

Art 213a onderzoek

Onderwijshuisvesting Haarlem

Inhoud

Aanbevelingen en conclusies	3
Inleiding	4
1. Scholen in Haarlem	5
2. Wetgeving	6
3. Verordening.....	7
4. Lokaal Educatieve Agenda.....	8
5. Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs	11
6. Leerlingenprognose	14
7. Het financieel kader van het SHO	16
8. Normbedragen	21
9. Tenslotte	24
Bronnen	25

Aanbevelingen en conclusies

Onderwijshuisvesting is een breed terrein met vele aspecten. In dit onderzoek is voornamelijk de werkwijze rond het strategisch huisvestingsplan onderwijs (SHO) onderzocht. Overige onderwerpen, zoals de Lokaal Educatieve Agenda (LEA), normbedragen of financiële consequenties zijn kort uitgelicht met het doel aanbevelingen voor verder onderzoek of aanpassing van het proces te geven.

Het onderzoek resulteert in de conclusies en aanbevelingen:

1. Het verdient aanbeveling de nieuw op te stellen verordeningen zoveel mogelijk te laten aansluiten op de VNG-modelverordeningen. Op basis van lokale omstandigheden wordt het VNG-model aangepast.
2. Een Lokaal Educatieve agenda (LEA) levert geen meetbaar resultaat op, maar lijkt bij te dragen aan een goede verstandhouding tussen gemeente en schoolbesturen en heeft daarmee een meerwaarde. Het opstellen kost, doordat reeds bestaande overlegmomenten gebruikt worden, relatief weinig tijd.
3. Het SHO wordt opgesteld in overleg met en mede ondertekend door de schoolbesturen. Het draagvlak voor het SHO is daarmee optimaal.
4. 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 ontwerpfase kostenopdrijvende elementen te onderkennen en bij te dragen aan kostenbeheersing.
5. De leerlingprognose, die de basis vormt voor behoefteraming van onderwijshuisvesting, geeft een statistisch betrouwbaar beeld. In de praktijk kunnen afwijkingen op schoolniveau toch gevolgen hebben en moeilijk(er) op te lossen zijn.
6. 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.
7. De normbedragen voor nieuwbouw zijn een aantal jaar niet geactualiseerd. Ondanks het feit dat toekenning geschiedt op basis van werkelijke kosten. Aanbevolen wordt de normbedragen te actualiseren, omdat deze normbedragen als richtlijn voor de kosten gehanteerd worden.
8. De normbedragen van de VNG zijn vaak niet toereikend voor de bouw van een schoolgebouw in Haarlem. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het normbedrag naar de Haarlemse situatie bijgesteld moet worden.
9. Een tweetal kostenverhogende aspecten (fundering en beschermd stadsgezicht) kunnen per locatie verschillen. Het verdient aanbeveling om deze aspecten niet in de normbedragen op te nemen, maar hiervoor een toeslag op te nemen.
10. Het verdient aanbeveling reeds in een vroeg stadium aan te geven of er aanleiding is toeslagen toe te kennen. Dit vergroot de transparantie.
11. Naast de schoolbesturen zijn de leerlingen en hun ouders belangrijke belanghebbenden bij voldoende onderwijshuisvesting. Het verdient daarom aanbeveling regelmatig en begrijpelijk te communiceren over het onderwijshuisvestingsbeleid. 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.

Inleiding

De ‘Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem’ is de basis voor 213a-onderzoeken. Dit zijn onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

Doelmatigheid beschrijft de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

Jaarlijks wordt de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzocht. Daarnaast toetst het college jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal twee (delen van) programma’s en paragrafen. In de begroting meldt het college welke onderwerpen worden uitgevoerd. In de begroting 2013 staat dat in 2013 onder andere onderzoek wordt gedaan naar het SHO.

Het doel van dit onderzoek is in beeld te brengen in hoeverre het onderwijshuisvestingsbeleid overeenkomt of afwijkt van de wetten, normen en kaders op dit onderwerp. Het doel van de operational audit is in beeld te brengen hoe het kader wordt vertaald in de praktijk. Daarnaast wordt aangegeven waar dit onderzoek leidt tot vervolgonderzoek naar overige aspecten of een verdiepingsslag. Ook is een andere gemeenten naar de ervaringen op dit onderwerp gevraagd.

Onderzoek uitvoering

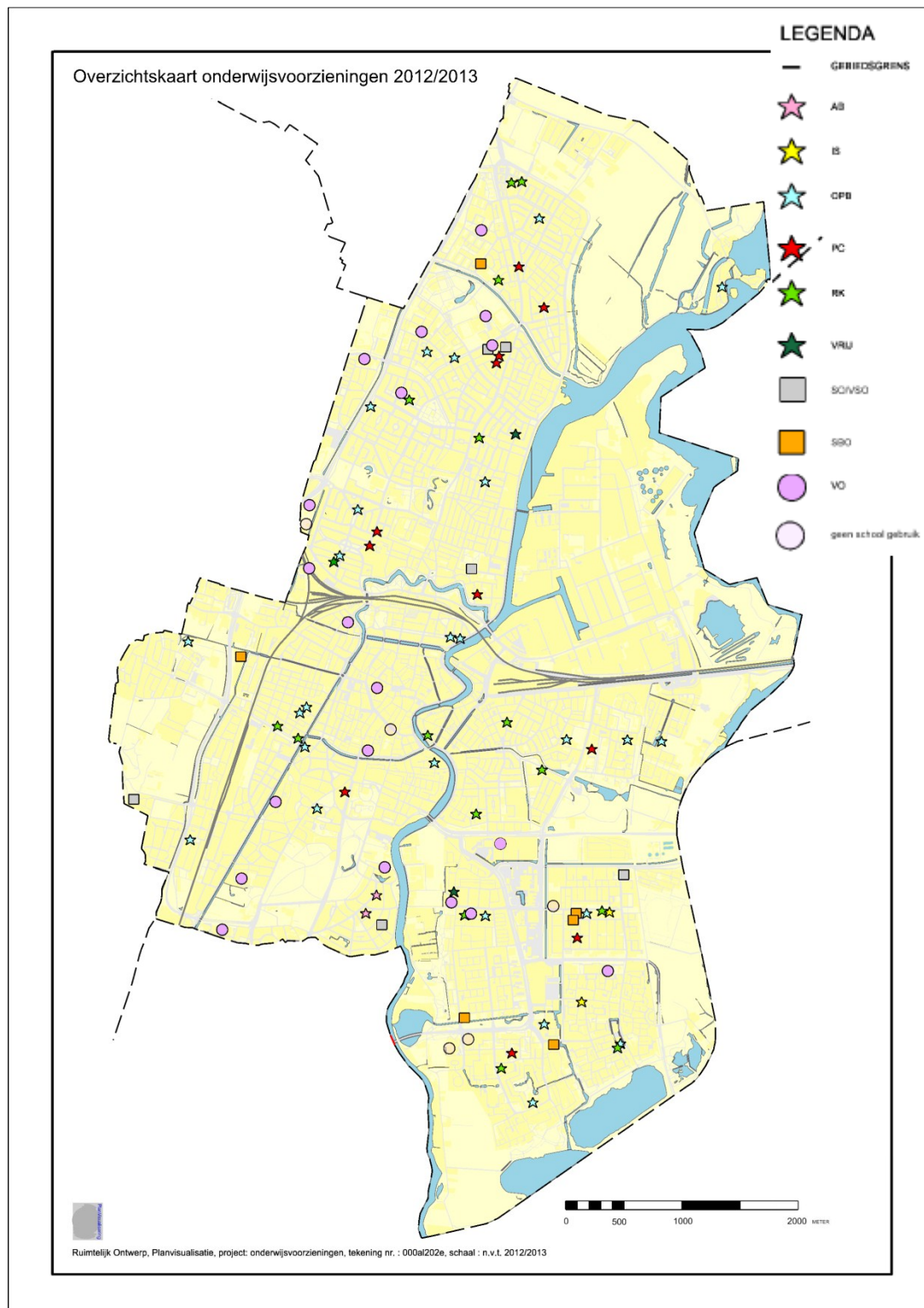
Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van juni 2013 tot en met augustus 2013. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van bronnenonderzoek en interviews met betrokken ambtenaren van de gemeente Haarlem. Daarnaast is gesproken met medewerkers van een aantal andere gemeenten. In bijlage 1 staat een overzicht van de bronnen en de geïnterviewde personen. In de tekst zijn de bronvermeldingen aangegeven door een eindnoot. Deze noten corresponderen met de bronvermelding in bijlage 1. In deze bijlage staan ook de registratienummers van de geraadpleegde nota’s.

Leeswijzer

Onderwijshuisvesting is een breed vakgebied. Dit rapport gaat op enkele onderdelen hiervan dieper in, andere zijn gescand op de wenselijkheid voor aanvullend onderzoek. Het rapport begint met het schetsen van de context: het aantal scholen in Haarlem en het wettelijke kader inclusief de verordeningen. Vervolgens wordt ingegaan op de Lokaal Educatieve Agenda en het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs. De onderwerpen leerlingenprognose, financieel kader en normbedragen zijn globaal onderzocht.

1. Scholen in Haarlem

In Haarlem zijn 69 scholen voor primair- en voortgezet onderwijs. MBO en HBO scholen zijn hierbij niet meegerekend aangezien deze schoolbesturen volledig zelfstandig opereren en de gemeente hiervoor geen zorgplicht heeft. De 69 scholen zijn verdeeld over 55 primair onderwijs (44 basisonderwijs, 5 scholen speciaal basisonderwijs en 6 speciaal onderwijs) en 14 voortgezet onderwijs. Hieronder is een overzichtskaart met de onderwijsvoorzieningen opgenomen⁸.



2. Wetgeving

Sinds 1997 is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting van onderwijs. Deze taak is in drie wetten vastgelegd:

1. De wet op het primair onderwijs;
2. De wet op de Expertisecentra;
3. De wet op het voortgezet onderwijs.

De inhoud van de wetsartikelen betreffende de huisvesting zijn inhoudelijke gelijklopend, en komen, zeer kort samengevat, op het volgende neer:

De gemeente betaalt de schoolgebouwen, dat wil zeggen dat de gemeente er voor moet zorgen dat er voldoende lokalen zijn om onderwijs te kunnen geven. De gemeente ontvangt via de Algemene Uitkering de gelden hiervoor van het Rijk. De gemeente is verplicht een verordening op te stellen waarin de procedure rond de toekenning van de gelden is vastgelegd. Het schoolbestuur is bouwheer en betaalt de kosten die met exploitatie samenhangen.

In het voortgezet onderwijs is het schoolbestuur verantwoordelijk voor de onderhoudskosten van het schoolgebouw. In het primair onderwijs ligt tot 2015 de verantwoordelijkheid voor de onderhoudskosten aan de buitenkant van het gebouw bij het schoolbestuur maar dienen zij daarvoor bij de gemeente een aanvraag in. Tot 2015 betaalt de gemeente de onderhoudskosten voor de buitenkant van het schoolgebouw. Het onderhoud aan de binnenkant van het schoolgebouw is volledig de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

De gemeente heeft, ook na 2015 het economisch claimrecht op de schoolgebouwen. Dit betekent dat indien een schoolgebouw zijn functie verliest, het gebouw om niet terug komt naar de gemeente. In 2015 ontstaat in het primair onderwijs dezelfde situatie als in het voortgezet onderwijs. Dan worden de kosten die samenhangen met buitenonderhoud doorgedecentraliseerd naar de scholen. In dit onderzoek wordt uitsluitend ingegaan op de huidige situatie. Er wordt niet vooruitgelopen op de wijzigende verantwoordelijkheden vanaf 2015.

Conclusie

Haarlem voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Naast de wettelijk verplichte documenten werkt Haarlem met een Lokaal Educatieve Agenda en een Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs. In deze documenten wordt het beleid op (o.a.) onderwijshuisvesting verder uitgewerkt en met de schoolbesturen besproken.

3. Verordening

In de wet is de verplichting tot het maken van een verordening opgenomen.

De VNG heeft een model verordening opgesteld. De verordening van de gemeente Haarlem is een afgeleide van deze verordening. De verordening wordt op dit moment herzien, omdat in deze verordening een aantal bevoegdheden niet juist zijn belegd. In de bijlage van de (model)verordening zijn normbedragen opgenomen. Deze worden jaarlijks bijgesteld. Voor een verdere uiteenzetting van normbedragen, zie hoofdstuk “normbedragen”.

Naast de wettelijk verplichte verordening, werkt Haarlem met een verordening ten aanzien van de verordening materiële en financiële gelijkstelling tussen bijzonder en openbaar onderwijs en de verordening overleg lokaal onderwijsbeleid. Hoewel deze verordeningen na vaststelling door de raad niet zijn gepubliceerd, zijn ze wel toegepast. In de kennisgevingen van de besluiten is altijd de bezwaar- en beroepsclausule opgenomen. Als na het verlopen van de in de clausule genoemde bezwaar- en beroepstermijn (zes weken) de scholen geen bezwaar tegen het besluit hebben ingediend, worden zij geacht in te stemmen met het genomen besluit. Hierdoor is geen risico op (schade)claims na het verlopen van de bezwaar- en beroepstermijn. Geen van de scholen heeft van de mogelijkheid tot bezwaar of beroep gebruik gemaakt.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling om bij de nieuw op te stellen verordeningen aansluiting te zoeken bij de VNG modelverordeningen en daarvan slechts dan af te wijken indien de lokale omstandigheden daartoe noodzaken. Deze werkwijze heeft tot gevolg, dat deels geborgd is, dat gewijzigde wet- en regelgeving, jurisprudentie tijdig worden gesignaleerd en in de gemeentelijke verordeningen kunnen worden verwerkt.

De VNG wijzigt naar aanleiding van gewijzigde wet- en regelgeving, jurisprudentie en signalen van de samenleving de modelverordeningen. Behoudens plaatselijke bijzonderheden behoeft de gemeente hierin dan alleen volgend te zijn. Hierdoor is een besparing op de werkzaamheden nodig voor onderhoud en beheer van de verordeningen mogelijk.

4. Lokaal Educatieve Agenda

Het Rijk heeft in 1997 de taak op het gebied van onderwijshuisvesting gedecentraliseerd naar de gemeenten. Haarlem heeft toen deze taak, als enige in Nederland, doorgedecentraliseerd naar de scholen. Het bleek voor de schoolbesturen lastig om de taak ten aanzien van voldoende huisvesting en het onderhoud ervan goed uit te voeren. Het hielp niet mee dat de Haarlemse onderwijsgebouwen relatief oud (gemiddeld zo'n 40 jaar) waren (MO/OWG/2004/1040).

De gemeenteraad heeft daarom in 2003 besloten de doordecentralisatie terug te draaien en weer zelf te zorgen voor voldoende en goed onderhouden schoolgebouwen. Hiervoor is eerst de ruimtebehoefte in beeld gebracht en vervolgens is, samen met de schoolbesturen, een Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs gemaakt met een uitvoeringsplan. De eisen aan onderwijshuisvesting alsmede de behoeften veranderen in de loop van de tijd: veranderingen in regelgeving of leerlingaantallen stellen hun eisen aan de huisvesting. Om op die veranderende eisen in te kunnen spelen, is afgesproken dat het uitvoeringsplan SHO jaarlijks wordt bijgesteld. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het SHO.

Naast het SHO worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en de scholen voor de duur van de coalitieperiode. In de periode 2006-2010 heeft de gemeente de afspraken met de schoolbesturen vastgelegd in het Convenant Lokaal Onderwijsbeleid Haarlem 2006-2010¹⁰. De behoefte om op hoofdlijnen afspraken vast te leggen bestond ook in de daaropvolgende college periode. Dit heeft geresulteerd in de Lokaal Educatieve Agenda 2011-2015¹¹. In onderstaande alinea's gaan we hier verder op in.

Convenant Lokaal Onderwijsbeleid Haarlem 2006-2010

In dit convenant zijn afspraken vastgelegd die de eigen verantwoordelijkheid van de schoolbesturen overstijgen. Het convenant wordt ook aangeduid als Lokaal Educatieve Agenda I (LEA-I). Het doel van het convenant is het bieden van optimale ontwikkelingsmogelijkheden voor de Haarlemse jeugd, vooral op school en indien nodig ondersteuning voor thuis. Het convenant bevat zes thema's: zorg, achterstand, komen en gaan (dat wil zeggen het inzichtelijk maken van het in-, door- en uitschrijven van leerlingen), school en buurt, school en service en huisvesting. Deze thema's zijn elk voorzien van een korte probleemschets en actie. Het document is ondertekend door alle schoolbesturen en de portefeuillehouder onderwijs. De gemeenteraad heeft het convenant vastgesteld.

De afspraken op het gebied van onderwijshuisvesting komen overeen met de uitgangspunten die in het SHO zijn vastgesteld:

- Evenwichtig aanbod;
- Flexibel gebruik van gebouwen mogelijk maken;
- Duurzame gebouwontwikkeling;
- Het SHO jaarlijks te actualiseren om hiermee een transparant plannings- en financieringsinstrument te hebben voor ver- en nieuwbouw.

Aan het einde van de looptijd is het Convenant geëvalueerd. De conclusie was dat de inzet van de diverse werkgroepen groot was en dat dit heeft bijgedragen aan de uitwisseling van kennis en het leggen van contacten zowel tussen gemeente en schoolbesturen als tussen de schoolbesturen

onderling. Een kanttekening die geplaatst wordt betreft de organisatiestructuur die aanleiding geeft tot veel vergaderen en ‘bestuurlijke spaghetti’. Deze kanttekening is meegenomen bij de voorbereidingen van de tweede Lokale Educatieve Agenda.

Lokaal Educatieve Agenda 2011-2015

Deze agenda wordt ook aangehaald als LEA-II en is gemaakt door de gemeente (afdeling JOS) en de schoolbesturen van het primair en voortgezet onderwijs. Ook dit convenant is ondertekend door de schoolbesturen en de portefeuillehouder onderwijs, alsmede vastgesteld door de raad.

De Lokaal Educatieve Agenda II bevat tien onderwerpen. De onderwerpen zijn: huisvesting primair onderwijs, huisvesting voortgezet onderwijs, instroom primair onderwijs, bewegingsonderwijs, ontwikkelingskansen, passend onderwijs, verzuim, school in de wijk, gezonde school en monitoring. Vijf werkgroepen voeren de acties uit en een regiegroep is verantwoordelijk voor de voortgang van het geheel en de agendering op het Bestuurlijk Overleg Primair- en Voortgezet Onderwijs Haarlem (BOPOH/BOVOH).*

Ten aanzien van huisvesting zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Het maken van een goede leerlingenprognose (zie hoofdstuk 6) ten behoeve van het voortgezet onderwijs. Op basis van deze prognose kan bepaald worden of er nieuwe capaciteitsafspraken nodig zijn.
- Gemeente en scholen maken gezamenlijk een uitvoerbaar capaciteitsvoorstel (match tussen hoeveelheid leerlingen en ruimte) waarin vraag en aanbod per wijk beter afgestemd worden.

Doelmatig en doeltreffendheid

Het maken van Lokaal Educatieve Agenda's is geen wettelijke verplichting. Het draagt bij aan een gedeelde probleemstelling tussen schoolbesturen en gemeente formuleren. De vorm van het document, een convenant en geen gemeentelijk beleidsdocument, maakt zowel gemeente als schoolbesturen verantwoordelijk voor de uitvoering. LeA is agendabepalend voor school en gemeente. De dialoog tussen gemeente en schoolbesturen wordt effectief gestuurd door de voortgang van de acties uit de LEA.

Het maken en uitvoeren van een LEA kost ambtelijke tijd en capaciteit. Deze tijd maakt echter onderdeel uit van de reguliere overleggen tussen gemeente en schoolbesturen, het maken van een LEA draagt bij aan de dialoog waarin beide partijen heldere afspraken maken. Het kost tijd om deze afspraken te maken, maar deze tijd wordt ‘terugverdiend’ doordat in Haarlem schoolbesturen zelden tot nooit bezwaar- en beroepsprocedures tegen de gemeente voeren. Het verdient de aanbeveling de ‘bestuurlijke spaghetti’ te beperken, omdat het uitvoeren van een LEA het risico heeft tot het maken van een zeer uitgebreide overlegstructuur. De doelmatigheid neemt dan evenredig af met de toename van overlegstructuren.

* BOPOH en BOVOH zijn de reguliere overleggen tussen de schoolbesturen van resp. primair- en voortgezet onderwijs en de gemeente.

Conclusie

Een LEA levert geen meetbaar resultaat op, maar lijkt bij te dragen aan een goede verstandhouding tussen gemeente en schoolbesturen en heeft daarmee een meerwaarde. Daarnaast is de LEA agendabepalend voor de overleggen tussen schoolbesturen en de gemeente waarmee de overleggen aan transparantie en effectiviteit winnen.

5. Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is vermeld, is in 2004 het Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs (SHO) ontwikkeld met als doel de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de bekostiging van onderwijshuisvesting (vervanging, uitbreiding en onderhoud van primair onderwijsgebouwen) in goed overleg met de schoolbesturen vorm te geven. Het plan geeft per gebied, per locatie en per onderwijsvorm aan welke mogelijkheden er zijn voor verbetering. In het SHO is opgenomen dat:

- het SHO uitgewerkt wordt in een uitvoeringsplan (dat wil zeggen dat mogelijkheden gekoppeld worden aan prioriteitstelling en uitvoeringsvolgorde),
- dat dit plan in goed overleg met de schoolbesturen wordt gemaakt en
- dat dit plan jaarlijks wordt bijgesteld.

Het uitvoeringsplan SHO wordt in de wandelgangen vaak alleen aangeduid als SHO. Dit levert geen problemen op: het uitvoeringsplan geeft ook per gebied, locatie en onderwijsvorm mogelijkheden en prioriteiten. Het heeft daarmee de functie van het oorspronkelijke SHO overgenomen.

In dit document is de spreektaal overgenomen. Met de term SHO wordt in dit document het uitvoeringsprogramma SHO bedoeld, tenzij nadrukkelijk anders vermeld.

Ontwikkelingsfase

Het SHO wordt samen met de schoolbesturen ontwikkeld. Hierdoor is een breed draagvlak voor het beleid. Het plan wordt circa twee jaarlijks bijgesteld omdat de capaciteit ontbreekt om dit jaarlijks te doen.¹⁴ Jaarlijkse bijstelling is gewenst om de aansluiting op de leerlingenprognose zo optimaal mogelijk te laten zijn.⁹ Onderdeel van het opstellen van een nieuw SHO, is de evaluatie van de lopende SHO.

Voor het opstellen van een SHO zijn twee informatiebronnen nodig. Ten eerste informatie ten aanzien van de bouwkundige staat van het gebouw, daarnaast is een leerlingenprognose nodig.

Per stadsdeel wordt met behulp van de leerlingenprognose aangegeven welke maatregelen nodig zijn om voldoende lokalen te realiseren. Het komt voor dat een school leegstaande lokalen van een andere school gebruikt; soms worden noodlokalen geplaatst. Nieuwbouw of uitbreiding is (vanwege hoge kosten) een laatste optie.

De bouwkundige staat wordt bepaald door een onafhankelijke bureau dat eens in de drie jaar opdracht krijgt een meerjarenonderhoudsplan te maken (mjop). De gemeente draagt 25% van de kosten van dit rapport bij.

Daarnaast komt het voor dat een gebouw vervangen wordt om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Deze situatie komt incidenteel voor.

Vaststellingsfase

Het concept-SHO wordt besproken in het bestuurlijk overleg met de schoolbesturen. Zij kunnen dan hun zienswijze indienen. Het overleg en het indienen van zienswijze is wettelijk verplicht. In de verordening is vastgelegd hoe dit overleg in Haarlem vormgegeven is. Nadat de mogelijke zienswijzen

van de schoolbesturen zijn verwerkt, wordt het SHO door het college van B&W en raad vastgesteld en krijgt een vertaling in het investeringsplan.

Uitvoeringsfase

Nadat de raad het SHO heeft vastgesteld, wordt gewerkt aan de uitvoering. In het SHO is vastgelegd voor welk schoolgebouw welke ingrepen in welke jaarschijf nodig zijn en ook welke kosten hiermee gemoeid zijn. De uitvoering start daarom met het maken van een bouwplan door de schoolbesturen. Het is wettelijk vastgelegd dat de schoolbesturen bouwheer zijn. Het schoolbestuur kiest ook de architect. De gemeente heeft hier geen invloed op, maar heeft via de bestuursrechtelijke weg (zoals bestemmingsplannen, bouwvergunning, ARK en de normvergoedingen) invloed op het bouwplan.

Het bouwplan wordt door de afdeling Jeugd, Onderwijs en Sport (JOS) getoetst. Beslissingen over het budget worden genomen op basis van bestek, ontwerp en ramingen. Als hiervoor specifiek bouwkundige kennis nodig is, wordt de hulp ingeroepen van hetzij de afdeling Vastgoed, hetzij bij afdeling D van Gebiedsontwikkeling en Beheer. Deze ondersteuning is niet formeel geregeld, maar berust op werkafspraken tussen afdelingen.¹⁴ Tot en met de uitvoering blijft afdeling JOS de eerste contactpersoon voor de scholen.

Capaciteit

Voor het opstellen van het SHO en de uitvoering ervan is 0,8 fte beschikbaar. Daarnaast is voor overige zaken die te maken hebben met onderwijshuisvesting 1,09 fte beschikbaar en er wordt op tijdelijke basis af en toe extra capaciteit ingezet.

De functieruimte voor SHO (0,8 fte) wordt door één persoon ingevuld die alle werkzaamheden uitvoert. De activiteiten rond opstellen en uitvoering lopen sterk uiteen en voor deze werkzaamheden zijn verschillende kennis en vaardigheden nodig. Het opstellen van een SHO kost veel tijd.¹⁴

Doelmatig en doeltreffend

Doordat het SHO in goed overleg met de schoolbesturen wordt ontwikkeld, is er veel draagvlak voor het beleid. Bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van besluiten komen niet tot nauwelijks voor. Daarnaast voldoet het SHO aan de wettelijke taak voldoende onderwijshuisvesting te bieden: het plaatsen van noodlokalen komt slechts incidenteel voor.¹⁴ Op basis van dit onderzoek is geen uitspraak te doen of het plaatsen van deze noodlokalen voorkomen had kunnen worden.

Het is niet wenselijk het SHO te laten opstellen én uitvoeren door dezelfde persoon. Hiervoor zijn diverse redenen aan te geven:

- De scheiding van deze taken vergroot de transparantie. Advies: laat het opstellen van het SHO door een andere persoon uitvoeren dan de uitvoering.
- De verschillende fases van het proces vragen om zeer specifieke kennis: het maken van beleid en onderhandelen met de schoolbesturen vraagt andere kennis en vaardigheden dan het begeleiden van een (nieuw)bouwproject. Het is verstandig de uitvoering te laten begeleiden door een medewerker met praktische bouwkundige kennis. Met deze kennis is het eenvoudiger

met name tijdens de ontwerpfase kostenopdrijvende elementen te onderkennen en bij te dragen aan kostenbeheersing.

- In het proces zijn de stappen regie en toetsing niet duidelijk belegd.

Als er toch de voorkeur aan gegeven wordt zowel ontwikkeling als uitvoering van het SHO bij één medewerker neer te leggen, dan is het minimaal noodzakelijk dat de advisering van deze medewerker, bijvoorbeeld op bouwkundig gebied, formeel geregeld wordt. Een klein team waarin bouwplannen beoordeeld worden op bouwtechniek en kosten is geen overbodige luxe.

Conclusie

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.

6. Leerlingenprognose

De behoefte aan schoolhuisvesting wordt bepaald met behulp van de leerlingenprognose. Deze wordt jaarlijks in opdracht van de gemeente Haarlem door bureau Pronexus gemaakt. De bevolkingsprognose van de gemeente Haarlem is hiervoor input.

In het onderstaande overzicht is de prognose van de afgelopen jaren vergeleken met het werkelijke aantal leerlingen.

	2009	2010	2011	2012	2013
Werkelijk (Duo)	11680	11824	12002	12217	
Prognose		11847	11840	11909	12188
Verschil: afwijking prognose/werkelijk		1,001945	0,986502	0,974789	
Verschil (in %)		-0,19452	1,349775	2,521077	
Verschil in aantallen		-23	162	308	
Werkelijk Onderwijsmonitor (Carel)	13.230	13.310	13.250		
Verschil	1.550	1.486	1.248		

Er is een opvallend verschil tussen het werkelijke aantal leerlingen in de informatie van het Duo en in de Onderwijsmonitor (gemaakt door de gemeente Haarlem op basis van de gegevens uit Carel). Beide instanties baseren zich op gegevens die door de scholen versterkt worden. Het verschil ontstaat omdat Duo zich baseert op leerplichtige kinderen die in Haarlem op school zitten en Carel zich baseert op de gegevens aangeleverd door individuele scholen. Daarnaast neemt Carel niet de gegevens mee van leerlingen die buiten Haarlem wonen en wel in Haarlem op school zitten. Ongeveer 60% van de leerlingen komt uit Haarlem. Dit verklaart objectief niet het verschil. In dit rapport is de oorzaak van dit verschil niet verder onderzocht, aangezien de huidige prognoses gebaseerd worden op de Duo gegevens.

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, geeft de prognose van Pronexus over heel Haarlem een statistisch betrouwbaar beeld. In de praktijk is een afwijking (soms) lastig op te vangen. Kanttekening bij de bovenstaande prognose is dat het hier om heel Haarlem betreft. Het afwijkingspercentage kan wel per school afwijken, bijvoorbeeld omdat een school ineens negatief in het nieuws is geweest.

De globale analyse van dit onderwerp levert geen aanleiding tot het aangeven van wenselijk vervolgonderzoek.

De leerlingenprognose en het werkelijke aantal leerlingen op 1 oktober (dit is de wettelijke teldatum) zijn instrumenten om de huisvestingsbehoefte van de scholen in de (nabije) toekomst te bepalen. Aan de hand van de huisvestingsbehoefte en de aanwezige huisvestingscapaciteit kan gesproken worden over uitbreiding of inkrimping van scholen. De regels om in aanmerking te komen voor uitbreiding staan beschreven in de verordening. Eén van de regels is dat een school voor minimaal 10 jaar moet kunnen aantonen (leerlingenprognose) dat zij over meer leerlingen beschikken dan aan

huisvestingscapaciteit aanwezig is. Op deze wijze wordt voorkomen dat dure ingrepen op basis van een incidentele hoge/lage bezettingsgraad worden uitgevoerd.

Bij een verhoogde bezettingsgraad van minder dan tien jaar wordt de school tijdelijk uitgebreid. Indien een school minder leerlingen heeft dan aan huisvestingscapaciteit aanwezig is, wordt er gesproken over leegstand. In dit geval mag de school, met toestemming van het college, lokalen verhuren. De gemeente ontvangt dan de huur, de school een exploitatievergoeding.

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.

7. Het financieel kader van het SHO

Dit onderwerp is niet diepgaand onderzocht. Het is wenselijk hier vervolgonderzoek naar te doen.

Het SHO is een gesloten financieel systeem. Dat houdt in dat alle uitgaven binnen het budget opgelost (moeten) worden. Het voordeel hiervan is dat het totaal beschikbare budget vastligt. Hiermee worden rond elk bouwplan discussies over de hoogte van het budget voorkomen. Een nadeel is dat de verantwoording van de besteding niet geheel transparant is. Bouwplannen duren vaak meerdere jaren en in de loop van dat proces wordt meerdere keren een krediet gegeven. Eventuele overschrijdingen worden gecompenseerd door meevallers bij andere bouwplannen, die niet noodzakelijk in datzelfde boekjaar ontstaan zijn.

Inkomsten en uitgaven gemeente Haarlem aan onderwijshuisvesting

In 1997 is de verantwoordelijkheid voor voldoende onderwijshuisvesting gedecentraliseerd. Sinds die tijd krijgen gemeenten via het Gemeentefonds (Algemene Uitkering, AU) geld om deze taak uit te voeren. Dit budget is onderdeel van het cluster educatie en niet geoormerkt, dus vrij door de gemeente te besteden. In het kader van dit onderzoek is het interessant te weten hoe de Haarlemse uitgaven zich verhouden tot de door het Rijk uitgekeerde vergoeding. Daarom zijn de inkomsten uit de AU en de uitgaven geanalyseerd.

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. Op basis van PAUW (gemeentelijk rekenmodel) is het fictieve budget 2013 berekend op € 16.840.355. Voor de goede orde: het gaat om een fictieve berekening en het zijn **geen geoormerkte** middelen voor onderwijshuisvesting.

UITKERINGEN OHV EN LASTEN BEGROTING					PO RAAD	
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)		€ 5.648.081	€ 5.464.647	€ 5.385.888	€ 5.784.519	
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	

Op grond van de uitgavencategorieën voorzieningen onderwijshuisvesting, zijn de jaarlijkse uitgaven door de gemeente in beeld gebracht, hiervoor is de gemeentelijke administratie als basis gebruikt. Onderstaand overzicht is, zeker voor de jaren 2009 en 2010 niet 100% volledig en betrouwbaar.

Investeringsbouw en 1e inrichting	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
SHO-1	1.328.000	392.000	1.294.000							
Onderhoud gebouwen	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	1.261.000	385.000	1.020.000	1.186.000	1.200.000	1.236.000	958.000	1.085.000	2.007.000	1.765.000
Schade Gebouwen	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk*
Totaal	235.300	415.000	235.300	332.600	235.300	365.600	285.300	380.500	285.000	611.000
Huren Gebouwen	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	578.000	651.600	578.000	740.700	646.800	695.900	471.000	795.500	673.965	541.472
OZB Gebouwen	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	365.000	334.000	365.000	451.800	365.000	596.100	732.000	754.600	699.020	757.900
Riool en waterschap Gebouwen	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	0	-4.000	0	461	0	102	0	272	0	4.679
Gymzalen exploitatie	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	404.800	403.500	493.400	645.600	472.200	617.500	548.200	531.000	548.200	558.000
Gymzalen kap. Lasten	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	0	0	108.800	108.800	103.300	103.600	91.700	109.900	77.300	60.200
scholen kap.lasten	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	7.797.812	6.408.050	8.125.700	8.176.600	9.403.300	9.406.700	12.010.100	11.906.500	11.634.700	11.723.400
Niet onderwijs o.a. 1e inrichting	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	0	0	335.000	328.000	307.000	306.000	440.500	439.500	470.000	541.000
Overig	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	1.786.100	351.000	932.500
Ambtelijke inzet	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
Totaal	0	0	45.000	132.000	130.000	200.000	130.000	350.000	580.000	280.000
Totaal	10.641.912	8.593.150	11.306.200	12.102.561	12.862.900	13.527.502	15.666.800	18.138.872	17.326.185	17.775.151

In het SHO zijn onderstaande investeringen opgenomen. Daarnaast is VMBO Vernieuwt! voorgefinancierd met de verwachte verkoopopbrengsten van de oude locaties. Per saldo een neutrale

operatie; echter de verwachte opbrengsten blijven qua ramingen en qua tijd ver achter bij de verwachtingen.

Investerings bouw en 1e inrichting	2009		2010		2011		2012		2013	
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk
SHO-1	1.328.000	392.000	1.294.000							
SHO-2 (77.01)	14.615.000	12.709.000	35.254.000	14.633.000	26.945.000	14.451.000	15.293.000	20.542.000	11.104.000	
Externe dekking					200.000		704.000			
Totaal	22.856.000	9.977.000	10.984.000	14.633.000	26.900.000	14.451.000	15.997.000	20.542.000	11.104.000	
VMBO	6.913.000	9.977.000	9.690.000	60.677.000	2.347.000	61.772.000	50.000	61.802.000	143.000	
Opbrengstlocaties	31.889.000	30.473.000	12.686.000							

Op basis van het model van de PO-raad, dat zich baseert op de door de gemeente aangeleverde gegevens IV3 (CBS), zijn onderstaande uitgaven in beeld gebracht:

	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)	€ 5.648.081	€ 5.464.647	€ 5.385.888	€ 5.784.519
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
Werkelijke lasten (CBS)				
(V)SO, SBO en Praktijkonderwijs	€ 1.667.000	€ 1.713.000	€ 1.609.000	€ -
Lasten VO (excl. PRO)	€ 4.737.000	€ 6.469.000	€ 6.922.000	€ -
Lasten Basisscholen (excl. SBO)	€ 6.045.000	€ 5.833.000	€ 7.287.000	€ -
Totaal lasten voor huisvesting onderwijs	€ 12.449.000	€ 14.015.000	€ 15.818.000	€ -

Op basis van de verschillende overzichten kan het volgende geconstateerd worden:

Met de (fictieve) berekening aandeel onderwijshuisvesting in de AU als basis en op basis van de IV3-informatie, geeft de gemeente inderdaad minder uit aan onderwijshuisvesting dan er “binnenkomt”.

Op basis van de gemeentelijke administratie wordt het verschil al kleiner:

	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. In 2013 liggen de uitgaven volgens het CBS (iets) hoger dan volgens de gemeente.

In de fictieve berekening wordt ook rekening gehouden met het accrès. De vraag is of dat terecht is. De accrèsontwikkeling wordt namelijk door veel meer variabelen beïnvloed.

In de verschillenanalyse zijn niet meegenomen alle “neutrale” investeringen (gedekt door verkoop voormalige panden), bijdragen uit grondexploitaties 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. De volle kapitaallasten van VMBO Vernieuwt! komen pas in 2014 in de begroting, pas dan is het totale financiële effect zichtbaar (hoger dan het huidige niveau).

Ook de kosten van de sloop van een aantal schoolpanden is niet in het overzicht meegenomen (onderdeel van vastgoed), maar zijn vanzelfsprekend wel onderwijshuisvesting gerelateerd (Zwemmerslaan ongeveer € 750.000, Floris van Adrichemlaan ongeveer € 500.00).

Uit de analyse van baten en lasten blijkt, dat de gemeente Haarlem niet minder uitgeeft aan onderwijshuisvesting dan in de AU is opgenomen. Doordat niet alle onderwijshuisvesting-gerelateerde kosten ook als zodanig verantwoord zijn, ontstaat een vertekend beeld.

Veel gemeenten geven overigens wel minder uit dan door het Rijk voorzien.⁵ Een reden voor de minister om de bijdrage op dit onderwerp te verlagen. Hierdoor neemt de noodzaak tot kostenbeheersing voor Haarlem toe.

Kostenontwikkeling tijdens het planvormingsproces

Tijdens het planvormings/ontwerpproces worden beslissingen genomen die kostenverhogend kunnen werken in de gebruiksfase van het gebouw. Deze beslissingen worden veelal onvoldoende richting het gemeentebestuur gecommuniceerd, zodat het bestuur geconfronteerd wordt met ‘verrassingen’ in een later stadium¹⁴. Denk hierbij aan:

- Wat zijn de gebruiksmogelijkheden van de gebouwen? Bij het beëindigen van de onderwijsfunctie, zijn de gebouwen in volle eigendom van de gemeente. Het vinden van een nieuw gebruik is dan vaak lastig. Het is mogelijk om in het ontwerp rekening te houden met een ‘tweede leven’ van het gebouw, de zogenoemde schoolwoningen zijn hier een voorbeeld van. Het casco van het schoolgebouw houdt bij deze gebouwen rekening met een transformatie tot woning.
- Wat zijn de gevolgen van kostenbesparende maatregelen? Het komt voor dat uit kostenbesparende overwegingen besloten wordt bijvoorbeeld geen gymzaal te bouwen. Hierdoor ontstaan in een later stadium extra kosten voor onder andere leerlingenvervoer.

De nieuwbouw van een school wordt in enkele fases uitgevoerd (ontwerpfase, start bouw en afronding bouw). Voor elke fase wordt door de raad (via het Investeringsplan) krediet beschikbaar gesteld en aan de school uitgekeerd. Het verdient aanbeveling de bovenstaande punten vooraf zichtbaar te maken in de besluitvorming, zodat ook de structurele effecten op de exploitatie meegenomen kunnen worden.

Capaciteit

Een beperkt aantal medewerkers houdt zich bezig met onderwijs en onderwijshuisvesting (zie bladzijde 13). Geen van deze medewerkers houdt zich specifiek bezig met het beheersen van de bouwkosten; ook is kostenbeheersing ten aanzien van de huisvesting geen onderdeel van het SHO of de LEA. De organisatie vertoont hiermee geen kenmerken van een organisatie die het beheersen van de kosten als uitgangspunt heeft. Het lijkt misschien onlogisch dat de gemeente dit doet, het schoolbestuur is bouwheer, echter de gemeente financiert en heeft daarmee een groot belang bij beheersing van de kosten.

Tegenstrijdige signalen

Bij het ontwerp van de scholen (zowel nieuwbouw als uitbreiding) moet het ontwerp voldoen aan de kwaliteitseis ‘sober en doelmatig’. Deze omschrijving wordt landelijk gehanteerd en geeft het kosten niveau van het gebouw aan. De normering en kostenvergoeding zijn hierop gebaseerd.

Welstandeisen werken echter in Haarlem soms kostenverhogend. In het geval van de Martin Luther Kingschool was het een stedenbouwkundige eis die zowel bouw- als exploitatiekosten vergrootte. Het stedenbouwkundige plan voor de betreffende locatie ging uit van een bebouwing van drie lagen, twee lagen, aldus het plan, pasten niet in de omgeving. Scholen worden gewoonlijk in slechts twee lagen gebouwd, de derde laag zou gevormd worden door woningen. Toen dit niet mogelijk bleek, werd het schoolgebouw drie lagen. De bouwkosten stegen hierdoor aanzienlijk, alsmede de exploitatiekosten.

Het voldoen aan stedenbouwkundige en architectonische eisen is belangrijk. Gebouwen die goed in de omgeving passen en er fraai uitzien zijn vaak duurzamer. De schoolbesturen worden hierdoor geconfronteerd met een gemeente met tegenstrijdige belangen, zoals bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van normkredieten versus de wens tot duurzaam bouwen of fraaie stedenbouwkundige gebouwen.

Conclusie

Omdat dit onderwerp slechts globaal onderzocht is, worden geen uitspraken gedaan over de doelmatig- en doeltreffendheid van het financiële systeem.

Op basis van dit onderzoek kan wel geadviseerd worden om kostenbeheersing een duidelijke plaats te geven in zowel de organisatie als beleidsdocumenten. Op deze wijze wordt zowel het inzicht in de noodzaak van de uitgaven, als mede de kostenbeheersing versterkt.

Het verdient aanbeveling ontwerpbeslissingen die kostenverhogend werken tijdens de gebruiksfase van het gebouw, zoveel mogelijk te voorkomen. Is dit niet mogelijk, dan verdient het aanbeveling deze in de besluitvorming nadrukkelijk op te nemen.

8. Normbedragen

De budgetten voor onderhoud worden bepaald met behulp van ramingen. Aan de hand van een drietal offertes wordt een aannemer geselecteerd en de werkelijke kosten voor de ingreep bepaald. De werkelijke kosten worden uitgekeerd.

Bij de bepaling van de budgetten voor nieuwbouw wordt gewerkt met normbedragen. Het toekennen van deze budgetten is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van het SHO. Het al of niet toereikend zijn van de normbedragen heeft direct consequenties voor de uitgaven voor onderwijshuisvesting. Daarom is dit onderwerp hier kort toegelicht op mogelijke vervolgonderzoeken.

VNG normbedragen

De VNG heeft in de modelverordening normbedragen opgenomen (dit wordt vanaf 2013 door Ruimte OK uitgevoerd). De Haarlemse normbedragen zijn op de VNG normering gebaseerd. De opbouw van deze VNG normbedragen is daarom relevant.

Het normbedrag is uit vier componenten opgebouwd⁶:

1. Bouwkosten. Dit zijn de bouwkosten van het gebouw, inclusief fundering en ook de aanleg en inrichting van het schoolterrein;
2. De kosten voor het bouwrijp opleveren van de locatie (inclusief eventuele sloop van opstallen);
3. De toeslag voor een afzonderlijk speellokaal in het geval van een school voor speciaal onderwijs;
4. Toeslag voor het herstel van een terrein en verhuiskosten bij vervangende bouw bij op dezelfde plaats.

Bij de bepaling van de bouwkosten is de VNG uitgegaan van de wettelijke minimeisen; duurzaam bouwen, inbraakpreventie en dergelijke zijn niet in de prijs inbegrepen. De kosten voor dergelijke maatregelen zijn overigens ook geen onderdeel van de rijksuitkering. Men houdt hier streng aan de stelregel dat een schoolgebouw ‘sober en doelmatig’ moet zijn.

Het normbedrag houdt -uiteraard- geen rekening met lokale factoren waardoor de werkelijke kosten kunnen afwijken. De VNG adviseert gemeentes daarom, als de werkelijke kosten regelmatig substantieel afwijken, zelf een normbedrag op basis van de ervaringen te bepalen.

Haarlemse normbedragen

De VNG stelt jaarlijks het normbedrag bij. In Haarlem heeft sinds 2007 geen bijstelling meer plaatsgevonden.¹⁴ De normbedragen van 2007 zijn opgesteld in het economische klimaat van die tijd, met andere woorden vóór de crisis. De bouwkosten zijn sinds die tijd gedaald en dus ook de VNG normbedragen.

Het bijstellen van de normbedragen betekent het aanpassen van de verordening waar deze normbedragen onderdeel van uitmaken. In onze verordening staat dat de normbedragen jaarlijks worden bijgesteld. Dit heeft om redenen van een tekort aan ambtelijke capaciteit niet plaatsgevonden.

De normbedragen worden gebruikt als richtbedrag voor de nieuwbouw. Als een ontwerp dit bedrag overschrijdt, moet er bezuinigd worden. Nadat overeenstemming over het ontwerp (en bij behorend

kostenplaatje) is bereikt, wordt het ontwerp aanbesteed. De aanbesteding geeft inzicht in de werkelijke kosten. Het schoolbestuur krijgt vervolgens de werkelijke kosten uitgekeerd.

Doordat de normbedragen in Haarlem niet zijn bijgesteld, wordt gewerkt met het (ten opzichte van het prijspeil 2014 relatief te hoge) prijspeil 2007. Waar het vroeger zelden gebeurde dat de bouwkosten binnen budget bleven, komt dat nu wel voor. Voor de duidelijkheid: op basis van de normbedragen wordt een raming gedaan. Door de relatief hoge normbedragen komt de raming daarmee hoger uit. De werkelijke kosten worden vergoed, vooralsnog levert dit geen probleem op door de hogere ramingen.

Andere methoden om de vergoeding te bepalen

De VNG adviseert gemeenten om als de normbedragen regelmatig overschreden worden, de oorzaak hiervan te analyseren.⁶ Als het niet mogelijk blijkt de kosten verder te reduceren, wordt geadviseerd nieuwe normbedragen te bepalen of de werkelijke kosten uit te keren.

Dit laatste wordt in Rotterdam gedaan. Scholen die in deze gemeente een verzoek om vergoeding indienen, moeten al een bouwplan hebben gemaakt. Dit plan wordt op redelijkheid getoetst en doorgerekend. De prijs die hieruit rolt, is het budget waarbinnen de plannen gerealiseerd moeten worden. Uitsluitend voor onvoorziene grote uitgaven (bv onverwachte bodemsanering) is bijstelling mogelijk.

Kostenverhogende componenten in Haarlem.

Uit de interviews¹⁴ blijkt dat er twee componenten zijn die van grote invloed zijn op de kosten van nieuwbouw maar die niet voor de gehele stad gelden.

- Ten eerste gaat het hier om de fundering. De ondergrond waarop gebouwd wordt (veen of zand) bepaalt de zwaarte van de fundering, en daarmee de kosten. Ten oosten van het Spaarne moeten de gebouwen zwaarder onderheid worden (wat duurder is) dan ten westen. Daarnaast is bij sommige locaties ten westen van het Spaarne een zwaardere fundering noodzakelijk in verband met kwel.
- Ten tweede gaat het om vormgevingseisen aan gebouwen die binnen het beschermd stadsgezicht gebouwd worden. Aan deze gebouwen worden hogere eisen gesteld ten aanzien van de vormgeving.

Conclusie

De normbedragen moeten zo snel mogelijk aangepast worden naar het actuele prijspeil. Met het opstellen van de nieuwe verordening moet dit meegenomen worden en vervolgens jaarlijks bijgesteld worden.

Daarnaast verdient het aanbeveling te onderzoeken of het normbedrag voor onderwijshuisvesting aangepast moet worden naar Haarlemse omstandigheden. Daarbij verdient het aanbeveling om voor fundering en beschermd stadsgezicht te werken met toeslagen. Op basis van de locatie kan al in een vroeg stadium aangegeven worden welke nieuwbouwlocaties in aanmerking komen voor een dergelijke toeslag. Dit vergroot de transparantie. Ook wordt voorkomen dat scholen op locaties buiten

het beschermd stadsgezicht waar een lichte fundering voldoende is, over een relatief groot nieuwbouwbudget beschikken.

9. Tenslotte

In de verordeningen, de LEA en het SHO worden afspraken gemaakt hoe de gemeente samen met de scholen zorgen voor goede onderwijshuisvesting. Een belangrijke gebruikersgroep wordt hier buiten gelaten: de leerlingen en hun ouders.

De bevolking van Haarlem is buitengewoon mondig en stelt participatie op prijs. Juist op een onderwerp wat hen en hun kinderen direct raakt is zowel de informatieverstrekking als participatie beperkt. Dit is een situatie die vanuit het verleden is gegroeid, maar op dit moment minder wenselijk is. Het gebrek aan communicatie is vooral merkbaar op momenten dat op bepaalde locaties de huisvesting onvoldoende is en geloot moet worden. Uitleggen waarom in die gevallen nieuwbouw niet als een oplossing wordt gezien, maakt de loting niet leuker, wel acceptabeler. Het is de rol van de schoolbesturen om hierover meer en duidelijker te communiceren met de leerlingen en hun ouders.

Het verdient daarom aanbeveling regelmatig en begrijpelijk te communiceren over het onderwijshuisvestingsbeleid zowel door gemeente als schoolbesturen. 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. Participatie vergroot in elk geval het draagvlak voor het onderwijshuisvestingsbeleid en kan ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit ervan.

Bronnen

1. Wet op het voortgezet onderwijs, www.overheid.nl, d.d. 8 juli 2013
2. Wet op de expertisecentra, www.overheid.nl, d.d. 30 mei 2013
3. Wet op het primair onderwijs, www.overheid.nl, d.d. 30 mei 2013
4. Schraven, J.W., 'Het schoolgebouw als vastgoedobject', in: Tijdschrift voor Bouwrecht, nr 11, november 2009, p 988-905
5. Bijsterveldt-Vliegenthart, van, Marja, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal betreffende Onderwijshuisvesting en gemeentefonds, d.d. 16 maart 2012
6. Normbedragen onderwijshuisvesting
www.wng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/normbedragen, geraadpleegd op 10 juli 2013

Haarlemse beleidsdocumenten

7. Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs 2012 (STZ/JOS 2012/130442)
8. Haarlem maatschappelijk op de kaart (2010/393403)
9. Uitvoeringsplan Strategisch Huisvestingsplan Onderwijs 2007-2010 (MO/OWG 2007/360)
10. Convenant Lokaal Onderwijsbeleid Haarlem 2006-2010 (MO/OWG/2006/731)
11. Lokaal Educatieve Agenda 2011-2015 (reg. nr. 2001/120013)
12. Tussentijdse Evaluatie convenant Onderwijsbeleid Haarlem 2006-2010, Haarlem 2008
13. Divendal, Maarten, brief aan de Partners Convenant Lokaal Onderwijsbeleid, 27 maart 2009
14. Geïnterviewde medewerkers gemeente Haarlem:
Yvon Remers
Richard Verheij
Ivo Evers
Paul Platt
Jan Kersloot
Geïnterviewde contactpersonen andere gemeenten:
Fred Barendse, gemeente Rotterdam
Geïnterviewde overige personen:
Bram van der Klauw, Pronexus

