Grondlegger van de bouwstijl was de Rotterdamse architect Ernest Groosman, zie http://www.rotterdam.nl/tekst:groosman</p>
overeenkomst structurering planmatig onderhoud en meerjarenonderhoudsplan	<p>Overeenkomst tussen schoolbesturen en de gemeente waarin is afgesproken dat het buitenonderhoud is doorgedecentraliseerd aan de</p>

schoolbesturen. Schoolbesturen ontvangen jaarlijks een vergoeding om de benodigde onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. De basis voor deze vergoeding is de meerjarenonderhoudsplanning (MOP). In de MOP zijn de onderhoudswerkzaamheden opgenomen waarvoor de gemeente krachtens de wet wordt geacht te betalen alsmede de verwachte kosten die daarmee zijn gemoeid.

quick scan

Het college heeft de staat van onderhoud van de Rotterdamse schoolgebouwen in 2005/2006 in beeld gebracht door zogeheten quick scan inspecties uit te laten voeren door het bedrijf Royal Haskoning. Bij deze inspecties zijn de schoolgebouwen onder meer beoordeeld op hun functionele, ruimtelijk-visuele en technische kwaliteiten. Zie verder paragraaf 4-3-3.

bijlage 5 kostenverdeling primair (speciaal) onderwijs

tabel A: kostenverdeling primair (speciaal) onderwijs

eigenaarsdeel	eigendom gemeente			claimrecht			eigendom schoolbestuur			inhuur van derden		
	ontvangt factuur	betaalt factuur	verrekening	ontvangt factuur	betaalt factuur	verrekening	ontvangt factuur	betaalt factuur	verrekening	ontvangt factuur	betaalt factuur	verrekening
kapitaallasten	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO
onderhoud en storingen	SO	SO	via CHO	school	school	MOP (*1)	school	school	MOP (*1)	verhuurder	verhuurder	(*2)
inhuurkosten										SO	SO	via CHO
grondhuur										SO	SO	via CHO
OZB eigenaarsdeel	SO	SO	via CHO	school	SO (*3)	via CHO	school	SO (*3)	via CHO	verhuurder	verhuurder	
waterschapslasten	SO	SO	via CHO (*4)	school	school		school	school		verhuurder	verhuurder	(*4)
rioolheffing	SO	SO	via CHO (*4)	school	school		school	school		verhuurder	verhuurder	(*4)
opstal- brandverzekering	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO	verhuurder	verhuurder	
bijdrage VVE	SO	SO	via CHO							verhuurder	verhuurder	
beheerkosten	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO	SO	SO	via CHO

bron: voorlichtingsbijeenkomst financiën onderwijshuisvesting op 24 januari 2012

Opmerkingen behorend bij tabel A:

(*1) school krijgt MOP uitbetaald van SO. J&O verreken dit met SO

(*2) verrekening is niet nodig. er wordt gewerkt met een demarcatielijst

(*3) schoolbestuur declareert bij SO

(*4) J&O verreken deze kosten met schoolbestuur

bijlage 6 stand van zaken uitbetaling MOP-gelden voor rationalisatieslag

tabel B: overzicht per schoolbestuur van het beschikbare MOP budget, de uitbetaling en aanwezige reserves (in EUR)

schoolbestuur	A: totaal uit te keren MOP's 2008-2012	B: uitgekeerd 2008-2010	C: aangegeven realisatie periode 2008-2011	D: reserve aanwezig bij schoolbestuur (B-C)	E: saldo (A-B-D)	F: verdeelsleutel	G: betaalvoorstel
A	1.909.204,58	1.640.430,10	1.252.395,50	388.034,60	-119.260,12		
B	10.349.889,70	3.800.755,01	4.159.003,26	-358.248,25	6.907.382,94	6.907.382,94	2.133.813,64
C	33.759,11	37.284,06	29.951,63	7.332,43	-10.857,37		
D	157.556,00	59.676,56	0	59.676,56	38.202,88	38.202,88	11.801,55
E	2.190.234,27	2.955.596,91	2.014.132,62	941.464,29	-1.076.826,92		
F	130.675,09	115.237,05	65.136,99	50.100,06	-34.662,02		
G	2.153.517,65	3.745.676,72	2.729.635,44	1.016.041,28	-2.608.200,34		
H	243.351,43	416.365,74	0	416.365,74	-589.380,06		
I	2.952.358,70	1.779.606,30	2.249.518,12	-469.911,82	1.642.664,22	1.642.664,22	507.448,24
J	78.248,45	1.400,09	0	1.400,09	75.448,27	75.448,27	23.307,31
K	95.908,05	65.370,04	58.321,05	7.048,99	23.489,02	23.489,02	7.256,18
L	186.021,99	5.754,10	12.404,30	-6.650,20	186.918,09	186.918,09	57.742,33
M	70.866,88	9.401,28	16.648,10	-7.246,82	68.712,42	68.712,42	21.226,49
N	222.220,60	215.506,22	102.433,80	113.072,42	-106.358,04		
O	445.222,44	718.711,75	0	718.711,75	-992.201,07		
P	93.526,86	87.277,41	180.813,80	-63.536,39	69.785,84	69.785,84	21.558,09
Q	54.204,50	57.454,20	0	57.454,20	-60.703,90		
totaal	21.366.766,30	15.711.503,54	12.840.394,61	2.871.108,93	2.784.153,84	9.012.603,68	2.784.153,84

bron: agendastuk commissie FMZ vergadering, 24 mei 2012

Toelichting behorend bij tabel B:

- kolom A geeft aan welke bedragen aan de schoolbesturen uitgekeerd zouden worden volgens het oorspronkelijke betalingsschema uit 2007.
- kolom B geeft aan wat daadwerkelijk is uitbetaald in periode 2008-2010.
- kolom C geeft aan wat de schoolbesturen aan onderhoud over de periode 2008 t/m 2011 hebben gerealiseerd. Deze bedragen zijn gebaseerd op de verantwoording over het uitgevoerde onderhoud die de schoolbesturen bij de gemeente hebben aangeleverd.
- kolom D is de aanwezige reserve bij de schoolbesturen (B-C). Een negatief bedrag betekent dat schoolbesturen hebben voorgefinancierd.

bijlage 7 stand van zaken uitbetaling MOP-gelden na rationalisatieslag

tabel C: overzicht per schoolbestuur van het beschikbare MOP budget, de uitbetaling na rationalisatieslag (in EUR)

school bestuur	A: totaalbe- drag MOP's 2008-2013	B: reeds uitgekeerd	C: niet besteed na voorlopige verantwoording 2008-2010	D: recht op na verantwoording A-B-C	E: uit te keren middelen 1 ^e + 2 ^e tranche voor rationalisatie	F: rationa- lisatie	G: uit te keren middelen 1 ^e + 2 ^e tranche
A	2.086.038,57	1.649.291,79	103.588,79	333.157,99	333.157,99	-227.142,34	106.015,65
B	16.003.604,65	3.800.755,01	4.365.614,52	7.837.235,12	7.837.235,12	-732.495,00	7.113.740,12
C	61.771,81	37.284,06	5.685,51	18.802,24	18.802,24	-12.988,32	5.813,92
D	224.785,41	59.676,56	5.413,68	159.695,17	159.695,17	-153.043,98	6.651,19
E	3.862.624,23	2.955.596,91	-	907.027,32	907.027,32	-661.084,97	245.942,35
F	199.952,07	115.237,05	11.211,96	73.503,06	73.503,06	-30.925,19	42.577,87
G	5.461.901,63	3.728.097,19	622.929,47	1.110.874,97	1.110.874,97	-204.476,33	906.398,64
H	479.591,16	416.365,74	416.365,74	-353.140,32	-353.140,32	-63.225,42	-416.365,74
I	3.834.050,42	1.779.606,30	223.347,73	1.831.096,39	1.81.096,39	-	1.81.096,39
J	65.571,49	1.400,09	229,00	63.942,40	63.942,40	-	63.942,40
K	138.522,71	75.826,97	10.767,04	51.928,70	51.928,70	-	51.928,70
L	214.828,09	16.523,60	4.118,60	194.185,89	194.185,89	-	194.185,89
M	153.051,27	17.657,50	9.101,50	126.292,27	126.292,27	-57.370,71	68.921,56
N	215.506,22	215.506,22	17.951,85	-17.951,85	-17.951,85	-	-17.951,85
O	836.831,49	718.711,75	100.000,00	18.119,74	18.119,74	-72.488,00	-
P	95.752,06	87.277,41	-	8.474,65	8.474,65	-5.876,99	2.597,66
Q	57.454,20	57.454,20	-	0,00	-	-	-
totaal	33.991.837,49	15.732.268,35	5.896.325,39	12.363.243,75	12.363.243,75	-2.212.117,25	10.205.494,76

bron: overzicht stand van zaken MOP's, ontvangen van SO d.d. 19 december 2012

bijlage 8 processtappen in het samenwerkingsdocument onderwijshuisvestingsketen

stroomschema ruimtebehoefte

Het onderwijsvestingsproces start met het indienen van een huisvestingsaanvraag door het schoolbestuur bij J&O, als gevolg van een huisvestingsbehoefte van een school. Bij een aanvraag voor ruimtebehoefte gaat het om nieuwbouw, uitbreiding van capaciteit of leegstandsreductie. Kortom, alle aanvragen die invloed hebben op het aantal m². Hieronder worden de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren in het samenwerkingsdocument beschreven:

Fase haalbaarheidsstudie:

- Schoolbesturen dienen de aanvragen voor het huisvestingsprogramma vóór 1 februari voorafgaand aan het betreffende huisvestingsprogramma jaar in bij J&O.
- J&O beoordeelt vervolgens de voorziening van technische aard door middel van toetsing aan het IHP en de verordening.
- J&O stelt daarna op basis van de beoordeling de exacte kwantitatieve en kwalitatieve ruimtebehoefte vast.
- Indien de ruimtebehoefte door J&O wordt erkend, dan wordt via J&O een adviesopdracht verstrekt aan SO/Maatschappelijk vastgoed voor het opstellen van een huisvestingsadvies. Deze adviesopdracht vindt vóór 1 maart plaats door middel van een gestandaardiseerd adviesformulier waarin kwalitatief en kwantitatief advies wordt gevraagd.
- Ten behoeve van het opstellen van een huisvestingsadvies maakt de assetmanager van SO/Maatschappelijk vastgoed gebruik van de benodigde expertise aanwezig binnen het concern.³³⁶ Er wordt binnen de eigen portefeuille getoetst of de ruimtebehoefte zonder (fysieke) investeringen kan worden opgelost. Het definitieve huisvestingsadvies wordt uiterlijk 15 april door SO/Maatschappelijk vastgoed opgesteld.
- J&O ontvangt vervolgens de huisvestingsadviezen uiterlijk 15 april van SO/Maatschappelijk vastgoed en toetst of deze passen binnen de verschillende kaders (financiën, beleid en bestuurlijke omgeving).
- Eind april wordt het voorlopig huisvestingsprogramma met voorlopig goedgekeurde aanvragen vastgesteld. Een negatief voorlopig besluit op een huisvestingsaanvraag wordt via het hooroverleg aan het schoolbestuur medegedeeld.
- In de periode mei-juni vinden hooroverleggen plaats tussen J&O en schoolbesturen waarin informatie wordt verstrekt over de toegewezen en afgewezen aanvragen. Indien van toepassing wordt tijdens het hooroverleg de keuze voor het bouwheerschap aan de orde gesteld.
- Het college dient een besluit te nemen over alle huisvestingsaanvragen die op het huisvestingsprogramma voor het komende jaar opgenomen worden. Op basis van het collegebesluit worden beschikkingen opgesteld.
- Het huisvestingsprogramma wordt uiterlijk 31 december door het college vastgesteld.

³³⁶ Te denken valt aan bijvoorbeeld de afdeling Technisch beheer, Vastgoedontwikkeling binnen het cluster SO.

Definitiefase:

- In januari van het betreffende huisvestingsjaar organiseert J&O een uitvoeringsoverleg waarin alle toegewezen aanvragen met de schoolbesturen worden besproken. Er wordt in dit overleg besproken hoe de beschikking uitgevoerd gaat worden (bijvoorbeeld wie het bouwheerschap op zich neemt). Tevens wordt besproken welke aanvragen de schoolbesturen verwachten in te dienen voor het volgende huisvestingsprogramma.
- De bouwheer organiseert een Project Start Up (PSU) waarin een daadwerkelijke start van het project wordt gemaakt.
- Het schoolbestuur dient een functioneel en ruimtelijk PvE op te stellen binnen de kaders van:
 - Leidraad bouwprojecten;
 - programma en ambitie Frisse Scholen;
 - Duurzame Kwaliteitsrichtlijn huisvesting (Hevo);
 - demarcatielijsten.³³⁷
- SO/Maatschappelijk vastgoed toetst het PvE vervolgens aan de in de beschikking vastgestelde kaders en regelgeving.
- Als SO bouwheer is, worden er bouwmiddelen aangevraagd bij J&O op basis van het directieoverleg via het huisvestingsprogramma. De kapitaallasten worden omgezet in huur, waarover afspraken worden vastgelegd in de CHO tussen J&O en SO.
- Vervolgens toetst SO in opdracht van J&O de aanvragen van de bouwmiddelen via het huisvestingsprogramma. Dit geldt zowel in het geval dat het schoolbestuur het bouwheerschap heeft als wanneer SO bouwheer is.

Realisatiefase:

- Aanbesteding en uitvoering dienen te geschieden conform leidraad bouwprojecten.
- Bij oplevering draagt SO het pand over aan J&O.
- Als SO bouwheer is, wordt J&O geïnformeerd over de oplevering middels een allonge op de CHO die wordt ondertekend door J&O. Vervolgens stelt J&O een ingebruikgevingsovereenkomst op die wordt ondertekend door het schoolbestuur en J&O.
- Als het schoolbestuur bouwheer is, volgt de financiële afrekening op basis van een accountantsverklaring conform de verordening.³³⁸ J&O maakt altijd de afspraak dat de toetsing volgens de Leidraad bouwprojecten plaatsvindt. SO dient de afrekening te controleren.

stroomschema technische voorzieningen

- Het proces start met het indienen van een aanvraag voorziening van technische aard door het schoolbestuur bij J&O vóór 1 februari. Een dergelijke aanvraag betreft bijvoorbeeld onderhoud³³⁹ en ARBO-voorzieningen.
- J&O beoordeelt de voorziening van technische aard en toetst deze aan het IHP en de verordening.
- J&O stelt daarna op basis van de beoordeling vast of de aanvraag terecht is.

³³⁷ Demarcatielijsten geven in tabelvorm weer welke onderhoudsactiviteiten door welke partij (gemeente of gebruiker) worden uitgevoerd en bekostigd.

³³⁸ Conform artikel 15.1.e van de verordening dienen er afspraken gemaakt te worden over 'de controle op en het afleggen van verantwoording over de besteding van de beschikbaar te stellen middelen'.

³³⁹ Alle werkzaamheden gerelateerd aan de 'overeenkomst structureren planmatig onderhoud' zijn met het overdrachtsdocument overgeheveld naar SO. In dit stroomschema zijn geen activiteiten opgenomen die samenhangen met de MOP's.

- Het technisch advies wordt door SO/Maatschappelijk vastgoed opgesteld en het definitieve huisvestingsadvies wordt opgesteld in de maanden april-mei.
- J&O ontvangt vervolgens de huisvestingsadviezen uiterlijk 15 april van SO/Maatschappelijk vastgoed en toetst of deze passen binnen de verschillende kaders (financiën, beleid en bestuurlijke omgeving).
- Eind april wordt het voorlopig huisvestingsprogramma met voorlopig goedgekeurde aanvragen vastgesteld. Een negatief voorlopig besluit op een huisvestingsaanvraag wordt via het hooroverleg aan het schoolbestuur medegedeeld.

Verder is dit stroomschema identiek aan het stroomschema ruimtebehoefte.

stroomschema financiële voorzieningen

- Het proces start met het indienen van een aanvraag voorziening van financiële aard door het schoolbestuur bij J&O vóór 1 februari. Een dergelijke aanvraag betreft bijvoorbeeld een aanvraag voor onderwijsleerpakket of leer- en hulpmiddelen voor zover deze nog niet eerder voor bekostiging van rijks- of gemeentewege in aanmerking is gebracht.
- J&O beoordeelt de voorziening van financiële aard en toetst deze aan het IHP en verordening.
- J&O stelt daarna op basis van de beoordeling vast of de aanvraag terecht is.
- Eind april wordt het voorlopig huisvestingsprogramma met voorlopig goedgekeurde aanvragen vastgesteld. Een negatief voorlopig besluit op een huisvestingsaanvraag wordt via het hooroverleg aan het schoolbestuur medegedeeld.
- In de periode mei-juni vinden hooroverleggen plaats tussen J&O en schoolbesturen waarin informatie wordt verstrekt over de toegewezen en afgewezen aanvragen.
- Het college dient een besluit te nemen over alle huisvestingsaanvragen die op het huisvestingsprogramma voor het komende jaar opgenomen worden. Op basis van het collegebesluit worden beschikkingen opgesteld.
- Het huisvestingsprogramma wordt uiterlijk 31 december door het college vastgesteld.

bijlage 9 overzicht schriftelijke vragen

tabel D: schriftelijke vragen

datum	onderwerp
	beantwoording van de schriftelijke vragen van:
30 januari 2007	de heer R. Sörensen over het onderzoek van Trouw inzake de kwaliteit van het onderwijs
13 maart 2007	de heer M. Çelik naar aanleiding van een artikel in Trouw op 5 februari 2007 met als kop "gemeenten geven leerplicht te lage prioriteit"
27 maart 2007	de heren P.B. van Tijn en M. Harbers over verhuizing van de basisscholen Jan Prins en Willibrord en huisvestingsproblematiek 't Landje
30 oktober 2007	de raadsleden P.B. van Tijn en J.H.C. van der Waarde over Rudolf Steiner College en hoe nu verder
15 april 2008	het raadslid F. Talbi over veiligheid op school
15 april 2008	de raadsleden M. Heijmen en M.G.J. van Muijen over het opknappen van het schoolplein De Boog, Schiemond
6 mei 2008	de raadsleden F. Talbi en R. Moti over de negatieve invloed herstructurering op het onderwijs in Hoogvliet
16 september 2008	het raadslid A.G. Fähmel over de Ibn Galdounschool
25 november 2008	de raadsleden K.M.T. Duys en E.J. Hagens-Baldee over schoolplein wordt buurtplein; de Fridtjof Nansenschool te Ommoord
15 september 2009	het raadslid T.S.J. Coşkun over huisvesting St. Mattheusschool
8 februari 2011	het raadslid F. el Haji over hoge bovenschoolse afdrachten en de groeiende afstand tussen de schoolbesturen en de werkvloer in het onderwijs
19 april 2011	het raadslid R. Sörensen over Brede School activiteiten
19 juli 2011	het raadslid M. Zivanovic over de voorgezet speciaal onderwijsschool De Piloot
11 oktober 2011	het raadslid mevrouw A.G. Fähmel-van der Werf over geen vervolging voor fraude bij islamitische school
13 december 2011	het raadslid A.S. Mosch over onderzoek BOOR
3 april 2012	het raadslid A.S. Mosch over vervolgvragen BOOR
14 juni 2012	het raadslid A.S. Mosch over mogelijke betrokkenheid van hoge ambtenaren bij malversaties
10 juli 2012	het raadslid D. Middelma over verhuizing van basisschool De Schalm naar de Tolhuisstraat

bijlage 10 overzicht moties

tabel E: moties

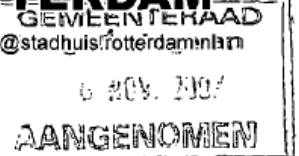
datum	onderwerp	nummer	besluit
2 maart 2006	Motie 'talentvolle leerlingen tot topprestaties brengen'	2006/650	aangenomen
27 april 2006	Motie 'marktaandeel openbaar onderwijs loopt terug'	2006/413	aangenomen
15 februari 2007	Motie 'maximaal weerstandsvermogen € 19 mln. verzelfstandiging BOOR en dOO'	2007/525	verworpen
15 februari 2007	Motie 'onverdeeld naar de openbare school'	2007/526	aangenomen
15 februari 2007	Motie 'tussentijdse evaluatie dOO'	2007/527	aangenomen
15 februari 2007	Motie 'gedwongen winkelnering'	2007/528	verworpen
15 februari 2007	Motie 'gedwongen winkelnering BOOR'	2007/529	verworpen
11 oktober 2007	Motie 'gezonde scholen'	2007/2982	aangenomen
6 november 2007	Motie 'onderwijshuisvesting'	2007/3523	aangenomen
22 mei 2008	Motie 'sluiting IBN Ghaldoun school'	2008/1685	verworpen
22 mei 2008	Motie 'instrument om in te grijpen'	2008/1686	aangenomen
17 juli 2008	Motie 'schoolplein wordt buurtplein'	2008/2396	aangenomen
12 november 2009	Motie 'instandhouding Brede school'	2009/3400	aangenomen
12 november 2009	Motie 'coördinatie/ instandhouding Brede scholen'	2009/3403	aangenomen
12 november 2010	Motie 'meting effectiviteit brede school'	2009/3456	aangenomen
11 november 2010	Motie 'werkweken basisonderwijs'	2010/2790	ingetrokken
16 december 2010	Motie 'beter binnenmilieu is beter leermilieu'	2010/3287	aangenomen
16 december 2010	Motie 'buitenschoolse opvang geïntegreerd in basisschool'	2010/3288	aangenomen
16 december 2010	Motie 'veilige scholen'	2010/3291	verworpen
17 februari 2011	Motie 'beter preseteren bewaken'	2011/447	aangenomen
17 februari 2011	Motie 'kwaliteit voor de klas'	2011/446	aangenomen
17 februari 2011	Motie 'koester brede school'	2011/445	aangenomen
15 december 2011	Motie 'voorkomen is beter dan genezen'	2011/3810	verworpen
15 december 2011	Motie 'bezint eer ge begint'	2011/3811	aangenomen
15 december 2011	Motie 'de basis op orde in het onderwijs'	2011/3812	aangenomen
15 december 2011	Motie 'onderhoudsmonitor'	2011/3813	aangenomen
5 juli 2012	Motie 'extra opdracht commissie Cohen'	2012/2100	aangenomen
6 september 2012	Motie 'raadsonderzoek BOOR'	2012/	verworpen
6 september 2012	Motie 'onafhankelijk onderzoek BOOR'	2012/	verworpen
11 oktober 2012	Motie 'waar zijn de bestemmingsreserves van BOOR gebleven?'		ingetrokken
11 oktober 2012	Motie 'nulmeting frisse scholen'	2012/	verworpen
11 oktober 2012	Motie 'niet enkel inzetten op laaghangend fruit'	2012/	verworpen
11 oktober 2012	Motie 'iedereen een frisse school'	2012/	verworpen

bijlage 11 moties



GEMEENTERAADSFRACHTIE
PARTIJ VAN DE ARBEID
ROTTERDAM

Coolsingel 40, 3011 AD Rotterdam T: 010-417 2105 F: 010-4120845 E: pvda@stadhuis.rotterdam.nl



MOTIE Onderwijshuisvesting

De gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 6 en 8 november 2007 ter bespreking van de gemeentebegroting 2008,

constaterende dat

- ons is gebleken dat in de meerjarenbegroting van het college vanaf 2009 substantieel minder middelen beschikbaar zijn voor onderwijshuisvesting en dat dit niveau teruggaat naar het niveau dat slechts voldoende is om de huidige scholen in stand te houden

voorts constaterende dat

- bijvoorbeeld het Thorbecke (VMBO) geen extra talentenklas kan inrichten vanwege ruimte gebrek en hierdoor leerlingen met talent zich niet verder kunnen ontwikkelen
- volgens het huisvestingsplan van het college, de nieuwbouwplannen voor het Thorbecke (VMBO) pas na 2010 in aanmerking komt

overwegende dat

- goede huisvesting voor scholen cruciaal is voor goede leerprestaties van kinderen, in het bijzonder voor leerlingen van het VMBO die het college terecht extra prioriteit geeft en dat de kwaliteit van deze scholen in veel gevallen nog niet voldoende is, zoals blijkt uit het Integraal Huisvestingsplan.
- het wenselijk is dat juist kinderen die een contextrijke leeromgeving nodig hebben deze ook krijgen en dat hiervoor voldoende middelen beschikbaar moeten zijn;

van mening dat

- VMBO-scholen en scholen gericht op talentontwikkeling zoals het Thorbecke nog in deze collegeperiode in aanmerking moeten komen voor investering in de huisvesting

draagt het college op

- bij de kadernota van 2009 voorstellen te doen om het investeringsniveau voor onderwijshuisvesting zodanig op peil te houden dat er voldoende middelen zijn om in nieuwbouw en verbouw te kunnen blijven investeren en hierbij prioriteit/voorrang te verlenen aan het VMBO, op een zodanige manier dat de achterstand in kwaliteit van gebouwen versneld wordt ingelopen en hierover aanvullende afspraken te maken met de schoolbesturen

en gaat over tot de orde van de dag.



Metin Çelik

Raadsstuk 2007
Nummer 3523



GROENLINKS
ZIN IN DE TOEKOMST

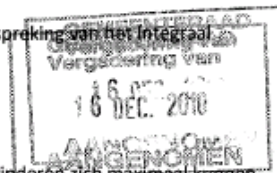


109R3287

1

MOTIE Beter binnenmilieu is beter leermilieu

De gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 16 december, ter bespreking van het Integraal Huisvestingsplan 2010-2012



Constateerende dat:

- Het Integraal Huisvestingsplan 2010-2012 inzet op huisvesting waarbij kinderen zich maximaal kunnen ontwikkelen;
- Een goed binnenmilieu van een schoollokaal bijdraagt aan de leerprestaties en ontwikkeling van een kind;
- De GGD de komende vier jaar alle scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs wil bezoeken om advies te geven over het verbeteren van het binnenmilieu;

Overwegende dat:

- Een kind gedurende de leerplicht een aanzienlijk deel van zijn tijd op school doorbrengt;
- TNO onderzoek heeft uitgewezen dat het binnenklimaat op school de leerprestaties met wel 20% beïnvloedt;
- Onderzoek heeft uitgewezen dat het binnenklimaat van ca 80% van de (Rotterdamse) klaslokalen zich onder de gezondheidsnormen bevindt;
- De meeste schoolgebouwen in Rotterdam eigendom zijn van de gemeente;
- Een termijn van vier jaar voor het bezoeken en adviseren van alle Rotterdamse scholen niet past bij een ambitieuze stad als Rotterdam;

Verzoekt het college:

- Het programma van de GGD over het verbeteren van het binnenmilieu af te ronden binnen een termijn van twee jaar in plaats van vier jaar;
- Inzichtelijk te maken wat het zou kosten om alle Rotterdamse scholen in 2014 aan de normen voor een gezond binnenklimaat te laten voldoen;
- Een beeld te schetsen van de (aanvullende) mogelijkheden die het college ziet om het binnenklimaat op scholen, in samenwerking met scholen en het rijk, aan te pakken en te financieren;
- Een ambitieuze doelstelling te formuleren voor het aantal scholen dat in 2014 aan de normen voor een gezond binnenklimaat moet voldoen;
- In het voorjaar van 2011 hiertoe een voorstel aan de commissie JOCS voor te leggen, inclusief een voorstel op welke wijze de voortgang jaarlijks kan worden gemeten, bijvoorbeeld d.m.v. steekproeven, en hierover jaarlijks kan worden gerapporteerd aan de commissie JOCS

en gaat over tot de orde van de dag.

Jos Verveen
D66

Fouad el Haji
PvdA

Tunahan Kuzu
PvdA

Nouredin el Ouall
GroenLinks

Deborah Middelman
VVD

Josine Strörmann
SP

TEGEN: CU-SP
LR MINUS
mw. Ton
mw. Fakhel
dhr. Bu. H.
dhr. De Jong

11923812

3

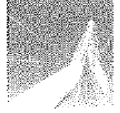


GROENLINKS
ZIN IN DE TOEKOMST



Leefbaar
Rotterdam

ChristenUnie  Staatkundig
Beheersende
Partij



Motie De basis op orde in het onderwijs

De Gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 15 december 2011, ter bespreking van het Onderwijshuisvestingsplan 2012-2015,



Constateernde:

- Een goede onderwijshuisvesting, inclusief een gunstig binnenklimaat, bijdraagt aan de leerprestaties en ontwikkeling van kinderen;
- Naar schatting van het College van B&W 80% van de schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs niet op orde is en dat dit te maken kan hebben met (bouwkundige) eigenschappen van het gebouw en/of de kwaliteit van de aanwezige stook- en ventilatievoorzieningen;
- Deze gebouwen grotendeels eigendom zijn van de gemeente Rotterdam.

Overwegende:

- Er op dit moment nog onvoldoende inzicht is in de mate waarin lopende maatregelen, zoals het adviestraject van de GGD en de landelijke OCW-maatregel 'Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009' tot verbetering hebben geleid;
- Het College van B&W in de Commissie JOCS heeft toegezegd in het 1e kwartaal van 2012 met nadere antwoorden op openstaande operationele en financiële vragen en informatie over beoogde resultaten te komen.

Verzoekt het College:

- Op basis van de aanvullende informatie in het 1e kwartaal van 2012 en de aansluitende discussie daarover in de commissie JOCS, vóór de begrotingsbehandeling in 2012, een Integraal Huisvestingsplan 2013 - 2015 ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad, inclusief doelstellingen op het gebied van binnenklimaat, mogelijk een aangepaste prioriteitsstelling bij het toekennen van aanvragen en een helder plan;
- Bij de vaststelling van het Integraal Huisvestingsplan 2013-2015 het Integraal Huisvestingsplan 2012-2015 in te trekken

En gaat over tot de orde van de dag.

GEMEENTERAAD
Vergadering van
15 DEC. 2011
AANGENOMEN

ONTVANGEN
15 DEC. 2011
GRIFFIE ROTTERDAM

Jos Verveen
D66 Rotterdam

Deborah Middelman
VVD

Fouad El-Haji
PvdA

Judith Bokhove
GroenLinks

Josine Strörmann
SPi

Jolanda Ton
Leefbaar Rotterdam

Setkin Sies
CU-SCP

Nelleke Weltevrede
CDA

MET ALGEMENE STEMMEN 85/144



11923013 4

ChristenUnie

SGP

GEMEENTERAAD
Vergadering van

Leefbaar
Rotterdam

SP.

15 DEC. 2011
AANGENOMEN

15 DEC. 2011
GRIFFIE ROTTERDAM

Motie Onderhoudsmonitor

De Gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 15 december 2011, ter bespreking van het Onderwijshuisvestingsplan 2012-2015,

Constateerende:

- Een goede onderwijshuisvesting bijdraagt aan de leerprestaties en ontwikkeling van kinderen;
- Er in Rotterdam de komende jaren stevig inzet op behoud van de technische kwaliteit van onderwijsgebouwen;
- De schoolgebouwen grotendeels eigendom zijn van de gemeente Rotterdam;
- De basiskwaliteit van schoolgebouwen in 2012 wordt gedefinieerd;
- De dienst Stadsontwikkeling in 2012 een onderhoudsmonitor instelt;
- Er in 2012 samen met schoolbesturen een meerjarenplan onderwijshuisvesting 2014-2024 wordt gemaakt.
- Er door scholen gewerkt wordt met MeerjarenOnderhoudsPlannen. Deze plannen door Stadsontwikkeling worden gemonitord;
- Het onderhoud van alle scholen in 2015 kwalitatief 'goed' moet zijn.

Overwegende:

- Het College van Burgemeesters en Wethouders in 2012 34,1 miljoen investeert in het huisvestingsprogramma.
- Er voor 110 miljoen door de schoolbesturen is aangevraagd in het kader van het huisvestingsprogramma.
- Er op dit moment onvoldoende inzicht is in de staat van het onderhoud van de schoolgebouwen in Rotterdam;
- Er elk jaar ongeveer 30 miljoen wordt geïnvesteerd in onderwijshuisvesting;
- Investeringsen juist in deze tijden op de juiste plaats terecht zouden moeten komen;
- De gemeenteraad daar op dit moment onvoldoende inzicht in heeft;
- De onderhoudsmonitor een middel kan zijn om dat inzicht wel te verkrijgen.

Verzoekt het College:

- De onderhoudsmonitor voor de kaderbrief van 2012 te implementeren en de raad daarover te informeren.

En gaat over tot de orde van de dag.

Setkin Sies
CU SGP Rotterdam

Dolinda Ton
Leefbaar Rotterdam

Josine Strörmann
SP

TEGEN:
PvdA
CDA

[Handwritten signature] 15/12/11

PvDA
ROTTERDAM

D66
GEMEENTERAAD
Vergadering van
15 DEC. 2011
AANGENOMEN

CDA
Rotterdam
ONTVANGEN
15 DEC. 2011
GRIFFIE ROTTERDAM

2
119R3811

MOTIE Bezint eer gij begint

De gemeenteraad van Rotterdam, in vergadering bijeen op 15 december 2011, ter bespreking van het Onderwijshuisvestingsplan 2012-2015

Constaterende dat

- de gelden voor onderwijshuisvesting op dit moment nog door en via de gemeenten worden verdeeld,
- in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is afgesproken dat dit voorlopig zo blijft,
- het college voornemens is om de mogelijkheid van doordecentralisatie van gelden voor onderwijshuisvesting te verkennen,

Overwegende dat:

- voor de jaren 2016 en verder een tekort op de begroting voor onderwijshuisvesting wordt voorzien,
- sommige scholen nu al een onderhoudsachterstand hebben
- dergelijke achterstanden niet op de scholen mogen worden afgewenteld
- inzicht in deze onderhoudsachterstanden voor de Raad belangrijk is om een juiste afweging te kunnen maken

Verzoekt het College

Om bij het onderzoek naar doordecentralisatie van gelden voor onderwijshuisvesting, tevens te inventariseren:

- wat de financiële consequenties zijn van doordecentralisatie, gezien de staat van het onderhoud van de scholen
- wat de opvattingen zijn van alle schoolbesturen over doordecentralisatie

en gaat over tot de orde van de dag,

Fouad el Haji
PvDA

Jos Verveen
D66

Melleke Weltevrede
CDA

MET ALGEMENE STEMMEN

15/12/11

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

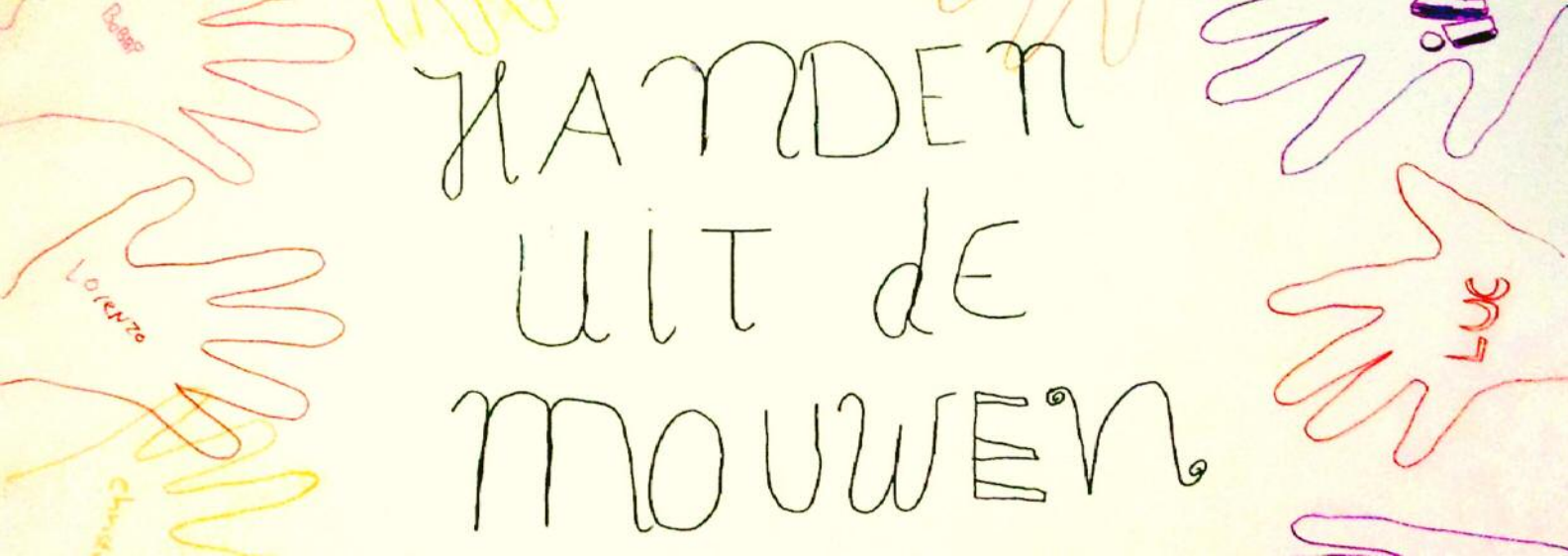
De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



HANDEN UIT DE MOUWEN

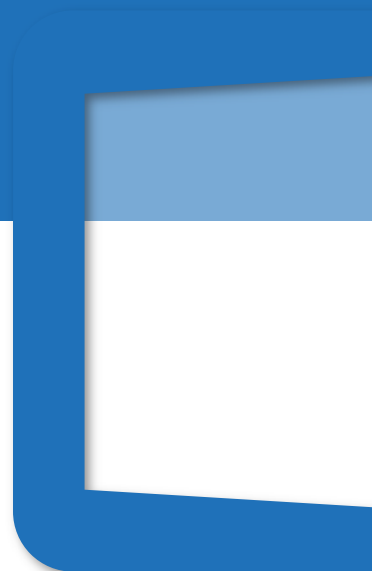
Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 · 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam
Rotterdam Rijnmond



basisontwerp, lay-out en drukwerk
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
oktober 2013

ISBN/EAN
978-90-76655-75-8