

Aan de Gemeenteraad van Breda

Postadres
Postbus 90156, 4800 RH Breda**Bezoekadres**
Stadskantoor
Claudius Prinsenlaan 10

Uw brief	Datum	Ons kenmerk
-	26-01-2023	
Onderwerp	Informatie	Bijlagen
Onderwijshuisvesting 2023	Manoek Maas	1

Geachte raadsleden,

Hierbij willen wij u informeren over verschillende ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting.

Inleiding

Gemeenten hebben een zorgplicht voor nieuwbouw en grootschalige renovatie van schoolgebouwen voor primair en voortgezet onderwijs. De zorg voor onderwijshuisvesting door gemeenten is geregeld in specifieke onderwijswetten. Middels de verplichte gemeentelijke verordening Onderwijshuisvesting regelen gemeenten op welke wijze zij omgaan met de onderwijshuisvesting in de gemeente.

De gemeente Breda en de schoolbesturen van primair en voortgezet onderwijs stonden zo'n 15 jaar geleden aan de vooravond van een grootschalige opdracht om een sterke kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijsvastgoed voor het Primair (PO), Speciaal (SO) en Voortgezet (VO) Onderwijs in Breda. De gemeente heeft in overleg met de schoolbesturen besloten deze opdracht door te decentraliseren naar de schoolbesturen, die hiertoe een uitvoeringsorganisatie in de vorm van coöperaties hebben opgericht.

Doordecentralisatie in praktijk

Zo zijn de coöperaties Breedsaam (PO) en Building (VO) ontstaan. De gemeente behoudt de wettelijke zorgplicht, maar de schoolbesturen en de coöperaties zijn verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering hiervan. Dit betekent dat de gemeente dit proces moet blijven monitoren en toezicht moet houden. De coöperaties en de schoolbesturen moeten rekenschap en verantwoording afleggen over de uitvoering van hun taak.

Het idee achter de doordecentralisatie is, dat schoolbesturen andere keuzes maken indien ze zelf zeggenschap krijgen over de portemonnee. Dit stimuleert schoolbesturen 'zelf na te denken over de meest passende huisvestingsoplossing'. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid zijn daarbij passende termen. Een duurzaam model dat blijft functioneren ongeacht de conjunctuur en politieke voorkeuren.

Successen van de doordecentralisatie

Door het beleggen van het eigenaarschap bij de scholen, het bundelen van de middelen en het vooruitkijken voor wat er op lange termijn nodig is, kunnen we terugkijken op een vruchtbare doordecentralisatie. Bij het primair onderwijs zijn er in de afgelopen periode 26 scholen verbouwd (van de 72). Ook is de samenwerking tussen de schoolbesturen verbeterd en wordt er efficiënter gewerkt en ingekocht. Er is een gezamenlijk energiecollectief gestart.

Bij het voortgezet onderwijs is er vanuit het masterplan aan profilering van de scholen gewerkt. Zo kent Breda middelbare scholen met een focus op sport, cultuur, techniek of tweetalig onderwijs.

Bijna alle schoolgebouwen zijn aangepast en voldoen aan de standaarden. Er is geen leegstand/noodlokalen omdat er gestuurd wordt op optimale schoolgrootte.

Onderzoek

Beide coöperaties staan aan de vooravond van (het maken) van nieuwe meerjarenplannen. Dit is voor ons aanleiding geweest om (met name) onze eigen, gemeentelijke rol in de doordecentralisatie te evalueren. De vragen die hierin centraal stonden waren:

- 1) Wat is de positie van de gemeente, gezien haar wettelijke taak?
- 2) Hoe staat de coöperatie er financieel voor en zijn de bestedingen rechtmatig?
- 3) Wat zijn gangbare normen voor de meerjareninvesteringen?
- 4) Zijn er aanpassingen nodig in het coöperatiemodel en de gemeentelijke werkwijze, en zo ja, welke aanpassingen?

De gemeente heeft voor de zomer het bureau BBN gevraagd interviews te houden en onderzoek te doen om antwoord te geven op bovenstaande vragen. De bestuurders van de coöperaties, schoolbestuurders die het dagelijks bestuur vormen en ambtenaren binnen de gemeente van diverse afdelingen zijn daarop geïnterviewd.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

BBN geeft in haar rapport op de onderzoeksvragen de volgende antwoorden en conclusies:

1) De gemeente geeft een te enge uitvoering aan haar wettelijke zorgplicht. Onderwijshuisvesting staat te ver van de politiek en de gemeentelijke organisatie af. Het huidige afsprakenkader in de doordecentralisatieovereenkomst (DDO) is voor Breedsaam, Building en de gemeentelijke organisatie onduidelijk en wordt niet eenduidig uitgelegd

2) Financieel is de situatie van Breedsaam zorgelijk met een te lage solvabiliteit. Breedsaam is daardoor niet in staat om een aantal jaar van financiële tegenwind te doorstaan, zonder aan te kloppen bij de gemeente. Vanwege een omzetting van coöperatie naar vereniging afgelopen jaar zijn de verantwoordingsnormen tussen Breedsaam en de gemeente Breda vastgelegd, vooruitlopend op een nieuwe DDO. De kasstromen laten zien of BreedSaam aan haar verplichtingen kan voldoen. Dat is van belang voor het afgeleide risico van de Gemeente Breda.

Building Breda is financieel gezond, maar loopt mogelijk financieel risico door een juridische claim vanwege een mogelijke claim.. Beide coöperaties zijn grotendeels afhankelijk van de gemeente voor hun inkomsten. De onderzoeksvraag naar rechtmatigheid van bestedingen leverde geen opmerkelijke resultaten op.

3) BBN heeft de Bredase investering teruggerekend naar leerling. Breda investeert € 606,- per leerling. Dit is op basis van de begroting van 2022. In 2024 worden er extra middelen vanuit het coalitieakkoord toegevoegd voor onderwijshuisvesting. Met deze extra middelen (1,4 miljoen) komt het bedrag per leerling op € 657,-. Dit is vergelijkbaar met bijvoorbeeld Groningen (€ 650,-) en Nijmegen (€ 584,-). Apeldoorn zit veel lager (€ 360,-), Tilburg hoger (€ 709,-).

4) Met het ondertekenen van de doordecentralisatieovereenkomst heeft de gemeente het onderwijsvastgoed letterlijk op afstand gezet. Dit heeft er binnen de gemeente toe geleid dat de aandacht voor de zorgtaken is afgenomen, evenals de monitoring, en het toezicht, de inhoudelijke kennis en de betrokkenheid.. De mogelijkheden om bij te sturen zijn beperkt. Het advies van BBN is dat de gemeente weer meer betrokken raakt bij onderwijshuisvesting en duidelijk maakt hoe zij haar taak die hoort bij de wettelijke zorgplicht: monitoring en toezicht, wil gaan invullen. Daarnaast adviseert BBN inbreng in het proces van huisvestingsplannen. Verder adviseert BBN om te komen tot een actualisatie van de DDO, met een heldere demarcatie en afspraken over overleg en verantwoording in de aankomende periode.

Reactie van het college

Het college herkent de conclusies van het BBN-rapport. Op "afstand plaatsen" is teveel een synoniem geworden voor loslaten. De doordecentralisatie heeft ervoor gezorgd dat het onderwijsveld duidelijk in de lead is gekomen en dat heeft ook tot mooie investeringen geleid in het belang van onze schoolgaande kinderen. We geloven nog steeds in het model van doordecentralisatie, maar niet vanuit de gedachte van "loslaten", maar juist vanuit een gedachte van een intensieve samenwerking, waar partijen samen aan een gemeenschappelijk maatschappelijk doel werken.

We willen onderwijshuisvesting dan ook weer terugbrengen op de bestuurlijke agenda. We denken dat nauwer samenwerken met de schoolbesturen en met de coöperaties niet alleen de onderwijshuisvesting en het onderwijs in zijn algemeenheid ten goede komt, maar ook meer overeenstemming kan komen over de ambities en ontwikkelingen in de stad.

Wij hebben als gemeente met het op afstand plaatsen ook onvoldoende stilgestaan wat de invulling van onze rol zou moeten zijn gedurende de doordecentralisatie. De aandacht die er aan de voorkant was bij de totstandkoming van de coöperaties en bij de betreffende meerjarenplannen, is door de jaren heen weggeëbd. Nog te weinig ambtelijke en bestuurlijke aandacht is overgebleven om een betrokken rol te hebben, laat staan een (bij)sturende opdrachtgeversrol. Hier hebben wij onvoldoende aandacht voor gehad.

Met het rapport hebben we zicht op een aantal problemen en verbeterpunten. We hebben nog geen zicht op alle oplossingen, maar nemen u wel graag mee in het proces dat wij voor ogen hebben om tot de oplossingen te komen. Dit proces doorlopen wij het komend jaar samen met de coöperaties.

Stappen op weg naar nieuwe meerjaarsperiode

We willen leren van de lessen uit de afgelopen meerjaarsperiode en van de komende meerjaarsperiode weer een succes maken. Daarvoor is het noodzakelijk dat we een aantal stappen zetten om te komen tot nieuwe meerjaarsafspraken.

- **Versterken van gemeentelijke rol en organisatie:** Het versterken van de gemeentelijke organisatie heeft prioriteit. Inhoudelijke kennis is noodzakelijk om tot in een opdrachtgevende rol bij te kunnen dragen, maar ook voor de controlerende rol. Komt de coöperatieve gedachte onder druk, bijvoorbeeld omdat er te weinig geld is om aan alle wensen te voldoen, dan wordt het nemen van strategische besluiten door de coöperaties lastiger. Op die momenten dient de gemeente niet enkel als financier te worden gezien of zich op te stellen, maar ook als regisseur en bemiddelaar.
- **Financiële situatie en systematiek verduidelijken:** De financiële status van Breedsaam wordt naar aanleiding van het onderzoek nader besproken tussen gemeente en coöperatie. Daarnaast dienen systematiek en rolverdeling tussen Breedsaam en Building enerzijds en de gemeente anderzijds te worden aangescherpt.
- **Opstellen van nieuwe doordecentralisatieovereenkomst met aangescherpte governance:** Gemeenten, schoolbesturen en coöperaties moeten toewerken naar een nieuwe set aan afspraken. De opdrachtgeversrol van de gemeente moet geëxpliciteerd worden bij de nieuwe set aan afspraken en het moet helder zijn welke documenten aan college en waar nodig aan raad worden voorgelegd om te kunnen sturen voorafgaand aan en gedurende een periode.
- **Collectiviteit vergroten en gezamenlijke ambities vaststellen:** Het coöperatiemodel is gebaat bij collectieve ambities en afwegingen: niet in het verdelen van de middelen aan de voorkant en focus op ieders eigen school of product. Met name bij het voortgezet onderwijs is de collectieve afweging onvoldoende op dit moment. De huisvesting van VMBO-scholen van Curio is via Building doorgedecentraliseerd aan Curio. Dit werkt een collectieve afweging niet in de hand en dient te worden hersteld.

In 2023 tot nieuwe afspraken komen

Het rapport heeft veel aandachtspunten op tafel gelegd, en het is de wens van de gemeente en de schoolbesturen om hier sterker uit te komen. 2023 moet een jaar zijn, waarbij bovenstaande punten aangepakt worden. Tegelijkertijd wordt het een jaar waarin er verbouwd wordt: twee scholen in het primair onderwijs staan aangekondigd voor renovatiewerkzaamheden en bij meerdere scholen van primair en voortgezet onderwijs worden met de extra suvis-middelen maatregelen genomen zodat ze voldoen aan de aangescherpte normen rondom luchtkwaliteit. In 2023 zullen we tevens samen met de schoolbesturen blijven werken aan het beste onderwijs in Breda, waarbij zaken als zorg en veiligheid op en rondom scholen aandacht heeft. We zijn er van overtuigd dat we dankzij dit rapport aan een aangescherpte doordecentralisatie kunnen gaan bouwen waarvan de Bredase leerlingen gaan profiteren.

Het rapport kunt u in de bijlage vinden. Het rapport en de vervolgstappen worden zo spoedig mogelijk besproken met de coöperaties. De eerste stappen voor versterking van de gemeentelijke rol en organisatie zijn reeds gezet. We gaan op korte termijn om tafel met de coöperaties om het gezamenlijke vervolgproces te bepalen. We hechten eraan u, vooruitlopend op deze gesprekken, alvast te informeren door middel van deze raadsbrief. Indien daar behoefte voor is, bieden wij u graag een informatiesessie over onderwijshuisvesting aan.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Breda,



, burgemeester,



, gemeentesecretaris.

Rapport

Evaluatie Onderwijscoöperaties

Amsterdam, 3 januari 2023



Rapport

Project 2200283 – Evaluatie Onderwijscoöperaties Breda
Betreft Definitieve rapportage versie 1

Van ing. **T. (Tjarda) Adema-Platvoet**
t.platvoet@bbn.nl
06 12 99 12 96

drs. **M.W. (Maarten) Pullen**
mw.pullen@bbn.nl
06 20 81 86 53

Amsterdam, 3 januari 2023



Inhoudsopgave

1.	Samenvatting	5
2.	Inleiding	9
2.1.	Vraagstelling	9
2.2.	Ontstaan van de coöperaties	9
2.3.	Leeswijzer	10
3.	BreedSaam: Gemeentelijke positie in relatie tot wettelijk taak	12
3.1.	Wat is de gemeentelijke wettelijke taak?	12
3.1.1.	Wat staat in de wet over de voorziening in de huisvesting?	12
3.1.2.	Hoe werkt de wet in de praktijk? Aanvragen, bekostigingsplafonds en IHP	13
3.2.	Hoe is de wettelijke taak ingevuld in de contracten?	14
3.2.1.	Aanleiding en hoofdlijnenakkoord (2013-2014)	14
3.2.2.	Uitgangspunten instandhoudingsmodel	15
3.2.3.	Uitgangspunten businesscase en jaarlijkse vergoeding	15
3.2.4.	Risicoanalyse bij de contracten	16
3.2.5.	Partnerschap en samenwerking	17
3.2.6.	Rechtspersoon en huisvestingsbedrijf	17
3.2.7.	De Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting Primair en Speciaal Onderwijs Breda (overeenkomst)	18
3.2.8.	Multifunctionele accommodaties (MFA's)	19
4.	BreedSaam: Bevindingen	21
4.1.	Inleiding (incl. korte samenvatting H3)	21
4.2.	Hoe wordt deze werkwijze ervaren in de praktijk?	22
4.3.	Het ontbreken van de dynamiek van het politieke proces	22
4.4.	De zorgplicht 'op afstand'.	23
4.5.	Interne gemeentelijke organisatie – alles via de accountmanager	24
4.5.1.	Onderwijshuisvesting onvoldoende verankerd	24
4.5.2.	De verandering van de gemeentelijke taak m.b.t. de zorgplicht	24
4.5.3.	Interne werkwijze gemeente	25
4.6.	Hoe BreedSaam de samenwerking met de gemeente ervaart	26
4.7.	Het Meerjarenplan	27
4.7.1.	De uitvoering van het Meerjarenplan door BreedSaam en de betrokkenheid van de gemeente	27
4.7.2.	Financiële uitgangspunten en jaarlijkse vergoeding	28
4.7.3.	De actualisatie van het Meerjarenplan door BreedSaam	28
4.8.	Overige thema's	29
4.8.1.	Multifunctionele accommodaties (MFA's)	29
4.8.2.	Stedelijke ontwikkeling	29
4.8.3.	Gymonderwijs	29
4.8.4.	Boekwaarde	30
4.8.5.	Instandhoudingsmodel	30
4.8.6.	Onbenoemde risico's	30
4.8.7.	Stichting nieuwe scholen	31
4.8.8.	Treasurybeleid	32

4.8.9.	Stelstelwijziging	32
4.8.10.	De driehoek: B.O.B., gemeente Breda en BreedSaam	33
4.9.	Financiën	34
4.9.1.	Hoe staat BreedSaam er financieel voor?	34
4.9.2.	Zijn de gelden rechtmatig besteed?	34
4.9.3.	Overige aandachtspunten	35
4.10.	Conclusies met betrekking tot de wettelijke taak	35
5.	Building Breda: Gemeentelijke positie in relatie tot wettelijk taak	36
5.1.	Wat is de gemeentelijke wettelijke taak?	36
5.1.1.	Wat staat in de wet over de voorziening in de huisvesting?	36
5.1.2.	Hoe werkt de wet in de praktijk? Aanvragen, bekostigingsplafonds en IHP	38
5.2.	Hoe is de wettelijke taak ingevuld in de contracten?	39
6.	Building Breda: Bevindingen	42
6.1.	Inleiding (incl. korte samenvatting H5)	42
6.2.	Hoe wordt deze werkwijze ervaren in de praktijk	43
6.3.	Het ontbreken van de dynamiek van het politieke proces	43
6.4.	De zorgplicht 'op afstand'.	44
6.5.	Interne gemeentelijke organisatie – alles via de accountmanager	45
6.5.1.	Onderwijshuisvesting onvoldoende verankerd	45
6.5.2.	De verandering van de gemeentelijke taak m.b.t. de zorgplicht	46
6.5.3.	Interne werkwijze gemeente	46
6.6.	Hoe Building de samenwerking met de gemeente ervaart	47
6.7.	Hoe Curio de overeenkomst ervaart	48
6.8.	De actualisatie van het Meerjarenplan door Building	49
6.9.	Hoogte budget en verantwoording bestedingen VMBO-scholen Curio	49
6.10.	VMBO onderwijs	50
6.11.	Claim op Building m.b.t. noodlokalen	50
6.12.	Financiën	50
6.12.1.	Hoe staat Building er financieel voor?	50
6.12.2.	Zijn de gelden rechtmatig besteed?	51
6.12.3.	Overige aandachtspunten	51
6.13.	Conclusies met betrekking tot de wettelijke taak	52
7.	Inhoudelijke beoordeling komende meerjarenperiode	53
7.1.	Aanpak	53
7.2.	Benchmark met andere gemeenten	53
8.	Hoe verder in onderwijshuisvesting in de komende periode?	56
8.1.	Samenvatting knelpunten	56
8.2.	Is de doordecentralisatie toekomstbestendig?	58
8.3.	Wat zijn mogelijke scenario's voor de nabije toekomst?	59
8.3.1.	Herziening samenwerking	59
8.3.2.	Opheffen coöperaties	61

Bijlage 1 Kostensoorten Coöperaties

Bijlage 2 Verstuurde paragrafen en reacties wederhoor

1. Samenvatting

De zorg voor onderwijshuisvesting door gemeenten is geregeld in specifieke onderwijswetten. Middels de verplichte gemeentelijke verordening Onderwijshuisvesting regelen gemeenten op welke wijze zij omgaat met de onderwijshuisvesting in de gemeente.

Gemeente Breda en de schoolbesturen PO en VO stonden zo'n 15 jaar geleden aan de vooravond van een grootschalige opdracht om een sterke kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijsvastgoed voor het Primair, Speciaal en Voortgezet Onderwijs in Breda. De gemeente heeft in overleg met de schoolbesturen besloten deze opdracht volledig door te decentraliseren naar de schoolbesturen, die hiertoe een uitvoeringsorganisatie in de vorm van coöperaties hebben opgericht.

Bij doordecentralisatie verandert de relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen en BreedSaam. De gemeente behoudt de wettelijke zorgplicht, maar de schoolbesturen en BreedSaam zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Dit betekent dat de gemeente dit proces moet blijven monitoren en toezicht moet houden. De coöperaties en de schoolbesturen moeten rekenschap en verantwoording afleggen over de uitvoering van hun taak. Schoolbesturen kunnen geen aanspraak meer doen op de verordening voor wat betreft de doorgedecentraliseerde scholen, in principe wel voor nieuw te stichten scholen.

Het idee achter de doordecentralisatie is, dat schoolbesturen andere keuzes maken indien ze zelf zeggenschap krijgen over de portemonnee. In plaats van 'huisvesting claimen bij de gemeente' gaan schoolbesturen 'zelf nadenken over de meest passende huisvestingsoplossing'. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid zijn daarbij passende termen. Een duurzaam model dat blijft functioneren ongeacht de conjunctuur en politieke voorkeuren.

In 2008 is voor het Voortgezet Onderwijs een coöperatie ontstaan voor onderwijshuisvesting: Building Breda. Vanaf 1 januari 2015 is ook de huisvesting van het Primair Onderwijs in een coöperatie ondergebracht: Breedsaam. In deze twee coöperaties kunnen de schoolbesturen samen invulling en richting geven aan onderwijshuisvesting voor hun organisaties. Binnen de gemeente zijn accountmanagers aangesteld om als contactpersoon voor de coöperaties te fungeren.

Breedsaam en Building Breda hebben als coöperaties verschillende bouwprojecten kunnen realiseren. Daarnaast voeren ze onderhoud en beheer van veel gebouwen uit. Vanuit dat perspectief ervaren de coöperaties meerwaarde bij het gekozen model.

Begin 2022 staan beide coöperaties aan de vooravond van het maken van nieuwe meerjarenplannen. Dit is aanleiding voor de gemeente om de gemeentelijke rol te evalueren:

- 1) Wat is de positie van de gemeente, gezien haar wettelijke taak?
- 2) Hoe staat de coöperatie er financieel voor?
- 3) Zijn de gelden die de gemeente jaarlijks bijdraagt ook rechtmatig besteed?
- 4) Hoe vallen de voorstellen van de coöperaties voor de komende meerjaarsperiode binnen de gangbare normen?
- 5) Zijn er aanpassingen nodig in het coöperatiemodel en de gemeentelijke werkwijze, en zo ja, welke aanpassingen?

Wettelijke taak van de gemeente

De wettelijke taak van de gemeente is vervat in de zorgplicht. De term zorgplicht is niet precies afgebakend door de wetgever. In het geval van de doordecentralisatie komt het erop neer dat de gemeente naast voldoende financiële middelen beschikbaar stellen ook echt betrokken moet blijven zodat zij goed zicht heeft op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de besteding van de gelden. Zij moet op zodanige wijze invulling geven aan toezicht en monitoring dat zij dat inzicht ook daadwerkelijk kan verkrijgen.

Conclusie uitvoering wettelijke taak

Als we de zorgplicht nauw interpreteren voldoet de gemeente aan de zorgplicht: er wordt ieder jaar geld overgemaakt aan de coöperaties en er staan geen leerlingen op straat. Tegelijkertijd staat onderwijshuisvesting tegenwoordig op grote afstand van de lokale politiek en de meeste gemeentelijke medewerkers. De gemeente houdt nauwelijks zicht op wat er gebeurt met de uitbestede zorgplicht. Bij vraagstukken van de coöperatie werd vaak verwezen naar de bestaande overeenkomsten en budgetten. Overeenkomsten en budgetten waar partijen een andere interpretatie op na houden. Door deze (rol)onduidelijkheid en de grote afstand tussen gemeente en coöperatie ontstaat 'gedoe': issues worden niet opgelost. Dat komt uiteindelijk de kwaliteit van onderwijshuisvesting niet ten goede. Zowel de gemeente als de corporaties geven onvoldoende invulling aan toezicht, verantwoording en transparantie die noodzakelijk zijn bij een doordecentralisatie waarbij de zorgplicht bij de gemeente blijft liggen

Bovendien is het in tegenstelling met de gemeentelijke doelstelling bij de start van de doordecentralisatie. De gemeente stelde destijds 'verbonden ten willen blijven en mee te willen kijken met wat er op huisvestingsgebied gebeurt'. Deze doelstelling is duidelijk niet behaald.

Bevindingen

In basis is de gedachte achter het doordecentraliseren van de gelden voor al het onderwijsvastgoed aan de schoolbesturen een mooie maatregel om meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid over de gebouwen te verkrijgen. Met de coöperatieve gedachte als basis voor succes. Komt deze coöperatieve gedachte onder druk, bijvoorbeeld omdat er te weinig geld is om aan alle wensen te voldoen, dan wordt het nemen van strategische besluiten door de schoolbesturen lastiger. Op die momenten wordt de gemeente als regisseur en bemiddelaar gemist.

Er valt wat te zeggen voor het idee om de politiek op afstand te plaatsen. Zo ontstaat een duurzaam model dat niet aan politieke voorkeuren onderhevig. Dit model werkt zolang de omstandigheden niet wijzigen. Wijzigende omstandigheden hebben veelal een ander financieel plaatje tot gevolg. Als aanvullend geld nodig is, kan dat alleen bij de gemeente vandaan komen, omdat de gemeente de enige financier is. Daar is politieke besluitvorming voor nodig. Als onderwijshuisvesting zoals in dit geval zo ver buiten de gemeente geplaatst is en geen politiek speerpunt meer is, is het niet verbazingwekkend dat besluitvorming moeizaam verloopt of zelfs niet plaatsvindt.

Gebrek aan politieke aandacht betekent ook dat onderwijshuisvesting binnen de ambtelijke organisatie niet stevig verankerd is. Met één of twee accountmanagers binnen de hele gemeentelijke organisatie is het lastig de aandacht te krijgen voor antwoorden op vragen van de coöperaties of het oplossen van issues die ontstaan.

Met de doordecentralisatie van de taken die bij de zorgplicht horen betekent het niet dat de gemeente geen rol meer heeft. De gemeente houdt immers de wettelijke zorgplicht en zal de situatie met betrekking tot het

onderwijsvastgoed moeten monitoren en moeten toetsen of de financiële middelen rechtmatig ingezet worden en de kwaliteit van de gebouwen voldoende is en blijft. De wijze waarop zij dat doet staat vrij. Dat kan met veel participatie tot een beperktere rol van monitoring en toetsing, zolang het voor beide partijen maar duidelijk is wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft en welke paden er in specifieke, afwijkende situaties bewandeld moeten worden om tot een besluit en/of oplossing te komen.

Als we deze samenvatten hebben de voornaamste knelpunten betrekking op:

- Verschillende interpretaties van de overeenkomst
- Verschillen in opvattingen wat de wettelijke zorgplicht betekent
- Onderwijshuisvesting is geen politiek speerpunt meer
- Houdbaarheid hoogte jaarlijkse vergoeding
- Onbenutte mogelijkheden in de overeenkomst t.b.v. afstemming en communicatie
- Onduidelijkheid over wat wel en niet onder de bekostiging valt

In geval van Building spelen aanvullend de volgende knelpunten

- Coöperatieve gedachte onder druk
- Onderwijsvisie beroepsonderwijs (VMBO)

Is de doordecentralisatie toekomstbestendig?

Op de vraag of doordecentralisatie toekomstbestendig is, is het antwoord: in basis ja, maar niet op de wijze waarop deze nu ingevuld wordt.

(Rol)onduidelijkheid, communicatieproblemen, geld gebrek, irritaties, onbegrip en issues. Partijen kunnen wel de issues oplossen, maar daarmee is het probleem nog niet opgelost. Het mechanisme (hoe werkt het, wie is waarvoor verantwoordelijk) van de overeenkomst wordt door partijen verschillend geïnterpreteerd. Evenals de demarcatie van de overeenkomst (wat zit er wel en niet in).

Om antwoord te krijgen op de vraag wat de beste toekomstige situatie is voor alle partijen, is ons advies om met elkaar aan tafel te gaan en samen vast te stellen wat de overeenkomst nu werkelijk inhoudt en waar de demarcatie ligt en welke routes er voor welke situaties gelden. Ons voorstel is dat te doen aan de hand van het uitwerken van de verschillende scenario's die bij onderhuisvesting kunnen ontstaan. Wat zegt de wet daarover en hoe willen we dat invullen, waar moet of wil de gemeente en/of politiek zeggenschap over houden, waar houdt de coöperatie volledige autonomie? Bij het geheel en bij elk scenario hoort een risicoanalyse. Wij adviseren hierbij alle kennisgebieden die betrokken zijn bij onderwijshuisvesting uit te nodigen. Alleen dan krijgen de partijen een zo volledig mogelijk beeld.

De scenario's kunnen worden uitgewerkt in een praktisch handvat in de vorm van een eenvoudig (!) processchema of een beslisboom. Als het maar zodanig is dat iedereen weet waar men aan toe is in een bepaalde situatie. Niet de overeenkomst is het stuk waarnaar men grijpt bij vraagstukken, maar het gezamenlijk opgestelde praktische handvat is de leidraad voor het proces.

Wat dit betekent voor de huidige overeenkomsten zal volgen uit praktische werksessies waarin partijen samen de processen in kaart brengen. Deze ontwikkelingsgerichte aanpak is in deze casus vele malen duurzamer dan telkens weer 'het kastje verplaatsen als je erover struikelt' (de oplossingsgerichte aanpak).

Mogelijke scenario's voor de nabije toekomst

Het antwoord op de hiervoor genoemde sessies zal uiteindelijk bepalend zijn voor de keuze van het scenario.

Grofweg zijn er twee scenario's denkbaar:

1. Grondige herziening van de samenwerking tussen coöperaties en gemeente ('Overeenkomst 2.0')
2. Volledig opheffen van de coöperaties en de zorgplicht vanuit een gemeentelijke afdeling
Onderwijshuisvesting invullen

Het eerste scenario vraagt om een herontdekking van de samenwerking en de bijhorende rechten en plichten, waarbij de gemeente nauwer betrokken raakt bij het reilen en zeilen en door het opkrikken van de eigen kennis een gelijkwaardig gesprekspartner wordt van de coöperaties. Hierbij hoort ook een veel explicietere besluitvorming en documentstroom.

Het tweede scenario vraagt van de gemeente de afdeling onderwijshuisvesting opnieuw in te richten, de overdracht van eigendommen en de financiële huishouding. Het voordeel van dit scenario is dat de gemeente weer volledig zicht heeft op onderwijshuisvesting, maar ook de nadelen die reden waren om te kiezen voor de doordecentralisatie weer aanwezig zijn, zoals competitie tussen scholen en politiek gemotiveerde keuzes. De coöperaties kunnen beslissen om zichzelf op te heffen. Dat kan in beginsel alleen als de schoolbesturen hiertoe unaniem beslissen. De gemeente kan alleen ingrijpen bij ernstige situaties zoals een faillissement. Kortom, als de gemeente van het coöperatiemodel af wil kan dat alleen met medewerking van de schoolbesturen.

Financiële stand van zaken

Financieel is de situatie van Breedsaam zorgelijk met een te lage solvabiliteit. Breedsaam is daardoor niet in staat om een aantal jaar van financiële tegenwind te doorstaan, zonder aan te kloppen bij de gemeente. Als gevolg van wijzigingen in de financiële structuur wordt dit de komende jaren minder belangrijk: in de praktijk komt Breedsaam financieel nog dichterbij gemeentelijke controle te staan.

Building Breda is financieel wel gezond, maar loopt mogelijk financieel risico door de mogelijke claim die tegen hen is ingediend.

Beide organisaties zijn grotendeels afhankelijk van de gemeente voor hun inkomsten.

Rechtmatig besteding

Er zijn geen concrete aanwijzingen dat gelden niet rechtmatig besteed zijn.

Voorstellen komende meerjaarsperiode

De coöperaties vragen voor de komende meerjaarsperiode verhoging van de jaarlijkse bijdrage van de gemeente. Landelijk gezien liggen de bestaande budgetten voor onderwijs van de coöperaties binnen de bandbreedtes die andere grote gemeenten ook hanteren. Tegelijkertijd is er een grote maatschappelijk opgave voor de komende decennia: verduurzaming van de bestaande gebouwde omgeving. Die verduurzaming gaat niet zonder extra financiële middelen. Met die opgave in het achterhoofd is het niet onredelijk de politiek te vragen de budgetten verhogen.

2. Inleiding

2.1. Vraagstelling

Gemeenten in Nederland hebben een wettelijke taak om te voorzien in huisvesting voor primair en voortgezet onderwijs. Respectievelijk ruim 10 en 15 jaar terug is in Breda gekozen om deze taak te beleggen bij twee coöperatieve verenigingen; Breedzaam voor primair onderwijs (PO) en Building Breda voor voortgezet onderwijs (VO). De coöperaties zijn eigenaar van de gebouwen en krijgen jaarlijks een bijdrage van de gemeente om te zorgen voor vernieuwing (vervangende nieuwbouw, grootschalige renovatie) van de onderwijsgebouwen.

Na ruim 10 jaar is er behoefte aan een evaluatie van dit model vanuit het gemeentelijke perspectief.

Er zijn in dit onderzoek 3 kernvragen geformuleerd:

- 1) Wat is de positie van de gemeente, gezien haar wettelijke taak?
- 2) Hoe staat de coöperatie er financieel voor?
- 3) Zijn de gelden die de gemeente jaarlijks bijdraagt ook rechtmatig besteed?

Deze evaluatie valt voor het moment waarom de gemeente besluit over nieuwe meerjarige financiële verplichtingen richting de coöperaties. De coöperaties hebben voorstellen ingediend voor nieuwe meerjaarsperiode. Dit zorgt voor aanvullende vragen:

- 4) Hoe vallen de voorstellen van de coöperaties voor de komende meerjaarsperiode binnen de gangbare normen?
- 5) Zijn er aanpassingen nodig in het coöperatiemodel en de gemeentelijke werkwijze, en zo ja, welke aanpassingen?

2.2. Ontstaan van de coöperaties

De zorg voor onderwijshuisvesting door gemeenten is geregeld in specifieke onderwijswetten. Middels de verplichte gemeentelijke verordening Onderwijshuisvesting regelen gemeenten op welke wijze zij omgaat met de onderwijshuisvesting in de gemeente. De verordening moet geactualiseerd worden aan wetwijzingen. De huidige verordening van gemeente Breda dateert uit 2015 en na is na de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting van het Primair Onderwijs niet meer geactualiseerd.

Gemeente Breda en de schoolbesturen PO en VO stonden zo'n 15 jaar geleden aan de vooravond van een grootschalige opdracht om een sterke kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijsvastgoed voor het Primair, Speciaal en Voortgezet Onderwijs in Breda. De gemeente heeft in overleg met de schoolbesturen besloten deze opdracht volledig door te decentraliseren naar de schoolbesturen, die hiertoe een uitvoeringsorganisatie in de vorm van coöperaties hebben opgericht.

Bij doordecentralisatie verandert de relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen en BreedSaam. De gemeente behoudt de wettelijke zorgplicht, maar de schoolbesturen en BreedSaam zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Dit betekent dat de gemeente dit proces moet blijven monitoren en toezicht moet houden. De coöperaties en de schoolbesturen moeten rekenschap en verantwoording afleggen over de uitvoering van hun taak. Schoolbesturen kunnen geen aanspraak meer doen op de verordening voor wat betreft de doorgedecentraliseerde scholen, in principe wel voor nieuw te stichten scholen (zie par. 4.8.7). De

verordening is dus niet meer van toepassing op de scholen die met de overeenkomst zijn doorgedecentraliseerd.

In 2008 is voor het Voortgezet Onderwijs een coöperatie ontstaan voor onderwijshuisvesting: Building Breda. Vanaf 1 januari 2015 is ook de huisvesting van het Primair Onderwijs in een coöperatie ondergebracht: Bredsaam.

Beide coöperaties hebben al het eigendom gekregen, en ook budgetten voor nieuwbouw en onderhoud van gebouwen. De rechten en plichten van de coöperaties liggen vast in de doordecentralisatieovereenkomsten (DDO's) en de statuten van de coöperaties (zie par. 3.2 en par. 5.2).

Het idee achter de doordecentralisatie is, dat schoolbesturen andere keuzes maken indien ze zelf zeggenschap krijgen over de portemonnee. In plaats van 'huisvesting claimen bij de gemeente' gaan schoolbesturen 'zelf nadenken over de meest passende huisvestingsoplossing'. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid zijn daarbij passende termen. Een duurzaam model dat blijft functioneren ongeacht de conjunctuur en politieke voorkeuren.

Binnen de gemeente is een accountmanager aangesteld die het vaste contact met de coöperaties verzorgt. Afgelopen jaren was dit een persoon voor Bredsaam en een persoon voor Building Breda.

2.3. Leeswijzer

In de **hoofdstukken 3 en 5** nemen wij de lezer mee in de wettelijke taak die Gemeente Breda heeft in relatie tot de zorgplicht van het onderwijsvastgoed van respectievelijk het Primair en het Voortgezet Onderwijs. Daarnaast beschrijven wij op hoofdlijnen hoe gemeenten de wet in de praktijk uitvoeren en op welke wijze de doordecentralisatie van de zorgplicht voor (bijna) het volledige onderwijsvastgoed is ingevuld in de overeenkomsten met de schoolbesturen en de voor dit doel opgerichte coöperaties.

In **hoofdstukken 4 en 6** beschrijven wij onze bevindingen van respectievelijk het Primair en het Voortgezet Onderwijs. Onze bevindingen zijn gebaseerd op de bestudering van de documenten die wij van de gemeente hebben ontvangen als op basis van de interviews die wij met de door de gemeente aangedragen betrokkenen hebben gevoerd. BredSaam, Building en Curio hebben specifieke paragrafen van de gemeente ontvangen voor wederhoor. BredSaam en Curio hebben op de passages gereageerd. Curio heeft geen reactie gegeven. De opmerkingen zijn verwerkt, dan wel van een reactie voorzien, zodat de rapportage als definitief kan worden bestempeld. De door de gemeente verstuurd paragrafen en opmerkingen van BredSaam en Curio zijn opgenomen in **bijlage 2**.

Om de hoofdstukken met de bevindingen zelfstandig te lezen hoofdstukken te laten zijn, start elk hoofdstuk met een korte inleiding. Deze inleiding is een combinatie van een beschrijving van de context, een samenvatting van de theorie in de hoofdstukken 3 of 5 en een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen. De navolgende paragrafen gaan dieper in op onze bevindingen en sluit af met een conclusie met betrekking tot de wettelijke taak.

Hoofdstuk 7 gaat in op het separate verzoek voor een inhoudelijke beoordeling van de komende meerjarenplannen.

In **hoofdstuk 8** vatten wij de knelpunten samen, doen wij een uitspraak over de levensvatbaarheid van de doordecentralisatie en beschrijven wij twee mogelijke scenario's voor de nabije toekomst.

3. Breedsaam: Gemeentelijke positie in relatie tot wettelijk taak

Met de doordecentralisatie van de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting naar BreedSaam verandert de rol van de gemeente met betrekking tot haar wettelijke taak. In dit hoofdstuk beschrijven wij op hoofdlijnen wat deze wettelijk taak inhoudt, wat de doordecentralisatie betekent voor de wettelijke zorgplicht van de gemeente en op welke wijze de doordecentralisatie is ingevuld in de contracten. In hoofdstuk 4 beschrijven wij onze bevindingen.

3.1. Wat is de gemeentelijke wettelijke taak?

De basis van onderwijswetgeving ligt in de grondwet (artikel 23). Vervolgens is er een stelsel aan sectorwetten, thematische wetten, algemene wetten en besluiten. Een deel hiervan ziet toe op onderwijshuisvesting. Voor de uitvoering van de wetten stelt de gemeente een verordening voorzieningen onderwijshuisvesting op. In de verordening is geregeld op welke wijze de gemeente omgaat met de zorg voor onderwijshuisvesting. De kern van de gemeentelijke verplichtingen uit de wetten voor onderwijshuisvesting zijn onderstaand samengevat.

3.1.1. Wat staat in de wet over de voorziening in de huisvesting?

De wettelijke taak van de gemeente is vevat in de zorgplicht. De term zorgplicht is niet precies afgebakend door de wetgever. **In het geval van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting betekent de zorgplicht dat de gemeente naast voldoende financiële middelen beschikbaar stellen ook echt betrokken moet blijven zodat zij goed zicht heeft op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de besteding van de gelden. Zij moet op zodanige wijze invulling geven aan toezicht en monitoring dat zij dat inzicht ook kan verkrijgen.**

In onderstaande tekst hebben wij de wettekst vereenvoudigd. Ons doel is om de kern en de bedoeling van de wet te omschrijven. De beschrijving is vanzelfsprekend dan ook niet volledig. Hiervoor verwijzen wij naar de betreffende wetteksten op.

- **zorgdragen voor adequate voorzieningen in de onderwijshuisvesting** op het grondgebied van de gemeente en daarbij geen onderscheid maken tussen scholen die in stand gehouden worden door bevoegde gezagsorganen¹ of door de gemeente;
- **voorzieningen in de huisvesting** betreffen: (ver)nieuwbouw, uitbreiding en medegebruik ruimte geschikt voor onderwijs voor blijvend en tijdelijk gebruik, als ook herstel van constructiefouten en herstel en vervanging als gevolg van schade door bijzondere omstandigheden
- **opstellen van een Verordening Voorziening Onderwijshuisvesting**. Deze verordening vertaalt de landelijke wetgeving naar lokale principes voor huisvesting. Iedere gemeente moet een dergelijke verordening hebben en actualiseren bij wetswijzigingen. Gemeente trekken hier gezamenlijk in op. Door de VNG is een Modelverordening Onderwijshuisvesting opgesteld en wordt door veel gemeente als basis voor hun eigen Verordening Onderwijshuisvesting gebruikt. Schoolbesturen kunnen geen aanspraak doen op de verordening wat betreft doorgedecentraliseerde scholen;
- **budget per jaar vast te stellen**. Het budget is zodanig vastgesteld dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de benodigde onderwijshuisvesting. Dit wordt het bekostigingsplafond genoemd;
- **overleg te organiseren** in de vorm een 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) met schoolbesturen;

¹ Indien we spreken over het 'bevoegd gezag of bevoegde gezagen (gezagsorganen)' bedoelen wij hiermee het schoolbestuur, dan wel schoolbesturen bedoelen.

- **vaststellen van een jaarlijkse uitvoeringsprogramma.** De wet schrijft ook voor dat het college van B&W na overleg met de bevoegde gezagsorganen (in het OOGO) een Programma Voorziening in de Huisvesting vaststelt voor het komende kalenderjaar op een door het college nader te bepalen tijdstip. Dit gebeurt op basis van de door de bevoegde gezagen ingediende aanvragen. Indien het bekostigingsplafond niet toereikend is voor het gewenste programma, dan wordt de volgorde bepaald aan de hand van zogenaamde urgentiecriteria
- **Bouwheerschap** In basis treedt het schoolbestuur op als bouwheer met daartoe door de gemeente beschikbaar gestelde gelden.
- **Instemming met de bouwplannen** In de regel is het zo, dat voordat het schoolbestuur tot gunning van het werk over mag gaan, het schoolbestuur instemming moet hebben van de gemeente. Deze procedure is meestal verder uitgewerkt in de verordening onderwijshuisvesting van een gemeente.
- **Mogelijkheid tot doordecentralisatie jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten** in afwijking van hetgeen in de wet geregeld wordt, kan een gemeente met een schoolbestuur overeenkomen dat het schoolbestuur zelf verantwoordelijk is voor de huisvestingsvoorzieningen en daarvoor van de gemeente jaarlijks een bedrag ontvangt; de zogenaamde doordecentralisatie. Dit kan gaan om alle huisvestingsvoorzieningen, maar ook om een gedeelte daarvan. De gemeenteraad kan voorwaarden stellen aan de doordecentralisatie.

Daarnaast bevat de wet nog andere thema's, zoals bijvoorbeeld: rechten en plichten, einde gebruik, informatieverstrekking, exploitatie en belastingen. Daarnaast zijn er andere tal van andere wetten waar gemeente en schoolbesturen elkaar tegenkomen. Wij focussen dit onderzoek op de wettelijke taak van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting (Wet op Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op Expertisecentra (WEC)) en specifiek de artikelen over de voorziening in de huisvesting van bestaande scholen. Daarnaast gaan wij ook in op de verantwoordelijkheden van partijen bij het stichten van nieuwe scholen. Dit focust zich op het Programma Onderwijshuisvesting, de bekostiging, en dynamiek tussen de gemeente, BreedSaam en de schoolbesturen. Specifieke situaties uit zoals bijvoorbeeld grondoverdracht vallen buiten de scope.

3.1.2. Hoe werkt de wet in de praktijk? Aanvragen, bekostigingsplafonds en IHP

Jaarlijks stelt het college een bekostigingsplafond voor de voorzieningen in de huisvesting vast; wat wil en kan de gemeente het daarop volgende jaar uitgeven aan onderwijshuisvesting. Schoolbesturen kunnen jaarlijks een aanvraag voor uitbreiding, nieuwbouw en medegebruik indienen bij de gemeente. Ook het herstel van constructiefouten en herstel of vervangen bij schade (in bijzondere omstandigheden) vallen hieronder. Renovatie en verduurzaming zijn (nog) niet opgenomen in de wet. Van gemeenten en de schoolbesturen wordt verwacht dat zij hier in gezamenlijk overleg uitkomen.

In deze aanvraag staan o.a. de reden van de aanvraag, de onderbouwing en de omvang en de te verwachte bouwkosten en/of het benodigde voorbereidingskrediet beschreven. De gemeente beoordeelt deze aanvragen en stelt in overleg met de schoolbesturen het Programma huisvestingsvoorzieningen voor het volgende kalenderjaar vast. Indien het aantal aanvragen het bekostigingsplafond overstijgt, dan worden de aanvragen in volgorde gezet op basis van door de gemeenteraad vooraf vastgestelde criteria. Deze criteria zijn opgenomen in de verordening. Het definitieve programma wordt vastgesteld door het college. Onderwijs staat hiermee op de bestuurlijke agenda.

Gemeenten en schoolbesturen kunnen er ook voor kiezen om gezamenlijk eens per 4 jaar een Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting (IHP) over een periode van 4 met een doorkijk naar 8 jaar op te stellen. Met IHP wordt de benodigde huisvesting en de toekomstige ontwikkelingen over een langere periode dan slechts per 1 jaar en op basis van aanvragen bekeken. Dit geeft gemeenten en schoolbesturen inzicht in de te verwachte uitgaven in de komende jaren en in de plannen m.b.t. onderwijshuisvesting op de langere termijn. Dit neemt niet weg dat jaarlijks door het college een bekostigingsplafond wordt vastgesteld en de mogelijkheid bestaat dat de voorgenomen plannen in het IHP hier niet allemaal uit bekostigd kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van gewijzigde omstandigheden zoals extremere bouwkostenstijging dan verwacht, afwijkingen op de leerlingenprognoses, stadsontwikkeling, wetswijzigingen, politieke keuzes, enzovoort. Ook dan geldt, tenzij met de schoolbesturen overeengekomen het anders te doen², de vooraf vastgestelde criteria. Het is dan aan het college hier beslissingen over te nemen. Onderwijs staat hiermee op de bestuurlijke agenda.

Gemeenten zijn op dit moment niet verplicht een Integraal Huisvestingsplan op te stellen. Het is wel een gebruikelijke praktijk en daarnaast ligt er een wetsvoorstel om dit vanaf eind 2023 te verplichten. In dit wetsvoorstel maken gemeenten samen met de schoolbesturen een meerjarig IHP. In de wet wordt opgenomen dat renovatie een volwaardig alternatief voor nieuwbouw wordt. Ook wordt het investeringsverbod voor besturen in het PO genuanceerd.

Investerings in de duurzame maatregelen en/of de bekostiging van renovatie komen niet voor bekostiging in aanmerking. Om hiervoor bovenop de voorzieningen die voor bekostiging in aanmerking komen geldt voor vrij te maken is een politieke keuze.

Als het Programma is vastgesteld ontvangen de schoolbesturen de beschikking voor het voorbereidingskrediet en na goedkeuring van de definitieve plannen door de gemeente ontvangen zij het bouwkrediet. In de regel zijn de schoolbesturen zelf bouwheer, tenzij de schoolbesturen met de gemeente anders overeenkomen, bijvoorbeeld bij complexe stedenbouwkundige ontwikkelingen en/of de bouw van een school in combinatie met woningbouw en/of andere maatschappelijke of commerciële functies.

In de wet staat dus duidelijk vast wat onder de vergoeding voor huisvesting valt en wat niet. Onder andere aanpassingen aan de infrastructuur en/of de openbare weg vallen niet onder de bekostiging en mogen hier dan ook niet uit betaald worden. Voor dit soort zaken moet de gemeente extra geld beschikbaar stellen.

3.2. Hoe is de wettelijke taak ingevuld in de contracten?

3.2.1. Aanleiding en hoofdlijnenakkoord (2013-2014)

Het idee achter de doordecentralisatie is, dat als schoolbesturen zelf zeggenschap krijgen over de portemonnee, zij andere keuzes zullen maken. Dat de houding van onderwijshuisvesting claimen bij de gemeente verandert in nadenken over de meest passende huisvestingsoplossing. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid zijn daarbij passende termen. De scholen waren voor aanvang van dit proces sterk in concurrentie met elkaar. De gemeente heeft de schoolbesturen de opdracht gegeven een strategische visie op te stellen. Er is een **Hoofdlijnenakkoord** opgesteld op basis waarvan de Stuurgroep en de gemeente zijn gaan werken.

² Dit wordt door de wetgever niet aangeraden, omdat deze wettelijke criteria de kleinere schoolbesturen meer bescherming biedt.

Samengevat bestaat dit akkoord uit:

1. Een duurzaam model dat, ongeacht conjunctuur en politieke voorkeuren, kan blijven functioneren.
2. Het financieel kader wordt bepaald door het jaarlijkse budget dat de gemeente uit het gemeentefonds ontvangt en thans besteedt aan huisvestingstaken.
3. De omvang doordecentralisatie betreft de zorgplichttaken vanuit de wet die de gemeente thans vervult.
4. Het Meerjarenplan Onderwijshuisvesting (2013-2019) is een voortschrijdend plan dat is opgedeeld in blokken van 4 jaar en betreft projecten in uitvoering, planvorming en haalbaarheidsstudies en een resterend gebouwenbestand met een scope van 40 jaar.
5. De rechtspersoon krijgt bij voorkeur de vorm van een coöperatie en bestuurt een professioneel huisvestingsbedrijf.
6. Landelijke beleidswijzigingen m.b.t. de huisvestings- en onderhoudsmiddelen worden meegenomen in de afspraken.

3.2.2. Uitgangspunten instandhoudingsmodel

De contracten zijn gebaseerd op een instandhoudingsmodel: de coöperaties moeten in staat zijn de onderwijsgebouwen 40 jaar lang in stand te houden. De doordecentralisatie is volgens het instandhoudingsmodel haalbaar binnen een aantal parameters, waarbij de belangrijkste zijn:

1. De stichtingskosten van de schoolgebouwen van het basisonderwijs bedragen maximaal €1800,00 per m² en €2200,00 per m² voor het speciaal (basis)onderwijs.
2. De index op de inkomsten bedraagt gemiddeld 1,0 tot 1,5% bij een maximale kostenindex van gemiddeld 2%
3. De rente op de nog aan te trekken leningen is niet hoger dan 5%
4. De levensduur van de panden is niet korter dan 40 jaar.
5. Het is een model dat geen rekening houdt met de eisen van financierbaarheid en met pieken in het investeringsprogramma.

3.2.3. Uitgangspunten businesscase en jaarlijkse vergoeding

In de definitieve **businesscase** is, om deze haalbaar te krijgen, voor een praktischere insteek gekozen. Niet alle gebouwen worden standaard vervangen na 40 jaar. Alle gebouwen zijn beoordeeld en voorzien in een grondige renovatie ofwel nieuwbouw in de komende periode. Daarmee is in een aantal gevallen nieuwbouw vervangen door renovatie en in is de fasering enigszins in de tijd aangepast om piekvorming in het investeringspatroon af te vlakken.

Het rapport 'Ruimte om te leren'³ heeft nadere invulling gegeven aan het Hoofdlijnenakkoord in de vorm van

- een Businesscase op basis van het instandhoudingsmodel (hoofdstuk 2 en bijlage 1 en 8),
- een Programma van Eisen overeenkomst doordecentralisatie (hoofdstuk 3 en bijlage 7) en een
- Programma van Eisen ontwikkeling rechtspersoon (hoofdstuk 4)
- om dit vervolgens uit te werken in de doordecentralisatieovereenkomst⁴.

³ Ruimte om te leren, Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting Primair en Speciaal Onderwijs Breda d.d. 2 december 2013

⁴ Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting Primair en Speciaal Onderwijs Breda d.d. 2 oktober 2014

Jaarlijkse vergoeding: Deze wordt telkens voor 8 jaar vastgesteld. (zie ook par. 3.2.4, risico 7) Om de 4 jaar vindt overleg plaats over de hoogte van de vergoeding.

Ten aanzien van de gebouwen in gebruik door schoolbesturen die niet zijn overgedragen wordt een bedrag in mindering gebracht op de over te dragen huisvestingsmiddelen. Op 1 januari 2015 heeft een stelselwijziging plaatsgevonden en werden de schoolbesturen verantwoordelijk voor het buitenonderhoud. Hiervoor ontvangen zij een vergoeding in de vorm van een m.i.-vergoeding rechtstreeks van het Rijk. De gemeente verrekent dit d.m.v. een inhouding op de Jaarlijkse Vergoeding voor hun kosten voor buitenonderhoud aan de panden die niet in eigendom van de schoolbesturen zijn, maar wel (deels) door hen gebruikt worden.

3.2.4. Risicoanalyse bij de contracten

In het proces om tot de overeenkomst te komen is ook een risicoanalyse opgesteld. Deze is terug te vinden in Ruimte om te Leren (Hoofdstuk 2.6 Risicoanalyse). Wij beschrijven de risico's die relevant zijn in het kader van ons onderzoek en onze bevindingen. In hoofdstuk 4 komen deze risico's bij de feedback op het betreffende thema terug.

Risico 3: De zorgplicht die is doorgedecentraliseerd aan het collectief van de schoolbesturen is niet uitvoerbaar omdat er onvoldoende budget is om deze uit te voeren. Om dit risico te beheersen staan een tweetal voorwaarden beschreven die niet overschreden mogen worden: de betalen rente op langlopende leningen mag niet meer zijn dan 6% (in het instandhoudingsmodel staat max. 5%) en bij een bouwkostenindex van gemiddeld 2%, mag de langjarige gemiddelde index op de jaarlijkse vergoeding niet lager zijn dan 1%. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, staan er maatregelen beschreven dat BreedSaam moet volgen om het risico te beheersen; levensduurverlening van de panden van 40 naar bijvoorbeeld 50 jaar, verlaging van de stichtingskosten, ingrijpende renovatie i.p.v. nieuwbouw en fasering van enkele uitvoeringsjaren. Mocht dit onvoldoende soelaas bieden, pas dan kan BreedSaam in overleg treden met de gemeente om een uitweg te vinden, waarbij in het uiterste geval de zorgplicht kan worden teruggegeven.

Risico 5: Het MJP is gericht op het in stand houden van het actuele gebouwenbestand. Dit bevat een te grote component leegstand en het afstoten van gebouwen vormt een verliespost vanwege de nog aanwezige boekwaarde. Dit laatste risico is beheersbaar gemaakt omdat de gemeente af te stoten gebouwen terugneemt tegen de boekwaarde. Verder wordt hier voornamelijk gesproken over de daling van het aantal leerlingen en afstoten van gebouwen. Er staat ook dat het bestuur van de coöperatie moet sturen op de leerlingenaantallen en in gebruik zijnde m2.

Risico 6: Dit risico gaat over professionaliteit van het huisvestingsbedrijf en de beheersing daarvan door een Raad van Commissarissen voor het interne toezicht en advies in te stellen.

Risico 7: De controle van de gemeente en de onvoorspelbaarheid van de politiek kunnen het proces van de coöperatie verlammen en het MJP onbeheersbaar verstoren. De controle van de gemeente is middels een protocol financiële verantwoording beheersbaar gemaakt. De invloed van de politiek is klein: deze stelt voor een periode van 8 jaar een vergoeding vast en neemt kennis van het voorgenomen MJP.

3.2.5. Partnerschap en samenwerking

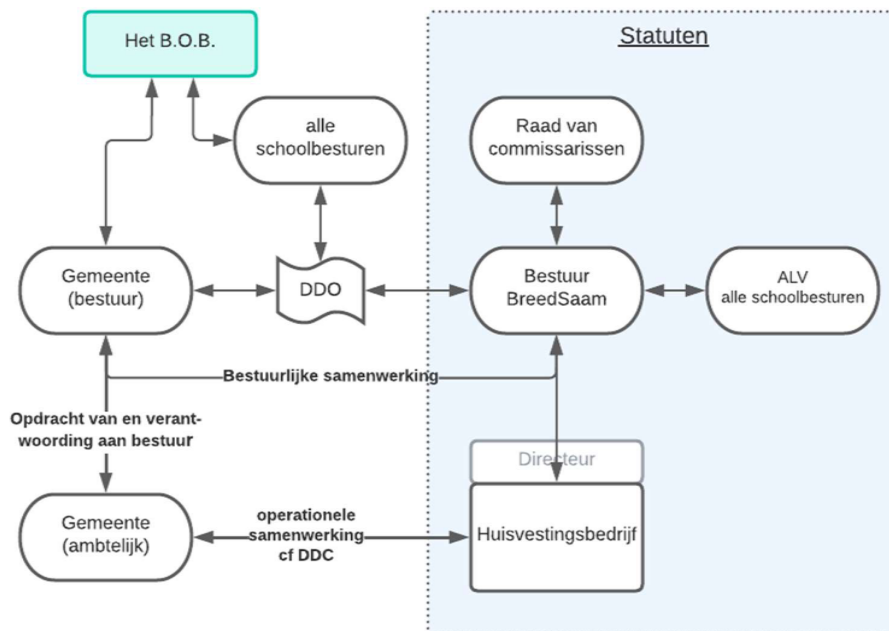
De doordecentralisatie is vormgegeven vanuit de visie van horizontaal partnerschap tussen de schoolbesturen enerzijds die samen een coöperatie oprichten voor de uitvoering van de zorgplicht en anderzijds de gemeente. De schoolbesturen zijn beter in staat keuzes te maken voor de huisvesting dan de gemeente die bij keuzes gehouden is aan de huisvestingsverordening en te maken heeft met politieke invloed op gemaakte keuzes.

Het is niet de bedoeling dat de zorgplicht volledig los van de gemeente gaat plaatsvinden. Immer de zorgplicht blijft volgens de wet altijd een verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarom wil de gemeente verbonden blijven en meekijken wat er op huisvestingsgebied gebeurt. Dit ligt vast in het brondocument 'Ruimte om te leren': "partijen blijven met elkaar in gesprek over de te realiseren voorzieningen, ontwikkelingen in de stad (zoals demografische ontwikkelingen en bestemmingsplanwijzigingen) en de financiële ontwikkelingen."

In 'Ruimte om te leren' is een programma van eisen opgenomen m.b.t. het partnerschap en de samenwerking. In hoofdstuk 4 komen naar aanleiding van onze bevindingen relevante punten uit het toenmalig programma van eisen terug bij de betreffende thema's. Het betreft de volgende punten: 7c; rollen en bevoegdheden, 7f; kwaliteitsniveau en stichting nieuwe scholen en 7g; gespreksplatform.

3.2.6. Rechtspersoon en huisvestingsbedrijf

Hoofdstuk 4 van Ruimte om te Leren gaat in op de rechtspersoon van het huisvestingsbedrijf. Onderstaand figuur geeft de relatie tussen de verschillende partijen grafisch weer.



Het Bestuurlijk Overleg Breda (B.O.B.) is een vereniging van schoolbesturen met scholen in de gemeente Breda. Alle besturen met een school in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs en/of voortgezet onderwijs in Breda zijn lid van de vereniging. Het B.O.B. behartigt in de ruimste zin van het woord de collectieve en desgevraagd individuele belangen van haar leden met als doel: kwalitatief goed onderwijs voor de kinderen in de gemeente Breda⁵.

Ruimte om te leren, Par. 4.1.3. De verantwoordelijkheid van de coöperatie is beperkt tot de kerntaken: het vertalen van de gemeentebrede visie naar huisvestingsbeleid en uitvoering geven aan het huisvestingsbeleid door het huisvestingsbedrijf. Deze taken behoren zich te verhouden tot enerzijds de verantwoordelijkheden van het individuele schoolbestuur en anderzijds tot die van het collectief, het B.O.B. Daarom is de volgende indeling ter verheldering van de verantwoordelijkheidsgebieden opgesteld:

- Het eigen schoolbestuur is verantwoordelijk voor de onderwijsinhoudelijke visie en uitvoering en kwaliteit daarvan.
- Het B.O.B. (schoolbesturen én gemeente) is verantwoordelijk voor de gemeentebrede visie op het onderwijs
- De coöperatie vertaalt de onderwijsvisie naar huisvestingsbeleid
- Het huisvestingsbedrijf (als onderdeel van de coöperatie) geeft uitvoering aan het huisvestingsbeleid.

De coöperatie sluit een uitgebreidere doelstelling, bijvoorbeeld breder takenkader, statutair niet uit. NB: als de taken verder gaan dan instandhouding en exploitatie van de vastgoedportefeuille dient unaniem besluit (in de ALV) te worden genomen, zowel ten aanzien van het principe als ten aanzien van specifieke taken.

3.2.7. De Overeenkomst Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting Primair en Speciaal Onderwijs Breda (overeenkomst)

De overeenkomst is afgesloten tussen de gemeente, de schoolbesturen in het primair en speciaal onderwijs en de coöperatie BreedSaam (samen de Partijen) op 2 oktober 2014.

Het document 'Ruimte om te leren' maakt deel uit van de overeenkomst. In de overeenkomst is de onderlinge rechtsverhouding in afwijking op 'Titel IV, Afdeling 3 WPO en WEC' alsmede de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Breda 2008' vastgelegd. Kortgezegd is alles waar staat dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeente, dit nu de verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen (die hiervoor een coöperatie hebben opgericht).

Financiën

De jaarlijkse vergoeding staat beschreven in artikel 5. Art. 5.3. gaat over de hoogte van de jaarlijkse vergoeding, art. 6.1. over de jaarlijkse aanpassing op basis van de loon-prijs index (pBBP: prijspeil Bruto Binnenlands Product). Indien er sprake is van een incidentele verhoging van de rijksvergoeding al dan niet met een speciaal doel (binnenklimaat, duurzaamheid, veiligheid, etc.) of indien er sprake is van een stelselwijziging kan de jaarlijkse vergoeding slechts in enig jaar worden aangepast (dus niet structureel).

Toelichting bbn: Deze situatie is niet uitgewerkt in het bronndocument 'Ruimte om te leren'.

In art. 5.5. staat beschreven dat de Jaarlijkse Vergoeding voor 8 jaar vast staat. Art. 8 gaat over additionele middelen. De coöperatie kan jaarlijks met de gemeente afspraken maken over aanvullende middelen voor

⁵ Bron: www.bobbreda.nl

bekostiging van onderwijshuisvesting of huisvesting van overige diensten die buiten de onderwijshuisvestingsvoorzieningen vallen.

Toelichting bbn: Hieronder vallen onder andere de kosten onder voor aanpassingen aan de openbare ruimte, aanpassingen aan de infrastructuur, kosten m.b.t. eventuele aanpassingen van het bestemmingsplan, e.d. en extra investeringsruimte om extra vierkante meters voor bijvoorbeeld kinderopvang in de school te kunnen realiseren.

In art. 13.1 staat dat de coöperatie en de gemeente gezamenlijk de te gebruiken parameters en uitgangspunten op basis waarvan de coöperatie de businesscase en de meerjarenbegroting zal herijken. De herijkte businesscase en meerjarenbegroting zelf zijn 'slechts' een hamerstuk voor het college. Tegelijkertijd wordt de nieuwe jaarlijkse vergoeding vastgesteld cf. art. 5.6. en 5.7.. Hierin staat dat de Partijen elke 8 jaar en voor het eerst in 2017 (dus in het 4^e jaar) op bestuursniveau overleggen over de te verwachte hoogte van de Jaarlijkse Vergoeding voor de eerstvolgende periode van 8 jaar. De gemeente spant zich in om dan ook een (niet bindende) indicatie af te geven omtrent de verwachte hoogte van de Jaarlijkse vergoeding, zodat de coöperatie hun stukken hierop kunnen actualiseren. Vlak voor het moment dat de Jaarlijkse Vergoeding opnieuw moet worden vastgesteld (medio 2021) wordt gekeken of er wijzigingen zijn in de hoogte van de gemeentefondsuitkering en of de Jaarlijkse Vergoeding voldoende is om de coöperatie aan haar zorgplicht te kunnen laten voldoen.

Stelselwijziging 2015

Het buitenonderhoud is in 2015 door het Rijk naar de schoolbesturen gedecentraliseerd. De schoolbesturen ontvangen vanaf dat moment een toeslag op de materiële instandhoudingsvergoeding, de uitkering van het Gemeentefonds is met éézelfde bedrag gekort. De gemeenten dragen in principe het juridisch eigendom van de onderwijsgebouwen over aan de schoolbesturen. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het volledige onderhoud. Schoolbesturen zijn pas vanaf dat moment in staat geweest om een voorziening voor het onderhoud op te bouwen. In de periode daarvoor bouwde de gemeente een voorziening op.

Samenwerking, verantwoording en toetsing

Art. 17 beschrijft het overleg tussen de gemeente en de coöperatie en de periodieke evaluatie. De DDO maakt onderscheid in periodiek overleg op operationeel niveau, jaarlijks overleg op bestuurlijk niveau en elke 4 jaar een evaluatie op bestuurlijk niveau. De inhoud van deze overleggen staat nader uitgewerkt in het Protocol Financiële verantwoording. Zoals de naam van het protocol doet vermoeden is de controle eigenlijk alleen financieel gericht. Het doel van het protocol is dat de gemeente financieel regie houdt en zicht heeft op de uitgaven. De werking van het eerder beschreven mechanisme dat zo kenmerkend is voor onderwijshuisvesting heeft geen plaats in het protocol.

De schoolbesturen hebben uitvoering gegeven aan de overeenkomst met het oprichten van coöperatie BreedSaam, het opstellen en vaststellen van de statuten. Vervolgens is het huisvestingsbedrijf van BreedSaam gestart met het uitvoeren van de haar taak.

3.2.8. Multifunctionele accommodaties (MFA's)

De vijf MFA's, waar scholen in gehuisvest zijn, maken geen deel uit van de doordecentralisatieovereenkomst. Deze keuze is bewust en onderbouwd gemaakt bij aanvang van de doordecentralisatie. In de overeenkomst is hierover wel het e.e.a. opgenomen:

- Een overzicht van de betreffende gebouwen;

- De afspraak dat de gemeente een inhouding op de jaarlijkse vergoeding doet om de huisvestingslasten voor deze scholen te dekken;
- De afspraak dat de schoolbesturen jaarlijks een vergoeding overmaken aan de gemeente t.b.v. het buitenonderhoud van deze scholen. Dit betreft het deel wat de schoolbesturen sinds de wetwijziging in 2015 middels de m.i.-vergoeding voor het buitenonderhoud ontvangen.

4. BreedSaam: Bevindingen

4.1. Inleiding (incl. korte samenvatting H3)

Gemeente Breda en de schoolbesturen Primair en Speciaal Onderwijs in Breda stonden in 2015 aan de vooravond van een grootschalige opdracht om een sterke kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijsvastgoed voor het Primair en Speciaal Onderwijs in Breda. De gemeente heeft in overleg met de schoolbesturen besloten deze opdracht volledig door te decentraliseren naar de schoolbesturen, die hiertoe een uitvoeringsorganisatie, in de vorm van een coöperatie genaamd BreedSaam, hebben opgericht. Bij doordecentralisatie verandert de relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen en BreedSaam. De gemeente behoudt de wettelijke zorgplicht, maar de schoolbesturen en BreedSaam zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. **Dit betekent dat de gemeente dit proces moet blijven monitoren en toezicht moet houden. BreedSaam en de schoolbesturen moeten rekenschap en verantwoording afleggen over de uitvoering van hun taak.**

De schoolbesturen, BreedSaam én de gemeente hebben gezamenlijk gewerkt aan overeenkomst om deze doordecentralisatie voor onbepaalde tijd mogelijk te maken. Om te bepalen welke financiële middelen er nodig zouden zijn om de kwaliteit van het onderwijsvastgoed aanzienlijk te verbeteren en gereed te laten zijn voor de toekomst, hebben partijen gezamenlijk een businesscase voor een periode van 40 jaar opgesteld.

In deze businesscase zijn de financiële parameters en de kwaliteitsstandaarden vastgelegd. De businesscase voorziet ook in strategisch huisvestingsplan gebaseerd op de onderwijsvisie en een daarbij horende meerjarenplanning. Aan de meerjarenplanning ligt het zogeheten 'instandhoudingsmodel' ten grondslag, wat betekent dat BreedSaam in staat wordt geacht de onderwijsgebouwen van reeds bestaande scholen 40 jaar in stand kunnen houden. Dit kan op verschillende manieren ingevuld worden, bijv. met vervangende nieuwbouw, grootschalige renovatie, samenvoegen van scholen, afstoten van gebouwen, etc. De meerjarenplanning is overzicht van welke scholen wanneer aan de beurt zijn, wat de plannen met de betreffende scholen zijn en welke financiële middelen ervoor nodig zijn om deze plannen te verwezenlijken.

De benodigde financiële middelen worden vooraf bepaald en vastgelegd voor een periode van 8 jaar. Zij worden uitbetaald in de vorm van een jaarlijkse vergoeding. Tussentijdse aanpassing is in principe niet aan de orde.

De eerste achtjaarsperiode is inmiddels voorbij, BreedSaam heeft een hoop projecten gerealiseerd – niet allemaal volgens het meerjarenplan – en de kwaliteit van het onderwijsvastgoed is aanzienlijk verbeterd⁶. Voor de volgende achtjaarsperiode staat wederom een vol programma op stapel en moet de jaarlijkse vergoeding opnieuw worden vastgesteld. Hiervoor is door BreedSaam het meerjarenplan geactualiseerd en aangepast aan de huidige wet- en regelgeving en maatschappelijk en politieke doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en ventilatie.

⁶ Bron: uit de interviews met de gemeente en BreedSaam. Wij hebben zelf geen schouw en/of analyse van het MJP versus uitgevoerde projecten uitgevoerd, daar dit buiten de scope van onze opdracht valt.

4.2. Hoe wordt deze werkwijze ervaren in de praktijk?

Noot vooraf

Reactie BreedSaam. Bij de wederhoor heeft BreedSaam gereageerd op de rapportage. BreedSaam geeft aan dat in zijn algemeenheid zaken niet concreet benoemd wordt en dat er een diplomatieke laag ligt over hun uitspraken.

Reactie bbn: *De onderzoeksopdracht van bbn adviseurs bestond uit het in kaart brengen van de samenwerking tussen coöperaties en gemeente, en met name ook de gemeentelijke rol daarin. In dit onderzoek zijn we veel verschillende onderwerpen tegengekomen waar discussie over bestond/bestaat tussen gemeenten coöperatie. We hebben er bewust voor gekozen om al deze discussiepunten niet concreet en compleet in het rapport te laten landen. Als we dat wel concreet en compleet zouden doen, zou het rapport 3x zo dik worden en zouden we ook veel meer onderzoek moeten doen om exact te snappen hoe het zit. Vandaar dat wij inderdaad een soort diplomatieke laag over de uitspraken leggen, omdat het meer om de aard van de samenwerking gaat dan om alle individuele discussiepunten of voorbeelden*

Verschillende betrokkenen van de gemeente en BreedSaam zijn geïnterviewd over de praktijk. Er komen veel verschillende issues ter sprake. Deze issues zijn lastig inhoudelijk allemaal te beoordelen zonder een grondige analyse. In dit rapport proberen wij weg te blijven van uitspraken over de inhoudelijke 'wie heeft er gelijk'-vraag. De waaier aan issues, en het feit dat ze niet worden opgelost op een bevredigende manier, heeft grote impact op de relatie.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat er bij de aanvang van de overeenkomst goede resultaten zijn geboekt met de realisatie van bouw en onderhoudsprojecten en de oprichting van de energiecoöperatie. De meeste geïnterviewden zien ook de nodige ruimte voor verbetering. Dit op thema's zoals samenwerking en overleg met de gemeente, versterken van de interne organisatie van de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting, de afstemming over de jaarlijkse vergoeding en aanpassingen op onderdelen die niet goed zijn geregeld in de overeenkomst, bijvoorbeeld het verschuiven van boekwaarde. Een enkeling spreekt zich sterker uit en stelt voor het coöperatiemodel af te schaffen.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op onze bevindingen. Welke dingen gaan goed en wat kan er beter. Hierbij zijn duidelijk twee soorten issues te onderscheiden; enerzijds zijn deze van procesmatige aard (par. 4.3 tot en met par. 4.7), anderzijds van inhoudelijke aard (par. 4.8.). De beschrijving van het proces is meer verhalend en volgt de rode draad, de beschrijving van de belangrijkste geconstateerde issues zijn meer opsommend weergegeven.

4.3. Het ontbreken van de dynamiek van het politieke proces

Eén van de doelstellingen uit het hoofdlijnenakkoord (zie. par. 3.2.1) is het realiseren van "een duurzaam model dat, ongeacht conjunctuur en politieke voorkeuren, kan blijven functioneren". Dit heeft uiteraard voordelen, zoals; de financiële middelen liggen voor langere periode vast en kunnen niet zomaar ingetrokken worden, de schoolbesturen zijn autonoom in het maken van keuzes en nemen van beslissingen en een lang bureaucratisch en politiek besluitvormingsproces heeft geen invloed op de voorgenomen plannen en de planning.

Het huidige model blijkt in de praktijk ook nadelen te hebben. Een periode van 8 jaar blijkt te lang te zijn. De maatschappij en in het bijzonder het onderwijs is continue in beweging en aan verandering onderhevig. Denk hierbij aan gewijzigde onvoorziene omstandigheden zoals extremere bouwkostenstijging dan verwacht, afwijkingen op de leerlingenprognoses, stadsontwikkeling en beleids- en wetswijzigingen (hogere

duurzaamheidsmaatregelen en strengere ventilatie-eisen zijn hiervan een mooi voorbeeld). Het is in eerste instantie aan BreedSaam om hier een oplossing voor te vinden, maar deze zal snel negatief raken aan hetgeen waar het allemaal om te doen was: een kwaliteitsimpuls voor de onderwijshuisvesting. En dan is normaliter de politiek aan zet.

In par. 3.1.2 beschrijven wij de dynamiek van de vaststelling van plannen voor onderwijshuisvesting middels een IHP en de wijze waarop jaarlijks het bekostigingsplafond wordt bepaald. Het IHP is leidend (niet bindend), wordt elke 4 jaar vastgesteld door de gemeenteraad en op basis daarvan wordt jaarlijks het bekostigingsplafond vastgesteld. Hierbij is het mogelijk in te spelen op de eerder genoemde omstandigheden en de politiek een uitspraak te laten doen over het al dan niet extra willen investeren in onderwijshuisvesting om het beleid te kunnen realiseren en in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en samenwerking met andere beleidsterreinen.

4.4. De zorgplicht ‘op afstand’.

Met het ondertekenen van de doordecentralisatieovereenkomst heeft de gemeente het volledige onderwijsvastgoed letterlijk ‘op grote afstand’ gezet⁷. Zij heeft de taken behorend bij de zorgplicht doorgedecentraliseerd aan BreedSaam en de schoolbesturen en zit zelf nog nauwelijks aan tafel. Dit heeft er binnen de gemeente toe geleid dat de aandacht, zowel binnen de ambtelijke organisatie als op bestuurlijk vlak sterk is afgenomen, evenals de monitoring en het toezicht, de inhoudelijke kennis en de betrokkenheid.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente zich wel bewust is van de wettelijke zorgplicht die zij heeft voor onderwijshuisvesting. Echter wat dit concreet betekent in de uitvoering hiervan in deze situatie van doordecentralisatie heersen intern verschillende interpretaties. Een anekdote uit één van de interviews met de ambtenaren: *“Mag ik zeggen dat wij de zorgplicht niet uitvoeren?”*. Hierop doorvragend heeft dit volgens de geïnterviewde de volgende redenen en onderbouwing:

- Onvoldoende personele bezetting op onderwijshuisvesting
- Het idee ‘we zijn er niet meer van’ leeft sterk binnen de gemeentelijke organisatie
- Automatische (zal wel goed komen)

Onderwijshuisvesting is weggezet. Het komt niet meer op de bestuurlijke agenda, omdat het geen actief politiek speerpunt meer is. Dit zorgt in de samenwerking tussen coöperaties en gemeente voor problemen, omdat sommige thema’s wel om politiek-bestuurlijke uitspraken vragen. Doordat er geen uitspraken worden gedaan, loopt de samenwerking spaak.

In iedere decentralisatie ontstaat een verschuiving van uitvoering naar een andere organisatie. Maar daarmee vervalt de verantwoordelijkheid niet. De oplossing voor het behoud van verantwoordelijkheid ligt in goede afspraken over verantwoording, toezicht, transparantie, monitoring en invloed op besluitvorming. In het geval van Breedsaam zijn de afspraken over deze thema’s weliswaar gemaakt, maar onvoldoende uitgevoerd.

In de DDO lijken alle artikelen uit Afdeling 3 van de WPO en WEC goed te zijn verwerkt.

⁷ Het komt niet vaak voor dat gemeenten de volledige onderwijsvastgoedportefeuille doordecentraliseren aan een coöperatie. Vaker komt voor dat de onderwijskosten voor één school aan het betreffende schoolbestuur wordt doorgedecentraliseerd. Hier kunnen verschillende overwegingen aan ten grondslag liggen. Dit onderzoek roept bij ons wel de vraag op of het doordecentraliseren van de zorgplicht van de volledige vastgoedportefeuille de bedoeling was van de wetgever toen dit wetsartikel werd toegevoegd.

De uitvoering van de wettelijke zorgplicht is in theorie geborgd met de nieuw opgerichte ambtelijke functie van accountmanager en de governancestructuur zoals vastgelegd in de overeenkomst.

4.5. Interne gemeentelijke organisatie – alles via de accountmanager

4.5.1. Onderwijshuisvesting onvoldoende verankerd

Bij de start van het proces is de uitspraak gedaan dat het niet de bedoeling is dat de zorgplicht volledig los van de gemeente gaat plaatsvinden. Immer de zorgplicht blijft volgens de wet altijd een verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarom wil de gemeente verbonden blijven en meekijken wat er op huisvestingsgebied gebeurt.

De partijen hebben in het programma van eisen aangaande samenwerking vastgelegd dat de rollen/verantwoordelijkheden/bevoegdheden voor schoolbesturen, gemeente en coöperatie op het moment van de doordecentralisatie in gezamenlijkheid vastgelegd moeten zijn. Opvallend is dat dit in het document 'Ruimte om te leren' goed is uitgewerkt voor de schoolbesturen en het huisvestingsbedrijf (coöperatie), maar niet voor de gemeente. Dit moet dan in de overeenkomst staan. Echter dit is beperkt tot een in de bijlage gevoegd protocol en een beperkte governancestructuur. Zover wij kunnen beoordelen heeft de gemeente zelf geen document opgesteld waarin zij hun rol in dit proces in detail hebben uitgewerkt en bekend hebben gemaakt bij hun samenwerkingspartners. De gemeente beschikt wel over een (concept) functieprofiel voor de accountmanager. Onduidelijk is welke interne afspraken er aan de basis van het functieprofiel van de accountmanager liggen en of de gemeente weet wat hun taken en verantwoordelijkheden zijn in het kader van hun wettelijke zorgplicht. De gemeente wilde verbonden blijven, echter de positie van onderwijshuisvesting lijkt binnen de gemeente onvoldoende geborgd.

De algehele mening van de ambtenaren is dan ook dat onderwijshuisvesting te weinig verankerd is in de gemeentelijke organisatie. Het is slechts één persoon, de accountmanager PO, in het grote geheel. De accountmanager is in theorie het enige aanspreekpunt voor BreedSaam binnen de gemeente als het gaat om onderwijshuisvesting, maar in de praktijk zie je dat voor sommige vragen, bijvoorbeeld over de grond- en boekwaardes, BreedSaam direct contact zoekt met betreffende afdelingen (financiën, vastgoedbeheer).

4.5.2. De verandering van de gemeentelijke taak m.b.t. de zorgplicht

Met het doordecentraliseren van de zorgplicht is de taak van de gemeente verworpen tot die van een toetsende rol en monitoren hoe het proces verloopt. Deze taak moet worden uitgevoerd en/of gecoördineerd door de accountmanager. De mogelijkheden die de accountmanager tot zijn beschikking heeft, liggen vast in het Protocol Financiële Verantwoording en blijken zeer beperkt van aard.

BreedSaam heeft op basis van de overeenkomst maximale beleidsvrijheid en moet zich jaarlijks verantwoorden middels een Jaarverslag. Het toezicht door de gemeente is geminimaliseerd, de gemeente kan (en is niet verplicht) zienswijze geven op de verplicht te leveren financiële stukken en BreedSaam is er niet aan gehouden iets met de zienswijze te doen. In deze constructie is de kans groot dat de gemeente niet actief handelt en kwaliteit en voortgang inzake onderwijshuisvesting de politiek niet of slechts op de daarvoor geijkte momenten – en dan slechts 'ter informatie' – bereikt.

Het is goed mogelijk dat risico 7 uit de risicoanalyse (zie par. 3.2.4) hieraan te grondslag ligt. Hierin staat beschreven dat *“de controle van de gemeente en de onvoorspelbaarheid van de politiek het proces van de coöperatie verlammen en het MJP onbeheersbaar verstoren.”*

De huidige accountmanager geeft aan dat de gemeente de jaarverslagen van BreedSaam ontvangt, maar dat hier intern inderdaad niks mee is gebeurd. De mogelijkheid tot het geven van een zienswijze wordt niet benut. Andere rapportages zoals vastgelegd in de overeenkomst ontvangt de gemeente niet. De huidige accountmanager geeft aan, dat hier zeer waarschijnlijk ook niet door de gemeente om gevraagd is.

De gemeente heeft ook geen invloed op de professionaliteit van het huisvestingsbedrijf, terwijl zijn daar vanuit hun wettelijke zorgplicht wel baat bij hebben. De gemeente heeft hier tijdens de uitvoering van de overeenkomst contractueel totaal geen zicht en laat staan invloed op, mocht het niet goed gaan. BreedSaam hoeft zich over hun werkwijze, behoudens financieel, niet te verantwoorden richting de gemeente.

4.5.3. Interne werkwijze gemeente

De accountmanager geeft aan dat hij bij vragen van BreedSaam gebruik kan maken van ambtenaren van verschillende beleidsterreinen binnen de organisatie. Dit is vraaggestuurd (ad hoc basis). Dit wordt in de interviews door de betreffende personen ook bevestigd: *“Onze rol is volgend, vraaggestuurd”*. Door meerdere geïnterviewden wordt ook bevestigd dat het voor één persoon heel lastig is om de aandacht te krijgen binnen de gemeentelijke organisatie voor lastige vragen als onderwijshuisvesting.

Een voorbeeld van het vraaggestuurd werken, is de werkwijze van Juridische zaken. Zij zijn betrokken geweest bij alle ontwikkeltrajecten van onderwijshuisvesting, zo ook bij de doordecentralisatie van de zorgplicht onderwijshuisvesting Primair Onderwijs. Met het op afstand zetten van de zorgplicht is de rol van de juridische adviseurs vele malen kleiner geworden. De adviseurs geven aan dat bij inhoudelijke vragen over de overeenkomst, maar ook financiële en fiscale vragen de stadsadvocaat AKD Advocaten wordt ingeschakeld, omdat de kennis binnen de gemeente niet toereikend is. Hun rol is volgend op de vraag, niet proactief. De vragen komen bij hen via de accounthouders en komen slechts één keer in de paar jaar. Bij onderwijshuisvesting is geen afdelingsjurist betrokken.

Uit de interviews blijkt eveneens dat intern het geven van terugkoppeling geen vanzelfsprekendheid is. Een voorbeeld hiervan zijn de statuten. Juridische zaken heeft meegewerkt aan het opstellen hiervan, maar heeft de definitieve versie nooit ontvangen. Enkele jaren later volgen vragen en blijkt het dossier niet compleet. Een ander voorbeeld is het advies m.b.t. de subsidie voor het verbeteren van de ventilatie in schoolgebouwen. Volgens juridische zaken kon dit geld niet één op één worden doorgesluisd naar BreedSaam. Vervolgens is hiervoor advies gevraagd bij AKD. Juridische zaken heeft geen terugkoppeling meer ontvangen wat daar uit is gekomen en hoe het wel mogelijk is.

Onderwijshuisvesting heeft geen prioriteit binnen de gemeentelijke organisatie. Dit *“omdat het toch de verantwoordelijkheid van BreedSaam is”*. Dit maakt dat het lang duurt voordat er antwoord en/of reactie komt op vragen van BreedSaam.

Er zijn wel anekdotes over initiatieven om van onderwijshuisvesting meer een team te maken, maar deze initiatieven zijn doodgebloed. Een concreet voorbeeld van zo'n doodgebloed initiatief is een interne Teams site met iedereen die betrokken is bij onderwijshuisvesting waarin informatie kan worden gedeeld en vragen aan elkaar kunnen worden gesteld.

De afspraken tussen de gemeente en BreedSaam over de werkwijze zorgt er ook voor dat vraagstukken de politieke agenda niet eens halen.

4.6. Hoe BreedSaam de samenwerking met de gemeente ervaart

BreedSaam geeft aan dat het de afgelopen jaren lastig was om aan tafel te komen bij de gemeente. Met het aantreden van nieuwe voorzitter van BreedSaam én de komst van de nieuwe accountmanager van de gemeente geeft BreedSaam aan dat deze situatie wel sterk verbeterd is. Er is nu wekelijks contact tussen de voorzitter van BreedSaam en de accountmanager van de gemeente. Dat lost volgens hen nog niet alles op. BreedSaam ervaart dat de accountmanager intern vastloopt. BreedSaam denkt dat dit komt door het gebrek aan prioriteit (dus tijd) voor onderwijshuisvesting binnen de gemeentelijke organisatie. Dit strookt met het beeld dat dat ook naar voren komt in de interviews met de ambtenaren.

De governancestructuur ligt vast in de overeenkomst en is nader uitwerkt in het Protocol Financiële Verantwoording. In de praktijk blijkt dat deze overleggen niet tot nauwelijks plaatsvinden. Uit de enkele verslagen die er zijn, maken wij op dat hier hoofdzakelijk actuele zaken aan de orde komen en van evaluatie en vooruitkijken geen sprake is.

BreedSaam geeft aan dat er rolonduidelijkheid is. Eén van de uitgangspunten van de beschreven overleggen is dat er helderheid is over ieders rol. Wij ervaren na het lezen van de stukken en de interviews dat die duidelijkheid er niet volledig is. Zolang het gaat over het uitvoeren van het MJP (IHP) is het wel duidelijk, maar zodra er een 'kink in de kabel komt', er invloeden zijn van buitenaf, dan lijkt er rolonduidelijkheid te zijn. De mogelijkheden om dit op te lossen lijken wel in de overeenkomst te zitten, maar zijn niet eenduidig en niet uitgewerkt in het brondocument 'Ruimte om te leren'.

BreedSaam geeft aan een gezamenlijke visie op het gebied van onderwijshuisvesting te missen in de samenwerking met de gemeente. BreedSaam ervoer een afwachtende houding bij de gemeente 'wij doen niks, tenzij er vraag komt'. Bij veel vragen, die bij navraag vaak over extra geld gaan, werd het afgelopen

*In par. 3.2.4 gaan wij in op risico nr. 3 uit de risicoanalyse. Dit risico heeft betrekking op gevolgen en de te nemen maatregelen bij onvoldoende budget met als laatste optie de mogelijkheid om de zorgplicht terug te geven. Het principe is dat BreedSaam aan zet is als kosten uit de hand dreigen te lopen. Dat lijkt ons een verstandig principe. BreedSaam kan dan zelfstandig alternatieve scenario's bekijken. Bijvoorbeeld verlengen van de levensduur van de panden, de fasering van de uitvoeringsjaren en grootschalige renovatie i.p.v. nieuwbouw.

Met het opstellen van de businesscase zijn de stichtingskosten incl. een jaarlijkse indexering voor een periode van 8 jaar vastgesteld. In par. 4.8.5 schrijven wij dat de stijging van de bouwkosten zodanig is geweest, dat de VNG heeft besloten haar advies voor de normvergoeding onderwijshuisvesting sterk te verhogen om onderwijshuisvesting aan de wet en een minimale basiskwaliteit te kunnen laten voldoen. Het verlagen van de stichtingskosten is dan ook slechts een theoretische optie, in strijd met de bedoeling van de doordecentralisatie (kwalitatief hoogwaardige huisvesting) en zeer ongewenst.

De timing om pas op het allerlaatste moment in gesprek te gaan met de gemeente is wat ons betreft ongewenst. Ons advies is, betrek de gemeente in de zoektocht naar alternatieve scenario's, zodat mocht dit allemaal onvoldoende resultaat opleveren, de gemeente goed geïnformeerd is en de keuze aan de politiek is. Het 'dan maar teruggeven van zorgplicht' lost het probleem niet op.

decennium naar de overeenkomst verwezen, 'dit moeten jullie zelf oplossen'*. Er werd in hun beleving te letterlijk naar de overeenkomst gekeken in plaats vanuit een gezamenlijke visie op onderwijshuisvesting. De huidige accountmanager gaat naar hun mening wel met de vragen aan de slag, maar lijkt intern vast te lopen. Antwoorden op vragen laten ook lang op zich wachten. Als voorbeelden noemt Breedsaam:

- Vereiste verandering van coöperatie naar vereniging i.v.m. de eis van de Belastingdienst. De besluitvorming omtrent deze wijziging is losgeknipt van de besluitvorming inzake de nieuwe achtjaarsperiode. De gemeente doet hier volgens BreedSaam niks zichtbaars mee, maar formele goedkeuring in de vorm van een collegebesluit (uiterlijk 1 juni 2022) is wel nodig alvorens deze wijziging (op tijd) kan worden vastgesteld in de ALV.
- Verduurzaming. Hiervoor is volgens BreedSaam extra geld nodig bovenop de standaard jaarlijkse vergoeding.
- Voor de nieuwe achtjaarsperiode heeft de gemeente een lijst met issues opgesteld. Hier ervaart BreedSaam weinig voortgang in zaken.

In de gesprekken met de huidige accountmanager zien we ook een beeld van onvoldoende aandacht in de gemeentelijke organisatie voor de brede lijst met issues.

4.7. Het Meerjarenplan

Het Meerjarenplan voor de eerste achtjaarsperiode is voor het sluiten van de overeenkomst door de gemeenteraad vastgesteld en had als doel de routekaart te zijn voor de uitvoering en volgorde van projecten. Wij hebben in het kader van de grenzen van onze opdracht geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de wijze van uitvoering van het Meerjarenplan. De uitspraken van zowel BreedSaam als de gemeente zijn door ons dan ook niet aan het Meerjarenplan en/ of de werkelijke uitvoering getoetst.

4.7.1. De uitvoering van het Meerjarenplan door BreedSaam en de betrokkenheid van de gemeente

BreedSaam geeft aan dat zij de afgelopen jaren meer gedaan hebben, dan in de businesscase en bijhorend Meerjarenplan stond. Als voorbeeld geven zij aan het renoveren van een school in plaats van teruggeven aan de gemeente vanwege een niet voorziene groei in het aantal leerlingen. Deze renovatie is niet opgenomen in de businesscase, maar wel uitgevoerd. BreedSaam heeft hiervoor geen extra geld gekregen van de gemeente. BreedSaam geeft aan dat de gemeente zegt: 'Los het maar op'. Hetzelfde geldt voor extra middelen die nodig zijn voor verduurzaming van de schoolgebouwen en hogere bouwbesluiten bij nieuwbouw en renovatie. BreedSaam geeft aan dat over deze tussentijdse veranderingen geen gesprek gevoerd kan worden met de gemeente, terwijl er wel kostenverhogende ontwikkelingen – bijvoorbeeld de hogere bouwbesluiten – op dit gebied zijn geweest en de overeenkomst ruimte biedt om hier het gesprek over aan te gaan. Uit gesprekken met de gemeente blijkt dat hier binnen de gemeente door verschillende personen een ander idee over leeft (zie o.a. par. 4.4).

Een andere anekdote is een situatie waarbij bij de aanvraag van de omgevingsvergunning grondruil aan de orde was. BreedSaam werd toen door de gemeente aangeslagen als commerciële partij en wilde ook de kosten voor alle werkzaamheden aan het openbaar gebied bij BreedSaam neerleggen. Deze discussie had nooit plaatsgevonden als de gemeente de huisvesting zelf had gerealiseerd. Ook hieruit blijkt dat er binnen de gemeente verschillend wordt gedacht over de positie van BreedSaam en de wettelijke zorgplicht.

Op haar beurt geeft de gemeente aan dat het uitvoeringsbedrijf een uitvoeringsagenda had die afweek van het Meerjarenplan. Hiervoor is een akkoord van de gemeente nodig, maar hier is nooit om gevraagd, dus heeft BreedSaam deze goedkeuring ook nooit ontvangen.

4.7.2. Financiële uitgangspunten en jaarlijkse vergoeding

Uit de interviews met zowel de gemeente als met BreedSaam blijkt dat er veel te doen is over de financiële uitgangspunten en de jaarlijkse vergoeding. Zo is er discussie over de hoogte van de rente op leningen bij de gemeente, het spaarmodel, de financiële ratio's (zie par. 4.9) en de restwaarde bij teruglevering. Als voorbeeld van het laatste punt wordt de casus 'Molstraat' genoemd.

Ook de hoogte, berekeningswijze en indexatie van de jaarlijkse vergoeding leidt steeds weer tot discussie. Niet voorziene zaken zoals duurzaamheidsmaatregelen, verbetering van de ventilatie, onvoorziene groei, bekostiging huisvesting van nieuwe scholen en afwijkingen in de spreiding van leerlingen vragen een andere invulling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma dan eerder voorzien in de businesscase en vragen dus om meer geld.

BreedSaam geeft aan dat bij de overdracht van het eigendom van de schoolgebouwen in 2015 de door de gemeente het overdragen van de opgebouwde voorziening voor het buitenonderhoud geen onderdeel was van de afspraken. Mogelijk is hiermee wel rekening gehouden in de opbouw van de jaarlijkse vergoeding.

Het ontbreken van de in par. 4.3 beschreven dynamiek van het politieke proces en inhoudelijke kennis over dit onderwerp lijken een effectieve evaluatie en verbetering van de afspraken in de weg te staan.

4.7.3. De actualisatie van het Meerjarenplan door BreedSaam

BreedSaam heeft voor de nieuwe achtjaarsperiode het Meerjarenplan geactualiseerd. BreedSaam heeft hiervoor een visienota opgesteld ('BreedSaam Visienota Samen vooruit' d.d. juni 2020). Als input voor de visienota is vooraf informatie opgehaald bij de gemeente over onder meer wijkontwikkeling en groei en krimp. Binnen de wijken is met de betrokken scholen overleg geweest over de onderwijsvisie en wat ervoor nodig is om dit op het gebied van huisvesting te faciliteren. De visienota is gedeeld met de gemeente. BreedSaam geeft aan dat als reactie werd verwezen naar de overeenkomst. BreedSaam geeft aan dat er geen gesprek over plaatsvond.

Op basis van de visienota is door BreedSaam 'Vrijheid in gebondenheid' d.d. 29 juli 2021 opgesteld. Op basis van de visienota en VIG heeft BreedSaam een extern bureau opdracht gegeven een technisch IHP⁸ op te stellen. BreedSaam heeft de accounthouder in dit proces betrokken. Op basis van het technisch IHP wordt een herziende businesscase opgesteld. Deze businesscase moet dan als basis dienen voor nieuwe afspraken omtrent de jaarlijkse vergoeding.

Wij hebben in de interviews gevraagd naar de betrokkenheid van de wethouder, en het B.O.B. bij het opstellen van een gemeentebrede visie op onderwijshuisvesting. BreedSaam geeft aan dat de koers voor de visienota wordt bepaald in de ALV. Hier maakt de gemeente geen deel van uit. De wethouder is twee keer per jaar aanwezig in het B.O.B.. Er worden dan niet echt inhoudelijke punten besproken. BreedSaam noemt

⁸ Rapportage Draaijer + partners d.d. 18-02-2022

dit een beleefdheidsbezoek. BreedSaam stelt dat de eerste actie van de nieuwe wethouder een gesprek met BreedSaam moet zijn.

4.8. Overige thema's

4.8.1. Multifunctionele accommodaties (MFA's)

De MFA's maken, zoals eerder beschreven geen deel uit van de doordecentralisatieovereenkomst. Echter in de relatie tussen de gemeente, de schoolbesturen en BreedSaam heeft het wel degelijk invloed.

Uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren van de gemeente en met BreedSaam blijkt dat er veel onduidelijkheid heerst over de taken en de verantwoordelijkheden van de twee partijen. Evenals over de juistheid van de hoogte van de vergoedingen.

De portefeuillemanager MFA's geeft aan de visie van BreedSaam op de MFA's te missen. De accountmanagers van de gemeente zijn, behalve als het vraagstukken zoals uitbreiding betreft, niet bij het reilen en zeilen omtrent de MFA's betrokken. Voor de MFA's zijn direct overeenkomsten en contacten met de schoolbesturen en niet met BreedSaam. Er is te weinig geregeld omtrent gebruikersonderhoud en de bruikleencontracten zijn achterhaald. De schoolbesturen willen tot nu toe geen contracten herzien. Dit zou een rol kunnen zijn voor BreedSaam.

BreedSaam geeft aan dat er onduidelijkheid is wat de gemeente doet voor de vergoeding die zij ontvangen en vragen zich af of deze vergoeding niet te hoog is. BreedSaam geeft aan dat de transparantie voor de MFA's er niet is. Waar ligt de demarcatie van de onderhoudswerkzaamheden? Wat moeten BreedSaam zelf doen? Wat is de rol van BreedSaam in het geheel?

De rolonduidelijkheid omtrent de MFA's zorgt voor veel ruis en ergernis bij alle betrokken partijen. Dit heeft zijn weerslag op de relatie tussen de gemeente en BreedSaam.

In de interviews zijn nog andere thema's aan de orde geweest die niet direct betrekking hebben op de rode draad van de onderzoeksvraag, maar volgens de geïnterviewden wel aandacht verdienen in de actualisatie van de afspraken om tot een verlening van de overeenkomst te komen.

4.8.2. Stedelijke ontwikkeling

Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen ontstaat al snel de vraag of er ook een schoolgebouw nodig is. In dat geval wordt ook BreedSaam uitgenodigd. Er is sprake van onbegrip tussen de werelden. Stedelijke ontwikkeling denkt in termen van visievorming, flexibiliteit en 'de toekomst van de stad'. Binnen BreedSaam wordt al snel geconcretiseerd in vierkant meters, afbakening van locatie en stringente budgetten. Deels lijkt deze tegenstelling ook wel inherent aan de verschillen tussen onderwijshuisvesting (budget gestuurd) en stedelijke ontwikkeling (ambitie gestuurd). Tegelijkertijd helpt het dan niet dat BreedSaam vooral een uitvoeringsorganisatie is die weinig speelruimte heeft.

4.8.3. Gymonderwijs

Tijdens het onderzoek is het vastgoed m.b.t. het gymonderwijs zijdelings ter sprake gekomen. Het verzorgen van adequate gymvoorzieningen valt onder de zorgplicht van de gemeente en maak deel uit van de verordening die gemeenten verplicht moeten opstellen. Binnen de doordecentralisatie heerst er bij zowel de

gemeente als bij BreedSaam veel onduidelijkheid hierover. Het eigendom van de gymzalen is niet eenduidig. Sommige gymzalen zijn in eigendom van BreedSaam, andere in eigendom van de gemeente.

BreedSaam en de gemeente geven beiden aan dat er onduidelijkheid heerst over het aantal klokuren, de klokuurvergoeding, de verantwoordelijkheid van de huisvesting voor gymonderwijs en het regelen van de plannings. In de doordecentralisatieovereenkomst is dit niet nader uitgewerkt.

De gemeente wilde voor het gebruik van de gemeentelijke gymzalen commerciële tarieven gaan vragen, omdat BreedSaam door een aantal mensen binnen de gemeente als commerciële partij wordt gezien. Dit is tekenend voor hoe de relatie met het onderwijs en de doordecentralisatie door een aantal ambtenaren wordt gezien.

4.8.4. Boekwaarde

In de overeenkomst is een clause opgenomen over de bepaling van de boekwaarde bij de terugname van een volledig gebouw door de gemeente. De gemeente geeft aan dat in een situatie waarin de boekwaarde wordt verschoven (deel van een gebouw blijft staan, een ander deel wordt vernieuwd) hier contractueel niks over afgesproken is.

4.8.5. Instandhoudingsmodel

Dit model werkt zolang deze parameters kloppen. Bij afwijking van de parameters moet een oprecht gesprek gevoerd worden over aanpassing. Dat lijkt niet te zijn gebeurd.

- De stichtingskosten voor onderwijshuisvesting zijn, net als bij andere gebouwen, behoorlijk gestegen de afgelopen jaren. Dit heeft de VNG een aantal jaar geleden doen besluiten hun advies m.b.t. de normvergoeding sterk te verhogen. De VNG normvergoeding is met de inwerkingtreding van de BENG-eis hierop aangepast. Zover wij kunnen beoordelen is in de jaarlijkse vergoeding hierop geen aanpassing op gedaan.
- Wat betekent het voor de vergoeding als de feitelijke kostenindex hoger blijkt dan 2%? Dit zou tot uiting moeten komen in de risicoanalyse, maar lijkt niet het geval.
- De hele vergoedingsstructuur, die voor 8 jaar vaststaat, sluit niet aan op de maatschappelijke ontwikkelingen waar onderwijshuisvesting mee te maken heeft. Kostenverhogende maatregelen zijn bijvoorbeeld de verduurzaming (55% CO2 reductie in 2030), hogere ventilatie-eisen en strengere Bouwbesluit eisen, zoals sinds 1 januari 2021, BENG. Het laatste punt is wettelijk. De vergoeding was niet op deze eisen berekend en moet dus verhoogd worden. De andere punten zijn ook (of vooral) politieke keuzes, al dan niet opgelegd door het Rijk. In een klassieke situatie zou onderwijs dan ook extra geld moeten ontvangen om aan deze nieuwe eisen te kunnen voldoen. Dit geldt ook voor BreedSaam, Immers BreedSaam is afhankelijk van inkomsten vanuit de gemeente. Daarmee is het niet te vergelijken met een 'gewoon' bedrijf. In de overeenkomst is dit niet goed geregeld. Alleen over een mogelijke aanpassing van de jaarlijkse vergoeding in geval van een stelselwijziging m.b.t. de zorgplicht is iets opgenomen in de overeenkomst.

4.8.6. Onbenoemde risico's

Een aantal veel voorkomende risico's die menigmaal leiden tot een aanpassing van het budget zijn in het document onbenoemd gebleven:

- Het risico op een hogere bouwkostenindex dan 2% per jaar. Dit risico is ook niet beheerst in de overeenkomst. Het risico lijkt voor 100% bij BreedSaam te liggen. In vergelijking hoe dit zou worden opgelost in een traditionele situatie is ons advies dit standpunt te heroverwegen en aan te passen in de overeenkomst.
- De aanbestedingsrisico's. Dit risico is ook niet beheerst in de overeenkomst. Het risico lijkt voor 100% bij BreedSaam te liggen. In vergelijking hoe dit zou worden opgelost in een traditionele situatie is ons advies dit standpunt te heroverwegen en aan te passen in de overeenkomst.
- Onduidelijkheid over demarcatie van de kosten⁹. Dit risico is ook niet beheerst in de overeenkomst. Wat moet uit de vergoeding onderwijshuisvesting betaald worden en wat valt er niet onder. En in geval van de 2^e situatie; wat is voor rekening van het schoolbestuur en wat is voor rekening van de gemeente. In een project waarbij bij de aanvraag van een omgevingsvergunning grondruil aan de orde was, heeft de gemeente BreedSaam aangeslagen als commerciële partij en wilde de gemeente de kosten voor aanpassing van de infrastructuur en het openbaar gebied ook bij hen in rekening brengen. Dit zijn kosten die niet uit de vergoeding onderwijshuisvesting betaald mogen worden en geen deel uitmaken van afspraken in de overeenkomst. Dit kan aan de orde zijn bij alle projecten waarbij aanpassingen aan het openbaar gebied aan de orde zijn.

4.8.7. Stichting nieuwe scholen

Uit 'Ruimte om te leren' programma van eisen partnerschap en samenwerking punt 7f, kwaliteitsniveau: "de doordecentralisatie maakt het mogelijk om een kwaliteitsniveau van onderwijsgebouwen te realiseren zoals omschreven in de Kwaliteitswijzer Scholenbouw van HEVO¹⁰ en is gebaseerd op een instandhouding van schoolgebouwen van 40 jaar dan wel renovatie na 25 jaar. Stichting, instandhouding, beheer en exploitatie worden integraal bekeken."

Dit is de enige keer dat gesproken wordt over de stichting van nieuwe scholen. Dit komt verder nergens in terug, ook niet hoe hier mee moet worden omgegaan m.b.t. bijvoorbeeld de Jaarlijkse Vergoeding. Ook uit de risicoanalyse in 'Ruimte om te leren' kunnen wij niet halen dat met deze situatie rekening is gehouden in de overeenkomst. In de risicoanalyse, risico 5 (zie par. 3.2.4) staat dat het MJP gericht is op het in stand houden van het actuele gebouwenbestand. Er wordt in de risicoanalyse niet gesproken over hoe te handelen bij een toename van leerlingaantallen en wat dit betekent voor de Jaarlijkse Vergoeding. Ook niet over een aanpassing in Jaarlijkse Vergoeding m.b.t. het stichten van nieuwe scholen, bijvoorbeeld in nieuwe wijken.

Voor het stichten van geheel nieuwe scholen is in principe de verordening onderwijshuisvesting van toepassing. Wij kunnen in de overeenkomst niet vinden dat hier andere afspraken over zijn gemaakt. De doordecentralisatie is van toepassing op de lijst met scholen die aan de overeenkomsten is gehecht.

Groei en krimp van de stad heeft invloed op de leerlingenaantallen. Het opvangen van leerlingenfluctuaties maakt wel deel uit van de overeenkomst. Het is de taak van BreedSaam hier op te anticiperen en oplossingen te vinden. Wat ontbreekt in de overeenkomsten zijn de bandbreedten en randvoorwaarden waarbinnen dit voor de coöperaties verantwoord is om dit op te vangen. Dit kan aangetoond worden door het strategisch

⁹ Door de Rijksoverheid is op 23 november 2021 de notitie 'Verantwoordelijkheidsverdeling huisvesting scholen' gepubliceerd. Deze is te downloaden via [deze link](#).

¹⁰ De Kwaliteitswijzer Scholenbouw bestaat niet meer en is vervangen door het document Frisse Scholen. De inhoudelijke bron wordt, in tegenstelling tot wat in het rapport staat, niet benoemd en is niet aanwezig in onze stukken. Tegenwoordig wordt Frisse Scholen als kwaliteitshandboek voor onderwijshuisvesting gebruikt.

huisvestingsplan en het meerjarenplan aan te passen aan de nieuwe wenssituatie. BreedSaam en de gemeente kunnen dan op basis daarvan met elkaar in gesprek gaan en kijken wat er nodig is om dit op een verantwoorde wijze te realiseren.

Daarbij, met de komst van een nieuwe wijk veranderen de uitgangspunten en de leerlingenprognoses. De gemeente kan van de coöperaties niet verwachten, dat als er een nieuwe wijk komt, de leerlingenaantallen stijgen en daar nieuwe scholen moeten worden gebouwd, dit kan uit de jaarlijkse vergoeding die op andere parameters gestoeld is. De gemeente gaat dan naar onze mening voorbij aan haar wettelijke zorgplicht: faciliteren dat de schoolbesturen kunnen zorgdragen voor voldoende en adequate huisvesting. En zonder extra geld lukt dat (vaak) niet. Zou deze situatie onder verantwoordelijkheid van de gemeente spelen, dan zou men dit opnemen in het IHP of jaarplan op basis waarvan jaarlijks het bekostigingsplafond wordt bepaald en vastgesteld in de raad (zie par. 3.1.2).

Hoe te handelen in deze situaties blijkt voor beide partijen onduidelijk te zijn. Voor deze situatie is ook naar onze mening niet voorzien in de overeenkomst. Mede omdat hier in de brondocumenten ook niet over gesproken wordt.

4.8.8. Treasurybeleid

Uit hoofdstuk 3.2 Ruimte om te Leren: "(...) Belangrijk is uiteraard hoe het treasury beleid vorm krijgt en hoe eventuele risico's worden beheerst.....".

Treasurybeleid bestaat uit de uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten, de organisatorische en administratieve kaders, de informatievoorziening en de administratieve organisatie ter uitvoering van de treasuryfunctie. Uit de ontvangen stukken blijkt niet dat door BreedSaam een treasurybeleid is opgesteld, dan wel in het bezit of archief van de gemeente zit. Uit onze overleggen met afdeling Financiën blijkt dat de gemeente in de praktijk wel meekijkt bij de treasuryvraagstukken.

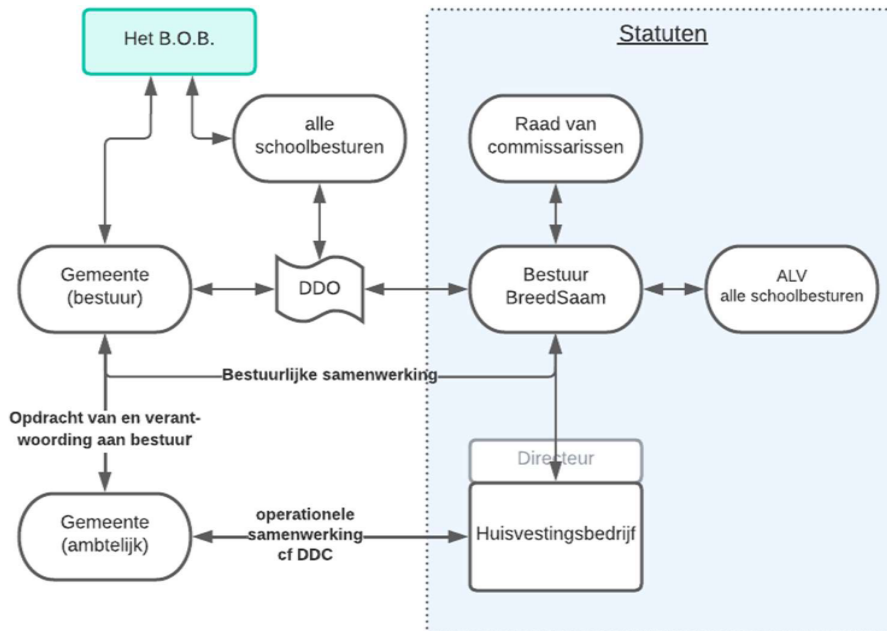
In het protocol Financiële verantwoording wordt gesproken over een treasurystatuut dat binnen een half jaar na ondertekening van de overeenkomst ter goedkeuring aan de gemeente voorgelegd moeten worden. Wij hebben dit statuut niet ontvangen, het is ons onbekend of dit statuut is opgesteld door BreedSaam.

4.8.9. Stelstelwijziging

Deze stelstelwijziging staat in de overeenkomst in art. 7 beschreven. Wij vragen ons af welke financiële afspraken hieraan ten grondslag hebben gelegen. Heeft de gemeente bijvoorbeeld de door hen opgebouwde voorziening aan de schoolbesturen overgedragen, zodat de schoolbesturen niet met een financiële achterstand zijn gestart? Is hierbij ook gekeken in welke onderhoudsconditie (conditiescore) de schoolbesturen de gebouwen overgedragen hebben gekregen?

4.8.10. De driehoek: B.O.B., gemeente Breda en BreedSaam

Het Bestuurlijk Overleg Breda (B.O.B.) is een vereniging van schoolbesturen met scholen in de gemeente Breda. Het B.O.B. behartigt in de ruimste zin van het woord de collectieve en desgevraagd individuele belangen van haar leden met als doel: kwalitatief goed onderwijs voor de kinderen in de gemeente Breda¹¹.



De verantwoordelijkheid van de coöperatie is beperkt tot de kerntaken: het vertalen van de gemeentebrede visie naar huisvestingsbeleid en uitvoering geven aan het huisvestingsbeleid door het huisvestingsbedrijf. Deze taken behoren zich te verhouden tot enerzijds de verantwoordelijkheden van het individuele schoolbestuur en anderzijds tot die van het collectief, het B.O.B. Daarom is de volgende indeling ter verheldering van de verantwoordelijkheidsgebieden opgesteld:

- Het eigen schoolbestuur is verantwoordelijk voor de onderwijsinhoudelijke visie en uitvoering en kwaliteit daarvan.
- Het B.O.B. (schoolbesturen én gemeente) is verantwoordelijk voor de gemeentebrede visie op het onderwijs
- De coöperatie vertaalt de onderwijsvisie naar huisvestingsbeleid
- Het huisvestingsbedrijf (als onderdeel van de coöperatie) geeft uitvoering aan het huisvestingsbeleid.

De relatie tussen de coöperatie en het B.O.B. evenals de verantwoordelijkheid van het B.O.B. (opstellen van de gemeentebrede onderwijsvisie wat door de coöperatie moet worden vertaald in een huisvestingsbeleid) wordt in de overeenkomst in het geheel niet beschreven. De gemeente denkt in theorie in het B.O.B. dus mee over de gemeentebrede visie, maar het huisvestingsbeleid wat daar het gevolg van is, wordt vastgesteld in de ALV waar de gemeente geen deel van uitmaakt. De gemeente kan dus ook via deze weg geen inzicht krijgen op welke wijze de gemeentebrede visie op onderwijs wordt vertaald in huisvestingsbeleid en of er in de behoefte die de gemeente heeft in relatie tot aanpalend beleid kan worden voorzien.

¹¹ Bron: www.bobbreda.nl

In 'Ruimte om te leren' staat dat de coöperatie een optimale connectie tussen de gemeente en de schoolbesturen realiseert. Er staat nergens vermeld met welk doel deze connectie er moet zijn. De connectie die gerealiseerd is, komt over als heel mager en vooral financieel gedreven met het protocol financiële verantwoording.

4.9. Financiën

4.9.1. Hoe staat BreedSaam er financieel voor?

Op basis van de jaarrekeningen zijn enkele kengetallen te bepalen.

Thema	2020	Grenswaarde	Gewenst
Solvabiliteit	5,8%	20% (min)	> 25%
DSCR	1,18	1,0 (min)	> 1,2
Loan to Value	80,4%	80% (max)	< 75%

Financiële waarden, bron: jaarverslag Breedsaam, bewerking bbn

Voor Breedsaam is duidelijk dat de financiële situatie zorgelijk is te noemen.

Door Breedsaam wordt de zorgelijke financiële situatie onderkend in het rapport *Vrijheid in Gebondenheid (2021)*. Hier wordt uiteengezet hoe de solvabiliteit zich op jaarbasis heeft ontwikkelt. Doel was dat de solvabiliteit zou groeien naar 11% in 2021; in plaats daarvan is niet meer dan 5% behaald. Breedsaam gaat in het genoemd rapport ook in op de oorzaken; volgens Breedsaam vooral:

- Later ingaan van de overeenkomst (3,5 mio eenmalig)
- Hogere afschrijvingslasten (1,0 mio jaarlijks)
- Klokuurvergoeding (0,7 mio jaarlijks)

De lage solvabiliteit van Breedsaam betekent dat er beperkte buffers zijn om eventuele financiële tegenvallers op te vangen. Als Breedsaam in de situatie komt waarin een aantal jaar financiële tegenvind ontstaat, is er geen eigen vermogen beschikbaar om financiële tegenvallers op te vangen. Als zo'n situatie zich voordoet zal Breedsaam snel moeten aankloppen bij de gemeente om faillissement te voorkomen.

De lage solvabiliteit wordt vanaf 2023 minder belangrijk. Vanwege fiscale redenen wordt Breedsaam als coöperatie om gezet naar een vereniging. Verenigingen mogen geen kapitaal opbouwen. Daarom is de gemeente vanaf 2023 veel nauwer betrokken bij de kapitaalstromen .

4.9.2. Zijn de gelden rechtmatig besteed?

Om te beoordelen of de gelden rechtmatig besteed zijn, hebben we een aantal jaarverslag doorgenomen bij wijze van steekproef. Binnen de scope van het onderzoek is geen controle op het niveau van facturen of boekhoudregels uitgevoerd.

Er zijn totaal 5 jaarverslagen van Breedsaam beoordeeld. Daarbij is gekeken naar de kostensoorten: passen deze bij de taken van de coöperaties. De genoemde jaarverslagen zijn goedgekeurd door de accountant. Wij hebben een steekproef gedaan in de jaarverslagen (bijlage 1). De kostensoorten passen bij de taken van een onderwijscoöperatie.

4.9.3. Overige aandachtspunten

Binnen de gemeente Breda worden de jaarrekeningen en -verslagen ter kennisgeving aangenomen en niet expliciet goedgekeurd¹². Dit blijkt uit bestuurlijke verslagen. De afdeling financiën geeft ook aan hier niet expliciet naar te kijken, zolang ze geen vraag hierover krijgen van de accountmanager.

4.10. **Conclusies met betrekking tot de wettelijke taak**

De wettelijke taak van de gemeente is vervat in de zorgplicht. De term zorgplicht is niet precies afgebakend door de wetgever. In het geval van de doordecentralisatie komt het erop neer dat de gemeente naast voldoende financiële middelen beschikbaar stellen ook echt betrokken moet blijven zodat zij goed zicht heeft op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de besteding van de gelden. Zij moet op zodanige wijze invulling geven aan toezicht en monitoring dat zij dat inzicht ook kan verkrijgen.

Als we ze nauw interpreteren voldoet de gemeente aan de zorgplicht: er wordt ieder jaar geld overgemaakt aan de BreedSaam en er staan geen leerlingen op straat. Tegelijkertijd staat onderwijshuisvesting tegenwoordig op grote afstand van de lokale politiek en de meeste gemeentelijke medewerkers. De gemeente houdt nauwelijks zicht op wat er gebeurt met de uitbestede zorgplicht. Bij vraagstukken van de coöperatie werd vaak verwezen naar de bestaande overeenkomsten en budgetten. Door deze grote afstand tussen gemeente en coöperatie ontstaat 'gedoe': issues worden niet opgelost. Dat komt uiteindelijk de kwaliteit van onderwijshuisvesting niet ten goed. Zowel de gemeente als de corporaties geven onvoldoende invulling aan toezicht, verantwoording en transparantie die noodzakelijk zijn bij een doordecentralisatie waarbij de wettelijke zorgplicht bij de gemeente blijft liggen.

Bovendien is het in tegenstelling met de gemeentelijke doelstelling bij de start van de doordecentralisatie. De gemeente stelde destijds 'verbonden ten willen blijven en mee te willen kijken met wat er op huisvestingsgebied gebeurt'. Deze doelstelling is duidelijk niet behaald.

In de oorspronkelijke rapportages die ten grondslag lagen aan de doordecentralisatie was een risicoanalyse opgenomen. Het is tekenend voor het gebrek aan aandacht dat deze niet is geactualiseerd, terwijl dit in ieder proces een verstandige methode is om zicht te houden op risico's.

¹² Bestuurlijk overleg 25-9-2020; Bestuurlijk overleg 3-9-2018.

5. Building Breda: Gemeentelijke positie in relatie tot wettelijk taak

Met de doordecentralisatie van de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting naar Building verandert de rol van de gemeente met betrekking tot haar wettelijke taak. In dit hoofdstuk beschrijven wij op hoofdlijnen wat deze wettelijke taak inhoudt, wat de doordecentralisatie betekent voor de wettelijke zorgplicht van de gemeente en op welke wijze de doordecentralisatie is ingevuld in de contracten. In hoofdstuk 6 beschrijven wij onze bevindingen.

5.1. Wat is de gemeentelijke wettelijke taak?

Voor het voortgezet onderwijs is de gemeentelijke wettelijke taak op hoofdlijnen gelijk aan het primair onderwijs. Deze taak is reeds beschreven in hoofdstuk 3.1., maar wordt om praktische redenen hier herhaald. Relevante afwijkingen, dan wel aanvullingen voor het voortgezet onderwijs hebben wij hieraan toegevoegd.

De basis van onderwijswetgeving ligt in de grondwet (artikel 23). Vervolgens is er een stelsel aan sectorwetten, thematische wetten, algemene wetten en besluiten. Een deel hiervan ziet toe op onderwijshuisvesting. Deze wettelijke taak is geregeld in de Wet op Voortgezet Onderwijs (WVO). Afdeling IA en artikelen 76A t/m 76W in de wet gaan specifiek over de voorziening in de huisvesting. Onze scope betreft de voorziening in de huisvesting van bestaande scholen (hoofd- en/of nevenvestigingen). Voor de uitvoering van de wetten stelt de gemeente een verordening voorzieningen onderwijshuisvesting op. In de verordening is geregeld op welke wijze de gemeente omgaat met de zorg voor onderwijshuisvesting. De kern van de gemeentelijke verplichtingen uit de wetten voor onderwijshuisvesting zijn onderstaand samengevat.

5.1.1. Wat staat in de wet over de voorziening in de huisvesting?

De wettelijke taak van de gemeente is vevat in de zorgplicht. De term zorgplicht is niet precies afgebakend door de wetgever. **In het geval van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting betekent de zorgplicht dat de gemeente naast voldoende financiële middelen beschikbaar stellen ook echt betrokken moet blijven zodat zij goed zicht heeft op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de besteding van de gelden. Zij moet op zodanige wijze invulling geven aan toezicht en monitoring dat zij dat inzicht ook kan verkrijgen.**

In onderstaande tekst hebben wij de wettekst vereenvoudigd. Ons doel is om de kern en de bedoeling van de wet te omschrijven. De beschrijving is vanzelfsprekend dan ook niet volledig. Hiervoor verwijzen wij naar de betreffende wetteksten op.

- **zorgdragen voor adequate voorzieningen in de onderwijshuisvesting** op het grondgebied van de gemeente en daarbij geen onderscheid maken tussen scholen die in stand gehouden worden door bevoegde gezagsorganen¹³ of door de gemeente;
- **voorzieningen in de huisvesting** betreffen: (ver)nieuwbouw, uitbreiding en medegebruik ruimte geschikt voor onderwijs voor blijvend en tijdelijk gebruik, als ook herstel van constructiefouten en herstel en vervanging als gevolg van schade door bijzondere omstandigheden
- **opstellen van een Verordening Voorziening Onderwijshuisvesting**. Deze verordening vertaalt de landelijke wetgeving naar lokale principes voor huisvesting. Iedere gemeente moet een dergelijke verordening hebben en jaarlijks actualiseren. Gemeente trekken hier gezamenlijk in op. Door de VNG

¹³ Indien we spreken over het 'bevoegd gezag of bevoegde gezagen (gezagsorganen)' bedoelen wij hiermee het schoolbestuur, dan wel schoolbesturen bedoelen.

is een Modelverordening Onderwijshuisvesting opgesteld en wordt door veel gemeente als basis voor hun eigen Verordening Onderwijshuisvesting gebruikt. Schoolbesturen kunnen geen aanspraak doen op de verordening wat betreft doorgedecentraliseerde scholen;

- **budget per jaar vast te stellen.** Het budget is zodanig vastgesteld dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de benodigde onderwijshuisvesting. Dit wordt het bekostigingsplafond genoemd;
- **overleg te organiseren** in de vorm een 'op overeenstemming gericht overleg' (OOGO) met schoolbesturen;
- **vaststellen van een jaarlijkse uitvoeringsprogramma.** De wet schrijft ook voor dat het college van B&W na overleg met de bevoegde gezagsorganen (in het OOGO) een Programma Voorziening in de Huisvesting vaststelt voor het komende kalenderjaar op een door het college nader te bepalen tijdstip. Dit gebeurt op basis van de door de bevoegde gezagen ingediende aanvragen. Indien het bekostigingsplafond niet toereikend is voor het gewenste programma, dan wordt de volgorde bepaald aan de hand van zogenaamde urgentiecriteria
- **Bouwheerschap** In basis treedt het schoolbestuur op als bouwheer met daartoe door de gemeente beschikbaar gestelde gelden.
- **Instemming met de bouwplannen** In de regel is het zo, dat voordat het schoolbestuur tot gunning van het werk over mag gaan, het schoolbestuur instemming moet hebben van de gemeente. Deze procedure is meestal verder uitgewerkt in de verordening onderwijshuisvesting van een gemeente.
- **Mogelijkheid tot doordecentralisatie jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten** in afwijking van hetgeen in de wet geregeld wordt, kan een gemeente met een schoolbestuur overeenkomen dat het schoolbestuur zelf verantwoordelijk is voor de huisvestingsvoorzieningen en daarvoor van de gemeente jaarlijks een bedrag ontvangt; de zogenaamde doordecentralisatie. Dit kan gaan om alle huisvestingsvoorzieningen, maar ook om een gedeelte daarvan. De gemeenteraad kan voorwaarden stellen aan de doordecentralisatie.
- **Verticale scholengemeenschappen** zijn scholengemeenschappen waarbij het Pro en/of vbo en/of mavo (eventueel in combinatie met een afdeling havo) een combinatie vormen met een ROC of AOC en onder één bestuur vallen en aangemerkt zijn als een verticale scholengemeenschap. Op deze scholen is in het kader van de huisvesting de 'Wet educatie en beroepsonderwijs' van kracht. In deze wet staat dat het ROC of AOC voor deze scholen een Rijksbijdrage ontvangen. Gemeenten ontvangen voor deze verticale scholengemeenschappen geen uitkering via het Gemeentefonds. De gemeente heeft voor deze verticale scholengemeenschappen (sinds 23 juni 2004) dan ook geen zorgplicht meer. De financiële middelen zijn reeds per 2004 uit het gemeentefonds gehaald¹⁴.

Daarnaast bevat de wet nog andere thema's, zoals bijvoorbeeld: rechten en plichten, einde gebruik, informatieverstrekking, exploitatie en belastingen. Daarnaast zijn er andere tal van andere wetten waar gemeente en schoolbesturen elkaar tegenkomen. Wij focussen dit onderzoek op de wettelijke taak van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting (Wet op Voortgezet Onderwijs (WVO)) en specifiek de artikelen over de voorziening in de huisvesting van bestaande scholen. Dit focust zich op het Programma Onderwijshuisvesting, de bekostiging, en dynamiek tussen de gemeente, Building en de schoolbesturen. Specifieke situaties uit zoals bijvoorbeeld grondoverdracht vallen buiten de scope.

¹⁴ <https://vng.nl/artikelen/verticale-scholengemeenschap-wetswijziging>

5.1.2. Hoe werkt de wet in de praktijk? Aanvragen, bekostigingsplafonds en IHP

Jaarlijks stelt het college een bekostigingsplafond voor de voorzieningen in de huisvesting vast; wat wil en kan de gemeente het daarop volgende jaar uitgeven aan onderwijshuisvesting. Schoolbesturen kunnen jaarlijks een aanvraag voor uitbreiding, nieuwbouw en medegebruik indienen bij de gemeente. Ook het herstel van constructiefouten en herstel of vervangen bij schade (in bijzondere omstandigheden) vallen hieronder. Renovatie en verduurzaming zijn (nog) niet opgenomen in de wet. Van gemeenten en de schoolbesturen wordt verwacht dat zij hier in gezamenlijk overleg uitkomen.

In deze aanvraag staan o.a. de reden van de aanvraag, de onderbouwing en de omvang en de te verwachte bouwkosten en/of het benodigde voorbereidingskrediet beschreven. De gemeente beoordeelt deze aanvragen en stelt in overleg met de schoolbesturen het Programma huisvestingsvoorzieningen voor het volgende kalenderjaar vast. Indien het aantal aanvragen het bekostigingsplafond overstijgt, dan worden de aanvragen in volgorde gezet op basis van door de gemeenteraad vooraf vastgestelde criteria. Deze criteria zijn opgenomen in de verordening. Het definitieve programma wordt vastgesteld door het college. Onderwijs staat hiermee op de bestuurlijke agenda.

Gemeenten en schoolbesturen kunnen er ook voor kiezen om gezamenlijk eens per 4 jaar een Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting (IHP) over een periode van 4 met een doorkijk naar 8 jaar op te stellen. Met IHP wordt de benodigde huisvesting en de toekomstige ontwikkelingen over een langere periode dan slechts per 1 jaar en op basis van aanvragen bekeken. Dit geeft gemeenten en schoolbesturen inzicht in de te verwachte uitgaven in de komende jaren en in de plannen m.b.t. onderwijshuisvesting op de langere termijn. Dit neemt niet weg dat jaarlijks door het college een bekostigingsplafond wordt vastgesteld en de mogelijkheid bestaat dat de voorgenomen plannen in het IHP hier niet allemaal uit bekostigd kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van gewijzigde omstandigheden zoals extremere bouwkostenstijging dan verwacht, afwijkingen op de leerlingenprognoses, stadsontwikkeling, wetswijzigingen, politieke keuzes, enzovoort. Ook dan geldt, tenzij met de schoolbesturen overeengekomen het anders te doen¹⁵, de vooraf vastgestelde criteria. Het is dan aan het college hier beslissingen over te nemen. Onderwijs staat hiermee op de bestuurlijke agenda.

Gemeenten zijn op dit moment niet verplicht een Integraal Huisvestingsplan op te stellen. Het is wel een gebruikelijke praktijk en daarnaast ligt er een wetsvoorstel om dit vanaf eind 2023 te verplichten. In dit wetsvoorstel maken gemeenten samen met de schoolbesturen een meerjarig IHP. In de wet wordt opgenomen dat renovatie een volwaardig alternatief voor nieuwbouw wordt.

Investerings in de duurzame maatregelen en/of de bekostiging van renovatie komen niet voor bekostiging in aanmerking. Om hiervoor bovenop de voorzieningen die voor bekostiging in aanmerking komen geldt voor vrij te maken is een politieke keuze.

Als het Programma is vastgesteld ontvangen de schoolbesturen de beschikking voor het voorbereidingskrediet en na goedkeuring van de definitieve plannen door de gemeente ontvangen zij het bouwkrediet. De schoolbesturen zijn zelf bouwheer, tenzij de schoolbesturen met de gemeente anders overeenkomen, bijvoorbeeld bij complexe stedenbouwkundige ontwikkelingen en/of de bouw van een school in combinatie met woningbouw en/of andere maatschappelijke of commerciële functies.

¹⁵ Dit wordt door de wetgever niet aangeraden, omdat deze wettelijke criteria de kleinere schoolbesturen meer bescherming biedt.

In de wet staat dus duidelijk vast wat onder de vergoeding voor huisvesting valt en wat niet. Onder andere aanpassingen aan de infrastructuur en/of de openbare weg vallen niet onder de bekostiging en mogen hier dan ook niet uit betaald worden. Voor dit soort zaken moet de gemeente extra geld beschikbaar stellen.

5.2. Hoe is de wettelijke taak ingevuld in de contracten?

Wat vooraf ging in kort bestek

De Overeenkomst Doordecentralisatie Huisvesting Voortgezet Onderwijs Breda dateert van 2008 en is een overeenkomst tussen de Gemeente, de Coöperatie Building en de Bevoegde Gezagen (schoolbesturen voortgezet- en beroepsonderwijs Breda). De overeenkomst is voorzien van een aanvullende overeenkomst (conform art. 5a van de overeenkomst) en heeft betrekking op de organisatie van de huisvesting in de zogenaamde 'beroepskolom' in samenwerking met het ROC West-Brabant, het huidige Curio. Dit betreft afspraken m.b.t. de huisvesting van de VMBO scholen en scholen voor Praktijkonderwijs. In de doordecentralisatie zijn drie besturen betrokken: Libreon (voorheen SKVOB), Curio en Nassau.

Het Masterplan 'Ruimte voor samen scholen' ligt aan de basis van deze overeenkomst. Dit Masterplan beschrijft het structurele samenwerkingsverband tussen de schoolbesturen van het voortgezet- en beroepsonderwijs in Breda. Het collectief ziet huisvesting als een belangrijke voorwaarde om in kwalitatief hoogwaardig onderwijs te kunnen voorzien en willen voorkomen dat kapitaalvernietiging plaatsvindt. De schoolbesturen zijn van mening dat zij niet langer de vragende partij en de gemeente de biedende partij moeten zijn voor de huisvesting. Besturen willen zelf en in gezamenlijkheid afwegingen maken voor duurzame investeringen; de gemeente ziet daarbij toe op de doelmatige besteding van de gemeenschapsmiddelen. De onderwijsambities zijn het vertrekpunt geweest voor het huisvestingsplan en de organisatie van de huisvesting van de VMBO scholen en het Praktijkonderwijs.

Het Strategisch onderwijs huisvestingsplan 2008-2018 is door Building opgesteld en betreft een inhoudelijke uitwerking van de doelen en heeft geresulteerd in een investeringsplan voor het Algemeen Vormend Onderwijs (AVO).

De gemeente draagt volgens artikel 76b zorg voor de huisvesting van de scholen voor voortgezet onderwijs op het gemeentelijke grondgebied. De gemeente en de schoolbesturen hebben gebruik gemaakt van artikel 76v van de WVO om het jaarlijkse bedrag voor huisvestingskosten te betalen aan de gezamenlijke schoolbesturen. De schoolbesturen hebben hiervoor de coöperatie Building opgericht.

De volgende artikelen lichten we uit de overeenkomst:

Financiën

Artikel 5 Budget, Artikel 9 Additionele middelen en Artikel 8 Hoogte budget

Het budget dat jaarlijks door de gemeente wordt betaald aan de coöperatie is zuiver en alleen bedoeld voor het uitvoeren van de zorgplicht. Gedurende de looptijd van de overeenkomst kunnen de coöperatie en de schoolbesturen geen aanspraak maken op aanvullende door de gemeente te betalen middelen m.b.t. de zorgplicht. In artikel 9 staat dat de coöperatie jaarlijks afspraken kan maken over extra geld m.b.t. overige, aanvullende financieringen en subsidies voor de bekostiging van de onderwijshuisvesting voor datgene dat niet onder de zorgplicht en dus niet onder het budget valt.

Het budget is vastgesteld per jaar (prijsspeil 2008) en wordt jaarlijks aangepast op basis van de gemeentelijke loon- en prijsindex. Het budget is gebaseerd op de geprognosticeerde groei van het gemiddeld aantal leerlingen in de periode tot 2016. Indien de groei van het leerlingenaantal in oktober van een jaar meer of minder dan 10 procentpunt van de geprognosticeerde groei afwijkt, wordt het budget voor het jaar over het meerdere of mindere deel aangepast. In de overeenkomst is ook opgenomen dat toevoegingen of bezuinigingen met inhoudelijke grondslag (zoals bijvoorbeeld klassenverkleining (of klassenvergrotingen) onderwijsvernieuwing, decentralisatie en/of verruiming/ verlaging van de voorzieningengrens) in de Gemeentefondsuitkering ten goede komen aan, of in mindering worden gebracht van het budget.

Dit betekent dat de gemeente dit jaarlijks zelf inzichtelijk moet maken en de jaarlijkse vergoeding uit eigen beweging hierop moet aanpassen. Uit de gesprekken hebben wij niet vernomen dat dit gebeurt.

Communicatie en informatie

Artikel 10 Informatie en verantwoording en Artikel 11 Inhoudelijke evaluatie en overleg

Bijlage 1 van de overeenkomst is de notitie coöperatie in control (CIC). Deze notitie gaat in op de informatie- en verantwoordingsrelatie tussen de coöperatie Building enerzijds en de gemeente en schoolbesturen anderzijds. De notitie beschrijft ook de uitgangspunten voor het financiële beleid. Specifiek in hoofdstuk 2 wordt de relatie met de gemeente beschreven.

Verantwoording afleggen

De gemeente vraagt verantwoording van de coöperatie over de besteding van de door de gemeente verstrekte middelen. Dit doet de coöperatie door middel van transparante jaarverslaggeving en de uitvoering van het Strategisch Onderwijshuisvestingsplan (voor 1 juli). De gemeente heeft de mogelijkheid vragen te stellen mochten die er zijn m.b.t. de verantwoording. In hoofdstuk 5 staat beschreven wat er minimaal in het Jaarverslag moet staan.

Onderhandelen

De andere rol van de gemeente is het in bijzondere gevallen inzetten van additionele middelen bovenop het budget. De coöperatie heeft jaarlijks de mogelijkheid hier met de gemeente over te onderhandelen. De coöperatie stelt jaarlijks (uiterlijk november) een jaarplan met bijhorende jaarbegroting op. De jaarbegroting bevat o.a. een investeringsbudget wat aansluit op het meerjaren onderwijshuisvestingsplan. Het jaarplan en de jaarbegroting moet worden goedgekeurd door de ALV. Alvorens de goedkeuring voor de ALV kan de coöperatie met het jaarplan en de jaarbegroting onder de arm met de gemeente onderhandelen over de toekenning van additionele middelen. *Dit betreft dan dus zaken die buiten de zorgplicht en dus buiten het budget vallen. Dit betekent dat de relatie tussen de coöperatie en de gemeente goed moet zijn en de gemeente goed meegenomen en geïnformeerd moet zijn.*

Als de coöperatie iets wil wijzigen dat afbreuk doet aan het Strategisch Onderwijshuisvestingsplan, dan moet zij dit ter goedkeuring voorleggen aan de gemeente.

Informereren en overleg

Er is minimaal jaarlijks overleg over de uitvoering van het Strategisch Onderwijshuisvestingsplan en de actualisatie daarvan, de ontwikkeling van het budget en de verantwoording daarvan, de toekenning van additionele middelen, de ontwikkeling van het Rijksbeleid en de uitvoering door de schoolbesturen van de in het Masterplan vermelde missies, doelstelling en overige speerpunten niet direct met onderwijshuisvesting verbonden zijn.

Z.s.m. na de officiële teldatum (1 oktober) moet het aantal inschreven leerlingen aan de gemeente worden doorgegeven.

Partijen mogen jaarlijks vragen om een tussentijdse evaluatie van de overeenkomst en de samenwerking. Het Strategisch Onderwijsinvestingsplan en de overeenkomst worden elke 4 jaar inhoudelijke geëvalueerd door de coöperatie, de gemeente en de schoolbesturen.

Curio in relatie tot de zorgplicht VMBO scholen

Artikel 5a Relatie ROC West-Brabant (nu Curio), de Gemeente en de Coöperatie

In de overeenkomst is vastgelegd dat Curio belast is met de zelfstandige verantwoordelijkheid voor de regierol binnen de beroepskolom VMBO, m.u.v. de theoretische leerwegen. De geldende rechten en plichten zijn vastgelegd in de aanvullende overeenkomst. Deze overeenkomst regelt dat Curio de zorgplicht heeft over de eigen VMBO scholen als voor de VMBO scholen van LIBREON¹⁶. Dit betekent dat Curio het juridisch en economisch eigendom over deze scholen heeft verkregen. Voor de huisvesting van de LIBREON scholen geldt hetzelfde ambitie- en kwaliteitsniveau als voor alle VO scholen van Building. Curio legt over de uitvoering van haar deel van het meerjarenplan op een transparante en open wijze verantwoording af aan Building, zodat Building op haar beurt volledige verantwoording kan afleggen aan de gemeente. Building stelt jaarlijks (op basis van leerlingaantal; aanvullende overeenkomst art. B) een evenredig deel van het budget beschikbaar aan Curio zodat zij aan de zorgplicht kunnen voldoen.

Curio heeft daarnaast nog eigen AVO scholen, waarvoor de zorgplicht voor de huisvesting rust bij Building en ook deel uitmaken van de Jaarlijkse vergoeding die Building ontvangt. De scholen voor beroepsonderwijs die vallen onder de Wet educatie en beroepsonderwijs vallen buiten de overeenkomst. *Hieronder kunnen ook VMBO scholen vallen die deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap.*

¹⁶ Bij aanvang van de overeenkomst ging het om de volgende scholen van LIBREON: Tessenderlandt, Christoffelschool en het Kompas. Inmiddels betreft het alleen nog het Tessenderlandt. De overgang naar Building van de andere twee scholen moet administratief nog geregeld worden. Bron: email accountmanager Building aan bbn adviseurs d.d. 21 juni 2022.

6. Building Breda: Bevindingen

6.1. Inleiding (incl. korte samenvatting H5)

In de interviews die wij met ambtenaren hebben gehouden ging het vaak over BreedSaam en weinig over Building. Wij ervaren dat Building op een nog grotere afstand van de gemeentelijke organisatie staat. Veel issues die aan de orde zijn bij BreedSaam zien wij ook in de relatie met Building en zullen wij hier in aangepaste vorm herhalen.

Gemeente Breda en de schoolbesturen Voortgezet Onderwijs in Breda stonden in 2006 aan de vooravond van een grootschalige opdracht om een sterke kwaliteitsimpuls te geven aan het onderwijsvastgoed voor het Voortgezet Onderwijs in Breda. De gemeente heeft in overleg met de schoolbesturen besloten deze opdracht volledig door te decentraliseren naar de schoolbesturen, die hiertoe een uitvoeringsorganisatie, in de vorm van een coöperatie genaamd Building, hebben opgericht. Bij doordecentralisatie verandert de relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen/ Building. De gemeente behoudt de wettelijke zorgplicht, maar de schoolbesturen en Building zijn verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Dit betekent dat de gemeente dit proces moet blijven monitoren en toezicht moet houden. Building en de schoolbesturen moeten rekenschap en verantwoording afleggen over de uitvoering van hun taak.

De schoolbesturen, Building én de gemeente hebben gezamenlijk gewerkt aan overeenkomst om deze doordecentralisatie voor onbepaalde tijd mogelijk te maken. In tegenstelling tot de overeenkomst tussen de gemeente en BreedSaam ligt aan de overeenkomst tussen de gemeente en Building geen uitgebreid brondocument ten grondslag, anders dan de bijlage 1 t/m 4 die aan de overeenkomst gehecht zijn. Deze bijlagen zijn hoofdzakelijk inhoudelijk gericht op het vastgoed en beperkt gericht op de achtergronden van procesmatige afspraken en risicobeheersing op basis waarvan wij verwachten dat de juridische overeenkomst tot stand is gekomen.

Om te bepalen welke financiële middelen er nodig zouden zijn om de kwaliteit van het onderwijsvastgoed aanzienlijk te verbeteren en gereed te laten zijn voor de toekomst, hebben partijen gezamenlijk het Masterplan VO Breda opgesteld. Een bijzondere omstandigheid betreft de verantwoordelijkheid voor het onderwijsvastgoed van de beroepskolom van het VMBO onderwijs (m.u.v. de theoretische leerweg). De verantwoordelijkheid voor dit vastgoed is in de overeenkomst volledig doorgelegd naar Curio. Naast dat met deze constructie het VMBO vastgoed op een nog grotere afstand van de gemeente komt te staan dan al het andere vastgoed, levert deze constructie op dit moment behoorlijk wat discussies op die gericht is op verschil van mening over de toekomstvisie van de beroepskolom van het VMBO in relatie tot het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO).

De benodigde financiële middelen worden vooraf bepaald en vastgelegd voor een periode van 10 jaar (2008-2017). Zij worden uitbetaald in de vorm van een jaarlijkse vergoeding. Tussentijdse aanpassing is in principe niet aan de orde. Building heeft in de afgelopen jaren een hoop projecten gerealiseerd – niet allemaal volgens het meerjarenplan – en de kwaliteit van het onderwijsvastgoed is aanzienlijk verbeterd¹⁷.

¹⁷ Bron: uit de interviews met de gemeente, Building en Curio. Wij hebben zelf geen schouw en/of analyse van het MJP versus uitgevoerde projecten uitgevoerd, daar dit buiten de scope van onze opdracht valt.

Building heeft in 2020 een voorstel gedaan ter actualisatie van het Meerjarenplan voor de volgende 10 jaar; het Groene boekje, waarin meer is ingezet op verduurzaming van het bestaande vastgoed. Met de focus op verduurzaming van het bestaande vastgoed is Building in een nieuwe fase beland. Tot op heden is hier door de gemeente nog geen besluit over genomen. De door de partijen genoemde reden is 'geld'. Daarnaast geven de gemeente als Curio aan dat het draagvlak voor de plannen in het Groene Boekje niet meer volledig aanwezig is. Dit heeft te maken met de discussie omtrent de visie met betrekking tot het beroepsonderwijs (VMBO). Building heeft over het gebrek aan draagvlak inzake het VMBO vastgoed in het interview geen uitspraak gedaan. Wel dat er nog discussie is over, maar niet zodanig dat de er eigenlijk geen volledig draagvlak meer is voor het Groene Boekje.

6.2. Hoe wordt deze werkwijze ervaren in de praktijk

Verschillende betrokkenen van de gemeente, Building en Curio zijn geïnterviewd over de praktijk. Er komen veel verschillende issues ter sprake. Deze issues zijn lastig inhoudelijk allemaal te beoordelen zonder een grondige analyse. In dit rapport proberen wij weg te blijven van uitspraken over de inhoudelijke 'wie heeft er gelijk'-vraag. De waaier aan issues, en het feit dat ze niet worden opgelost op een bevredigende manier, heeft grote impact op de relatie.

Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat er bij de aanvang van de overeenkomst goede resultaten zijn geboekt met de realisatie van bouw en onderhoudsprojecten. Behoudens het Tessenderlandt staat het onderwijsvastgoed er goed zijn. De coöperatie bevindt zich nu in een andere fase, fase van instandhouding en verduurzaming. De meeste geïnterviewden zien ook de nodige ruimte voor verbetering. Dit op thema's zoals samenwerking en overleg met de gemeente, versterken van de interne organisatie van de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting, de afstemming over de jaarlijkse vergoeding en aanpassingen op onderdelen die niet goed zijn geregeld in de overeenkomst, bijvoorbeeld het verschuiven van boekwaarde. Een enkeling spreekt zich sterker uit en stelt voor het coöperatiemodel af te schaffen.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op onze bevindingen. Welke dingen gaan goed en wat kan er beter. Hierbij zijn duidelijk twee soorten issues te onderscheiden; enerzijds zijn deze van procesmatige aard, anderzijds van inhoudelijke aard. De beschrijving van het proces is meer verhalend en volgt de rode draad, de beschrijving van de belangrijkste geconstateerde issues zijn meer opsommend weergegeven.

Zeer actueel zijn momenteel de volgende onderwerpen:

- De vaststelling van het 'groene boekje' (zie par. 6.7)
- De positie van Curio en de verantwoording van Curio m.b.t. de VMBO-scholen (zie par. 6.9)
- Discussie over de inhoud van het VMBO tussen de besturen van LIBREON en Curio (zie par. 6.10)

Deze onderwerpen zijn zowel overlappend als op zichzelf staand, vandaar dat ervoor gekozen is ze in aparte paragrafen te behandelen.

6.3. Het ontbreken van de dynamiek van het politieke proces

Uit de notitie 'Coöperatie in control', dat als bijlage aan de doordecentralisatieovereenkomst is gehecht, wordt duidelijk dat de relatie met de gemeente die van voornaamste financier is van de vooraf vastgestelde jaarlijkse vergoeding. Eens per jaar vindt er overleg plaats tussen de gemeente en Building met als doel elkaar te informeren. Daarnaast legt Building jaarlijks verantwoording af aan de gemeente door middel van het overleggen van een jaarverslag. Eens per vier jaar hoort inhoudelijke evaluatie van de uitvoering van het

Strategisch Huisvestingsplan plaats te vinden. Verder is er qua overleggen niks vastgelegd. Dit heeft uiteraard voordelen, zoals; de financiële middelen liggen voor langere periode vast en kunnen niet zomaar ingetrokken worden, de schoolbesturen zijn autonoom in het maken van keuzes en nemen van beslissingen en een lang bureaucratisch en politiek besluitvormingsproces heeft geen invloed op de voorgenomen plannen en de planning.

Het huidige model blijkt in de praktijk ook nadelen te hebben.

- Een periode van 10 jaar blijkt te lang te zijn. De maatschappij en in het bijzonder het onderwijs is continue in beweging en aan verandering onderhevig. Denk hierbij aan gewijzigde onvoorziene omstandigheden zoals extremere bouwkostenstijging dan verwacht, afwijkingen op de leerlingenprognoses, stadsontwikkeling en beleids- en wetwijzigingen (hogere duurzaamheidsmaatregelen en strengere ventilatie-eisen zijn hiervan een mooi voorbeeld). Het is in eerste instantie aan Building om hier een oplossing voor te vinden, maar deze zal snel negatief raken aan hetgeen waar het allemaal om te doen was: een kwaliteitsimpuls voor de onderwijshuisvesting. Er is meer geld nodig, maar Building heeft dat geld niet.
- Ook het feit dat Building zich niet meer in een fase grote nieuwbouw en/of renovatieprojecten bevindt, maar dat het meer gericht is op verduurzaming en instandhouding (beheer en onderhoud) maakt dat de financiële middelen anders zijn, niet alles meer kan en er keuzes gemaakt moeten worden (concurrentie tussen scholen en schoolbesturen).
- Ook de onderlinge verhoudingen tussen de schoolbesturen in de ALV maakt dat besluiten moeilijker genomen worden. De verhouding tussen LIBREON, met zeven scholen en Nassau met slechts één school zijn scheef. Ook de verhouding tussen LIBREON en Curio met betrekking tot de beroepskolom van het VMBO werkt averechts: LIBREON is voor het Tesselanderlandt verantwoordelijk voor de onderwijsvisie, maar Curio met de overige VMBO scholen (beroepskolom), een Praktijkschool en het MBO is verantwoordelijk voor (de kosten van) het vastgoed. De discussies die hierin ontstaan blijken binnen de coöperatie niet te zijn op te lossen.

En dan is normaliter de politiek aan zet om middels het debat hier richting aan te geven en keuzes te maken.

In par. 5.1.2 beschrijven wij de dynamiek van de vaststelling van plannen voor onderwijshuisvesting middels een IHP en de wijze waarop jaarlijks het bekostigingsplafond wordt bepaald. Het IHP is leidend (niet bindend), wordt elke 4 jaar vastgesteld door de gemeenteraad en op basis daarvan wordt jaarlijks het bekostigingsplafond vastgesteld. Hierbij is het mogelijk in te spelen op de eerder genoemde omstandigheden en de politiek een uitspraak te laten doen over het al dan niet extra willen investeren in onderwijshuisvesting om het beleid te kunnen realiseren en in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en samenwerking met andere beleidsterreinen.

6.4. De zorgplicht 'op afstand'.

Met het ondertekenen van de doordecentralisatieovereenkomst heeft de gemeente het volledige onderwijsvastgoed letterlijk 'op grote afstand' gezet¹⁸. Zij heeft de taken behorend bij de zorgplicht doorgedecentraliseerd aan Building en de schoolbesturen en zit zelf nog nauwelijks aan tafel. Dit heeft er

¹⁸ Het komt niet vaak voor dat gemeenten de volledige onderwijsvastgoedportefeuille doordecentraliseren aan een coöperatie. Vaker komt voor dat de onderwijsgelden voor één school aan het betreffende schoolbestuur wordt doorgedecentraliseerd. Hier kunnen verschillende overwegingen aan ten grondslag liggen. Dit onderzoek roept bij ons wel de vraag op of het doordecentraliseren van de zorgplicht van de volledige vastgoedportefeuille de bedoeling was van de wetgever toen dit wetsartikel werd toegevoegd.

binnen de gemeente toe geleid dat de aandacht, zowel binnen de ambtelijke organisatie als op bestuurlijk vlak sterk is afgenomen, evenals de monitoring en het toezicht, de inhoudelijke kennis en de betrokkenheid.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente zich wel bewust is van de wettelijke zorgplicht die zij heeft voor onderwijshuisvesting. Echter wat dit concreet betekent in de uitvoering hiervan in deze situatie van doordecentralisatie heersen intern verschillende interpretaties. Een anekdote uit één van de interviews met de ambtenaren: *“Mag ik zeggen dat wij de zorgplicht niet uitvoeren?”*. Hierop doorvragend heeft dit volgens de geïnterviewde de volgende redenen en onderbouwing:

- Onvoldoende personele bezetting op onderwijshuisvesting
- Het idee ‘we zijn er niet meer van’ leeft sterk binnen de gemeentelijke organisatie
- Automatische (zal wel goed komen)

Onderwijshuisvesting is weggezet. Het komt niet meer op de bestuurlijke agenda, omdat het geen actief politiek speerpunt meer is. Dit zorgt in de samenwerking tussen coöperaties en gemeente voor problemen, omdat sommige thema’s wel om politiek-bestuurlijke uitspraken vragen. Doordat er geen uitspraken worden gedaan, loopt de samenwerking spaak.

In iedere decentralisatie ontstaat een verschuiving van uitvoering naar een andere organisatie. Maar daarmee vervalt de verantwoordelijkheid niet. De oplossing voor het behoud van verantwoordelijkheid ligt in goede afspraken over verantwoording, toezicht, transparantie, monitoring en invloed op besluitvorming. In het geval van Breedsaam zijn de afspraken over deze thema’s weliswaar gemaakt, maar onvoldoende uitgevoerd.

De uitvoering van de wettelijke zorgplicht is in theorie geborgd met de nieuw opgerichte ambtelijke functie van accountmanager en de governancestructuur zoals vastgelegd in de overeenkomst.

6.5. Interne gemeentelijke organisatie – alles via de accountmanager

6.5.1. Onderwijshuisvesting onvoldoende verankerd

Bij de start van het proces is de uitspraak gedaan dat het niet de bedoeling is dat de zorgplicht volledig los van de gemeente gaat plaatsvinden. Immer de zorgplicht blijft volgens de wet altijd een verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarom wil de gemeente verbonden blijven en meekijken wat er op huisvestingsgebied gebeurt.

De partijen hebben de samenwerking vastgelegd in bijlage 1 van de overeenkomst ‘Notitie Coöperatie in control’. Zover wij kunnen beoordelen heeft de gemeente zelf geen document opgesteld waarin zij hun rol in dit proces in detail hebben uitgewerkt en bekend hebben gemaakt bij hun samenwerkingspartners. De gemeente beschikt wel over een (concept) functieprofiel voor de accountmanager. Onduidelijk is welke interne afspraken er aan de basis van het functieprofiel van de accountmanager liggen. De gemeente wilde verbonden blijven, echter de positie van onderwijshuisvesting lijkt binnen de gemeente onvoldoende geborgd.

De algehele mening van de ambtenaren is dan ook dat onderwijshuisvesting te weinig verankerd is in de gemeentelijke organisatie. Het is slechts één persoon, de accountmanager VO, in het grote geheel. De accountmanager is in theorie het enige aanspreekpunt voor Building binnen de gemeente als het gaat om onderwijshuisvesting, maar in de praktijk zie je dat voor sommige vragen, bijvoorbeeld over de grond- en boekwaardes, Building direct contact zoekt met betreffende afdelingen (financiën, vastgoedbeheer).

6.5.2. De verandering van de gemeentelijke taak m.b.t. de zorgplicht

Met het doordecentraliseren van de zorgplicht is de taak van de gemeente verworpen tot die van een toetsende rol en monitoren hoe het proces verloopt. Deze taak moet worden uitgevoerd en/of gecoördineerd door de accountmanager. De mogelijkheden die de accountmanager tot zijn beschikking heeft, liggen vast in de overeenkomst en blijken zeer beperkt van aard.

Building heeft op basis van de overeenkomst maximale beleidsvrijheid en moet zich jaarlijks verantwoorden middels een Jaarverslag. Volgens de overeenkomst moet Curio zich verantwoorden aan Building, maar in de praktijk gebeurt dat niet en verstrekt Curio het jaarverslag direct aan de gemeente. Dit betekent dat Building totaal geen zicht heeft op de besteding van de gelden die zij met betrekking tot het VMBO vastgoed vanuit de jaarlijkse vergoeding jaarlijks één op één doorsluis naar Curio.

Het toezicht door de gemeente is geminimaliseerd, de gemeente kan (en is niet verplicht) zienswijze geven op de verplicht te leveren financiële stukken en Building is er niet aan gehouden iets met de zienswijze te doen. In deze constructie is de kans groot dat de gemeente niet actief handelt en kwaliteit en voortgang inzake onderwijshuisvesting de politiek niet of slechts op de daarvoor geijkte momenten – en dan slechts ‘ter informatie – bereikt.

De huidige accountmanager geeft aan dat de gemeente de jaarverslagen van Building en Curio ontvangt, maar dat hier intern inderdaad niks mee is gebeurd. De mogelijkheid tot het geven van een zienswijze wordt niet benut. Andere rapportages zoals vastgelegd in de overeenkomst ontvangt de gemeente niet. De huidige accountmanager geeft aan, dat hier zeer waarschijnlijk ook niet door de gemeente om gevraagd is.

De gemeente heeft ook geen invloed op de professionaliteit van het huisvestingsbedrijf, terwijl zij daar vanuit hun wettelijke zorgplicht wel baat bij hebben. De gemeente heeft hier tijdens de uitvoering van de overeenkomst contractueel totaal geen zicht en laat staan invloed op, mocht het niet goed gaan. Building hoeft zich over hun werkwijze, behoudens financieel, niet te verantwoorden richting de gemeente.

6.5.3. Interne werkwijze gemeente

De accountmanager geeft aan dat hij bij vragen van Building gebruik kan maken van ambtenaren van verschillende beleidsterreinen binnen de organisatie. Dit is vraaggestuurd (ad hoc basis). Dit wordt in de interviews door de betreffende personen ook bevestigd: *“Onze rol is volgend, vraaggestuurd”*. Door meerdere geïnterviewden wordt ook bevestigd dat het voor één persoon heel lastig is om de aandacht te krijgen binnen de gemeentelijke organisatie voor lastige vragen als onderwijshuisvesting.

Een voorbeeld van het vraaggestuurd werken, is de werkwijze van Juridische zaken. Zij zijn betrokken geweest bij alle ontwikkeltrajecten van onderwijshuisvesting, zo ook bij de doordecentralisatie van de zorgplicht onderwijshuisvesting Voortgezet Onderwijs. Met het op afstand zetten van de zorgplicht is de rol van de juridische adviseurs vele malen kleiner geworden. De adviseurs geven aan dat bij inhoudelijke vragen over de overeenkomst, maar ook financiële en fiscale vragen de stadsadvocaat AKD Advocaten wordt ingeschakeld, omdat de kennis binnen de gemeente niet toereikend is. Hun rol is volgend op de vraag, niet proactief. De vragen komen bij hen via de accounthouders en komen slechts één keer in de paar jaar. Bij onderwijshuisvesting is geen afdelingsjurist betrokken.

Uit de interviews blijkt eveneens dat intern het geven van terugkoppeling geen vanzelfsprekendheid is. Een voorbeeld hiervan zijn de statuten. Juridische zaken heeft meegewerkt aan het opstellen hiervan, maar heeft de definitieve versie nooit ontvangen. Enkele jaren later volgen vragen en blijkt het dossier niet compleet. Een ander voorbeeld is het advies m.b.t. de subsidie voor het verbeteren van de ventilatie in schoolgebouwen. Volgens juridische zaken kon dit geld niet één op één worden doorgesluisd naar de coöperaties. Vervolgens is hiervoor advies gevraagd bij AKD. Juridische zaken heeft geen terugkoppeling meer ontvangen wat daar uit is gekomen en hoe het wel mogelijk is.

Onderwijshuisvesting heeft geen prioriteit binnen de gemeentelijke organisatie. Dit *“omdat het toch de verantwoordelijkheid van Building is”*. Dit maakt dat het lang duurt voordat er antwoord en/of reactie komt op vragen van Building.

Er zijn wel anekdotes over initiatieven om van onderwijshuisvesting meer een team te maken, maar deze initiatieven zijn doodgebloed. Een concreet voorbeeld van zo'n doodgebloed initiatief is een interne Teams site met iedereen die betrokken is bij onderwijshuisvesting waarin informatie kan worden gedeeld en vragen aan elkaar kunnen worden gesteld.

De afspraken tussen de gemeente en Building over de werkwijze zorgt er ook voor dat vraagstukken de politieke agenda niet eens halen.

6.6. Hoe Building de samenwerking met de gemeente ervaart

De ervaring van Building wordt op dit moment in grote lijnen bepaald door het stagneren van de activiteiten omdat er nog geen besluit is genomen over het nieuwe meerjarenplan (het Groene Boekje). De voorgaande meerjarenplannen (het roze en het blauwe boekje) liepen in 2018 af en het in 2020 ingediende Groene Boekje zorgt voor veel discussie binnen de gemeente. Building geeft aan, dat zij van mening is dat de gemeenteraad niet goed op de hoogte is van de verhouding tussen Building en de gemeente. Building mist bij de gemeente het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid, bestuurlijke aandacht ontbreekt en ook de relatie tussen beide partijen heeft te weinig aandacht. Building heeft het idee dat onderwijshuisvesting binnen de gemeente niet de urgentie heeft die het zou moeten hebben en ervaart meer een wij-zij sfeer terwijl *“wij een uitvoeringsorganisatie voor de gemeente zijn”*. Building ervaart dat zij bij de gemeente moet bedelen om het geld wat al voor onderwijsvastgoed bestemd is en dat voelt ongemakkelijk.

Met de komst van de nieuwe accountmanager is er inmiddels maandelijks overleg. Het periodiek bestuurlijk overleg *“is er wat vanaf”*.

Wat betreft stedenbouwkundige ontwikkelingen verwacht Building dat de gemeente al in een vroeg stadium met Building in gesprek gaat over wat er van het Voortgezet Onderwijs wordt verwacht. Waar formeel het B.O.B. de plek is waar het gemeentebrede onderwijsbeleid wordt gemaakt, geeft Building aan dat, wat betreft het Voortgezet Onderwijs, Building als tafel hiervoor wordt gebruikt. Zonder de gemeente aan tafel dus.

Building doet in het interview nauwelijks uitspraken over de samenwerking met Curio, behoudens dat zij het geld bestemd voor de VMBO scholen één op één doorsluisd aan Curio en Curio dat naar hun zeggen naar eigen inzicht kan inzetten. Building vraagt niet naar de bestedingen van Curio.

6.7. Hoe Curio de overeenkomst ervaart¹⁹

Curio is een onderwijsorganisatie die zich focust op (voorbereidend) beroepsonderwijs in West-Brabant. Curio bedient de doelgroep in de leeftijdscategorie van 10 – 67 met initiële opleidingen en een aanbod levenslang-ontwikkelen.

Bij de doorcentralisatie van de onderwijshuisvesting is de vmbo-huisvesting in eigendom en beheer gekomen van het toenmalige ROC West-Brabant (het huidige Curio). Het eigendom en beheer van de mavo-, havo- en vwo-schoolgebouwen werd ondergebracht bij Building. Tevens is toen afgesproken – maar nooit schriftelijk vastgelegd – om het bevoegd gezag van alle Bredase vmbo-scholen over te dragen aan Curio. Curio zou op zijn beurt de mavo-, havo- en vwo-scholen die het bestuurdde, overdragen. Per 1 augustus 2022 zijn de Curio-scholen De Graaf Engelbrecht (mavo, havo, vwo) en het Stedelijk Gymnasium overgedragen aan Libréon (het proces van overdracht is gestart in 2017). Het vastgoed dat deze twee scholen gebruiken, is al sinds de doordecentralisatie in eigendom en beheer van Building. Met het overdragen van deze twee scholen, heeft het lidmaatschap van Building voor Curio geen meerwaarde. Immers, Building beheert geen vastgoed dat Curio gebruikt. Juridisch is destijds vastgelegd dat Curio lid van Building moet zijn. Building sluisst het geld dat bestemd is voor het vmbo één op één door naar Curio. Curio besteedt in overleg met de scholen de middelen in de door de gemeente Breda gefinancierde vmbo-locaties. (Niet alle Bredase vmbo-locaties worden door de gemeente Breda gefinancierd; ook het rijk financiert vmbo-vastgoed van Curio in Breda). De verantwoording van de gelden gaat rechtstreeks naar de gemeente. Dit in tegenstelling tot wat in de overeenkomst staat, maar wat mondeling is afgesproken tussen de partijen.

Sinds de doorcentralisatie van de onderwijshuisvesting is de instroom in het vmbo danig gereduceerd. In 2012 heeft Curio 2 vmbo-scholen samengevoegd en vastgoed afgestoten om de rentabiliteit in de vmbo-vastgoedportefeuille te verbeteren. De afgelopen jaren is de instroom in het vmbo verder gereduceerd, waardoor Curio forse financiële tekorten realiseert in de vmbo-vastgoedportefeuille. In 2022 zijn er ±2.500 vmbo-leerlingen in Breda. Er is een overcapaciteit in de huisvesting van 1.000 leerlingen. De verwachting is dat Breda beweegt naar structureel 2.150 vmbo-leerlingen. Een krimp van vmbo-huisvesting van zo'n 40% is op zijn plaats. Doordat eigendom van vmbo-scholen bij één schoolbestuur (Curio) is belegd én de onderwijsuitvoering bij meerdere besturen (Curio en Libréon); is het onmogelijk gebleken verder te optimaliseren in de vmbo-huisvesting. Curio zou graag zien dat we het oudste vmbo-gebouw sluiten en de leerlingen over de bestaande panden verdelen.

Curio heeft destijds zijn handtekening onder het Groene Boekje gezet. Doordat de daling van het aantal vmbo-leerlingen veel sneller gaat dan de destijds opgestelde prognoses, staat Curio niet meer integraal achter het Groene Boekje. Een update rond vmbo is noodzakelijk, maar op dat punt verschillen de inzichten tussen Curio en Libréon. Curio is verantwoordelijk voor het vmbo-vastgoed, maar kan niet bestuurlijk sturen op het gehele vmbo. Het is de Bredase onderwijsbesturen tot op heden niet gelukt om nieuwe gezamenlijke visie voor het vmbo op te stellen die de recente daling van het aantal vmbo-leerlingen adresseert. In de visie van Curio moet het vmbo-onderwijs anders over de gebouwen worden verdeeld, moet worden ingezet op zogenaamde praktijkcentra in samenwerking met het mbo, hbo en het bedrijfsleven, en moeten overtollige vierkante meters worden afgestoten.

¹⁹ De tekst uit paragraaf 6.7 is door Curio aangeleverd na de wederhoor. De tekst is in essentie niet anders en geeft een duidelijkere omschrijving dan de oorspronkelijke tekst.

Curio geeft aan dat Building en Libréon in 2019 een bijzondere keuze hebben gemaakt in de huisvesting van Christoffel Kompas. Curio had voorgesteld dat deze vmbo-school gehuisvest kon worden bij het Tessenderlandt, daar de leerlingen toch al gebruik maken van de praktijklokalen daar en er voldoende ruimte (leegstand) is. Het bestuur van Libréon wilde dat niet én daarom heeft Building in 2020 een ander pand aangekocht voor de huisvesting van Christoffel Kompas (de huisvestingsplicht ging daarbij over van Curio naar Building). Met als gevolg een dure investering in een ander gebouw en blijvende leegstand in het gebouw van Tessenderlandt. Door deze keuze zijn extra vierkante meters aan vmbo-huisvesting toegevoegd, terwijl krimp op zijn plaats was geweest. Gezien de leeftijd van het pand en de verwachting van sloop is toen ook afgesproken met Building en Libréon dat Curio geen forse investeringen in het pand meer zal doen. Dat laatste besluit stond nadrukkelijk in het perspectief van het Groene Boekje dat opgesteld is 2019 waarin een investering in een “nieuw Tessenderlandt” is opgevoerd. Realisatie daarvan stond gepland voor 2024. Besluitvorming over het Groene Boekje door gemeente Breda heeft nog niet plaatsgevonden.

6.8. De actualisatie van het Meerjarenplan door Building

Building heeft een voorstel gedaan ter actualisatie van het Meerjarenplan voor de volgende 10 jaar; het Groene boekje, waarin meer is ingezet op verduurzaming van het bestaande vastgoed. Het Groene boekje is in 2020 ingediend bij de gemeente en tot op heden nog niet vastgesteld door de gemeente. De accountmanager heeft een advies gegeven aan het college en heeft geadviseerd een deel van de investeringen goed te keuren en een deel niet. Het advies is niet door het college overgenomen. De reden is geld, vooralsnog zijn de gemeente en Building er nog niet uit hoe het dan wel moet. Het proces ligt momenteel stil. Ook in de politiek wordt hier geen discussie over gevoerd.

In voorgaande paragrafen (zie par. 6.1 en par. 6.7) is ook aan de orde gekomen dat vanuit Curio om voor hen moverende redenen geen draagvlak meer is voor het Groene Boekje.

6.9. Hoogte budget en verantwoording bestedingen VMBO-scholen Curio

Volgens de overeenkomst moet Curio de voortgang van de uitvoering van het Meerjarenplan en de besteding van de gelden verantwoorden aan Building. In de praktijk gebeurt dit niet. Zowel de gemeente als Building geven aan dat is afgesproken dat Curio rechtstreeks aan de gemeente verantwoording aflegt als de gemeente daarom vraagt. Bij navraag bij de gemeente blijkt dat de gemeente, zover bekend, hier nog nooit naar heeft gevraagd.

Bij de aangeleverde stukken zit het jaarverslag van Curio van 2020. Dit jaarverslag bevat een zeer beperkte paragraaf huisvesting en een bijlage m.b.t. de VMBO scholen waarin melding wordt gedaan dat de vergoeding van de gemeente en de bijdragen van de scholen niet toereikend zijn om de kosten voor investeringsuitgaven en groot onderhoud te kunnen betalen. Curio meldt in het jaarverslag dat de komende jaren de vergoeding ook niet toereikend zal zijn en dat zij moet investeren uit eigen middelen (zie ook par. 6.7).

Wij hebben bij Curio navraag gedaan inzake de besteding van de VMBO gelden, ook in relatie tot eventueel aanwezige VMBO scholen die niet onder de gemeentelijke bekostiging vallen. Curio geeft aan dat niet alle VMBO scholen onder bekostiging van de gemeente vallen. Voor deze verticale scholengemeenschappen, of vanuit het verleden verticale scholengemeenschappen ontvangt Curio rechtstreeks een huisvestingsvergoeding van het Rijk. Curio moet de besteding van deze Rijksgelden altijd verantwoorden en laten goedkeuren door een accountant. Zo wordt bewaakt dat gelden op een juiste manier worden besteed.

De gelden van de door de gemeente bekostigde scholen wordt vermeld in het jaarverslag. De gemeente heeft hier nog nooit naar gevraagd. De gemeente bevestigt dit.

6.10. VMBO onderwijs

Tussen de schoolbesturen LIBREON en Curio is een hevige discussie gaande over de inhoud van het VMBO onderwijs; leerlingenaantallen, profielen en de spreiding in de stad. Curio geeft in de wederhoor aan dit niet te herkennen. Citaat Curio: *“Wel is er discussie over hoeveel vmbo-locaties Breda moet bezitten in relatie tot de (te verwachten) vmbo-leerlingenaantallen.”* Concreet gaat de discussie over het voortbestaan van het Tessenderlandt wat onder het bestuur van LIBREON valt. Curio is van mening dat gebaseerd op de laatste vmbo-leerlingenprognoses, de nu al bestaande overcapaciteit en de niet-sluitende exploitatie er één vmbo-locatie dient te worden gesloten. LIBREON is het hier niet mee eens. Volgens LIBREON is het Tessenderlandt de laatste jaren niet onderhouden wat zichtbaar is en wijdt dit mede aan de terugloop van leerlingenaantallen. Tevens wil zij de locatie behouden en (ver)nieuwbouw plegen vanwege de spreiding van het VMBO onderwijs in de stad en ook omdat hun VMBO-t gebruikmaakt van de praktijklokalen van het Tessenderlandt. Curio geeft juist aan dat de daling van leerlingenaantallen een landelijke trend is en de tegenvallende aanmeldingen voornamelijk daarmee te maken hebben. De visie van Curio op het beroepsonderwijs waar het VMBO deel van uitmaakt is reeds beschreven in par. 6.7.

De meningen van deze schoolbesturen lopen zodanig uiteen dat het gesprek moeizaam verloopt en de verslechterde relatie de coöperatieve gedachte achter de overeenkomst in de weg staat. Ook Building blijkt niet in staat deze discussie uit een impasse te halen. De gemeente heeft deze discussie gesignaleerd en tijdelijk de regie op zich genomen om te proberen uit de impasse te komen.

De gemeente heeft het initiatief genomen sessies te organiseren met de schoolbesturen LIBREON, Curio en Nassau . In deze sessies moet het inhoudelijke gesprek plaatsvinden op basis van argumenten. Het doel is de bestaande visie op het VMBO onderwijs te evalueren, eventueel bij te stellen en op basis daarvan het huisvestingsplan zoals het nu is vormgegeven in het Groene boekje te toetsen en zo nodig bij te stellen. Het doel is het herstellen van het vertrouwen tussen de schoolbesturen en het verkrijgen van commitment.

6.11. Claim op Building m.b.t. noodlokalen

Tijdens de interviews hebben wij ‘vaag’ iets vernomen over een claim die op Building zou rusten met betrekking tot noodlokalen. Building heeft hier in het interview niks over genoemd bij onze vraag over issues die er nu spelen. De huidige accountmanager is op dit moment nog onvoldoende op de hoogte gebracht door Building om hier duidelijkheid over te geven, de vorige accountmanager lijkt intern niet aan de bel te hebben getrokken. Deze situatie is potentieel een groot risico, want mocht deze claim daadwerkelijk doorgaan, dan heeft dat een enorme impact voor de financiële situatie van Building en is het uiteindelijk de gemeente die voor deze kosten mag opdraaien. Wij vinden het opmerkelijk dat dit geen gespreksonderwerp met grote urgentie is tussen Building en de gemeente en is tekenend voor het gebrek aan aandacht en urgentie voor onderwijsvastgoed binnen de gemeente en de relatie tussen de partijen.

6.12. Financiën

6.12.1. Hoe staat Building er financieel voor?

Op basis van de jaarrekeningen zijn enkele kengetallen te bepalen.

Thema	2019	Grenswaarde	Gewenst
Solvabiliteit	49,5%	20% (min)	> 25%
DSCR	1,13	1,0 (min)	> 1,2
Loan to Value	48,9%	80% (max)	< 75%

Financiële waarden, bron: jaarverslag Building Breda 2019

Zichtbaar is dat Building Breda zich begeeft binnen wenselijk financiële bandbreedtes en financieel gezond is. Building Breda loopt mogelijk wel financieel risico door de mogelijke claim die tegen hen is ingediend (zie par. 6.11.)

6.12.2. Zijn de gelden rechtmatig besteed?

Om te beoordelen of de gelden rechtmatig besteed zijn, hebben we een aantal jaarverslag doorgenomen bij wijze van steekproef. Binnen de scope van het onderzoek is geen controle op het niveau van facturen of boekhoudregels uitgevoerd.

Er zijn totaal 5 jaarverslagen van Building beoordeeld. Daarbij is gekeken naar de kostensoorten: passen deze bij de taken van de coöperaties. De genoemde jaarverslagen zijn goedgekeurd door de accountant. Wij hebben een steekproef gedaan in de jaarverslagen (bijlage 1). De kostensoorten passen bij de taken van een onderwijscoöperatie.

6.12.3. Overige aandachtspunten

Naast deze jaarverslagen van de coöperaties zijn er verschillende punten van aandacht:

Een aantal VMBO-scholen valt onder beheer van Curio. Curio heeft naast VMBO-scholen ook verschillende Mbo-scholen. Curio doet in haar jaarverslag van 2020 expliciet melding van de genoemde gebouwen. Ook meldt Curio: *‘De vergoeding vanuit de gemeente Breda aangevuld met een bijdrage vanuit de scholen was in 2020 niet toereikend. De investeringsuitgaven en uitgaven voor groot onderhoud waren in de afgelopen jaren hoog. Deze uitgaven zijn gefinancierd vanuit middelen vanuit Curio hetgeen heeft geleid tot een toename van de rentelasten. Ook in de komende jaren zal de vergoeding niet toereikend zijn en zal Curio eigen middelen moeten investeren.’* Kortom: er is sprake van vermenging van geldstromen tussen VMBO en MBO. In bovengenoemd geval worden tekorten voor het VMBO aangevuld vanuit het MBO; niet uit te sluiten is dat dit ook andersom gebeurt is.

Daarbij is nog wel aandacht nodig voor verticale scholengemeenschappen. Verticale scholengemeenschappen richten zich op aansluiting tussen Voortgezet Onderwijs en ROC's. Sinds 2004 hebben de gemeenten geen zorgplicht meer voor scholen uit het voortgezet onderwijs die gefuseerd zijn met een ROC. Dat betekent dat er ook geen financiële middelen vanuit de gemeente naar de ROC's vloeien. ROC's hebben immers eigen financieringsbronnen. In de stukken kunnen we onvoldoende terugvinden of hier sprake van is bij Curio.

Zoals in dit hoofdstuk is beschreven, heeft Building Breda de zorgplicht gekregen voor de onderwijshuisvesting. De complicerende factor is dat de wetgever de zorgplicht niet tot op de letter nauwkeurig heeft beschreven, maar daar enige beleidsvrijheid voor de uitvoerder van de zorgplicht in heeft gelaten. Vanuit het perspectief van de wetgever is dit begrijpelijk: dat zorgt voor ruimte voor lokaal

maatwerk. In deze situatie heeft de coöperatie deze beleidsvrijheid. Dat zorgt ervoor dat ook niet op de letter nauwkeurig getoetst kan worden of gelden rechtmatig besteed zijn. Een voorbeeld hiervan is de investering in zonnepanelen die door Building is gedaan (met medeweten van de gemeente). Men kan er over twisten of de coöperaties voorop moeten lopen in de energietransitie of pas aan de slag moeten als de wet ze dwingt. Binnen de beleidsruimte die er is, kunnen de coöperaties hier zelf bepaalde keuzes in maken – en daarmee ook invulling geven aan rechtmatige besteding van gelden.

Binnen de gemeente Breda worden de jaarrekeningen en -verslagen ter kennisgeving aangenomen en niet expliciet goedgekeurd²⁰. Dit blijkt uit bestuurlijke verslagen. De afdeling financiën geeft ook aan hier niet expliciet naar te kijken, zolang ze geen vraag hierover krijgen van de accountmanager.

6.13. Conclusies met betrekking tot de wettelijke taak

De wettelijke taak van de gemeente is vervat in de zorgplicht. De term zorgplicht is niet precies afgebakend door de wetgever. In het geval van de doordecentralisatie komt het erop neer dat de gemeente naast voldoende financiële middelen beschikbaar stellen ook echt betrokken moet blijven zodat zij goed zicht heeft op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de besteding van de gelden. Zij moet op zodanige wijze invulling geven aan toezicht en monitoring dat zij dat inzicht ook kan verkrijgen.

Als we ze nauw interpreteren voldoet de gemeente aan de zorgplicht: er wordt ieder jaar geld overgemaakt aan de Building en er staan geen leerlingen op straat. Tegelijkertijd staat onderwijshuisvesting tegenwoordig op grote afstand van de lokale politiek en de meeste gemeentelijke medewerkers. De gemeente houdt nauwelijks zicht op wat er gebeurt met de uitbestede zorgplicht. Bij vraagstukken van de coöperatie werd vaak verwezen naar de bestaande overeenkomsten en budgetten. Door deze grote afstand tussen gemeente en coöperatie ontstaat 'gedoe': issues worden niet opgelost. Dat komt uiteindelijk de kwaliteit van onderwijshuisvesting niet ten goed. Zowel de gemeente als de corporaties geven onvoldoende invulling aan toezicht, verantwoording en transparantie die noodzakelijk zijn bij een doordecentralisatie waarbij de zorgplicht bij de gemeente blijft liggen

Bovendien is het in tegenstelling met de gemeentelijke doelstelling bij de start van de doordecentralisatie. De gemeente stelde destijds 'verbonden ten willen blijven en mee te willen kijken met wat er op huisvestingsgebied gebeurt'. Deze doelstelling is duidelijk niet behaald.

Tegelijkertijd staat Building op grote afstand van de gemeentelijke organisatie, dus de gemeentelijke betrokkenheid is minimaal. Dit betekent dat nu al een aantal jaar geen besluit is genomen over de komende meerjarenperiode. Daarnaast is zichtbaar de coöperatieve gedachte onder druk staat met maar een beperkt aantal schoolbesturen.

²⁰ Bestuurlijk overleg 25-9-2020; Bestuurlijk overleg 3-9-2018.

7. Inhoudelijke beoordeling komende meerjarenperiode

7.1. Aanpak

De coöperaties hebben plannen gemaakt voor de komende meerjarenperiode. De gemeente heeft zich tot nu toe onthouden van een oordeel over de plannen. Gevraagd is een korte toets te doen aan de hand van normen zoals bbn die herkent.

Voor die vraag zijn meerdere invalshoeken mogelijk:

- Een beoordeling van de gehanteerde kostennormen. Gezien de prijsontwikkeling in de afgelopen jaren zullen we dan vrijwel altijd constateren dat de gehanteerde kostennormen aan de lage kant zijn;
- Of de gemaakte keuzes terecht zijn, is ook niet eenduidig te zeggen. Er is immers binnen de zorgplicht ruimte voor eigen keuzes
- Daarom hebben we de plannen voor de komende meerjarenperiode beoordeeld door een vergelijking met andere gemeenten te maken.

7.2. Benchmark met andere gemeenten

Om te weten of de investeringen in onderwijshuisvesting in Breda binnen een realistische bandbreedte liggen, hebben wij onderzocht hoe vergelijkbare steden investeren in onderwijshuisvesting. Uit een combinatie van openbare bronnen hebben wij gegevens verzameld en die vergelijkbaar gemaakt.

We hebben vergeleken met steden van dezelfde omvang als Breda, in aantal inwoners en aantal jongeren.

Nijmegen springt er in deze groep uit, omdat daar de investeringen in onderwijshuisvesting zijn doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Dit heeft consequenties voor de bepaling van de investeringen, maar ook voor de mate waarin de gemeente grip heeft op de doelstellingen in kwaliteit en duurzaamheid.

Investerings

De investeringen in onderwijshuisvesting zijn voor enkele gemeentes goed terug te vinden, hoewel we niet met zekerheid kunnen stellen of de definities gelijk zijn. Gemeente Groningen is hierin het helderst: Er wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten –renovatie en vervanging – en ‘reguliere dynamiek, onvoorziene zaken en uitleg van nieuwe wijken’. Wij gaan er op basis van de omschrijvingen van uit dat de andere gemeentes in de voorgenomen investeringen dezelfde posten hebben opgenomen.

	Breda (huidig)	Groningen	Nijmegen	Tilburg	Apeldoorn
Inwoners	184.069	232.874	177.659	221.232	163.818
Jongeren	34.583	34.451	29.228	39.254	31.470
Totaal aantal leerlingen	27.539	33.386	28.002	28.714	22.234
Gem. begroting 2022 onderwijs	PM	€ 32.227.000	€ 32.600.000	€ 38.999.000	€ 26.600.000
Voorgenomen investeringen onderwijshuisvesting 2022	€ 16.698.195	€ 21.685.000	€ 16.348.000	€ 20.350.000	€ 8.000.000
Investering 2022 per leerling	€ 606	€ 650	€ 584	€ 709	€ 360

De coöperaties vragen om een verhoging van de jaarlijkse bijdrage met totaal € 1,8 miljoen. Daarmee zou de totale investering op € 671 per leerling liggen. Op basis van deze kleine steekproef liggen de bedragen per leerling binnen de redelijke bandbreedtes.

Kwaliteit en duurzaamheid

In de integrale huisvestingsplannen van de verschillende gemeentes zijn doelstellingen terug te vinden waaraan investeringen dienen te voldoen. Allen verwijzen naar nieuwe onderwijsvormen en de eisen die zij aan gebouwen stellen. Dit is een belangrijke reden bij de selectie van projecten die met voorrang gerealiseerd moeten worden. Ook het binnenklimaat komt altijd aan de orde. In de afgelopen jaren zijn programma's ingezet om in alle scholen verbetering van de luchtkwaliteit te realiseren, en die zijn nog niet afgerond. Duurzaamheid ten slotte is, naast een wettelijke verplichting tot energiebesparing, ook een ambitie van enkele gemeentes. Ontkoppeling van gas is hieraan gekoppeld en is bij nieuwbouw al de standaard. Bij renovatie wordt hier nog verschillend mee omgegaan.

	Breda	Groningen	Nijmegen (DDC)	Tilburg	Apeldoorn
Kwaliteit	Breedsaam: Frisse Scholen klasse B, bouwbesluit	conform kwaliteitskader RuimteOK	Scholen zijn verantwoordelijk. Zij gaan mee met de wettelijke normen en worden gecontroleerd.	conform kwaliteitskader RuimteOK	minimaal Frisse Scholen klasse C, met als voorkeur klasse B
Duurzaamheid	Breedsaam: BENG; De duurzaamheidsambities richten zich primair op het welzijn en de gezondheid van de leerlingen en personeel. Building: Paris Proof.	Streven is ENG en gasloos in 2035. Scholen die niet worden vernieuwd voor 2035, worden wel verduurzaamd.	Voldoen aan wet, dus BENG vanaf 2021.	Norm is bij bouw of renovatie aardgasvrij en energieneutraal qua gebouwgebonden energie, streven is energie-neutraal.	Verduurzaming als deel van de integrale aanpak. Gasloos, ook verduurzamen als er geen vernieuwing plaatsvindt.

Hier is duidelijk te zien dat Groningen en Tilburg een ambitieus beleid hebben op kwaliteit en duurzaamheid van onderwijshuisvesting, en dat zij dit als uitgangspunt nemen van hun huisvestingsplannen. In Apeldoorn lijkt het huisvestingsplan financieel gestuurd op basis van beperkte budgetten, en zijn de ambities op kwaliteit en duurzaamheid daarmee veel beperkter. In Nijmegen is de verantwoordelijkheid doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen en heeft de gemeente dus minder invloed op de kwaliteits- en duurzaamheidsdoelstellingen. De wet is daarmee de norm, en die wordt door de gemeente gehandhaafd.

Opmerkelijk is verder dat Groningen en Apeldoorn expliciet uitspreken dat verduurzaming van schoolgebouwen noodzakelijk is, ook als vervanging of renovatie op basis van onderwijskundige of bouwkundige criteria nog niet nodig is.

8. Hoe verder in onderwijshuisvesting in de komende periode?

8.1. Samenvatting knelpunten

In basis is de gedachte achter het doordecentraliseren van de gelden voor al het onderwijsvastgoed aan de schoolbesturen een mooie maatregel om meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid over de gebouwen te verkrijgen. Met de coöperatieve gedachte als basis voor succes. Komt deze coöperatieve gedachte onder druk, bijvoorbeeld omdat er te weinig geld is om aan alle wensen te voldoen, dan wordt het nemen van strategische besluiten door de schoolbesturen lastiger. Op die momenten wordt de gemeente als regisseur en bemiddelaar gemist.

Er valt wat te zeggen voor het idee om de politiek op afstand te plaatsen. Zo ontstaat een duurzaam model dat niet aan politieke voorkeuren onderhevig. Dit model werkt zolang de omstandigheden niet wijzigen. Wijzigende omstandigheden hebben veelal een ander financieel plaatje tot gevolg. Als aanvullend geld nodig is, kan dat alleen bij de gemeente vandaan komen, omdat de gemeente de enige financier is. Daar is politieke besluitvorming voor nodig. Als onderwijshuisvesting zoals in dit geval zo ver buiten de gemeente geplaatst is en geen politiek speerpunt meer is, is het niet verbazingwekkend dat besluitvorming moeizaam verloopt of zelfs niet plaatsvindt.

Gebrek aan politieke aandacht betekent ook dat onderwijshuisvesting binnen de ambtelijke organisatie niet stevig verankerd is. Met één of twee accountmanagers binnen de hele gemeentelijke organisatie is het lastig de aandacht te krijgen voor antwoorden op vragen van de coöperaties of het oplossen van issues die ontstaan.

Met de doordecentralisatie van de taken die bij de zorgplicht horen betekent het niet dat de gemeente geen rol meer heeft. De gemeente houdt immers de wettelijke zorgplicht en zal de situatie m.b.t. het onderwijsvastgoed moeten monitoren en moeten toetsen of de financiële middelen rechtmatig ingezet worden en de kwaliteit van de gebouwen voldoende is en blijft. De wijze waarop zij dat doet staat vrij. Dat kan met veel participatie tot een beperktere rol van monitoring en toetsing, zolang het voor beide partijen maar duidelijk is wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft en welke paden er in specifieke, afwijkende situaties bewandeld moeten worden om tot een besluit en/of oplossing te komen.

Als we deze samenvatten hebben de voornaamste knelpunten betrekking op:

- **Verschillende interpretaties van de overeenkomst**
De coöperaties en Gemeente Breda hebben ieder een eigen interpretatie van de uitvoering en verantwoordelijkheden van de overeenkomsten door de coöperaties. Dat leidt bij beide partijen tot onduidelijkheid en irritatie. Dit werd de afgelopen jaren niet ondervangen door met regelmaat met elkaar hierover in gesprek te gaan op zowel bestuurlijk als operationeel niveau.
- **Verschillen in opvattingen wat de wettelijke zorgplicht betekent**
Binnen de gemeente heersen verschillende opvattingen over de wettelijke zorgplicht en de taken en verantwoordelijkheden die hierbij horen. Dit maakt dat binnen de gemeente de nodige discussies ontstaan, de coöperaties in sommige gevallen worden gezien als commerciële externe partij en dat onderwijshuisvesting niet verankerd is binnen de organisatie.
- **Onderwijshuisvesting is geen politiek speerpunt meer**
De jaarlijkse vergoeding wordt slechts 1x per 8 of 10 jaar vastgesteld (resp. BreedSaam, Building). Alleen op deze momenten is de politiek actief aan zet om deze vergoeding vast te stellen. Dit maakt

dat onderwijshuisvesting geen actief speerpunt is van de politiek en daarmee uit beeld is geraakt. Daarnaast is er ook geen plek om politieke vraagstukken over de balans tussen ambitie en middelen te beslechten

- **Houdbaarheid hoogte jaarlijkse vergoeding**

Het vaststellen van een jaarlijkse vergoeding voor periode van 8 of 10 jaar blijkt te lang. De jaarlijkse vergoeding wordt enkel met een vastgesteld (berekend) percentage verhoogd, maar is nooit structureel aangepast aan de kostenverhoging die de strengere bouwbesluiten met zich mee brachten of aan de verhoging van het VNG-normbedrag. In de overeenkomst is wel opgenomen dat een verhoging n.a.v. een stelselwijziging doorgevoerd moet worden, maar daar vallen deze punten niet onder.

- **Onbenutte mogelijkheden in de overeenkomst t.b.v. afstemming en communicatie**

In de overeenkomst is een verplichting opgenomen dat als de coöperatie het meerjarenplan wijzigt hier goedkeuring van de gemeente voor nodig is. Deze goedkeuring is nooit gevraagd. Aan de andere gaf de gemeente ook niet thuis als de coöperaties van hun recht gebruik maakte om in gesprek te gaan met de gemeente over naar hun mening benodigde aanvullende middelen, terwijl ook hiervoor in de overeenkomst wel ruimte voor is. Over het algemeen wordt slecht met elkaar gecommuniceerd.

- **Onduidelijkheid over wat wel en niet onder de bekostiging valt**

Investeringsmaatregelen, maatregelen ter verbetering van de ventilatie, kosten m.b.t. bestemmingsplanwijzigingen of aanpassingen van de infrastructuur en openbare ruimte maken geen deel uit van de bekostiging. Hiervoor moet de gemeente extra geld beschikbaar stellen. Het investeringsverbod voor PO-besturen geldt niet voor duurzaamheidsmaatregelen die zich (binnen 5 tot 15 jaar) terugverdienen; daar kunnen besturen dus zelf beslissen om te investeren. Deze thema's vragen om bestuurlijke uitspraken.

Van de coöperaties wordt verwacht dat groei en krimp deel uitmaken van de overeenkomst. In de overeenkomst is echter niet opgenomen binnen welke bandbreedte dit op verantwoorde wijze kan en wanneer de gemeente hier ook een rol in heeft.

Ook voor de situatie m.b.t. de stichting van nieuwe scholen is niks opgenomen in de overeenkomst. Omdat de politiek niet goed op de hoogte lijkt te zijn van de positie van de coöperaties en ook ver op afstand staan van onderwijshuisvesting komt besluitvorming op deze thema's niet van de grond.

Daarnaast hebben de coöperaties en de gemeente een lijst met bespreekpunten opgesteld, waarvan een aantal zich niet in bovenstaande opsomming bevinden. Dit betreffen punten waarvan de coöperaties en/of de gemeente vinden dat deze een aanpassing in de overeenkomst behoeven, dit betreffen o.a. de financiële ratio's.

In geval van Building spelen aanvullend de volgende knelpunten

- **Coöperatieve gedachte onder druk**

De coöperatieve gedachte staat onder druk door een scheve verhouding tussen de schoolbesturen.

- **Onderwijsvisie beroepsonderwijs (VMBO)**

Libreon en Curio verschillen van mening over de inhoud, leerlingenaantallen en spreiding van het VMBO onderwijs. Een complicerende factor is dat het Tesseland (waar het hier om gaat) onder bestuur van Libreon valt, maar Curio verantwoordelijk is voor het vastgoed.

8.2. Is de doordecentralisatie toekomstbestendig?

Op de vraag of doordecentralisatie toekomstbestendig is, is het antwoord: in basis ja, maar niet op de wijze waarop deze nu ingevuld wordt.

- Ons advies is dat de gemeente weer meer betrokken raakt bij onderwijshuisvesting en het de aandacht krijgt die het verdient. Onderwijshuisvesting terug op de politieke agenda. Wij adviseren de gemeente voor haarzelf duidelijk te maken hoe zij haar taak die hoort bij de wettelijke zorgplicht: monitoring en toezicht, wil gaan invullen. Zowel extern als intern.
- De overeenkomsten en achterliggende brondocumenten maken het er met hun vele woorden en juridische taal in de praktijk niet makkelijker op. Mensen zijn visueel ingesteld, maak bij uitwerken van afspraken dan ook gebruik van schema's en plaatjes. Wij adviseren de gemeente en de coöperaties de vraagstukken die kunnen spelen gezamenlijk in kaart te brengen en hiervan heldere, eenvoudige processchema's te maken. Zo is voor iedereen duidelijk welke processtappen horen bij welk type issue, wat er van één ieder verwacht wordt en wat men kan verwachten. Vergeet hierbij niet een goede risicosessie onderdeel te laten zijn! Voorbeelden van vraagstukken die kunnen spelen staan o.a. benoemd als knelpunten in de vorige paragraaf.
- Wij adviseren de gemeente de verordening voorziening onderwijshuisvesting te actualiseren op de momenten dat de VNG de ledenbrief met aanpassingen aan de gemeente verstuurd. Het is bij wet verplicht om een verordening te hebben, ook al kunnen schoolbesturen voor scholen die doorgedecentraliseerd zijn geen aanspraak maken op de verordening. Door de verordening te actualiseren houdt de gemeente enerzijds de kennis op pijl en anderzijds kunnen aanpassingen reden zijn om op specifieke onderwerpen bij te sturen op de overeenkomst.
- De coöperaties kunnen verantwoordelijk blijven voor het opstellen van het strategisch huisvestingsplan en het bijhorende meerjarenplan of integraal huisvestingsplan. Wij adviseren de gemeente hier wel nadrukkelijk bij betrokken te zijn, zodat zij enerzijds zicht heeft op de plannen en anderzijds de verbinding kan leggen met aanpalende beleidsterreinen.
- Wij adviseren de gemeente anders om te gaan met de jaarlijkse vergoeding en hierbij meer richting het mechanisme te bewegen zoals dit vanuit de wetgever bedoeld is. Ter overweging: om het risico van politieke voorkeur te beperken kan op basis van een vierjarig IHP de minimale jaarlijkse vergoeding worden vastgelegd. Hieraan kan niet getoond worden, dat bedrag is zeker en ligt vast voor 4 jaar. Jaarlijks wordt het IHP door de coöperaties en de gemeente geëvalueerd. Bij veranderende omstandigheden (maatschappelijk, wettelijk, conjunctuur) kan het voorkomen dat er meer geld nodig is. De coöperaties bereiden hun motivatie van de aanvraag (met behulp van de accountmanager van de gemeente) voor en de accountmanager kan het in de politieke besluitvorming brengen.
- Aanvullend op de adviezen voor het in kaart brengen van de mogelijke vraagstukken en de bepaling van de jaarlijkse vergoeding adviseren wij de gemeente een duidelijke demarcatielijst te maken met kostensoorten die onder de wettelijke bekostiging vallen en kosten die daar niet onder vallen en door de gemeente dan wel de schoolbesturen zelf betaald moeten worden.
- Wij adviseren de gemeente en de coöperaties een eenvoudige maar effectieve overlegstructuur op alle niveaus met een duidelijke vooraf vaststaande agenda op te zetten en zich hier ook aan te houden.
- Uiteraard moeten de overeenkomsten worden geactualiseerd.

Voor al deze adviezen geldt dat deze in gezamenlijk overleg tot stand moeten komen en er bij alle partijen commitment moet zijn. Niet alleen op operationeel niveau, maar ook op bestuurlijk niveau.

Werken aan de relatie en aan het vertrouwen in elkaar, eerlijkheid en transparantie in communicatie en het nakomen van afspraken zijn hierbij de kritische succesfactoren. Het is aan de partijen om te bepalen of zij hier vertrouwen in hebben en de overeenkomst in aangepast vorm willen continueren.

Wat betreft het Voortgezet Onderwijs zijn er nog wel wat hordes te nemen alvorens de partijen aan de overdenking van bovenstaande adviezen toekomen. De verhoudingen tussen schoolbesturen VO lijken verstoord en inzake de visie op het beroepsonderwijs lijken partijen in een impasse te zijn gekomen waar zij zelf niet meer uitkomen. Wij adviseren dit eerst gezamenlijk op te lossen. Ons advies is de gemeente in deze als regisseur en bemiddelaar in te zetten om de visie op het beroepsonderwijs te herijken.

8.3. Wat zijn mogelijke scenario's voor de nabije toekomst?

(Rol)onduidelijkheid, communicatieproblemen, geld gebrek, irritaties, onbegrip en issues. Partijen kunnen wel de issues oplossen, maar daarmee is het probleem nog niet opgelost. Het mechanisme (hoe werkt het, wie is waarvoor verantwoordelijk) van de overeenkomst wordt door partijen verschillend geïnterpreteerd. Evenals de demarcatie van de overeenkomst (wat zit er wel en niet in).

Om antwoord te krijgen op de vraag wat de beste toekomstige situatie is voor alle partijen, is ons advies om met elkaar aan tafel te gaan en samen vast te stellen wat de overeenkomst nu werkelijk inhoudt en waar de demarcatie ligt en welke routes er voor welke situaties gelden. Ons voorstel is dat te doen aan de hand van het uitwerken van de verschillende scenario's die bij onderhuisvesting kunnen ontstaan. Wat zegt de wet daarover en hoe willen we dat invullen, waar moet of wil de gemeente en/of politiek zeggenschap over houden, waar houdt de coöperatie volledige autonomie? Bij het geheel en bij elk scenario hoort een risicoanalyse. Wij adviseren hierbij alle kennisgebieden die betrokken zijn bij onderwijshuisvesting uit te nodigen. Alleen dan krijgen de partijen een zo volledig mogelijk beeld.

De scenario's kunnen worden uitgewerkt in een praktisch handvat in de vorm van een eenvoudig (!) processchema of een beslisboom. Als het maar zodanig is dat iedereen weet waar men aan toe is in een bepaalde situatie. Niet de overeenkomst is het stuk waarnaar men grijpt bij vraagstukken, maar het gezamenlijk opgestelde praktische handvat is de leidraad voor het proces.

Wat dit betekent voor de huidige overeenkomsten zal volgen uit praktische werksessies waarin partijen samen de processen in kaart brengen. Deze ontwikkelingsgerichte aanpak is in deze casus vele malen duurzamer dan telkens weer 'het kastje verplaatsen als je erover struikelt' (de oplossingsgerichte aanpak).

Wij zien hierin twee verschillende modellen voor ons:

3. Grondige herziening van de samenwerking tussen coöperaties en gemeente ('Overeenkomst 2.0')
4. Volledig opheffen van de coöperaties en de zorgplicht vanuit een gemeentelijke afdeling Onderwijshuisvesting invullen.

8.3.1. Herziening samenwerking

Hierbij verwijzen wij ook naar het gestelde in par. 8.2. Herziening van de samenwerking betekent een veel intensievere samenwerking tussen gemeente en coöperaties. Partijen voelen nu een grote afstand tussen elkaar. Bij veel gemeentemedewerkers leeft het gevoel van 'buiten deur geplaatst en op basis van een jaarlijkse bijdrage is het geregeld'. Dit zorgt ervoor dat de issues die ontstaan niet gehoord worden.

Concreet betekent dit:

5. Frequenter ambtelijk overleg. Dit is niet alleen de accountmanager, maar ook breder in de organisatie. Afdelingen die zich bezig houden met financiën, juridische zaken, grondzaken of stadsontwikkeling hebben weinig contact met de coöperaties. De gemeentelijke afdelingen moeten onderwijs weer gaan beschouwen als 'iets van ons' in plaats van 'iets van hen'.
6. Meer knowhow van onderwijshuisvesting binnen de gemeente zelf opbouwen. De gemeente leunde de afgelopen jaren te sterk op kennis van een één persoon die de gemeente inmiddels verlaten heeft. De kennis betreffende onderwijshuisvesting binnen de gemeente is zeer beperkt. Zonder kennis van de complexe materie kan de gemeente geen goede gesprekspartner zijn.
7. Een gezonde plek op de bestuurlijke agenda. Binnen de uitvoering van de zorgplicht ontstaat altijd ruimte voor keuzes en behoefte aan prioritering. Er is meer dan een technocratische uitvoering van plannen binnen bestaande budgetten. Zorg dat wethouder en bestuurders elkaar regelmatig spreken over ambities en over financiële middelen.
 - o Een wethouder heeft daarbij ondersteuning nodig van onafhankelijke, vakdeskundige ambtenaren;
 - o Een splitsing tussen structureel en incidenteel geld kan hierbij helpen. Een groot deel van de kosten ligt immers langjarig vast in kapitaallasten. Daar zijn geen keuzes in te maken. Daarnaast is er een deel van de kosten waar wel bewegingsvrijheid in zit: waar investeer je in? En zijn er mogelijk extra middelen vrij te maken?
 - o In de huidige opzet wordt slechts eens in de 4-8 jaar geëvalueerd. Dat zou veel vaker moeten. Maak bijvoorbeeld jaarlijkse een update van de risicoanalyse zoals bij de oorspronkelijke overeenkomsten zit.
8. Organiseer de gemeentelijke betrokkenheid ook door goedkeuring te organiseren van jaarverslagen. Zorg dat jaarverslagen meer zijn dan alleen financiële documenten, en dus ook een overzicht geven van de opgeleverde resultaten (bouw, onderhoud én visievorming). Door het onderwerp visievorming hier ook in mee te nemen, wordt de gemeente gedwongen hier ook over na te blijven denken. Ons advies is om het Protocol Financiële verantwoording uit te breiden. De gemeente moet ook verplicht een formele reactie geven op de stukken van de coöperatie, met daaropvolgend een constructief en inhoudelijk gesprek.

Hoe om te gaan met het meerjarenplan (of IHP)

De termijn van 4 tot 8 jaar voor een meerjarenperiode kan in stand blijven. Deze visies kunnen ook door de coöperaties worden opgesteld, op basis van een gemeentebrede gedeelde onderwijsvisie. Ons advies zou zijn om bij het opstellen van het IHP de gemeente nauwer te betrekken om ook aanverwante zaken direct onder de aandacht te hebben.

Jaarlijks wordt door BreedSaam de tranche voor dat jaar vastgesteld. Indien de gewenste investeringen hoger uitvallen dan het beschikbare budget, dan kan BreedSaam het gesprek hierover aangaan met de accountmanager van de gemeente. Omdat de gemeente bij het voorgaande proces nauw betrokken is geweest, kan de gemeente ook beter duiden of de vraag om aanvullende vergoeding realistisch is. De accountmanager kan dan samen met BreedSaam een collegevoorstel opstellen en deze ter besluitvorming aan het college voorleggen. De momenten hiervoor kunnen worden gebaseerd op de Verordening Onderwijshuisvesting.

Op deze manier is het minimale investeringsbudget gegarandeerd, heeft de gemeente meer feeling met wat er speelt bij onderwijshuisvesting, kan er beter worden ingespeeld op veranderingen in de planologische

ontwikkelingen, de maatschappelijke ontwikkelingen, de demografische ontwikkelingen en, last but not least, de politiek heeft en houdt onderwijshuisvesting op de politieke agenda.

Het is cruciaal te blijven werken aan de verbetering van de onderlinge relaties en begrip voor elkaars posities.

8.3.2. Opheffen coöperaties

Een verregaandere variant is het opheffen van de onderwijscoöperaties. Aangezien we eerder benoemen dat de gemeente een veel actievere houding aan moet nemen, is de volgende optie terugvallen op de standaard werkwijze. In zo'n geval heeft de gemeente een duidelijke huisvestingsverordening, een IHP en een jaarlijkse bekostigingsplafond (zie voor toelichting hoofdstukken 3 en 5).

Dit heeft consequenties:

9. Vraagt om het opzetten van een nieuw team onderwijshuisvesting binnen de gemeentelijke organisatie. Dit is een omvangrijke ingreep: voordat een nieuw team voldoende personeel heeft en goed ingewerkt is in de materie, zijn er al snel 2 jaar verstreken;
10. Alle eigendommen moeten opnieuw worden overgedragen; de hele financiële huishouding moet overgezet worden; alle lopende contracten moeten worden ontvlochten
11. Voor en nadelen van de standaard werkwijze:
 - Politiek sturing mogelijk
 - Meer zicht op invulling zorgplicht en besteding financiële middelen
 - Stimuleert competitie tussen schoolbesturen in plaats van samenwerking

In de statuten is vastgelegd hoe het opheffen van het coöperatiemodel in z'n werk gaat. De coöperaties kunnen beslissen om zichzelf op te heffen. Dat kan in beginsel alleen als de schoolbesturen hiertoe unaniem beslissen. De gemeente kan alleen ingrijpen bij ernstige situaties zoals een faillissement. **Kortom, als de gemeente van het coöperatiemodel af wil kan dat alleen met medewerking van de schoolbesturen.**

Bijlage 1

Kostensoorten Coöperaties

	Breedzaam		Building		
	2018	2019	2017	2018	2019
Baten					
Subsidie gemeente			€ 3.955.036	€ 4.078.109	€ 4.195.341
Bijdrage scholen			€ 648.788	€ 653.888	€ 651.168
Bijdrage bouwwerkzaamheden			€ 2.713.647	€ -	€ -
Overige inkomsten			€ 195.281	€ 120.415	€ 120.871
SDE subsidie zonnepanelen			€ 24.489	€ 51.459	€ 68.279
Bijdrage scholen zonnepanelen			€ 15.063	€ 15.063	€ -
Afschrijving materiële vaste activa					
Gebouwen	€ 3.414.745	€ 3.937.678			
Onderhoud			€ 607.123	€ 580.578	€ 229.277
Afschrijvingen			€ 1.110.292	€ 1.272.214	€ 1.317.106
Afschrijvingen zonnepanelen			€ 31.935	€ 73.633	€ 104.641
Overige materiële vaste activa	€ 571.316	€ 463.869			
Boekverlies bij verkoop	€ 1.250				
Huisvestingskosten					
Vergoeding sportvoorziening	€ 660.087	€ 714.128			
OZB	€ 603.368	€ 602.345			
OZB en waterschapsbelasten			€ 338.865	€ 330.002	€ 348.813
Alarmposten	€ 273.828	€ 113.296			
Verzekeringen	€ 150.340	€ 186.200			
Verzekeringen			€ 85.565	€ 103.961	€ 106.816
Waterschapslasten	€ 122.930	€ 121.132			
Glas	€ 80.417	€ 86.575			
Huur gebouwen	€ 111.338	€ 313.983			
Huren			€ 89.485	€ 66.348	€ 73.858
Energiekosten	€ 70.256	€ 49.210			
Huisvestingslasten onvoorzien	€ 18.264	€ 27.164			
Schades	€ 1.197	€ -24.715			
Doorberekende glasschades	€ -39.073	€ -24.304			
Doorberekende OZB	€ -114.193	€ -116.839			
Doorberekende alarmkosten	€ -47.935	€ -28.478			
Beheerskosten					
Advieskosten	€ 82.705	€ 209.815			
Advieskosten			€ 104.497	€ 49.192	€ 61.979
ICT	€ 51.384	€ 61.470			
ICT infrastructuur			€ 2.006	€ 794	€ 913
Administratiekosten	€ 29.645	€ 29.990			
Accountantskosten	€ 29.042	€ 24.132			
Kantoorhuur	€ 38.574	€ 31.307			
Kantoorkosten	€ 9.345	€ 10.526			
Telefoonkosten	€ 3.272	€ 7.664			
Vergaderkosten	€ 30	€ 440			
Representatiekosten	€ 607	€ 912			
Directiekosten en secretariaat			€ 136.771	€ 126.875	€ 124.570
Bankkosten	€ 462	€ 2.254			
Overige kosten	€ 3.343	€ 882			
Overige kosten			€ 155.843	€ 76.151	€ 60.832
Onderhoudskosten					
Dotatie voorziening groot onderhoud	€ 4.089.882	€ 4.058.000			
Rentelasten en soortgelijke opbrengsten					
Rentebaten deposito's	€ 705				
Rentebaten			€ 207	€ 224	€ 193
Rentelasten soortgelijke kosten					
Rente hypotheke	€ 3.070.768	€ 2.998.969			
Rentelasten			€ 1.723.079	€ 2.305.062	€ 2.277.349
Rentelasten zonnepanelen			€ 22.883	€ 21.263	€ 19.643
Belastingen					
Acute vennootschapsbelasting huidig boekjaar	€ 3.318	€ 6.038			
Vennootschapsbelasting			€ 2.128	€ 2.130	€ 2.022
Accountants honoraria					
Controle van de jaarrekening 2019	€ 25.000	€ 25.000			
Afronding controle van de jaarrekening 2018	€ -868	€ -868			
Andere controle werkzaamheden					
Fiscale advisering					
Andere niet-controlediensten					
Resultaat	€ 13.315.349	€ 13.887.775	€ 3.142.039	€ -89.045	€ 308.033
Resultaat na belastingen					