

Rapportage

Onderwijshuisvesting

Hoofdafdeling Stadszaken

15-4-2014
Gemeente Haarlem
Stuurgroep OWH

INHOUDSOPGAVE

inhoudsopgave	1
1. managementsamenvatting	3
1.1. Context	3
1.1 Kernboodschap.....	3
1.2 Opzet, uitkomst en vervolg	4
1.3 Kanttekeningen	4
2. De zorgplicht op het gebied van onderwijshuisvesting.....	5
2.1 Algemeen.....	5
2.2 Beschrijving van de zorgplicht bij Onderwijshuisvesting	5
2.2.1 Het dossier Onderwijshuisvesting	5
2.2.2 De wettelijke taken.....	6
2.3 De wettelijke taken vertaald (instrumentarium)	7
2.3.1 De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 en uitvoeringsplan Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO)	7
2.3.2 Meerjaren Onderhouds Planning (MJOP)	8
2.3.3 Functionele aanpassingen	8
2.4 Samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting.....	9
2.5 De reikwijdte van de zorgplicht.....	9
3. de gemeentelijk financiële inzet bij onderwijshuisvesting.....	11
3.1 Algemeen.....	11
3.2 De uitgaven afgezet tegenover de (AU) inkomsten	12
3.3 Kortingen, ic uitname Gemeentefonds, motie Buma	13
4. de decentralisatie: de overdracht aan schoolbesturen	15
4.1 Algemeen.....	15
4.2 De decentralisatie.....	15
4.3 Het huidig beeld	15
4.3.1 Het meerjarenplan onderhoud/ Assetrapport	15
4.3.2 Staat van onderhoud	16
4.4 De verantwoordelijkheid voor onderhoud.....	17
4.5 De verantwoordelijkheid voor gymlokalen	18
4.6 Renovatie versus nieuwbouw	18
4.7 Financiële consequenties	19
5. organisatie en inrichting onderwijshuisvesting.....	22

5.1	Algemeen.....	22
5.2	Algemeen.....	22
5.3	Clusters van taken	22
5.4	Cluster Strategie en Beleid	23
5.5	Cluster Uitvoering en Beheer	23
5.6	Cluster Planning & Control	26
6.	Aanbevelingen uitgewerkt in acties	28
6.1	Acties	28

1. MANAGEMENTSAMENVATTING

De gemeente draagt zorg voor de voorzieningen in de onderwijshuisvesting op het grondgebied van de gemeente

1.1. Context

Het kabinet is voornemens om per 2015 een aantal ingrijpende wijzigingen door te voeren in de financiering van het buitenonderhoud en aanpassingen aan schoolgebouwen voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs. Na deze stelselwijziging worden de financiële middelen voor onderhoud niet meer aan de gemeente, maar direct aan schoolbesturen uitgekeerd. Echter de zorgplicht voor de gemeente voor goede onderwijsvoorzieningen, blijft in stand. Deze rapportage gaat nader in op de gevolgen van deze wetswijziging – of stelselwijziging. Wat is de betekenis hiervan en op welke manier kan de gemeente op de wijzigingen anticiperen. Inzicht is nodig in de huidige praktijk (aanpak en geld). Om de consequenties goed te duiden is antwoord nodig op een viertal kernvragen:

- a) Hoe geeft Haarlem op dit moment invulling aan de wettelijke zorgplicht op het gebied van Onderwijshuisvesting in brede zin en zijn aanpassingen wenselijk dan wel mogelijk in deze zorgplicht en in de samenwerking met de schoolbesturen?
- b) In hoeverre lopen de huidige uitgaven voor onderwijshuisvesting in de pas met de middelen die van rijkswege beschikbaar worden gesteld worden en wat is in financiële zin het te verwachten beeld vanaf 2015?
- c) Wat is de omvang van de onderhoudsopgave, welke verantwoordelijkheden blijven na de decentralisatie bij de gemeente en moet Haarlem rekening houden met doorlopende verplichtingen?
- d) Hoe geeft Haarlem invulling aan de taken op het complexe gebied van de onderwijshuisvesting en wat is de betekenis daarvan voor de inzet van middelen en is winst te behalen door aanpassingen/ verbeteringen te plegen in de organisatie, het proces en inrichting van de taken op het gebied van onderwijshuisvesting?

De rapportage gaat verder in op deze kernvragen, waarbij bedoeling is inzicht en overzicht te verschaffen om de grip op het onderwijshuisvestingsdossier te kunnen vergroten en voorwaarden te scheppen voor de toekomstige aanpak. Deze rapportage vormt daarom nog slechts het begin. Zij geeft wel de richting aan de vervolgacties.

1.1 Kernboodschap

Het huidig beeld laat zien dat Haarlem haar zorgplicht serieus neemt en een goede samenwerkingsstructuur heeft met het onderwijsveld. In financiële zin is er geen sprake van 'onderbesteding'. De gemeente moet scherpe keuzes gaan maken als gevolg van verlaging van de rijksbudgetten voor de bij de gemeente resterende en onvermijdelijke taken.

Gecombineerd met de complexiteit van het dossier zijn daarom aanpassingen en aanscherpingen nodig, van zowel werkwijzen, procedures en ambtelijke inzet (zowel financieel als inhoudelijk). De

rapportage beschrijft hiervoor een aantal vervolgacties. De overdracht van het buitenonderhoud aan de scholen per 1/1/2015 heeft op basis van de huidige inzichten **voor de scholen** als totaal geen probleem op te leveren, behoudens de kleine schoolbesturen.

1.2 Opzet, uitkomst en vervolg

Deze rapportage is gebaseerd op drie, thema's : wetgeving, financiën en processen. Ieder thema is grofweg opgebouwd door feitenverzameling (bevindingen), een analyse (conclusies) en aanbevelingen. De feitenverzameling gaat uit van de huidige situatie, waarbij zo nodig is teruggekeken naar de afgelopen jaren. De aanbevelingen leiden tot acties in hoofdstuk 6.

1.3 Kanttekeningen

De rapportage doet geen kwalitatieve uitspraak over de onderwijshuisvesting als zodanig. Zij beperkt zich puur tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden, taken en inzet. Onderwijshuisvesting is een samenspel tussen de gemeente en de schoolbesturen.

Openbaar en bijzonder onderwijs		
Basisonderwijs Speciaal basisonderwijs	(voortgezet) speciaal onderwijs	Voortgezet onderwijs
	Vier clusters leerlingen/kinderen: 1. Blinde en slechtziende 2. Dove, slechthorende 3. Gehandicapte en langdurig zieke 4. Met stoornissen en gedragsproblemen	1. VMBO 2. HAVO 3. VWO 4. praktijkonderwijs

2. DE ZORGPLICHT OP HET GEBIED VAN ONDERWIJSHUISVESTING

In relatie met de decentralisatie per 1 januari 2015 behandelt dit hoofdstuk de relevante wet- en regelgeving en de gemeentelijke taken op het gebied van de onderhuiswijnhuisvesting. Met als doel de wettelijke zorgplicht voor Haarlem nader te duiden. Het is van belang dat het gemeentebestuur voor zich zelf maar ook voor de schoolbesturen de reikwijdte van deze zorgplicht onder ogen ziet. Het gaat om een duidelijke afbakening van de wederzijdse verantwoordelijkheden. Helder moet zijn hoever de zorgplicht van de lokale overheid reikt en in hoeverre er ruimte is om aanpassingen te plegen, zonder de doelstellingen op het gebied van het onderwijs geweld aan te doen.

2.1 Algemeen

Deze rapportage behandelt het primair onderwijs omdat voor dit onderdeel de decentralisatie van toepassing is. Met ingang van 1/1/2015 zal door de decentralisatie van het buitenonderhoud, het verschil tussen Voortgezet Onderwijs en Primair Onderwijs zijn weggenomen. Onderwijshuisvesting omvat een breed scala aan taken en activiteiten. De rijksregelgeving is sterk bepalend voor de gemeentelijke uitvoering. De invulling daarvan op lokaal niveau krijgt vorm in een aantal juridische instrumenten, vastgesteld door de gemeenteraad. De uitvoering zelf wordt door het college ter hand genomen. Ook de schoolbesturen krijgen op basis van de rijksregelgeving verantwoordelijkheden toebedeeld. De onderlinge samenwerking en de vorm waarin dat gestalte krijgt vormt een belangrijke voorwaarde voor een goede taakuitoefening.

2.2 Beschrijving van de zorgplicht bij Onderwijshuisvesting

2.2.1 Het dossier Onderwijshuisvesting

Het dossier Onderwijshuisvesting is veelomvattend. Het omvat nieuwbouw, verbouwingen, overdracht van panden maar ook het afhandelen van schades. Een totaal overzicht voor het primair onderwijs geeft het volgende beeld:

A. de voor blijvend of voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, zoals:

- nieuwbouw voor een school die voor het eerst door het rijk voor bekostiging in aanmerking komt, of nieuwbouw om het gebouw waarin een school is gehuisvest geheel of gedeeltelijk te vervangen, al dan niet op dezelfde locatie;
- het uitbreiden van een gebouw waarin een school is gehuisvest;
- het geheel of gedeeltelijk in gebruik nemen van een bestaand gebouw voor het huisvesten van een school;
- het verplaatsen van een of meer bestaande semi-permanente lokalen voor het huisvesten van een school;
- kosten van het terrein om een van de onder a sub 1° tot en met 4° omschreven voorzieningen te realiseren;
- inrichting met onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair voor zover deze nog niet eerder door het rijk of de gemeente is bekostigd;
- medegebruik in een gebouw van een onderwijsruimte, een lokaal bewegingsonderwijs, een bad voor watergewinning of bewegingstherapie, welke ruimte al bij een andere school in gebruik is

B. aanpassingen aan gebouwen

C. onderhoud en aanpassingen aan gebouwen van een school voor basisonderwijs

D. herstel van schade aan een gebouw door een constructiefout die veroorzaakt is door eigen gebrek of eigen bederf en uit kosten die noodzakelijk zijn om nog niet manifest geworden materiële schade onmiddellijk voortvloeiend uit ontwerpfouten, uitvoeringsfouten of wanprestatie te voorkomen;

E. herstel en vervanging in verband met schade aan een gebouw, onderwijsleerpakket, leer- en hulpmiddelen en meubilair die ontstaan is door **bijzondere omstandigheden**

2.2.2 De wettelijke taken

Wettelijke taak gemeente

De wet¹: ‘de gemeente draagt zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op haar grondgebied en dient te voorzien in adequate huisvesting voor het primair, (voortgezet) speciaal en het voortgezet onderwijs’

Deze zorgplicht betekent dat de gemeente de scholen huisvesting verschaft hetgeen inhoudt dat:

- Elke groep een dak boven het hoofd wordt geboden. Alle leerlingen krijgen – vanuit het principe: sober en doelmatig - onderwijs in door de gemeente beschikbaar gestelde school gebouwen.
- Vervanging en onderhoud of aanpassingen mogelijk worden gemaakt die noodzakelijk zijn om de voortgang van het onderwijs niet in gevaar te brengen.
- Eerste aanschaf van onderwijsleerpakket leer- en hulpmiddelen en meubilair wordt verstrekt.

De gemeente heeft als regisseur en coördinator de zorg voor een optimale afstemming tussen huisvestingsbehoefte, beschikbare huisvestingscapaciteit en beschikbare middelen.

De rol van de gemeente is ingegeven door de overweging dat zij beter rekening kan houden met de lokale omstandigheden. De gemeente kan de huisvestingsbehoefte van scholen in een breder perspectief plaatsen. Op tal van gemeentelijke beleidsterreinen is immers sprake van huisvestingsbehoefte, te denken valt aan peuterspeelzalen, kinderopvang, volwasseneducatie, bibliotheek, sociaal en cultureel werk, etcetera.

Wettelijke taak schoolbesturen

Ook schoolbesturen hebben verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de scholen. Zij zijn bij wet verplicht om ‘het gebouw behoorlijk te gebruiken en te onderhouden’. Dit verandert niet door de decentralisatie. Het bevoegd gezag zal de uitvoering van de taken komend uit de decentralisatie zelf bekostigen en krijgt daarvoor extra budget in de lumpsum. Zij zullen wel met de gemeente in gesprek moeten blijven over de staat van het onderhoud, omdat de gemeente, in ieder geval vanwege het economisch claimrecht, belang heeft bij goed onderhouden panden

¹ *Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertise centra, Wet primair onderwijs BES en de Wet op het voortgezet onderwijs*

2.3 De wettelijke taken vertaald (instrumentarium)

De gemeentelijke zorgplicht krijgt vorm middels de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 (regelgeving), het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (beleid) en meerjaren onderhoudsprogramma's (MJOP).

2.3.1 De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 en uitvoeringsplan Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO)

De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 bestaat voor het belangrijkste deel uit bepalingen die volgens de wet moeten worden opgenomen, daarnaast is in de verordening ruimte voor lokaal maatwerk. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de autonomie die aan de schoolbesturen wordt gegeven en in de wijze waarop de vergoeding van de kosten van bepaalde voorzieningen tot stand komt. De wet schrijft voor dat de gemeenteraad daarvoor normen vastlegt. Belangrijk is dat de verordening niet vastgesteld of gewijzigd wordt dan nadat daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de schoolbesturen. Aan de verordening is het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO) gekoppeld. De investeringen die hierin staan opgenomen maken tevens onderdeel uit van het gemeentelijk investeringsplan. Beide documenten worden door de raad vastgesteld.

Bevindingen: Nagegaan is of de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 voldoet aan de wettelijke eisen. De verordening wijkt af van de modelverordening van de VNG. Deze afwijking heeft onder andere te maken met de opzet van het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (verder: SHO). en de in de verordening opgenomen aanvraagprocedure en de wijze van afhandelen van aanvragen. De afwijkingen zijn het gevolg van de afspraken die met schoolbesturen zijn gemaakt rond het SHO en het gebruik van MJOP's. Eén van de afspraken betreft het gegeven dat de in het SHO opgenomen investeringen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk investeringsplan. Door de verordening zijn er korte lijnen met de schoolbesturen. Door de combinatie met het gemeentelijk investeringsplan en de gemeentelijke exploitatie, wordt financiële beheerbaarheid bereikt. Uit het onderzoek blijkt verder dat de verordening enkele juridisch technische aanpassingen behoeft, die kunnen meegenomen bij de wijzigingen als gevolg van de decentralisatie.

In Haarlem vindt de vertaling van de verordening met betrekking tot vervangende nieuwbouw en uitbreiding plaats door uitvoering te geven aan het SHO. Door het toepassen van het SHO is een evenwichtige spreiding van voorzieningen beoogd. Het SHO draagt in die zin bij aan helderheid over de inzet van middelen door de gemeente en de schoolbesturen en de samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen. In het SHO is aandacht voor alle huisvesting en niet alleen de meest urgente of reeds onderhanden zijnde ontwikkelingen.

Conclusies:

- Het Haarlemse beleid voldoet aan de wettelijk gestelde kaders.
- De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 moet in juridisch-technische zin aangepast worden.
- Het SHO wordt opgesteld in overleg met de schoolbesturen. Het draagvlak voor het SHO is daarmee optimaal. Het SHO is doeltreffend.
- De leerlingenprognose, die de basis vormt voor behoefteraming van onderwijshuisvesting, klopt.

Aanbeveling 1: De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009 aan te passen (op de relevante juridisch technische aspecten, zoals het aanvullen van de weigeringsgronden)

2.3.2 Meerjaren Onderhouds Planning (MJOP)

Op grond van de wet is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het onderhoud van de scholen. Bijzonder is dat de bekostiging van dat onderhoud via twee sporen verloopt. Het bevoegd gezag ontvangt (via de lumpsum) middelen van het Rijk en de gemeenten via de AU. In de zogenaamde “kruisjeslijst” is (niet juridisch bindend) vastgelegd welk onderhoud voor rekening van het bevoegd gezag komt en welk onderhoud voor rekening van de gemeente. De onderhoudsopgave per onderwijslocatie is vastgelegd in de Meerjaren Onderhouds Planning (MJOP). Dit MJOP is ook de basis voor de gesprekken met de schoolbesturen over de aanstaande decentralisatie voor het onderhoud.

Bevindingen: Haarlem heeft in het MJOP, dat in 2012 is opgesteld, een adequaat instrument.

Conclusie: Gelet op de omvang en gedetailleerdheid van de MJOP's, kan en mag verondersteld worden dat het MJOP grondig, zorgvuldig en volledig is opgesteld. Hierin wordt vanuit de eigen wettelijke verplichting de opgave voor de gemeente als het bevoegd gezag vastgelegd. Per schoolgebouw is er een goed beeld van wat er de komende jaren aan onderhoud en aanpassingen te verwachten en te verrichten is. Hoofdstuk 4 gaat verder in op de komende overdracht van het onderhoud naar de scholen, die met name financiële consequenties met zich mee brengt.

Aanbeveling 2: Het MJOP als basis voor de onderhoudsplanung voort te zetten.

2.3.3 Functionele aanpassingen

In de **verordening Materiële en Financiële gelijkstelling** is een regeling getroffen voor onder andere het terugdringen van exploitatielasten en het stimuleren van onderwijskundige vernieuwingen. Aan deze regeling is een (tijdelijk) budget gekoppeld. (tot en met 2018 jaarlijks € 800.000).

Bevindingen: Deze verordening vloeit niet voort uit de wettelijke plicht, maar vindt z'n basis in de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Zij biedt deze verordening de mogelijkheid om bovenop de (strakke) rijksnormen juist iets extra's te doen aan onderhoud waardoor de exploitatielasten terug gebracht kunnen worden (bijvoorbeeld betere vloerbedekking waardoor bespaart kan worden op schoonmaakkosten en vervanging, betere armaturen zodat energielasten teruggedrongen kunnen worden). Het gaat dus vooral om een aanvullende bijdrage op de vergoeding die scholen voor hun onderhoudsdeel van het Rijk krijgen. Schoolbesturen dienen samen een plan in wat ze in een bepaald jaar aanvragen (en hoe ze gezamenlijk de middelen inzetten). De verordening loopt af in 2018. In de interne controle over de bestedingen 2013 is ten aanzien van de toepassing van de verordening een aantal constatering gedaan. In niet alle gevallen is de verordening juist toegepast maar dat wel in de geest van de verordening is gehandeld. Dit is te verklaren door het feit in de verordening uitermate concreet is geformuleerd voor welke verbeteringen middelen beschikbaar gesteld worden. Niet volledig voldoen aan deze criteria betekent dus een onzekerheid of onrechtmatigheid.

Conclusies: De verordening Materiële en Financiële gelijkstelling geeft een belangrijke bijdrage aan het verlagen van de exploitatielasten en daarmee het verbeteren van de kwaliteit van het gebouwenbestand.

Aanbeveling 3: naar aanleiding van de bevindingen uit de Interne Controle jaarrekening 2013 de verordening Materiele en Financiële gelijkstelling met behoud van haar strekking zodanig aan te passen dat voldoende ruimte ontstaat om de middelen (€ 800.000) voor de noodzakelijk geachte aanpassingen aan te wenden.

2.4 Samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeente op het gebied van onderwijshuisvesting

Wettelijk is overleg met de schoolbesturen van niet door de gemeente in stand gehouden scholen voorgeschreven: het gemeentebestuur en de schoolbesturen dienen op Overeenstemming Gericht Overleg te voeren (= O.O.G.O.).

Bevindingen: Het wettelijk verplicht overleg is bedoeld als instrument om als gemeente en schoolbesturen gezamenlijk een lokaal onderwijs(huisvestings)beleid te ontwikkelen. In het wettelijk verplichte overleg komt dus in ieder geval aan de orde het wijzigen en vaststellen van regelgeving, het onderhoudsniveau van de schoolgebouwen en het evalueren en vaststellen van het SHO. Het overleg met de schoolbesturen is bedoeld om draagvlak te verkrijgen voor de intenties van de gemeente, maar ook van belang om inzicht te krijgen in de wensen en mogelijkheden van schoolbesturen. De onderwijshuisvestingzaken worden eerst besproken in de werkgroep Huisvesting en Financiën. Deze werkgroep bereidt de behandeling voor van het bestuurlijk overleg.(Bestuurlijk Overleg Primair Onderwijs Haarlem en Bestuurlijk Overleg Voortgezet Onderwijs Haarlem). In het bestuurlijk overleg worden standpunten ingenomen of kunnen de schoolbesturen hun zienswijze bespreken. Vervolgens kan het College en/of de raad een besluit nemen.

Conclusie: Haarlem voldoet aan de wettelijke plicht en heeft een goede samenwerking met de schoolbesturen.

Aanbeveling 4: Deze rapportage te bespreken met het onderwijsveld.

2.5 De reikwijdte van de zorgplicht

Deze paragraaf gaat in op de vraag of Haarlem te ruimhartig is bij de invulling van de zorgplicht. Doen we te veel?

Bevindingen: Op grond van de wetgeving is de minimale zorgplicht van de gemeente: het aanbieden van voldoende huisvestingscapaciteit (met een juiste verspreiding) binnen de gemeentegrenzen. Deze basisgedachte is maatgevend voor het opstellen van het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs. Dit uitgangspunt is ook het toetsingskader voor hoe Haarlem omgaat met de zorgplicht én wat de reikwijdte van de onderwijshuisvesting is. De uitvoering van het SHO is gediend bij het strakker toezien op het nakomen van afspraken en termijnen. (zie hiervoor ook hoofdstuk 5)

Een maatstaf hoe Haarlem deze reikwijdte invult is het gegeven of een school buiten de regelgeving om aanspraak kan maken op extra (tijdelijke) huisvesting. Krijgt een school bijvoorbeeld tijdelijk extra ruimte ter beschikking als binnen een straal van 2 kilometer (verordening) leegstand is. Het antwoord hierop is nee. De laatste twee jaren zijn er in Haarlem ook geen noodvoorzieningen geplaatst.

Wel zijn in de afgelopen twee jaren scholen verwezen naar leegstaande lokalen elders, zoals Oosterhout naar de Korte Verspronckweg en De Cirkel naar De Velsersstraat 55. Deze laatste school heeft er toen voor gekozen om dit niet te accepteren en zij hebben hun tijdelijke ruimte probleem intern binnen de school opgelost.

Een andere invalshoek betreft de permanente huisvesting. Ook hiervoor kan worden gesteld dat scholen krijgen waar ze recht op hebben. De gemeente verbindt daar wel voorwaarden aan. Op grond van de regelgeving uit de verordening wordt bepaald hoeveel vierkante meter een school mag uitbreiden. Deze werkwijze garandeert dat er niet wordt gebouwd voor leegstand. Alle uitbreidingen van de afgelopen jaren zijn volledig in gebruik.

Uitgaande van de financiële tegemoetkomingen kan de vraag worden gesteld of de scholen meer middelen krijgen dan waar zij recht op hebben? Wordt de normvergoeding voor bijvoorbeeld vervangende nieuwbouw en uitbreidingen overschreden. Ook hierop is het antwoord nee. De gemeente houdt strak aan het bouwen binnen het normbedrag. Schoolbesturen zijn zich de laatste jaren sterk bewust geworden van de kosten van projecten en nemen hier hun verantwoordelijkheid. Een bewijs hiervan is dat een schoolbestuur tot twee keer toe een architect heeft ontslagen omdat deze de uitbreiding niet binnen de normbedragen kon realiseren.

Er zijn wel situaties aan te geven waarbij het normbedrag wel is overschreden. Deze projecten hebben allemaal te maken gehad met externe factoren, zoals bijvoorbeeld een stedenbouwkundige eis waar het normbedrag geen rekening mee houdt. Een uitbreiding, vanwege ruimtegebrek, over de school heen is duurder dan lokalen bouwen op het grondoppervlak. Een school realiseren van drie verdiepingen omdat dit een stedenbouwkundige eis is kost meer dan de reguliere twee verdiepingen.

Conclusie: Haarlem geeft op een sobere wijze invulling aan de wettelijke zorgplicht. Haarlem hanteert een gestructureerde aanpak van het SHO en het overleg hierover met de schoolbesturen. Zij doet niet meer dan strikt noodzakelijk is.

Aanbeveling5: Meer sturen op een meer zakelijke toepassing van het SHO.

3. DE GEMEENTELIJK FINANCIËLE INZET BIJ ONDERWIJSHUISVESTING

De stelstelwijziging betekent een taakreductie en een korting op de Algemene Uitkering. Haarlem wordt daarnaast ook geconfronteerd met een korting op de Algemene Uitkering waar geen taakreductie tegenover staat. Dit hoofdstuk schetst de resultaten van een uitgevoerde analyse naar de bestedingen vanaf 2008 tot heden in relatie met de beschikbare middelen en uit te voeren taken.

3.1 Algemeen

In het kader van deze rapportage zijn de inkomsten van en uitgaven door de gemeente ten behoeve van onderwijshuisvesting geïnterpreteerd en met elkaar vergeleken. De aanstaande wijziging van de wet in verband met de decentralisatie van taak en budget voor onderhoud en aanpassingen in de onderwijshuisvesting van gemeente naar het bevoegd gezag (i.c. overdracht verantwoordelijkheid en middelen voor onderhoud onderwijshuisvesting) per 1 januari 2015, wordt in het volgend hoofdstuk behandeld.

De inkomsten

Voor het bekostigen van de investeringen in en het onderhouden van de schoolgebouwen en lokalen bewegingsonderwijs van de scholen voor primair en (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs ontvangt Haarlem middelen via de Algemene Uitkering (cluster Educatie). Binnen de AU worden jaarlijks de volgende bedragen (fictief) voor voorzieningen huisvesting onderwijs beschikbaar gesteld. Voor de berekening is het model van de PO-raad (gebaseerd op het VNG rekenmodel) gehanteerd.

UITKERINGEN OHV EN LASTEN BEGROTING



Naam van de gemeente

Haarlem

	2011	2012	2013	2014
Uitkeringen				
Berekening SBO, Praktijkonderwijs, (V)SO uit gemeentefonds	€ 2.491.170	€ 2.394.308	€ 2.307.822	€ 2.408.415
Berekening VO uit gemeentefonds (excl. PRO)				
Leerlingen VO	€ 5.442.673	€ 5.455.795	€ 5.377.583	€ 5.775.776
Extra groei leerlingen VO	€ 205.408	€ 8.852	€ 8.305	€ 8.743
Berekening Basisscholen uit gemeentefonds (excl. SBO)				
Totale uitkering	€ 17.069.924	€ 16.740.058	€ 16.206.857	€ 17.141.380
Minus uitkering SBO, PRO, (V)SO en VO	€ 8.139.251	€ 7.858.955	€ 7.693.710	€ 8.192.934
totaal basisscholen	€ 8.930.673	€ 8.881.103	€ 8.513.147	€ 8.948.446
Totaal uitkeringen voor huisvesting onderwijs	€ 17.069.924	€ 16.740.058	€ 16.206.857	€ 17.141.380

Naast de middelen die Haarlem via de AU ontvangt, zijn er nog andere financieringsmogelijkheden voor voorzieningen onderwijshuisvesting. Hiervan is landelijk veel gebruik gemaakt. Haarlem vormt daarop geen uitzondering (zie onder meer VMBO Vernieuwt!):

- jaarlijkse vrijval van de investeringslasten schoolgebouwen,
- opbrengst verkoop vrijkomende schoolgebouwen,
- opbrengst verkoop vrijkomende schoolterreinen,
- beschikken over reserves of een voorziening.

De uitgaven

Tot de uitgaven “voorzieningen huisvesting onderwijs” worden gerekend de volgende kosten:

- | | |
|---|---|
| • kapitaallasten investeringen | • kosten onroerend zaak belasting |
| • bijdragen à fonds perdu (bijv. het beschikbaar stellen van de vergoeding eerste inrichting in één keer) | schoolgebouwen en lokalen |
| • huur | bewegingsonderwijs |
| • lasten onderhoud | • vergoeding ‘oude eigendomsscholen’ |
| • kosten vandalisme schoolgebouwen en lokalen bewegingsonderwijs | schoolgebouwen en lokalen |
| • kosten verzekering schoolgebouwen en lokalen bewegingsonderwijs | bewegingsonderwijs |
| | • aflossing leningen schoolgebouwen en lokalen bewegingsonderwijs voortgezet onderwijs |
| | • gemeentelijke personeelskosten die toegerekend kunnen worden aan de uitvoering van de wettelijke zorgplicht |

3.2 De uitgaven afgezet tegenover de (AU) inkomsten

De uitvoering van het beleid onderwijshuisvesting krijgt voor een belangrijk deel vorm door het besteden van financiële middelen. Oordeelsvorming over de doelmatige besteding van middelen begint bij inzicht in ontvangsten en uitgaven. Van rijkszijde (wat ook is opgepakt in de media) blijken er vraagtekens te bestaan of de beschikbare middelen via de AU volledig dan wel optimaal door de gemeenten worden benut.

Bevindingen: Om een zo volledig mogelijk beeld van de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting te krijgen zijn de daadwerkelijke uitgaven door Haarlem cijfers voor Haarlem op een rij gezet. Hiervoor zijn de uitgavencategorieën voorzieningen onderwijshuisvesting (zie hierboven) gehanteerd. De gemeentelijke cijfers zijn afgezet tegen die van het model van de PO-raad, dat zich baseert op gegevens IV3 (CBS).

Hoeveel een gemeente uitgeeft aan onderwijshuisvesting wordt (ook) bijgehouden door het CBS, de gemeente levert daarvoor gegevens aan. Uit de analyse blijkt dat Haarlem niet alle kosten conform de IV3 heeft opgegeven, waardoor een vertekend beeld ontstaat (minder dan de berekende inkomsten). Resultaat van de vergelijking:

	2011	2012	2013	2014
Fictief aandeel AU	17.069.924	16.740.058	16.206.857	17.141.380
Besteed CBS (IV3 aanlevering)	12.449.000	14.015.000	15.818.000	
Verschil (-= overbesteding)	4.620.924	2.725.058	388.857	17.141.380

	2011	2012	2013	2014
Fictief aandeel AU	17.069.924	16.740.058	16.206.857	17.141.380
Besteed administratie	13.327.502	16.002.772	17.743.651	
Verschil (-= overbesteding)	3.742.422	737.286	-1.536.794	17.141.380

Volgens het CBS (op basis van de IV3 aanlevering gemeente) is in 2011 en 2012 minder uitgegeven aan onderwijshuisvesting, dan volgens de gemeentelijke administratie. Dat verschil wordt in ieder geval verklaard door het feit dat de kapitaallasten 1^e inrichting niet onder onderwijshuisvesting verantwoord zijn. .

Op basis van de verschillende overzichten kan het volgende geconstateerd worden: Met de (fictieve) berekening aandeel onderwijshuisvesting in de AU als basis, geeft Haarlem in 2011 en 2012 inderdaad minder uit aan onderwijshuisvesting dan er “binnenkomt”. Maar in de verschillenanalyse zijn niet meegenomen alle “neutrale” investeringen (gedekt door verkoop voormalige panden), bijdragen uit Grexen etc. Die zijn vrij lastig in euro's per jaarschijf uit te drukken. Duidelijk is wel dat de gemeente de laatste jaren, onder meer door VMBO Vernieuwt, fors heeft geïnvesteerd en stevig heeft afgeboekt op activa, verkoopopbrengsten etc. Investerings waarvan de kapitaallasten pas later optreden; een effect dat bijvoorbeeld in 2013 zichtbaar wordt. Ook zijn de kosten van de sloop van enkele schoolpanden niet in het overzicht meegenomen (onderdeel van vastgoed), maar zijn vanzelfsprekend wel onderwijshuisvesting gerelateerd.

Conclusie: Uit de analyse van baten en lasten blijkt, dat de gemeente Haarlem in 2011 en 2012 iets minder uitgeeft aan onderwijshuisvesting dan fictief in de AU is opgenomen. Doordat niet alle onderwijshuisvesting-gerelateerde kosten ook als zodanig verantwoord zijn, ontstaat ten onrechte een negatiever beeld.

3.3 Kortingen, ic uitname Gemeentefonds, motie Buma

Door de landelijke politiek (wat ook is opgepakt in de media) zijn vraagtekens gesteld bij de volledige en optimale besteding van de middelen die via de AU beschikbaar worden gesteld voor onderwijshuisvesting. In 2011 is door de Tweede Kamer de motie Buma aangenomen. Deze motie heeft als strekking dat gemeenten te weinig uitgeven aan nieuwbouw dan wel onderhoud voor schoolgebouwen. Schoolbesturen zouden die middelen zelf beter kunnen besteden. Om die reden moet per 2015 € 256.000.000 (bijgesteld) uit het Gemeentefonds genomen worden en overgeheveld worden naar de schoolbesturen. Voor de gemeenten is dit een bezuiniging; de AU wordt verlaagd terwijl hier geen taakvermindering tegenover staat.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de gemeenten vrij zijn om de middelen naar eigen inzicht te besteden, het is immers een algemene uitkering! Vanuit dat perspectief is de korting op de AU vanwege een “vermeende onderbesteding” opmerkelijk.

Bevindingen:

Op grond van het regeerakkoord worden de middelen uit de motie Buma toegevoegd aan de lump-sumbesteding onderwijs. Op grond daarvan wordt aangenomen dat de scholen niet expliciet extra geld krijgen voor onderhoud.

Conclusie: Zoals vermeld in de vorige paragraaf geeft Haarlem niet minder uit dan dat ontvangen wordt. In die zin kan geconcludeerd worden dat de aannames die ten grondslag hebben gelegen aan de motie Buma, niet op Haarlem van toepassing zijn. De financiële verwerking van de motie is echter een gepasseerd station, Haarlem is wat dat betreft een forse nadeelgemeente.

Aanbeveling 6: De consequenties van de nota Buma verwerken in de gemeentelijke financiële administratie. In de Kadernota 2013 is al rekening gehouden met de aanstaande uitname. Vanaf 2015 is een ongedekt nadeel van € 2.500.000 (1% van de totale uitname, schatting van het Haarlemse deel) meerjarig verwerkt (Kadernota 2013, p.p. 26).

4. DE DECENTRALISATIE: DE OVERDRACHT AAN SCHOOLBESTUREN

Dit hoofdstuk werkt de consequenties van de stelwijziging verder uit. De overgang van oud naar nieuw verdient aandacht omdat de balans moet worden opgemaakt. Hoe om te gaan met doorlopende 'verplichtingen.' Zijn er nog claims te verwachten? De gemeente zal hiervoor uiteindelijk een onderbouwd standpunt moeten innemen en acties moeten ondernemen. Bovendien wordt het budget voor Haarlem verminderd met het aandeel onderhoud.

4.1 Algemeen

Voor het primair onderwijs zal per 1 januari 2015 de budgetverantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw overgeheveld worden van de gemeente naar het bevoegd gezag. De (financiële) verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw zal geheel bij het bevoegd gezag (de schoolbesturen) komen te liggen. Het bevoegd gezag zal de uitvoering van de bijbehorende taken zelf bekostigen en krijgt daarvoor extra budget in de lumpsum.

Voor dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de budgetten voor onderhoud en de te verwachten (meerjarige) uitgaven voor onderhoud. Deze analyse geeft een beeld van de verschuiving van budgetten tussen gemeente en scholen (schoolbesturen) en de financiële effecten voor de gemeente van die maatregel.

4.2 De decentralisatie

De schoolbesturen Primair Onderwijs ontvangen per 1 januari 2015 alle middelen voor onderhoud en aanpassingen rechtstreeks van het rijk. Daarmee ontstaat een koppeling tussen de reeds bestaande verantwoordelijkheid van de scholen voor onderhoud en de financiële middelen. Tot 1 januari 2015 krijgen de scholen bekostiging via de gemeente (de zgn. binnen-buiten systematiek).

De wetswijziging leidt tot een uitname uit het Gemeentefonds van € 158.000.000, voor Haarlem dus ongeveer € 1.600.000 (1% van de totale uitname). In tegenstelling tot de uitname als gevolg van motie Buma (vorig hoofdstuk), staat tegenover deze uitname wel een taakvermindering (voor de gemeente). De overdracht heeft zowel financiële consequenties voor de gemeente als voor de scholen. De uitname en besteding lopen namelijk niet parallel. De navolgende paragrafen gaan in op een aantal aspecten / aandachtspunten die met de overdracht samenhangen:

- Wat is het huidig beeld (staat van onderhoud).
- Is er sprake van doorlopende verplichtingen.
- De verantwoordelijkheidsverdeling in de nieuwe situatie.
- De mogelijk financiële consequenties : analyse van de budgetten voor onderhoud en de te verwachten (meerjarige) uitgaven voor onderhoud.

4.3 Het huidig beeld

4.3.1 Het meerjarenplan onderhoud/ Assetrapport

In opdracht van de schoolbesturen en de gemeente Haarlem is in 2012 door onderzoeksbureau Asset per schoolgebouw een conditiemeting uitgevoerd, op grond daarvan, een meerjarenplan onderhoud is opgesteld. Doel van de rapportage(s) is een onderhoudsscenario beschikbaar te stellen

voor een doelmatig beheer van het gebouw, op basis van het uitgangspunt onderhoudsniveau NEN2767 conditiemeting 3 (sober en doelmatig).

Bevindingen: De in het kader van deze rapportage uitgevoerde analyse richt zich alleen op de onderhoudsverplichtingen die, op basis van de huidige wetgeving, door de gemeente bekostigd moeten worden. Het onderhoudsprogramma waarvoor de scholen Rijksbekostiging krijgen is een zaak voor de scholen en is verder buiten beschouwing gelaten. De rapporten van Asset zijn per schoolgebouw, per onderhoudsitem opgesteld en in tijd en geld (termijn en kosten van vervanging) uitgedrukt.

Conclusies: Gelet op de omvang en gedetailleerdheid, kan en mag verondersteld worden dat de MJOP's grondig, zorgvuldig en volledig zijn opgesteld. Met de kennis van nu is per schoolgebouw een goed beeld van wat er de komende jaren aan onderhoud te verwachten en te verrichten is. Het rapport kan als nulmeting voor de overdracht worden gehanteerd.

Het is van groot belang dat zowel gemeente als scholen (schoolbesturen) bovenstaande conclusie onderschrijven. Als de stelselwijziging is ingevoerd vormen de MJOP's de basis voor de schoolbesturen om al het onderhoud uit te voeren en voor de gemeente om de voortgang te kunnen monitoren.

Aanbeveling 7: zowel de gemeente als de schoolbesturen dienen aan elkaar te bevestigen dat voor het onderhoud voor de jaren na 2014 het MJOP als uitgangspunt en als toetsingskader wordt gehanteerd. Daarmee is er een objectief toetsingskader waarmee de staat van onderhoud en wijze waarop invulling aan de onderhoudsverplichtingen is gegeven te beoordelen.

4.3.2 Staat van onderhoud

Hoe degelijk ook, het Assetrapport heeft een aantal beperkingen.

Bevindingen: Het Asset rapport ontbeert een samenvattende analyse over onder meer de huidige staat van onderhoud. Aangenomen wordt dat de huidige staat van onderhoud ook op niveau NEN2767 conditiemeting 3 is en dat uitvoering van de MJOP's behoud van dit kwaliteitsniveau betekent. Doordat in de jaren 2012-2014 volgens de MJOP's meer aan onderhoud besteed zou moeten worden, dan beschikbaar in de gemeentebegroting, kan er (hooguit) sprake zijn van uitgesteld onderhoud. Door Asset zijn onderhoudsplannen opgesteld op niveau NEN2767 conditiemeting 3.

Opvallend is dat het meerjarenbeeld van de totale onderhoudsuitgaven in het Asset rapport een sterk wisselend patroon vertoont. Dit is opmerkelijk omdat de bulk van uitgaven een regulier, wederkerend karakter heeft (afhankelijk van de vervangingstermijnen) en er dus een redelijk gelijkmatig en repeterend verloop verwacht zou worden. Er is echter sprake van een nogal grillig verloop met forse pieken, waarvoor geen directe verklaring te geven is. De gemiddelde onderhoudskosten over de periode 2012-2031 bedragen € 1.042.434. Opvallend zijn de aflopende kosten in de periode 2014-2017 met daarna een snelle stijging tot de extreme piek in 2020.

De gemiddelde uitgaven per school over 20 jaar zijn € 341.782. Opvallend is dat bij sommige scholen vrijwel geen uitgaven gepland staan en bij sommige heel veel. De gemiddelde uitgaven per jaar (voor alle locaties) zijn € 1.042.434 (2012-2031) en € 993.096 voor de periode 2015-2031.

Ook het procentuele deel van de budgetten (over 20 jaar) per schoolbestuur is berekend. Dat geeft ook een behoorlijk opmerkelijk beeld:

Ruim de helft van de middelen gaat naar de Stichting Spaarnesant. Dit bestuur heeft wel de meeste scholen onder zich, dat verklaart deels het omvangrijke onderhoudsbudget. Echter omgerekend naar een normatief percentage per school (1,64% van het totale budget) scoort Spaarnesant ook hoog, voor veel locaties is procentueel meer budget nodig. Salomo zit met vrijwel alle locaties onder dit normatief percentage.

Conclusie: Uit de rapportage van Asset kan niet expliciet vastgesteld worden, wat de huidige staat van onderhoud is. De rapportage geeft aan welke middelen noodzakelijk zijn om de gebouwen conform de NEN 2767 conditiemeting 3 te onderhouden. Met de aanstaande wetswijziging 01-01-2015 is het van belang om vast te stellen, wat er nog voor rekening van de gemeente komt/kan komen.

Op basis van het totaal uit de MJOP's is berekend wat de gemiddelde onderhoudskosten per jaar zijn. Vanaf 1 januari 2015 bedragen deze bijna € 1.000.000. Op basis van de huidige stand van zaken rondom de overdracht van middelen voor onderhoud, krijgen de scholen € 1.600.000 aan de lump-sum toegevoegd. Dat betekent dat de Haarlemse scholen gemiddeld genomen meer dan voldoende middelen beschikbaar krijgen om invulling te geven aan de onderhoudsverplichtingen.

Aanbeveling 8: Om een juist en volledig beeld te krijgen van de verplichtingen moeten een aantal aspecten nog worden gecheckt.

Aanbeveling 9: Daarnaast is het van belang vast te stellen welk deel van het SHO (en dus de kapitaallasten) te scharen zijn onder (levensduur verlengend) onderhoud en wat echt nieuwbouw is.

Beiden zouden moeten overigens leiden tot lagere onderhoudslasten, dan wel verschuiving en vertraging van onderhoud.

Aanbeveling 10: Er van uitgaande dat onderbouwd geen sprake is van achterstallig onderhoud dienen zowel gemeente als scholen (schoolbesturen) dit aan elkaar te bevestigen. Daarmee wordt voorkomen dat in de (nabije) toekomst onduidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen ten aanzien van onderhoud.

Aanbeveling 11: De in dit hoofdstuk opgenomen analyse op het Assetrapport dienen met een derde besproken te worden. Is de analyse juist en worden de juiste conclusies getrokken?

4.4 De verantwoordelijkheid voor onderhoud

Ondanks de decentralisatie houdt de gemeente belang bij goed onderhouden voorzieningen. Het is niet de bedoeling dat de gemeente het pand terugkrijgt met veel achterstallig onderhoud.

Bevindingen: Met betrekking tot het onderhoud schoolgebouw verandert er qua verantwoordelijkheid feitelijk niets. Schoolbesturen waren al verantwoordelijk voor de uitvoering en blijven dat in de toekomst ook. De verandering zit hem in de middelen die zij nu rechtstreeks van het Rijk ontvangen.

Conclusie: Schoolbesturen en gemeente behouden een gezamenlijk belang bij goed onderhouden schoolgebouwen.

Aanbeveling 12: Met schoolbesturen afspraken maken over de inzet van hun verantwoordelijkheid en de monitoring door de gemeente.

4.5 De verantwoordelijkheid voor gymlokalen

De decentralisatie verandert niets aan de verantwoordelijkheden voor het onderhoud van gymlokalen. Aanpassing van en buitenonderhoud aan deze lokalen blijft de verantwoordelijkheid van gemeenten.

Bevindingen: Voor de gymlokalen / lokalen bewegingsonderwijs is nader inzicht nodig in het aantal lokalen en de staat van onderhoud daarvan.

Conclusie: Nader onderzoek naar de consequenties van de decentralisatie voor de in pandige gymlokalen is dringend gewenst.

Aanbeveling 13: Voor de gymlokalen dient te worden bepaald hoe gaan om te gaan met gymlokalen die in pandig gerealiseerd zijn. Dat vraagt in ieder geval blijvende afstemming met de betreffende school. Verder dient het beeld op tafel te komen van lokalen bewegingsonderwijs en de staat van onderhoud hiervan. En in relatie daarmee de eventuele vermeerdering van uren bewegingsonderwijs en de dan noodzakelijke uitbreiding van lokalen bewegingsonderwijs.

4.6 Renovatie versus nieuwbouw

De VNG wijst op de onduidelijke status van renovatie. De VNG interpreteert de wetgeving zo, dat renovatie ook overgeheveld wordt naar bevoegde gezagsorganen. Zij verwacht dat hierover discussie kan ontstaan tussen gemeente en bevoegd gezag, met name als de keuze tussen renovatie en nieuwbouw aan de orde is.

Renovatie is niet apart opgenomen in de Wet noch in de modelverordening van de VNG. De reden daarvoor is dat het begrip niet eenduidig is te definiëren. In de praktijk is renovatie een tussenvorm tussen groot onderhoud/aanpassingen aan het gebouw enerzijds (na de overheveling voor rekening van het bevoegd gezag) en nieuwbouw anderzijds (is en blijft voor rekening van de gemeente). Renovatie kent bovendien vele vormen: soms wordt een gebouw volledig opgeknapt, aangepast aan de moderne eisen en kan het gebouw weer 20 jaar mee. Soms betreft renovatie slechts energiebesparende maatregelen, zoals het plaatsen van dubbel glas. Omdat renovatie zo lastig is te definiëren, is het niet haalbaar om op Rijksniveau een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en bevoegd gezag vast te leggen. Dit is de reden dat renovatie niet in wetgeving in formele zin vastgelegd wordt, maar dat er ruimte gelaten wordt voor het gesprek op lokaal niveau. Beide partijen kunnen in goed overleg gezamenlijk kiezen voor renovatie. Dan zal tevens in gezamenlijk overleg een kostenverdeling moeten worden gemaakt: wat spaart het bevoegd gezag uit aan groot onderhoud, wat bespaart de gemeente door de relatief goedkopere renovatie in plaats van nieuwbouw?"

Bevindingen: De verantwoordelijkheid voor renovatie ligt niet uitdrukkelijk bij de gemeente of het schoolbestuur. Omdat renovatie niet als aparte voorziening is opgenomen in de onderwijswetten. De gemeente en de schoolbesturen zullen in voorkomende gevallen in goede verstandhouding tot een redelijk vergelijk moeten komen over de verdeling van de kosten en een eventuele keuze tussen renovatie en nieuwbouw.

Conclusies: De keuze tussen renovatie en onderhoud is een lastig punt dat toch nog tot een intensief en langdurig overleg tussen de schoolbesturen en de gemeente zal leiden.

Aanbeveling 14: Voor de toekomstige invulling van de zorgplicht (ic de verantwoordelijkheid) voor renovatie dient nader beleid en instrumentarium te worden ontwikkeld, uiteraard in nauw overleg met de schoolbesturen. De landelijke tendensen vormen hierbij de leidraad.

4.7 Financiële consequenties

Er ligt voor alle basisscholen in Haarlem een MJOP, dat tot en met 2031 in beeld brengt wat op welk moment tegen welke kosten onderhouden moet worden. De staat van het huidig onderhoud en het toekomstig onderhoud zou daarmee niet meer betwist moeten (kunnen) worden.

Binnen de onderwijsbegroting zijn de volgende middelen beschikbaar voor onderhoud:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Onderhoud onderwijs	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000
Functionele aanpassingen	800.000	800.000	800.000	800.000	800.000	0
Totaal	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	400.000

Inclusief functionele aanpassingen is jaarlijks € 1.200.000 beschikbaar voor onderhoud. Exclusief functionele aanpassingen besteedt de gemeente ongeveer € 400.000 aan onderhoud.

Budget functionele aanpassingen

Bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is een bedrag (“alternatieve bruidsschat”) van € 8.000.000 voor functionele aanpassingen beschikbaar gesteld. In overleg met het onderwijs is dit bedrag in 10 termijnen van € 800.000 (tot en met 2018) beschikbaar. Op grond van de verordening financiële en materiële gelijkstelling wordt het bedrag jaarlijks aan de scholen toegekend (zie bijlage 1, verordening). Scholen kunnen hiervoor onderhoud (of beter onderhoud) uitvoeren. De middelen voor de functionele aanpassingen zijn tot en met 2018 beschikbaar, daarna is er geen budget meer. In jaar 1 van de regeling hebben de scholen geen beroep op de regeling gedaan en is een bedrag van € 800.000 vrijgevallen ten gunste van het rekeningresultaat (hierover is nog altijd discussie met het onderwijs). In 2011 is in het kader van de bezuinigingen eenmalig € 800.000 bezuinigd op het budget (in overeenstemming met het onderwijs).

De onderhoudsramingen voor 2013 en 2014 zijn fors. In ieder geval fors hoger dan het beschikbare budget voor onderhoud en ook fors hoger dan de (geraamde) uitgaven voor de komende jaren.

Altijd nadeelgemeente

De wetswijziging leidt tot een uitname AU van € 1.600.000 en het vervallen van de verantwoordelijkheid voor onderhoud (maximaal beschikbaar tot € 1.200.000, na 2018 € 400.000). Kortom, de gemeente heeft hoe dan ook een fors nadeel als gevolg van deze wetswijziging.

Meerjarig te weinig beschikbaar voor onderhoud

Uit de MJOP's onderhoud onderwijs blijkt dat er gemiddeld € 1.000.000 per jaar beschikbaar moet zijn voor het onderhoud. Kortom, zonder wetswijziging was een verhoging van het budget ook noodzakelijk geweest. Hierin is nog geen rekening gehouden met het “uitgestelde” onderhoud 2012-2014 omdat in die jaren de budgetten niet toereikend zijn om al het onderhoud te verrichten.

Budget functionele aanpassingen is onderhoud

Op grond van de Verordening Materiële en Financiële gelijkstelling kan geconcludeerd worden dat de middelen voor “functionele aanpassingen”, tot en met 2018 jaarlijks € 800.000, als middelen voor

onderhoud beschouwd kunnen worden. Vanuit dat perspectief kan het bedrag meegenomen worden in de consequenties van de wetswijziging: i.c. het bedrag kan vrijvallen omdat de gemeente vanaf 1 januari 2015 geen (financiële) verplichting voor het onderhoud meer heeft.

Dit neemt niet weg dat met de schoolbesturen afspraken zijn gemaakt over deze middelen (meerjarig beschikbaar stellen in plaats van een bedrag ineens) én dat al 2 tranches niet beschikbaar zijn gesteld. Een gevoelig punt.

Onderhoudsplicht bewegingsonderwijs

De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van lokalen voor bewegingsonderwijs blijft ongewijzigd: de gemeente is daarvoor verantwoordelijk. Voor het vervullen van deze verantwoordelijkheid blijven dus middelen binnen de onderwijsbegroting noodzakelijk. Het vraagt nader onderzoek om hoeveel objecten het hier gaat en hoeveel middelen hier voor nodig zijn. Een deel van het bewegingsonderwijs vindt plaats op locaties die niet aan een school verbonden zijn. Beheer en onderhoud van deze locaties loopt via sport/SRO

Op basis van de uitname en beschikbare middelen ontstaan de volgende scenario's, die overigens in elk scenario tot een nadeel voor de gemeentebegroting leiden:

Scenario 1. Functionele aanpassingen niet beschikbaar voor onderhoud	2015	2016	2017	2018	2019
Uitname AU	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Vrijval middelen onderhoud	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000	-400.000
Nadeel begroting	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Scenario 2. Functionele aanpassingen beschikbaar voor onderhoud (tot en met 2018! Daarna altijd scenario 1)	2015	2016	2017	2018	2019
Uitname AU	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Vrijval middelen onderhoud	-1.200.000	-1.200.000	-1.200.000	-1.200.000	-400.000
Nadeel begroting	400.000	400.000	400.000	400.000	1.200.000
Scenario 3. Functionele aanpassingen voor de helft beschikbaar voor onderhoud (tot en met 2018! Daarna altijd scenario 1)	2015	2016	2017	2018	2019
Uitname AU	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Vrijval middelen onderhoud	-800.000	-800.000	-800.000	-800.000	-400.000
Nadeel begroting	800.000	800.000	800.000	800.000	1.200.000

Per saldo ontstaat als gevolg van de wetswijziging hoe dan ook een nadeel voor de gemeentebegroting. De vraag is welke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden om dit nadeel te beperken/weg te werken. In bijlage 2 is het totaaloverzicht van uitgaven (raming en werkelijk) op het domein onderwijshuisvesting opgenomen (voor 2013 tot en met oktober 2013). Daaruit blijkt dat:

- De overige budgetten volledig besteed worden;
- De bulk van uitgaven meerjarig vast zit in kapitaallasten

Het treffen van maatregelen binnen het domein onderwijshuisvesting ter dekking van het nadeel uitname onderhoud daarmee feitelijk niet mogelijk is.

Bevindingen: Uitgaande van een reëel onderhoudsprogramma betekent het niet-uitgeven dat onvermijdelijke uitgaven doorgeschoven worden. Daarmee ontstaat het risico van uitgesteld onderhoud en het voortuitschuiven van regulier onderhoud

Conclusie: Inclusief functionele aanpassingen besteedt de gemeente op dit moment jaarlijks ongeveer € 1.200.000 aan onderhoud. Exclusief functionele aanpassingen besteedt de gemeente ongeveer € 400.000 aan onderhoud. De wetswijziging leidt tot een uitname van € 1.600.000 (en het vervallen van de verantwoordelijkheid).

Kortom, de gemeente heeft een fors nadeel als gevolg van deze wetswijziging. Ter verzachting van de pijn kan gesteld worden dat zonder wetswijziging en op basis van de MJOP's jaarlijks € 1.000.000 voor onderhoud beschikbaar zou moeten zijn; daarvoor had de onderwijsbegroting ook verhoogd moeten worden. Gelet op de aanstaande overdracht is het de vraag hoe hier mee om te gaan. Binnen de gemeentebegroting heeft het niet zo heel veel zin een "reserve onderhoud onderwijshuisvesting" te treffen.

5. ORGANISATIE EN INRICHTING ONDERWIJSHUISVESTING

In het kader van deze rapportage is ook gekeken naar de manier waarop Haarlem de organisatie en inrichting van Onderwijshuisvesting vormgeeft. Om het hoofd te kunnen bieden aan de dynamiek – om effectief om te kunnen gaan met risico's en het onverwachte – is een duidelijke en efficiënte interne organisatie van belang. Onderwijshuisvesting is een dynamisch beleidsveld, zowel vanwege de combinatie tussen onderwerpen (onderwijs, vastgoed, stedelijke ontwikkeling en demografie) als de juridische en financiële aspecten (er zijn grote bedragen mee gemoeid). Het gaat om stenen, om veel geld, maar ook om kwaliteit, leefbaarheid en welzijn.

5.1 Algemeen

5.2 Algemeen

De uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek zijn met name voor de organisatie van belang. Een en ander leidt tot een aantal verbeterpunten voor de organisatie en inrichting van Onderwijshuisvesting in Haarlem. Deze verbeterpunten vormen concrete handvatten voor optimalisatie van de werkprocessen en de organisatie.

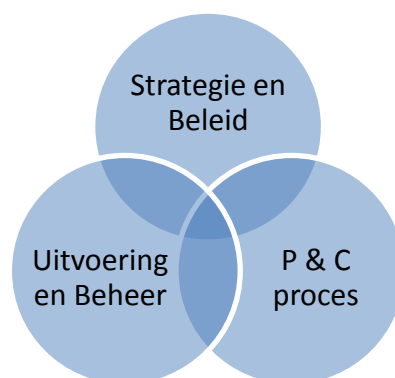
Voor een inzicht in de processen is het procesboek toegevoegd. Hierin wordt een combinatie gemaakt van al bestaande procesbeschrijvingen (uit 2009 en 2010), aangevuld met huidige inzichten en werkwijzen.

5.3 Clusters van taken

Het beleidsveld van Onderwijshuisvesting is veelomvattend. Aan de ene kant gaat het om een strategisch niveau. Taken zijn gerelateerd aan de lange termijn (beleid ontwikkelen, veranderingen in wet- en regelgeving volgen en implementeren, nieuwe verordeningen opstellen) en politiek-bestuurlijke advisering (bestuurlijke besluitvorming coördineren, beantwoorden bestuurlijke of raadvragen, afhandelen bezwaar en beroep). Dit omvat vooral taken omtrent strategie en beleid; het eerste cluster.

Aan de andere kant gaat het om een tactisch en operationeel niveau. Deze taken zijn gerelateerd aan uitvoerende (bijv. inroosteren klokuren, begeleiden verbouwingen en nieuwbouw) en beheersmatige onderdelen (bijv. facturatie medegebruik, afhandelen schades). Dit omvat vooral taken omtrent uitvoering en beheer van gestelde beleidsuitgangspunten; het tweede cluster.

Dwars door deze twee clusters lopen taken omtrent financiën en budgettering. Bij strategie en beleid zit een financieel beheersmatig deel: meerjarig budgetbeheer, meerjarige planning van uitgaven (met name investeringen) en monitoring van dekking en uitputting. Bij uitvoering en beheer gaat het om financieel-administratieve taken zoals facturering. De bekostiging van onderwijshuisvesting is veelzijdig en loopt deels via het Investeringsplan, deels via de Programmabegroting. Omdat de financiën (en sturing daarop) omvangrijk is, benoemen we deze taken hier als een apart cluster, P&C proces.



Uiteraard staan deze clusters niet op zichzelf. Wat in het ene cluster wordt geïnitieerd of bedacht, moet in het andere cluster worden uitgevoerd.

5.4 Cluster Strategie en Beleid

In het cluster strategie en beleid vallen vooral taken die strategisch, bestuurlijk en adviserend van aard zijn. (beleidsvormende nota's, aanpassen van verordeningen inclusief overall coördinatie van het beleidsveld). In de vorige hoofdstukken zijn al het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO) en Meerjaren Onderhoudsplan genoemd die beiden de belangrijkste componenten van het cluster vormen. Daarnaast zijn er meer incidentele onderwerpen zoals wetswijzigingen doorvoeren en bezwaar en beroep afhandelen. Binnen het cluster speelt ook advisering aan politiek en bestuur (ingaan op vragen, actualiteiten et cetera) de grootste rol.

Bevindingen: Uit het onderzoek blijkt onder meer dat naast de structurele advisering aan politiek en bestuur, de meer incident-gedreven advisering op raadvragen veel aandacht vraagt. Ook vergt het contact met de schoolbesturen (bijvoorbeeld onderhandeling over budget voor onderhoud en het niet te voeren onderhoud) de nodige tijd. Er is sprake van een grote politieke druk op een aantal dossiers Onderwijshuisvesting. Een juiste balans daarbij is nodig tussen de aandacht die wordt gegeven aan reactief handelen op knelpunten en de aandacht voor het proactief handelen op lange termijn. Met dit laatste wordt bedoeld de strategische, integrale beleidsontwikkeling op langere termijn. Met strategisch wordt dan bedoeld toekomstgericht; ingaand op ontwikkelingen en trends van verschillende domeinen (ruimte, wonen, demografie) die van invloed zijn op de capaciteitsbehoefte; focus op het langere termijn aspect. Met integraal wordt dan bedoeld afstemming met vooral ruimtelijke en vastgoedontwikkelingen; het multifunctionele karakter van gebouwen met het oog op toekomstig gebruik; verbinding met onderhouds- en vernieuwingsopgaven.

Conclusies: De balans tussen strategisch en uitvoerend werk is niet optimaal. Het SHO zou het strategisch instrument bij uitstek kunnen zijn. Uit de analyse blijkt echter dat het SHO in de huidige werkwijze vooral ingaat op de uitvoering. Hoe verdelen we onze beschikbare middelen over de schoolbesturen en in welke wijken? Welke investeringen maken we anders dan voorheen afgesproken? Strategische elementen zitten er wel in, maar zijn nog onvoldoende uitgewerkt met minder focus op lange termijn ontwikkelingen. (mede in relatie tot ruimtelijke en gebiedsopgaven)

Aanbeveling 15: Geadviseerd wordt om het SHO door te ontwikkelen naar een integraal strategisch lange termijnplan met als doel als gemeente proactief te kunnen handelen en te kunnen inspelen op ontwikkelingen op zowel onderwijsvoorzieningen als andere maatschappelijke (vastgoed)behoeften. Dit aanscherpen van het SHO kan prima worden gecombineerd met de stelselwijzing, waardoor er een vermindering optreedt voor de operationele taken, zodat meer aandacht worden gegeven aan de strategische elementen van het onderwijshuisvestingsdossier.

De doorontwikkeling houdt in dat er niet jaarlijks een nieuw SHO nodig is maar bijvoorbeeld vierjaarlijks een strategisch lange termijnplan wordt vastgesteld en jaarlijks een uitvoeringsplan, financieel vertaald in het Investeringsplan. De verbinding met onderhoudsplannen is daarbij essentieel.

5.5 Cluster Uitvoering en Beheer

Het cluster uitvoering en beheer omvat de tactische en operationele taken van onderwijshuisvesting. Het betreft zogenaamde accounthouderstaken. Veel is gereguleerd via verordeningen en nota's. Het is vaak een administratief en/of financieel proces, maar ook onderhouds- en bouwprojecten

(uitvoering van het SHO) vallen onder dit cluster. Zie voor een gedetailleerde beschrijvingen van de processen het in als bijlage bijgevoegd procesboek.

Bevindingen: Tot uitvoering worden gerekend de werkzaamheden verband houdend met het afhandelen van schades aan, met het onderhoud van, met het medegebruik van en met de overdracht van schoolgebouwen. Tenslotte valt ook het verstrekken van bijdragen aan de scholen voor de OZB lasten onder deze categorie.

Beheer strekt zich uit over de volgende elementen: klokuren (om bewegingsonderwijs mogelijk te maken), tijdelijke huisvesting, functionele aanpassingen en uitvoering SHO (uitbreiding en vervangende nieuwbouw).

Wat opvalt in het gehele cluster is het karakter van de processen: veel standaardprocessen, deels incidenteel en deels regulier. Bij een aantal processen geven veel verschillende wetgeving, beleidsregels en nota's invulling aan de uitvoering. De vraag is of dit bijdraagt aan duidelijkheid en overzichtelijkheid (zowel intern als extern) in de uitvoering. Een kritische blik op de nut en noodzaak van het naast elkaar bestaan van deze richtlijnen lijkt op zijn plaats, met als doel integraliteit en versimpeling. Ook zijn veel nota's en verordeningen al een aantal jaar oud (2006, 2008) en door veranderende omstandigheden, zoals de komende stelselwijziging, toe aan een update. Winst is te behalen door de werkprocessen verder te verzakelijken aan te scherpen. Een recent voorbeeld daarvan is het protocol en een intern proces die zijn opgesteld ten behoeve van de overdracht van schoolpanden².

Projecten omtrent de **uitbreiding en vervangende nieuwbouw** van schoolgebouwen worden steeds meer gestroomlijnd. De laatste jaren is in sturing op budgetten en verantwoording een verzakelijking ingezet. Daarom is er continue overleg tussen schoolbesturen (als bouwheer) en de gemeente (als financier) over het binnen budget blijven van de plannen. Er is verder nog een aantal onderdelen die aandacht behoeft. Zo dient duidelijk te zijn welke afspraken er gemaakt worden over voortgang, tussentijdse verandering en budgetoverschrijding.

Bij het onderdeel **onderhoud** verandert door de stelselwijziging de rol van de gemeente in relatie tot het onderhoud van onderwijsvoorzieningen. De gemeente houdt een groot belang bij en algehele verantwoordelijkheid voor goed onderhouden voorzieningen. Wie kan de gemeente op welk moment aanspreken als onderhoud niet goed is gepleegd en de gemeente het pand terugkrijgt met veel achterstallig werk? De rol van de gemeente zal naar verwachting daarin vooral op inspectie liggen: houden schoolbesturen zich aan de afspraken om NEN2767 conditiemeting 3 (sober en doelmatig) te onderhouden?

Er lijken zich geen grote problemen voor te doen bij de **schadeafhandeling**. Desalniettemin is efficiency winst te behalen. Daarbij is wel van belang welke sturingsfilosofie wordt gehanteerd. Gaan we uit van vertrouwen, dan kan een steekproefsgewijze aanpak en kwartaalafrekening haalbaar en gewenst zijn. Dit kan de lastendruk aan administratieve kant verminderen en planbaar maken gedurende het jaar. Willen we een grotere en continue vorm van controle waarbij elke schademelding direct wordt getoetst, dan is het belangrijk schoolbesturen daar in mee te nemen en wellicht strakker aan te sturen zodat nota's niet achteraf nog worden ingediend.

² Vaststellen protocol overdracht schoolgebouwen B&W 5 november 2013 (2013/432029)

Voor de **OZB** is de gemeente zowel heffingsinstantie (via Cosensus) als betaler (via de scholen). In de praktijk blijken beide elementen onvoldoende op elkaar aan te sluiten, waardoor er verschillen ontstaan. Door betere afstemming aan de voorkant (tarieven en budgetsamenstelling) kunnen de huidige problemen worden tenietgedaan. Ook meer inzicht nodig in volledigheid, juistheid en tijdigheid van OZB-aanslagen. We worden (ook dit jaar weer) verrast door OZB-aanslagen

Tijdelijke huisvesting betekent dat een schoolbestuur, naast of in plaats van, hun bestaande pand extra lokalen nodig heeft. Dit kan zijn omdat ze structureel gegroeid zijn en daarom huisvesting nodig hebben. Van daaruit kan worden toegewerkt naar een permanente huisvestingsoplossing. Het kan ook zijn vanwege verbouwing of uitbreiding van het bestaande schoolgebouw waardoor leerlingen tijdelijk elders ondergebracht moeten worden. Vanwege dit karakter lijkt integratie in SHO een belangrijke optie. Integratie van tijdelijke huisvesting in het SHO zorgt voor een verbinding tussen deze elementen. Immers als er een verbouwing voor een schoolgebouw staat gepland komt hier vaak een vorm van tijdelijke huisvesting bij kijken. Tijdelijke huisvesting is daarmee ten dele voorspelbaar. Door dit op te nemen in het SHO wordt hier rekening mee gehouden. De financiering is dan niet geregeld in het IP. De financiering van tijdelijke huisvesting maakt onderdeel uit van de gemeentelijke exploitatie.

Conclusies: In eerste instantie lijken er geen acute problemen te zijn in de inrichting van de processen. Dat neemt niet weg dat er op een aantal onderdelen verbetermogelijkheden zijn om (nog) meer het proactieve en controlerende vermogen te vergroten. Ook kunnen er – in het licht van de beschikbare formatie - keuzes worden gemaakt over waar bepaalde taken intern (of extern) anders kunnen worden belegd. De analyse leert dat er een aantal componenten zijn die aandacht vragen ('urgent' zijn). Daarbij gaat het met name om het verzakelijken van de uitvoering SHO, nl het verder verzakelijken en vereenvoudigen van de toetsing en beheersing van bouwprojecten.

De analyse van processen en taken in uitvoering en beheer leidt tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 16a: Voor het hele cluster geldt dat eenduidigheid moet worden gecreëerd tussen de verschillende lokale verordeningen en nota's.

Aanbeveling 16b: De uitvoering van het SHO moet verder worden verzakelijkt. Denk daarbij aan dossiervorming, voortgang en verantwoording. Ook is er een aantal alternatieve mogelijkheden voor het organiseren van de meer financieel-administratieve processen die onderzocht kunnen worden op haalbaarheid en wenselijkheid.

Aanbeveling 16c: Voor het buitenonderhoud dient invulling te worden gegeven aan de (inspectie)rol in verband met het controleren van kwaliteit van onderhoud schoolbesturen. 2014 is een overgangsjaar, waarin ook organisatorisch op deze rol moet worden geanticipeerd.

Aanbeveling 16d: Er is een efficiëncyslag nodig voor het onderdeel schademeldingen. Winst te behalen in afspraken met schoolbesturen. Kennen zij instructies voldoende of is een nieuw protocol gewenst? Daarbij kan aandacht zijn voor het strakker stellen van termijnen voor melding van schoolbesturen (mede door kwartaalafspraken).

Aanbeveling 16e: Het interne OZB proces vraag om te worden gestroomlijnd. Gekeken kan worden of er in de systemen van de gemeente een meer expliciete koppeling gemaakt kan worden tussen de inkomsten en uitgaven op het gebied van OZB.

Aanbeveling 16f: Tijdelijke huisvesting zal moeten worden geïntegreerd in het SHO. Integratie van tijdelijke huisvesting in het SHO zorgt voor een verbinding tussen deze elementen. Immers als er een verbouwing voor een schoolgebouw staat gepland komt hier vaak een vorm van tijdelijke huisvesting bij kijken. Tijdelijke huisvesting is daarmee ten dele voorspelbaar. Door dit op te nemen in het SHO wordt hier rekening mee gehouden.

5.6 Cluster Planning & Control

Binnen het planning en control proces (o.a. budgetbeheer) wordt financieel gestuurd tussen het Investeringsplan en de Programmabegroting (of exploitatie). De investeringen die worden gedaan voor nieuwbouw en verbouw worden verwerkt in en beschikbaar gesteld uit het Investeringsplan. In de exploitatie zitten alle budgetten van de uitvoerende en beheersmatige taken (zoals onderhoud, tijdelijke huur, klokuren en schades). Het gehele planning en control proces gaat over taken als actualisatie van het IP, beraps, hardcloses, Kadernota. Maar ook over het in beeld brengen en vertalen van implicaties van beleidsverandering voor de ramingen, kredietuitputting. Tenslotte is het ook van belang meer zicht te geven in de exploitatie-effecten van (voorgenomen) plannen. Immers, een investering in een school leidt uiteindelijk ook tot beheer en beheerkosten, zoals onderhoud en OZB. Die vaste componenten moeten ook tijdig geraamd worden om overschrijdingen te voorkomen.

Bevindingen: De afgelopen tijd zijn er op een aantal posten overschrijdingen geweest – die vaak onvermijdbaar waren – waarop budgetwijzigingen moesten worden gemeld bij de raad. Gecombineerd met de aandacht voor tussentijds aanpassingen van begrotingen is het van belang het budgetbeheer goed op orde te hebben.

Bij het proces omtrent planning en control spelen meerdere taken een rol, die veelal op elkaar ingrijpen. Het gaat bijvoorbeeld over het openstellen van kredieten vanuit het Investeringsplan, maar op termijn zitten hier ook structurele kosten uit de exploitatie aan verbonden. Bijvoorbeeld voor kapitaallasten, OZB lasten en klokurenvergoeding. Uitbreiding leidt bijvoorbeeld tot een hogere OZB last. Bij nieuwbouw en uitbreiding wordt inmiddels (indien nodig) ook rekening gehouden met 1e inrichting.

Er zit ook een sterke link tussen de financiële componenten uit P&C en de inhoudelijke elementen van bijvoorbeeld het SHO of onderhandeling over bouwkredieten. Deze beleidstrategische onderdelen zijn nauw verbonden met het inzicht in kredietuitputting, budgetontwikkeling en meldingen. Het Investeringsplan wordt jaarlijks aangepast op basis van informatie uit de verantwoordelijke afdelingen. Afgelopen jaar heeft er geen actualisatie van het SHO plaatsgevonden, en daarmee ook geen geïntegreerde aanpassing van het Investeringsplan. Er moet toch met kredieten worden geschoven, en daardoor wordt er nu gewerkt aan losse aanpassing van kredieten. Dit leidt tot een aantal losse besluiten in korte tijd zonder totaaloverzicht. Het wordt hierdoor lastig om het overall plaatje in zicht te houden: kloppen alle verschuivingen nog met het totaalbeeld?

Conclusies: Een betere afstemming en bewustwording van de rolverdeling zijn voorwaarden voor een adequate sturing.

Aanbevelingen cluster P&C

Aanbeveling 17a: Afstemming tussen betrokken organisatieonderdelen versterken. Door de afstemming te versterken en wederzijds aan te geven wanneer er veranderingen optreden of zich onverwachte zaken voordoen kan het planning en control proces versterkt worden.

Aanbeveling 17b: Versterken financieel inzicht bij besluitvorming. Bij het beschikbaar stellen van kredieten voor nieuwbouw en uitbreiding moet altijd een overzicht worden gegeven wat dit betekent voor de toekomstige structurele lasten in de exploitatie (o.a. OZB, kapitaallasten, klokuren etc). Ook moet meteen verplichte kosten als 1e inrichting worden vermeld.

Aanbeveling 17c: Geïntegreerde aanpassing investeringen. (link met actualisatie SHO). Wijzigingen in het investeringsplan moeten in één keer worden gedaan.

Aanbeveling 17d: Kennis en kunde financiële systemen. Heldere afspraken over budgettaire verantwoordelijkheden en wijzigingen zijn essentieel voor een goed planning en control proces

6. AANBEVELINGEN UITGEWERKT IN ACTIES

6.1 Acties

A. Strategisch Huisvestingsplan (SHO) en juridisch instrumentarium

A1. Kaderstelling

Doelstelling

Het SHO moet het strategisch instrument bij uitstek worden. Meer inzicht hoe de beschikbare middelen over de schoolbesturen en de wijken worden verdeeld. Met meer focus op lange termijn ontwikkelingen. (mede in relatie tot ruimtelijke en gebiedsopgaven) Het SHO wordt daarom doorontwikkeld naar een integraal lange termijnplan met vertaling naar de gebiedsprogramma's

Acties		Resultaat		
1	Opstellen hernieuwd SHO	JOS	SHO 2015-2020	Nov 2014

A2. Harmonisatie regelgeving onderwijshuisvesting

Doelstelling

De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009, de Verordening Materiële en Financiële gelijkstelling en de aan de onderwijshuisvesting verwante beleidskaders dienen mede in het licht van de stelselwijziging te worden geactualiseerd. Dit betekent opschonen en harmoniseren.

Acties		Resultaat		
2	Wijzigingsvoorstellen opstellen	JOS	Bestuursbesluiten	Sep 2014

A3. Toepassing SHO

Doelstelling

De uitvoering van het SHO dient (verder) te worden gestructureerd en verzakelijkt. Dat betekent strakker toezien op het nakomen van afspraken en termijnen. (zie ook onderdeel C: processen en organisatie)

Acties		Resultaat		
3	SHO jaarlijkse update	JOS	Vastgelegd in werkplannen	continu

B. Buitenonderhoud en aanpassingen schoolgebouwen (decentralisatie)

B1. Het Asset rapport

Doelstelling

Op basis van het Assetrapport is per schoolgebouw een conditiemeting uitgevoerd en, op grond daarvan, een meerjarenplan onderhoud (MJOP) opgesteld. Op dit onderzoek is intern een

analyse uitgevoerd. Het is wenselijk om nog een aantal aspecten te checken (om een compleet beeld te krijgen) en op de analyse een second opinion te laten uitvoeren.

Acties			Resultaat	
4	Check uitvoeren	CC- JOS	analyserapport	Mei 2014
5	Second opinion uitzetten	CC	Rapport van bevindingen	Mei 2014

B2. De meerjaren onderhoudsplannen (MJOP's): de staat van onderhoud en de reikwijdte van het over te dragen onderhoud.

Doelstelling

Ter voorbereiding van de overdracht aan de schoolbesturen moet duidelijkheid worden verschaft over de staat van onderhoud per 31-12-2014.

De decentralisatie verandert niets aan de verantwoordelijkheden voor het onderhoud van gymlokalen. Aanpassing van en buitenonderhoud aan deze lokalen blijft de verantwoordelijkheid van gemeenten. Nader onderzoek naar de consequenties van de decentralisatie voor de inpandige gymlokalen is dringend gewenst.

Acties			Resultaat	
6	Vastleggen welk delen van het onderhoud te scharen zijn onder levensverlengend onderhoud en dat mogelijk gefinancierd kan worden middels de afschrijvingsmethodiek.	JOS	Rapport	Mei 2014
7	Uitdieping van het aspect gymlokalen	JOS	Rapport	Mei 2014

B3. De overdracht aan de schoolbesturen.

Doelstelling

Als de stelselwijziging is ingevoerd vormen de de MJOP's de basis voor de schoolbesturen om al het onderhoud uit te voeren en voor de gemeente om de voortgang te kunnen monitoren. Zowel de gemeente als de schoolbesturen dienen aan elkaar te bevestigen dat voor het onderhoud voor de jaren na 2014 de MJOP's als uitgangspunt en als toetsingskader worden gehanteerd. Er van uitgaande dat onderbouwd geen sprake is van achterstallig onderhoud dienen zowel gemeente als scholen (schoolbesturen) ook dit aspect aan elkaar te bevestigen. Daarmee wordt voorkomen dat in de (nabije) toekomst onduidelijkheid ontstaat over de verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen ten aanzien van onderhoud.

Acties			Resultaat	
8	Opstellen gezamenlijke verklaring	JOS	Document	Okt 2014

B4. Monitoring onderhoud na overdracht .

Doelstelling

De gemeente houdt een groot belang bij en algehele verantwoordelijkheid voor goed onderhouden voorzieningen. Wie kan de gemeente op welk moment aanspreken als onderhoud niet goed is gepleegd en de gemeente het pand terugkrijgt met veel achterstallig werk? De rol van de gemeente zal naar verwachting daarin vooral op inspectie liggen: houden schoolbesturen zich aan de afspraken om de gebouwen sober en doelmatig te onderhouden?

Acties		Resultaat		
9	Opstellen beleid en uitvoering voor de kwaliteitsbewaking	JOS	Beslisdocument	Nov 2014
10	Overeenstemming met de schoolbesturen	JOS	Set van afspraken	Nov 2014
11	Inspecties uitvoeren	JOS	Inzicht	Van 2015 continu

C. Processen en organisatie

C1. P&C cyclus

Doelstelling

Er is een sterke link tussen de financiële componenten uit P&C en de inhoudelijke elementen van bijvoorbeeld het SHO of onderhandeling over bouwkredieten. Deze beleidstrategische onderdelen zijn nauw verbonden met het inzicht in kredietuitputting, budgetontwikkeling en meldingen. Aansluiting op / inpassing in de P&C is daarom het uitgangspunt.

Acties		Resultaat		
12	Benoemen activiteiten en verantwoordelijken, gelinkt aan de P&C cyclus Uitgangspunten: - Onderlinge afstemming versterken - Heldere afspraken over budgettaire verantwoordelijkheden	JOS BB CC	Spoorboekje onderwijshuisvesting	Mei 2014
13	Versterken financieel inzicht bij besluitvorming	JOS BB CC	Aangepast format besluitvorming	Mei 2014
14	Aanpassingen investeringen integreren met investeringsplan	JOS BB CC	Investeringsplan	Sep 2014

C2. Processen en taken in uitvoering en beheer

Doelstelling

Op een aantal onderdelen zijn er verbetermogelijkheden om (nog) meer het proactieve en controlerende vermogen te vergroten. Door bijvoorbeeld bij tijdelijke huisvesting de afstemming te versterken en wederzijds aan te geven wanneer er veranderingen optreden of zich onverwachte zaken voordoen kan het planning en control proces versterkt worden.

Acties			Resultaat	
15	Een efficiencyslag toepassen voor het onderdeel schademeldingen.	JOS Vastgoed	procesbeschrijving	Okt 2014
16	Het interne OZB proces stroomlijnen	JOS CC	procesbeschrijving	Okt 2014
17	Tijdelijke huisvesting (inhoudelijke) integreren in het SHO.	JOS	procesbeschrijving	Sep 2014
18	Verzakelijken SHO (zie ook A 3)	JOS	Voorstel dat ingaat op dossiervorming, voortgang en verantwoording	Sep 2014

C3. Formatie inzet

Doelstelling

De verbetervoorstellen aanpakken en realiseren betekent aanpassingen plegen in werkwijzen en (kwalitatieve) taakverdeling met voldoende ruimte en focus voor de versterking van de strategische elementen van het werkpakket. Het werkjaarplan van de werk unit dient daar invulling aan te geven.

Acties		Resultaat		
19	Actualiseren formatie inzet o.b.v. analyse huidige bezetting en anticiperen op nieuwe situatie	JOS	Aangepast jaarplan	Nov 2014