

Collegebesluit

Onderwerp: Onderzoeken Onderwijshuisvesting

Reg. Nummer: 2014/171014

1. Inleiding

In de begroting worden jaarlijks onderwerpen genoemd die op doelmatigheid en doeltreffendheid onderzocht worden. In 2013 is in dit verband onderzocht of het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO) voldoet aan de wettelijke eisen en of de uitvoering van het SHO doelmatig- en doeltreffend is.

Separaat aan dit onderzoek is een onderzoek naar de diverse aspecten rondom onderwijshuisvesting uitgevoerd door Stadszaken, omdat het kabinet voornemens is 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.

Vanwege de samenhang tussen beide rapportages worden deze gelijktijdig ter besluitvorming voorgelegd.

2. Besluitpunten college

1. Het college stelt het rapport van het onderzoek ex art 213a Gemeentewet naar de onderwijshuisvesting vast.
2. Het college stelt de Rapportage Onderwijshuisvesting vast.
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
4. De betrokkenen worden geïnformeerd.
5. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur (213a Onderzoek).
6. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Samenleving (Rapportage Onderwijshuisvesting).

3. Beoogd resultaat

Onderzoeken ex art 213a beogen de uitvoering van vastgesteld beleid efficiënter en goedkoper te laten verlopen. Met dit besluit geven B&W aan het rapport gezien te hebben en de aanbevelingen over te nemen, zodat verbeteringen in het beleidsproces aangebracht kunnen worden.

De Rapportage Onderwijshuisvesting geeft antwoord op welke wijze in Haarlem invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken omtrent onderwijshuisvesting. De antwoorden hebben betrekking op financiën, de reikwijdte van de zorgplicht (wetgeving) en de efficiëntie van de eigen organisatorische processen. Tevens wordt aangegeven de financiële gevolgen van de stelselwijziging en de uitname uit het gemeentefonds als gevolg van de motie Buma.

4. Argumenten

Uit het 213a onderzoek Onderwijshuisvesting komen de volgende elementen naar voren:

- *Het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO)*

Het SHO is een zinvol instrument om in overleg met de schoolbesturen invulling te geven aan de gemeentelijke taken. De wijze waarop dit in de organisatie is belegd is te kwetsbaar en voor verbetering vatbaar. Doordat het SHO wordt opgesteld in overleg met en mede ondertekend wordt door de schoolbesturen is het draagvlak optimaal.

De leerlingprognoses, die de basis vormen voor de behoeftebepaling van onderwijshuisvesting, geeft een statistisch betrouwbaar beeld. In de praktijk kunnen afwijkingen op schoolniveau toch gevolgen hebben en moeilijk(er) op te lossen zijn.

Op een aantal aspecten kan de doelmatigheid van het SHO (verder) verbeterd worden, resulterend in de volgende aanbevelingen (op hoofdlijnen):

1. Nieuw op te stellen verordeningen moeten zoveel mogelijk aansluiten op de VNG-modelverordeningen.
2. Zowel opstellen als uitvoeren van het SHO wordt door één medewerker uitgevoerd. Dit is kwetsbaar en vanuit functiescheiding niet wenselijk:
 - a. Voor beide aspecten is verschillende kennis en kunde nodig.
 - b. Het is eenvoudiger met name tijdens de ontwerpfasen kostenopdrijvende elementen te onderkennen en bij te dragen aan kostenbeheersing.
3. Aanbevolen wordt de normbedragen in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem te actualiseren, omdat deze normbedragen als richtlijn voor de kosten gehanteerd worden.
4. In de bijlage van het SHO is een overzicht opgenomen waaruit de bezettingsgraad en bijbehorende ruimtebehoefte blijkt. In dit overzicht ontbreken bij het voortgezet onderwijs nog behoorlijk wat gegevens. Het verdient aanbeveling het overzicht te complementeren, zodat een zorgvuldige afweging gemaakt kan worden.
5. Naast de schoolbesturen zijn de leerlingen en hun ouders belangrijke belanghebbenden bij voldoende onderwijshuisvesting, zodat regelmatig en begrijpelijk communiceren over het onderwijshuisvestingsbeleid belangrijk is. Daarnaast verdient het aanbeveling te onderzoeken of en op welke wijze participatie onderdeel van de opstelling van de LEA en/of het SHO kan zijn.

De Rapportage Onderwijshuisvesting geeft op hoofdlijnen het volgende beeld:

- A. Het Strategische Huisvestingsplan Onderwijs (SHO) wordt het strategisch instrument bij uitstek voor de onderwijshuisvesting.
 - B. De Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlem 2009, de Verordening Materiële en Financiële gelijkstelling en de aan de onderwijshuisvesting verwante beleidskaders worden mede in het licht van de stelselwijziging geactualiseerd.
 - C. Ter voorbereiding van de overdracht aan de schoolbesturen van het buitenonderhoud en aanpassingen aan schoolgebouwen dienen zowel de gemeente als de schoolbesturen aan elkaar te bevestigen dat voor het onderhoud voor de jaren na 2014 de meerjarenplannen onderhoud (MJOP) als uitgangspunt en als toetsingskader worden gehanteerd.
 - D. Op het gebied van de taakuitoefening onderwijshuisvesting is winst te behalen door aanpassingen / verbeteringen te plegen in de organisatie, het proces en inrichting van de taken.
- *Het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO)*

Het SHO in de huidige werkwijze gaat vooral in op de uitvoering. Nodig is een sterkere focus op lange termijn ontwikkelingen (mede in relatie tot ruimtelijke- en gebiedsopgaven). 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 stelselwijziging, waardoor er een vermindering optreedt voor de operationele taken, zodat meer aandacht kan worden gegeven aan de strategische elementen van het onderwijshuisvestingsdossier. De doorontwikkeling houdt in dat er niet jaarlijks een nieuw SHO nodig is maar dat bijvoorbeeld vierjaarlijks een strategisch lange termijnplan wordt vastgesteld en jaarlijks een uitvoeringsplan, financieel vertaald in het Investeringsplan.

- *Het juridisch instrumentarium (verordeningen)*

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. Het juridisch instrumentarium wordt onder andere aangepast aan de veranderingen in de wetgeving.

- *Buitenonderhoud en aanpassingen schoolgebouwen (decentralisatie)*

De decentralisatie brengt geen principiële wijziging aan in het stelsel. De wet gaat per 1 januari 2015 regelen dat de vergoedingenstroom voor onderhoud en aanpassingen rechtstreeks naar de schoolbesturen gaat in plaats van naar de gemeente. In de stuurgroep zijn de consequenties met betrekking tot de verantwoordelijkheden, de financiën, de werkwijze en de gemeentelijke formatie in beeld gebracht. Ook worden aanbevelingen gedaan om de consequenties van de overdracht te verwerken. De aanbevelingen zijn onder andere het opstellen van protocollen middels het aanscherpen van werkwijzen. Het protocol overdracht schoolgebouwen is daar het eerste product van.

Ook het gemeentelijke investeringsplan met betrekking tot de onderwijshuisvesting is aangepast. Het IP 77.01 is nu transparanter en beter te beheersen.

De overheveling van het buitenonderhoud en aanpassingen aan gebouwen in het primair onderwijs gaat gepaard met een landelijke uitname van 158,8 miljoen euro uit het gemeentefonds. De inzet van de middelen in de afgelopen jaren en de consequenties van de uitname zijn door de stuurgroep in beeld gebracht. Eén conclusie met betrekking tot de financiën is dat de gemeente de vergoeding onderwijshuisvesting in het gemeentefonds ook aan de onderwijshuisvesting heeft besteed. Daarnaast is de conclusie dat door de decentralisatie van het buitenonderhoud en aanpassingen aan schoolgebouwen de gemeente een nadeel heeft. Zodra de definitieve cijfers bekend zijn (meicirculaire) wordt dit verder uitgezocht. In de bestuurlijke rapportages wordt de raad hierover geïnformeerd.

- *Processen en organisatie*

De stuurgroep beveelt aan de Planning en Control cyclus duidelijk te implementeren binnen de onderwijshuisvesting. De inhoudelijke elementen van bijvoorbeeld het SHO of onderhandeling over bouwkredieten zijn daardoor beter verbonden met het inzicht in kredietuitputting, budgetontwikkeling en meldingen.

5. Kanttekeningen

-

6. Uitvoering

Een onderzoek ex artikel 213a van de gemeentewet wordt gewoonlijk gevolgd door een verbeterplan. In dit geval zijn lopende het 213a onderzoek, aanbevelingen reeds opgepakt in het verdiepend onderzoek; de Rapportage Onderwijshuisvesting van de hoofdafdeling Stadszaken.

De samenwerking met schoolbesturen is essentieel. De beschreven vervolgacties in de Rapportage Onderwijshuisvesting dragen bij aan een goede en professionele samenwerking met de schoolbesturen.

De vervolgacties zijn neergelegd in een stappenplan voor de implementatie van de decentralisatie. De commissie Samenleving wordt geïnformeerd over de verdere uitwerking van de decentralisatie.

Tenslotte worden ook de verordeningen onderwijshuisvesting, mede naar aanleiding van het 213a onderzoek geactualiseerd en nog dit jaar ter besluitvorming voorgelegd.

7. Bijlagen

- het onderzoeksrapport 213a
- Rapportage Onderwijshuisvesting

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester