

## **onderzoeksopzet onderwijshuisvesting Rotterdam**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Nederland is de onderwijshuisvesting in 1997 gedecentraliseerd. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in 1997 is overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger te maken op lokaal niveau. Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het onderwijs, dit is de zogenaamde 'zorgplicht'. De onderwijswetten vormen de wettelijke basis hiervoor. Voor het primair onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit opgenomen in de Wet op de expertisecentra (WEC) en voor het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op het gebied van onderwijshuisvesting zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie) van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding.

Onderwijshuisvesting is een relevant thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De trend is dat veel gemeenten niet de volledige beschikbare bedragen voor huisvesting gebruiken. Er is sprake van onderbesteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)<sup>1</sup> 2011. Hieruit is de conclusie op te maken dat er landelijk € 380 miljoen te weinig wordt uitgegeven door gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2010 was er op landelijk niveau sprake van een onderuitputting van circa € 300 miljoen. Gebouwen waar leerlingen gehuisvest worden, dienen te voldoen aan wettelijk gestelde kwaliteitsnormen. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of de schoolgebouwen daadwerkelijk voldoen aan de minimale wettelijke normen.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderwijshuisvesting opgenomen in de onderzoeksplanning 2011. Door interne verschuiving van prioriteiten en gebrek aan onderzoekscapaciteit kon dit onderzoek niet in 2011 worden opgestart. Daarom is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2012.

### 1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting in Rotterdam beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een uiteenzetting van de doel- en vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Aansluitend bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksaanpak. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening en de normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren. Afsluitend volgt een hoofdstuk over de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Het Periodiek Onderhoudsrapport is een jaarlijks rapport, dat ten doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten.

## 2 onderwijshuisvesting in Rotterdam

### 2-1 beleidsmatige context

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is omgeven door het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening). De eerste versie van het IHP werd in 2006 opgesteld en was geldig voor 2006-2010. Daarna volgde een IHP 2010-2012 dat op 16 december 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit IHP werd slechts voor 2 jaar vastgesteld omdat er destijds vanaf 2013 een financieel tekort was geprognosticeerd. In december 2011 heeft de gemeenteraad het IHP 2012-2015 en de Verordening 2012 vastgesteld.<sup>2</sup> Deze documenten vormen momenteel de beleidskaders voor onderwijshuisvesting.

Het IHP zou het kader voor het huisvestingsprogramma onderwijs moeten vormen dat ieder jaar door het college van B en W wordt vastgesteld. In het huisvestingsprogramma onderwijs wordt jaarlijks vastgelegd welke projecten, waarin huisvestingsobjecten aan de orde komen, in het komend jaar uitgevoerd gaan worden. Schoolbesturen dienen hiervoor jaarlijks vóór 1 februari huisvestingsaanvragen in. Het huisvestingsprogramma dient elk jaar ultimo december te zijn vastgesteld door het college van B en W. De gemeenteraad krijgt hiervan een afschrift.

De Verordening is een vertaling van de onderwijswetten waarin de normbedragen en criteria voor huisvestingsaanvragen zijn opgenomen. De jaarlijkse huisvestingsaanvragen van schoolbesturen worden aan de hand van het beschikbare budget, de Verordening en het IHP geprioriteerd en toegekend.

De financiële kaders inzake onderwijshuisvesting worden bepaald in de reguliere begroting- en jaarrekening cyclus. Het budget wordt vastgelegd in de concernbegroting en de verantwoording dient plaats te vinden middels de jaarstukken.

Bij onderwijshuisvesting draait het om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van huisvesting. Onderwijshuisvesting vormt al jarenlang een actiepunt in het Rotterdams onderwijsbeleid. In het reguliere onderwijsproces wordt de ruimtebehoefte bepaald aan de hand van het aantal leerlingen afgezet tegen de wettelijke normen. In Rotterdam is het voor schoolbesturen mogelijk om extra ruimte aan te aanvragen om het Rotterdams onderwijsbeleid te realiseren. Dit houdt in dat het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs aanspraak kunnen maken op maximaal 10% extra ruimte boven de reguliere ruimtebehoefte en het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.<sup>3</sup> Om de onderwijsresultaten te verhogen stellen de schoolbesturen en de gemeente gezamenlijk een actieprogramma op.<sup>4</sup> Daarin worden speerpunten gedefinieerd die aangeven waar extra inzet nodig is om de onderwijsresultaten te verhogen. Deze speerpunten worden op en rond de school gerealiseerd en hebben zodoende consequenties voor de wijze waarop de scholen zijn gehuisvest.<sup>5</sup> De gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting is opgenomen in het integraal huisvestingsplan en luidt als volgt:

<sup>2</sup> Vastgesteld door gemeenteraad dd 15 december 2011.

<sup>3</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

<sup>4</sup> Zie [www.onderwijsbeleid010.nl](http://www.onderwijsbeleid010.nl)

<sup>5</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

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

## **2-2 huisvesting**

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding. De onderwijswetten schrijven voor dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. In de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs<sup>6</sup> (van VNG) wordt voor een aantal voorzieningen uitgegaan van normbedragen.

In Rotterdam heeft de gemeenteraad hiertoe de Verordening vastgesteld die is gebaseerd op de modelverordening. De normbedragen zijn taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om met deze bedragen de huisvestingsvoorziening te realiseren. Er zijn circa 40 schoolbesturen en ongeveer 600 schoolgebouwen in Rotterdam. In 2012 gaat het om circa € 71 miljoen aan begrote uitgaven voor onderwijshuisvesting in Rotterdam. Ongeveer 76% van het jaarlijkse bedrag aan onderwijshuisvesting heeft betrekking op huurkosten van schoolgebouwen. In de jaren 2006-2011 gaf de gemeente in totaal circa € 104, € 116 en € 58 uit aan onderwijshuisvesting in respectievelijk het primair, voorgezet en speciaal onderwijs.

## **2-3 onderhoud**

De gemeente is verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen van het primair en speciaal onderwijs. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs krijgen via hun rijksfinanciering direct middelen voor onderhoud aan de binnen- en buitenkant van hun gebouwen. Dit betekent dat in het voortgezet onderwijs het onderhoud is 'doorgedecentraliseerd'. Momenteel overweegt het Rijk het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs ook 'door te decentraliseren'.

Het schoolbestuur is dus verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting. Onderhoud van technische installaties en schoonmaakonderhoud vallen hieronder. De exacte verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur is opgenomen in de zogenaamde kruisjeslijst. Er wordt hier ook wel gesproken over het binnen-buitenkantmodel.<sup>7</sup>

De gemeente stelt (in samenspraak met de schoolbesturen) voor de duur van 20 jaar een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de meerjaren onderhoudsplannen. Hiervoor maakt de gemeente financiële middelen over aan de schoolbesturen. Jaarlijks gaat het om circa € 4,3 miljoen. Aan de hand van de MOP wordt de staat van onderhoud gemonitord door het cluster Stadsontwikkeling (SO). De normering in de MOP is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn. Deze normering is

<sup>6</sup> Website van VNG.

<sup>7</sup> Kruisjeslijst te downloaden via PO raad: huisvesting, onderhoud, wie betaalt wat?

gebaseerd op de conditieniveau 3 conform NEN 2767.<sup>8</sup> De doelstelling voor 2015 is dat alle scholen in Rotterdam aan deze norm voldoen.<sup>9</sup>

#### 2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de heer H. de Jonge, wethouder onderwijs, jeugd en gezin en de heer H. Karakus, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, stedelijke economie en projectwethouder Zuid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds primair neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), onderdeel van het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Anderzijds ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed (directie Vastgoed), onderdeel van het cluster Stadsontwikkeling.

Tot 2008 was de dienst JOS volledig verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. In 2008 heeft het college van B en W besloten al het maatschappelijk vastgoed onder te brengen op één plek, te weten Stadsontwikkeling. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen JOS en SO. JOS is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten.

### 3 doel- en vraagstelling

#### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting doeltreffend is. Hierbij zal de rekenkamer toetsen of het beleid resulteert (of heeft geresulteerd) in een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de financiële middelen voor onderwijshuisvesting zijn bepaald en verdeeld. Hierbij zal de rekenkamer eveneens nagaan hoe de gemeente hierop toezicht houdt. Tenslotte zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

#### centrale vragen

De centrale vragen luiden als volgt:

- a In welke mate wordt de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd door de gemeente?
- b Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- c Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente toezicht hierop?
- d Op welke wijze wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

<sup>8</sup> Conditie meting conform NEN 2767 bestaat in totaal uit 6 conditie niveau's. Hiervan is conditieniveau 1 kwalitatief de beste en conditieniveau 6 kwalitatief de slechtste. Conditieniveau 3 betekent dat het onderhoud matig is en dat het verouderingsproces over de gehele linie duidelijk op gang is gekomen.

<sup>9</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

De centrale vragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting opgezet en uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- 3 Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten?
- 4 In welke mate voldoen de bestaande huisvestingsobjecten aan de (kwaliteits)normen?
- 5 Op welke wijze houdt het college toezicht en controle op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en heeft het college inzicht in de rechtmatige besteding hiervan door de onderwijsinstellingen?
- 6 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking en in welke mate zijn deze adequaat om voldoende invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

## **4 afbakening en onderzoeksaanpak**

### **4-1 afbakening**

Zoals in 2-2 en 2-3 reeds is aangegeven strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het onderhoud in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de verdeling van middelen in het primair onderwijs en omdat de rekenkamer een integraal beeld wil geven van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van zowel het onderhoud als de nieuwbouw, richt het onderzoek zich op het primair (speciaal) onderwijs. Het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste integraal huisvestingsplan onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad vastgesteld.

### **4-2 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het gevoerde beleid en de (bestuurlijke) informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op de wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeente. Ten aanzien van de staat van het onderhoud zal de rekenkamer toetsen aan de wettelijk bepaalde kwaliteitsnormen (NEN 2767). Voor de toetsing van de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen zal de rekenkamer zich baseren op de geldende wet- en regelgeving en eventueel gemaakte afspraken hieromtrent. Voor wat betreft de informatievoorziening richting de gemeenteraad hanteert de rekenkamer de juistheid, tijdigheid, volledigheid en relevantie als normen. Verder zal de rekenkamer normen gaan ontwikkelen tijdens het onderzoek en normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen.

#### 4-3 onderzoeksaanpak

##### **documentenonderzoek**

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering met o.a. schoolbesturen;
- verslaglegging en overleggen door koepelorganisaties scholen;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

##### **interviews**

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke collegeleden;
- directeuren van betrokken diensten;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de vertegenwoordigers van schoolbesturen;
- directeuren van scholen;
- vertegenwoordigers van het Rotterdams Onderwijs Forum;
- vertegenwoordigers van koepelorganisaties scholen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

##### **plenaire bijeenkomsten**

Ten behoeve van het onderzoek kan de rekenkamer plenaire bijeenkomsten organiseren waarbij deskundigen, betrokkenen en vertegenwoordigers uit het beleidsterrein onderwijs worden uitgenodigd om in één of meerdere bijeenkomsten hun ideeën/opvattingen met elkaar te delen.

##### **schriftelijke enquête**

Mogelijk zal de rekenkamer een schriftelijke enquête uitzetten onder relevante sleutelfiguren en betrokkenen om het onderzoek meer te onderbouwen met statistische en kwalitatieve gegevens.

##### **bouwkundige inspecties**

In het kader van het onderzoek zal de rekenkamer (steekproefsgewijs) bouwkundige inspecties (laten) uitvoeren bij een populatie schoolgebouwen om de technische staat van het onderhoud vast te stellen.

## **5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### 5-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Yiman Fung
- de heer Rutger Smit



- mevrouw Karin van Wingerde
- de heer Ed Elferink (projectleider)

Daarnaast zal deskundigheid worden ingehuurd van een extern bureau voor ondersteuning en technische beoordeling van de kwaliteit van schoolgebouwen. Hierbij is de beoordeling van de technische staat van het (buiten)onderhoud relevant en de beoordeling van de zogenaamde meerjaren onderhoudsplannen. De ingehuurde deskundigen zullen dan onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

#### **5-2 planning en procedure**

De uitvoering van dit onderzoek start in februari 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reacties van het college van B en W worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de gemeenteraad worden aangeboden. Deze aanbieding staat in het najaar/eind 2012 gepland.

## **onderzoeksopzet onderwijshuisvesting Rotterdam**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Nederland is de onderwijshuisvesting in 1997 gedecentraliseerd. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in 1997 is overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger te maken op lokaal niveau. Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het onderwijs, dit is de zogenaamde 'zorgplicht'. De onderwijswetten vormen de wettelijke basis hiervoor. Voor het primair onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit opgenomen in de Wet op de expertisecentra (WEC) en voor het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op het gebied van onderwijshuisvesting zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie) van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding.

Onderwijshuisvesting is een relevant thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De trend is dat veel gemeenten niet de volledige beschikbare bedragen voor huisvesting gebruiken. Er is sprake van onderbesteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)<sup>1</sup> 2011. Hieruit is de conclusie op te maken dat er landelijk € 380 miljoen te weinig wordt uitgegeven door gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2010 was er op landelijk niveau sprake van een onderuitputting van circa € 300 miljoen. Gebouwen waar leerlingen gehuisvest worden, dienen te voldoen aan wettelijk gestelde kwaliteitsnormen. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of de schoolgebouwen daadwerkelijk voldoen aan de minimale wettelijke normen.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderwijshuisvesting opgenomen in de onderzoeksplanning 2011. Door interne verschuiving van prioriteiten en gebrek aan onderzoekscapaciteit kon dit onderzoek niet in 2011 worden opgestart. Daarom is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2012.

### 1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting in Rotterdam beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een uiteenzetting van de doel- en vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Aansluitend bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksaanpak. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening en de normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren. Afsluitend volgt een hoofdstuk over de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Het Periodiek Onderhoudsrapport is een jaarlijks rapport, dat ten doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten.

## 2 onderwijshuisvesting in Rotterdam

### 2-1 beleidsmatige context

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is omgeven door het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening). De eerste versie van het IHP werd in 2006 opgesteld en was geldig voor 2006-2010. Daarna volgde een IHP 2010-2012 dat op 16 december 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit IHP werd slechts voor 2 jaar vastgesteld omdat er destijds vanaf 2013 een financieel tekort was geprognosticeerd. In december 2011 heeft de gemeenteraad het IHP 2012-2015 en de Verordening 2012 vastgesteld.<sup>2</sup> Deze documenten vormen momenteel de beleidskaders voor onderwijshuisvesting.

Het IHP zou het kader voor het huisvestingsprogramma onderwijs moeten vormen dat ieder jaar door het college van B en W wordt vastgesteld. In het huisvestingsprogramma onderwijs wordt jaarlijks vastgelegd welke projecten, waarin huisvestingsobjecten aan de orde komen, in het komend jaar uitgevoerd gaan worden. Schoolbesturen dienen hiervoor jaarlijks vóór 1 februari huisvestingsaanvragen in. Het huisvestingsprogramma dient elk jaar ultimo december te zijn vastgesteld door het college van B en W. De gemeenteraad krijgt hiervan een afschrift.

De Verordening is een vertaling van de onderwijswetten waarin de normbedragen en criteria voor huisvestingsaanvragen zijn opgenomen. De jaarlijkse huisvestingsaanvragen van schoolbesturen worden aan de hand van het beschikbare budget, de Verordening en het IHP geprioriteerd en toegekend.

De financiële kaders inzake onderwijshuisvesting worden bepaald in de reguliere begroting- en jaarrekening cyclus. Het budget wordt vastgelegd in de concernbegroting en de verantwoording dient plaats te vinden middels de jaarstukken.

Bij onderwijshuisvesting draait het om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van huisvesting. Onderwijshuisvesting vormt al jarenlang een actiepunt in het Rotterdams onderwijsbeleid. In het reguliere onderwijsproces wordt de ruimtebehoefte bepaald aan de hand van het aantal leerlingen afgezet tegen de wettelijke normen. In Rotterdam is het voor schoolbesturen mogelijk om extra ruimte aan te aanvragen om het Rotterdams onderwijsbeleid te realiseren. Dit houdt in dat het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs aanspraak kunnen maken op maximaal 10% extra ruimte boven de reguliere ruimtebehoefte en het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.<sup>3</sup> Om de onderwijsresultaten te verhogen stellen de schoolbesturen en de gemeente gezamenlijk een actieprogramma op.<sup>4</sup> Daarin worden speerpunten gedefinieerd die aangeven waar extra inzet nodig is om de onderwijsresultaten te verhogen. Deze speerpunten worden op en rond de school gerealiseerd en hebben zodoende consequenties voor de wijze waarop de scholen zijn gehuisvest.<sup>5</sup> De gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting is opgenomen in het integraal huisvestingsplan en luidt als volgt:

<sup>2</sup> Vastgesteld door gemeenteraad dd 15 december 2011.

<sup>3</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

<sup>4</sup> Zie [www.onderwijsbeleid010.nl](http://www.onderwijsbeleid010.nl)

<sup>5</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

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

## **2-2 huisvesting**

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding. De onderwijswetten schrijven voor dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. In de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs<sup>6</sup> (van VNG) wordt voor een aantal voorzieningen uitgegaan van normbedragen.

In Rotterdam heeft de gemeenteraad hiertoe de Verordening vastgesteld die is gebaseerd op de modelverordening. De normbedragen zijn taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om met deze bedragen de huisvestingsvoorziening te realiseren. Er zijn circa 40 schoolbesturen en ongeveer 600 schoolgebouwen in Rotterdam. In 2012 gaat het om circa € 71 miljoen aan begrote uitgaven voor onderwijshuisvesting in Rotterdam. Ongeveer 76% van het jaarlijkse bedrag aan onderwijshuisvesting heeft betrekking op huurkosten van schoolgebouwen. In de jaren 2006-2011 gaf de gemeente in totaal circa € 104, € 116 en € 58 uit aan onderwijshuisvesting in respectievelijk het primair, voorgezet en speciaal onderwijs.

## **2-3 onderhoud**

De gemeente is verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen van het primair en speciaal onderwijs. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs krijgen via hun rijksfinanciering direct middelen voor onderhoud aan de binnen- en buitenkant van hun gebouwen. Dit betekent dat in het voortgezet onderwijs het onderhoud is ‘doorgedecentraliseerd’. Momenteel overweegt het Rijk het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs ook ‘door te decentraliseren’.

Het schoolbestuur is dus verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting. Onderhoud van technische installaties en schoonmaakonderhoud vallen hieronder. De exacte verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur is opgenomen in de zogenaamde kruisjeslijst. Er wordt hier ook wel gesproken over het binnen-buitenkantmodel.<sup>7</sup>

De gemeente stelt (in samenspraak met de schoolbesturen) voor de duur van 20 jaar een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de meerjaren onderhoudsplannen. Hiervoor maakt de gemeente financiële middelen over aan de schoolbesturen. Jaarlijks gaat het om circa € 4,3 miljoen. Aan de hand van de MOP wordt de staat van onderhoud gemonitord door het cluster Stadsontwikkeling (SO). De normering in de MOP is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn. Deze normering is

<sup>6</sup> Website van VNG.

<sup>7</sup> Kruisjeslijst te downloaden via PO raad: huisvesting, onderhoud, wie betaalt wat?

gebaseerd op de conditieniveau 3 conform NEN 2767.<sup>8</sup> De doelstelling voor 2015 is dat alle scholen in Rotterdam aan deze norm voldoen.<sup>9</sup>

#### 2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de heer H. de Jonge, wethouder onderwijs, jeugd en gezin en de heer H. Karakus, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, stedelijke economie en projectwethouder Zuid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds primair neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), onderdeel van het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Anderzijds ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed (directie Vastgoed), onderdeel van het cluster Stadsontwikkeling.

Tot 2008 was de dienst JOS volledig verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. In 2008 heeft het college van B en W besloten al het maatschappelijk vastgoed onder te brengen op één plek, te weten Stadsontwikkeling. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen JOS en SO. JOS is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten.

### 3 doel- en vraagstelling

#### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting doeltreffend is. Hierbij zal de rekenkamer toetsen of het beleid resulteert (of heeft geresulteerd) in een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de financiële middelen voor onderwijshuisvesting zijn bepaald en verdeeld. Hierbij zal de rekenkamer eveneens nagaan hoe de gemeente hierop toezicht houdt. Tenslotte zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

#### centrale vragen

De centrale vragen luiden als volgt:

- a In welke mate wordt de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd door de gemeente?
- b Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- c Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente toezicht hierop?
- d Op welke wijze wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

<sup>8</sup> Conditie meting conform NEN 2767 bestaat in totaal uit 6 conditie niveau's. Hiervan is conditieniveau 1 kwalitatief de beste en conditieniveau 6 kwalitatief de slechtste. Conditieniveau 3 betekent dat het onderhoud matig is en dat het verouderingsproces over de gehele linie duidelijk op gang is gekomen.

<sup>9</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

De centrale vragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting opgezet en uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- 3 Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten?
- 4 In welke mate voldoen de bestaande huisvestingsobjecten aan de (kwaliteits)normen?
- 5 Op welke wijze houdt het college toezicht en controle op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en heeft het college inzicht in de rechtmatige besteding hiervan door de onderwijsinstellingen?
- 6 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking en in welke mate zijn deze adequaat om voldoende invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

## **4 afbakening en onderzoeksaanpak**

### **4-1 afbakening**

Zoals in 2-2 en 2-3 reeds is aangegeven strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het onderhoud in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de verdeling van middelen in het primair onderwijs en omdat de rekenkamer een integraal beeld wil geven van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van zowel het onderhoud als de nieuwbouw, richt het onderzoek zich op het primair (speciaal) onderwijs. Het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste integraal huisvestingsplan onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad vastgesteld.

### **4-2 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het gevoerde beleid en de (bestuurlijke) informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op de wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeente. Ten aanzien van de staat van het onderhoud zal de rekenkamer toetsen aan de wettelijk bepaalde kwaliteitsnormen (NEN 2767). Voor de toetsing van de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen zal de rekenkamer zich baseren op de geldende wet- en regelgeving en eventueel gemaakte afspraken hieromtrent. Voor wat betreft de informatievoorziening richting de gemeenteraad hanteert de rekenkamer de juistheid, tijdigheid, volledigheid en relevantie als normen. Verder zal de rekenkamer normen gaan ontwikkelen tijdens het onderzoek en normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen.



#### 4-3 onderzoeksaanpak

##### **documentenonderzoek**

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering met o.a. schoolbesturen;
- verslaglegging en overleggen door koepelorganisaties scholen;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

##### **interviews**

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke collegeleden;
- directeuren van betrokken diensten;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de vertegenwoordigers van schoolbesturen;
- directeuren van scholen;
- vertegenwoordigers van het Rotterdams Onderwijs Forum;
- vertegenwoordigers van koepelorganisaties scholen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

##### **plenaire bijeenkomsten**

Ten behoeve van het onderzoek kan de rekenkamer plenaire bijeenkomsten organiseren waarbij deskundigen, betrokkenen en vertegenwoordigers uit het beleidsterrein onderwijs worden uitgenodigd om in één of meerdere bijeenkomsten hun ideeën/opvattingen met elkaar te delen.

##### **schriftelijke enquête**

Mogelijk zal de rekenkamer een schriftelijke enquête uitzetten onder relevante sleutelfiguren en betrokkenen om het onderzoek meer te onderbouwen met statistische en kwalitatieve gegevens.

##### **bouwkundige inspecties**

In het kader van het onderzoek zal de rekenkamer (steekproefsgewijs) bouwkundige inspecties (laten) uitvoeren bij een populatie schoolgebouwen om de technische staat van het onderhoud vast te stellen.

## **5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### 5-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Yiman Fung
- de heer Rutger Smit

- mevrouw Karin van Wingerde
- de heer Ed Elferink (projectleider)

Daarnaast zal deskundigheid worden ingehuurd van een extern bureau voor ondersteuning en technische beoordeling van de kwaliteit van schoolgebouwen. Hierbij is de beoordeling van de technische staat van het (buiten)onderhoud relevant en de beoordeling van de zogenaamde meerjaren onderhoudsplannen. De ingehuurde deskundigen zullen dan onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

#### **5-2 planning en procedure**

De uitvoering van dit onderzoek start in februari 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reacties van het college van B en W worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de gemeenteraad worden aangeboden. Deze aanbieding staat in het najaar/eind 2012 gepland.

## **onderzoeksopzet onderwijshuisvesting Rotterdam**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Nederland is de onderwijshuisvesting in 1997 gedecentraliseerd. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in 1997 is overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger te maken op lokaal niveau. Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het onderwijs, dit is de zogenaamde 'zorgplicht'. De onderwijswetten vormen de wettelijke basis hiervoor. Voor het primair onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit opgenomen in de Wet op de expertisecentra (WEC) en voor het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op het gebied van onderwijshuisvesting zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie) van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding.

Onderwijshuisvesting is een relevant thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De trend is dat veel gemeenten niet de volledige beschikbare bedragen voor huisvesting gebruiken. Er is sprake van onderbesteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)<sup>1</sup> 2011. Hieruit is de conclusie op te maken dat er landelijk € 380 miljoen te weinig wordt uitgegeven door gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2010 was er op landelijk niveau sprake van een onderuitputting van circa € 300 miljoen. Gebouwen waar leerlingen gehuisvest worden, dienen te voldoen aan wettelijk gestelde kwaliteitsnormen. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of de schoolgebouwen daadwerkelijk voldoen aan de minimale wettelijke normen.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderwijshuisvesting opgenomen in de onderzoeksplanning 2011. Door interne verschuiving van prioriteiten en gebrek aan onderzoekscapaciteit kon dit onderzoek niet in 2011 worden opgestart. Daarom is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2012.

### 1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting in Rotterdam beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een uiteenzetting van de doel- en vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Aansluitend bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksaanpak. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening en de normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren. Afsluitend volgt een hoofdstuk over de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Het Periodiek Onderhoudsrapport is een jaarlijks rapport, dat ten doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten.

## 2 onderwijshuisvesting in Rotterdam

### 2-1 beleidsmatige context

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is omgeven door het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening). De eerste versie van het IHP werd in 2006 opgesteld en was geldig voor 2006-2010. Daarna volgde een IHP 2010-2012 dat op 16 december 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit IHP werd slechts voor 2 jaar vastgesteld omdat er destijds vanaf 2013 een financieel tekort was geprognosticeerd. In december 2011 heeft de gemeenteraad het IHP 2012-2015 en de Verordening 2012 vastgesteld.<sup>2</sup> Deze documenten vormen momenteel de beleidskaders voor onderwijshuisvesting.

Het IHP zou het kader voor het huisvestingsprogramma onderwijs moeten vormen dat ieder jaar door het college van B en W wordt vastgesteld. In het huisvestingsprogramma onderwijs wordt jaarlijks vastgelegd welke projecten, waarin huisvestingsobjecten aan de orde komen, in het komend jaar uitgevoerd gaan worden. Schoolbesturen dienen hiervoor jaarlijks vóór 1 februari huisvestingsaanvragen in. Het huisvestingsprogramma dient elk jaar ultimo december te zijn vastgesteld door het college van B en W. De gemeenteraad krijgt hiervan een afschrift.

De Verordening is een vertaling van de onderwijswetten waarin de normbedragen en criteria voor huisvestingsaanvragen zijn opgenomen. De jaarlijkse huisvestingsaanvragen van schoolbesturen worden aan de hand van het beschikbare budget, de Verordening en het IHP geprioriteerd en toegekend.

De financiële kaders inzake onderwijshuisvesting worden bepaald in de reguliere begroting- en jaarrekening cyclus. Het budget wordt vastgelegd in de concernbegroting en de verantwoording dient plaats te vinden middels de jaarstukken.

Bij onderwijshuisvesting draait het om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van huisvesting. Onderwijshuisvesting vormt al jarenlang een actiepunt in het Rotterdams onderwijsbeleid. In het reguliere onderwijsproces wordt de ruimtebehoefte bepaald aan de hand van het aantal leerlingen afgezet tegen de wettelijke normen. In Rotterdam is het voor schoolbesturen mogelijk om extra ruimte aan te aanvragen om het Rotterdams onderwijsbeleid te realiseren. Dit houdt in dat het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs aanspraak kunnen maken op maximaal 10% extra ruimte boven de reguliere ruimtebehoefte en het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.<sup>3</sup> Om de onderwijsresultaten te verhogen stellen de schoolbesturen en de gemeente gezamenlijk een actieprogramma op.<sup>4</sup> Daarin worden speerpunten gedefinieerd die aangeven waar extra inzet nodig is om de onderwijsresultaten te verhogen. Deze speerpunten worden op en rond de school gerealiseerd en hebben zodoende consequenties voor de wijze waarop de scholen zijn gehuisvest.<sup>5</sup> De gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting is opgenomen in het integraal huisvestingsplan en luidt als volgt:

<sup>2</sup> Vastgesteld door gemeenteraad dd 15 december 2011.

<sup>3</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

<sup>4</sup> Zie [www.onderwijsbeleid010.nl](http://www.onderwijsbeleid010.nl)

<sup>5</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

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

## **2-2 huisvesting**

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding. De onderwijswetten schrijven voor dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. In de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs<sup>6</sup> (van VNG) wordt voor een aantal voorzieningen uitgegaan van normbedragen.

In Rotterdam heeft de gemeenteraad hiertoe de Verordening vastgesteld die is gebaseerd op de modelverordening. De normbedragen zijn taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om met deze bedragen de huisvestingsvoorziening te realiseren. Er zijn circa 40 schoolbesturen en ongeveer 600 schoolgebouwen in Rotterdam. In 2012 gaat het om circa € 71 miljoen aan begrote uitgaven voor onderwijshuisvesting in Rotterdam. Ongeveer 76% van het jaarlijkse bedrag aan onderwijshuisvesting heeft betrekking op huurkosten van schoolgebouwen. In de jaren 2006-2011 gaf de gemeente in totaal circa € 104, € 116 en € 58 uit aan onderwijshuisvesting in respectievelijk het primair, voorgezet en speciaal onderwijs.

## **2-3 onderhoud**

De gemeente is verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen van het primair en speciaal onderwijs. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs krijgen via hun rijksfinanciering direct middelen voor onderhoud aan de binnen- en buitenkant van hun gebouwen. Dit betekent dat in het voortgezet onderwijs het onderhoud is ‘doorgedecentraliseerd’. Momenteel overweegt het Rijk het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs ook ‘door te decentraliseren’.

Het schoolbestuur is dus verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting. Onderhoud van technische installaties en schoonmaakonderhoud vallen hieronder. De exacte verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur is opgenomen in de zogenaamde kruisjeslijst. Er wordt hier ook wel gesproken over het binnen-buitenkantmodel.<sup>7</sup>

De gemeente stelt (in samenspraak met de schoolbesturen) voor de duur van 20 jaar een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de meerjaren onderhoudsplannen. Hiervoor maakt de gemeente financiële middelen over aan de schoolbesturen. Jaarlijks gaat het om circa € 4,3 miljoen. Aan de hand van de MOP wordt de staat van onderhoud gemonitord door het cluster Stadsontwikkeling (SO). De normering in de MOP is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn. Deze normering is

<sup>6</sup> Website van VNG.

<sup>7</sup> Kruisjeslijst te downloaden via PO raad: huisvesting, onderhoud, wie betaalt wat?

gebaseerd op de conditieniveau 3 conform NEN 2767.<sup>8</sup> De doelstelling voor 2015 is dat alle scholen in Rotterdam aan deze norm voldoen.<sup>9</sup>

#### 2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de heer H. de Jonge, wethouder onderwijs, jeugd en gezin en de heer H. Karakus, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, stedelijke economie en projectwethouder Zuid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds primair neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), onderdeel van het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Anderzijds ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed (directie Vastgoed), onderdeel van het cluster Stadsontwikkeling.

Tot 2008 was de dienst JOS volledig verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. In 2008 heeft het college van B en W besloten al het maatschappelijk vastgoed onder te brengen op één plek, te weten Stadsontwikkeling. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen JOS en SO. JOS is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten.

### 3 doel- en vraagstelling

#### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting doeltreffend is. Hierbij zal de rekenkamer toetsen of het beleid resulteert (of heeft geresulteerd) in een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de financiële middelen voor onderwijshuisvesting zijn bepaald en verdeeld. Hierbij zal de rekenkamer eveneens nagaan hoe de gemeente hierop toezicht houdt. Tenslotte zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

#### centrale vragen

De centrale vragen luiden als volgt:

- a In welke mate wordt de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd door de gemeente?
- b Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- c Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente toezicht hierop?
- d Op welke wijze wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

<sup>8</sup> Conditie meting conform NEN 2767 bestaat in totaal uit 6 conditie niveau's. Hiervan is conditieniveau 1 kwalitatief de beste en conditieniveau 6 kwalitatief de slechtste. Conditieniveau 3 betekent dat het onderhoud matig is en dat het verouderingsproces over de gehele linie duidelijk op gang is gekomen.

<sup>9</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.



De centrale vragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting opgezet en uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- 3 Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten?
- 4 In welke mate voldoen de bestaande huisvestingsobjecten aan de (kwaliteits)normen?
- 5 Op welke wijze houdt het college toezicht en controle op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en heeft het college inzicht in de rechtmatige besteding hiervan door de onderwijsinstellingen?
- 6 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking en in welke mate zijn deze adequaat om voldoende invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

## **4 afbakening en onderzoeksaanpak**

### **4-1 afbakening**

Zoals in 2-2 en 2-3 reeds is aangegeven strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het onderhoud in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de verdeling van middelen in het primair onderwijs en omdat de rekenkamer een integraal beeld wil geven van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van zowel het onderhoud als de nieuwbouw, richt het onderzoek zich op het primair (speciaal) onderwijs. Het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste integraal huisvestingsplan onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad vastgesteld.

### **4-2 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het gevoerde beleid en de (bestuurlijke) informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op de wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeente. Ten aanzien van de staat van het onderhoud zal de rekenkamer toetsen aan de wettelijk bepaalde kwaliteitsnormen (NEN 2767). Voor de toetsing van de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen zal de rekenkamer zich baseren op de geldende wet- en regelgeving en eventueel gemaakte afspraken hieromtrent. Voor wat betreft de informatievoorziening richting de gemeenteraad hanteert de rekenkamer de juistheid, tijdigheid, volledigheid en relevantie als normen. Verder zal de rekenkamer normen gaan ontwikkelen tijdens het onderzoek en normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen.

#### 4-3 onderzoeksaanpak

##### **documentenonderzoek**

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering met o.a. schoolbesturen;
- verslaglegging en overleggen door koepelorganisaties scholen;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

##### **interviews**

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke collegeleden;
- directeuren van betrokken diensten;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de vertegenwoordigers van schoolbesturen;
- directeuren van scholen;
- vertegenwoordigers van het Rotterdams Onderwijs Forum;
- vertegenwoordigers van koepelorganisaties scholen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

##### **plenaire bijeenkomsten**

Ten behoeve van het onderzoek kan de rekenkamer plenaire bijeenkomsten organiseren waarbij deskundigen, betrokkenen en vertegenwoordigers uit het beleidsterrein onderwijs worden uitgenodigd om in één of meerdere bijeenkomsten hun ideeën/opvattingen met elkaar te delen.

##### **schriftelijke enquête**

Mogelijk zal de rekenkamer een schriftelijke enquête uitzetten onder relevante sleutelfiguren en betrokkenen om het onderzoek meer te onderbouwen met statistische en kwalitatieve gegevens.

##### **bouwkundige inspecties**

In het kader van het onderzoek zal de rekenkamer (steekproefsgewijs) bouwkundige inspecties (laten) uitvoeren bij een populatie schoolgebouwen om de technische staat van het onderhoud vast te stellen.

## **5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### 5-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Yiman Fung
- de heer Rutger Smit

- mevrouw Karin van Wingerde
- de heer Ed Elferink (projectleider)

Daarnaast zal deskundigheid worden ingehuurd van een extern bureau voor ondersteuning en technische beoordeling van de kwaliteit van schoolgebouwen. Hierbij is de beoordeling van de technische staat van het (buiten)onderhoud relevant en de beoordeling van de zogenaamde meerjaren onderhoudsplannen. De ingehuurde deskundigen zullen dan onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

#### **5-2 planning en procedure**

De uitvoering van dit onderzoek start in februari 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reacties van het college van B en W worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de gemeenteraad worden aangeboden. Deze aanbieding staat in het najaar/eind 2012 gepland.

## **onderzoeksopzet onderwijshuisvesting Rotterdam**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Nederland is de onderwijshuisvesting in 1997 gedecentraliseerd. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in 1997 is overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger te maken op lokaal niveau. Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het onderwijs, dit is de zogenaamde 'zorgplicht'. De onderwijswetten vormen de wettelijke basis hiervoor. Voor het primair onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit opgenomen in de Wet op de expertisecentra (WEC) en voor het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op het gebied van onderwijshuisvesting zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie) van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding.

Onderwijshuisvesting is een relevant thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De trend is dat veel gemeenten niet de volledige beschikbare bedragen voor huisvesting gebruiken. Er is sprake van onderbesteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)<sup>1</sup> 2011. Hieruit is de conclusie op te maken dat er landelijk € 380 miljoen te weinig wordt uitgegeven door gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2010 was er op landelijk niveau sprake van een onderuitputting van circa € 300 miljoen. Gebouwen waar leerlingen gehuisvest worden, dienen te voldoen aan wettelijk gestelde kwaliteitsnormen. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of de schoolgebouwen daadwerkelijk voldoen aan de minimale wettelijke normen.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderwijshuisvesting opgenomen in de onderzoeksplanning 2011. Door interne verschuiving van prioriteiten en gebrek aan onderzoekscapaciteit kon dit onderzoek niet in 2011 worden opgestart. Daarom is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2012.

### 1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting in Rotterdam beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een uiteenzetting van de doel- en vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Aansluitend bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksaanpak. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening en de normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren. Afsluitend volgt een hoofdstuk over de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Het Periodiek Onderhoudsrapport is een jaarlijks rapport, dat ten doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten.

## 2 onderwijshuisvesting in Rotterdam

### 2-1 beleidsmatige context

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is omgeven door het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening). De eerste versie van het IHP werd in 2006 opgesteld en was geldig voor 2006-2010. Daarna volgde een IHP 2010-2012 dat op 16 december 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit IHP werd slechts voor 2 jaar vastgesteld omdat er destijds vanaf 2013 een financieel tekort was geprognosticeerd. In december 2011 heeft de gemeenteraad het IHP 2012-2015 en de Verordening 2012 vastgesteld.<sup>2</sup> Deze documenten vormen momenteel de beleidskaders voor onderwijshuisvesting.

Het IHP zou het kader voor het huisvestingsprogramma onderwijs moeten vormen dat ieder jaar door het college van B en W wordt vastgesteld. In het huisvestingsprogramma onderwijs wordt jaarlijks vastgelegd welke projecten, waarin huisvestingsobjecten aan de orde komen, in het komend jaar uitgevoerd gaan worden. Schoolbesturen dienen hiervoor jaarlijks vóór 1 februari huisvestingsaanvragen in. Het huisvestingsprogramma dient elk jaar ultimo december te zijn vastgesteld door het college van B en W. De gemeenteraad krijgt hiervan een afschrift.

De Verordening is een vertaling van de onderwijswetten waarin de normbedragen en criteria voor huisvestingsaanvragen zijn opgenomen. De jaarlijkse huisvestingsaanvragen van schoolbesturen worden aan de hand van het beschikbare budget, de Verordening en het IHP geprioriteerd en toegekend.

De financiële kaders inzake onderwijshuisvesting worden bepaald in de reguliere begroting- en jaarrekening cyclus. Het budget wordt vastgelegd in de concernbegroting en de verantwoording dient plaats te vinden middels de jaarstukken.

Bij onderwijshuisvesting draait het om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van huisvesting. Onderwijshuisvesting vormt al jarenlang een actiepunt in het Rotterdams onderwijsbeleid. In het reguliere onderwijsproces wordt de ruimtebehoefte bepaald aan de hand van het aantal leerlingen afgezet tegen de wettelijke normen. In Rotterdam is het voor schoolbesturen mogelijk om extra ruimte aan te aanvragen om het Rotterdams onderwijsbeleid te realiseren. Dit houdt in dat het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs aanspraak kunnen maken op maximaal 10% extra ruimte boven de reguliere ruimtebehoefte en het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.<sup>3</sup> Om de onderwijsresultaten te verhogen stellen de schoolbesturen en de gemeente gezamenlijk een actieprogramma op.<sup>4</sup> Daarin worden speerpunten gedefinieerd die aangeven waar extra inzet nodig is om de onderwijsresultaten te verhogen. Deze speerpunten worden op en rond de school gerealiseerd en hebben zodoende consequenties voor de wijze waarop de scholen zijn gehuisvest.<sup>5</sup> De gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting is opgenomen in het integraal huisvestingsplan en luidt als volgt:

<sup>2</sup> Vastgesteld door gemeenteraad dd 15 december 2011.

<sup>3</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

<sup>4</sup> Zie [www.onderwijsbeleid010.nl](http://www.onderwijsbeleid010.nl)

<sup>5</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

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

## **2-2 huisvesting**

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding. De onderwijswetten schrijven voor dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. In de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs<sup>6</sup> (van VNG) wordt voor een aantal voorzieningen uitgegaan van normbedragen.

In Rotterdam heeft de gemeenteraad hiertoe de Verordening vastgesteld die is gebaseerd op de modelverordening. De normbedragen zijn taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om met deze bedragen de huisvestingsvoorziening te realiseren. Er zijn circa 40 schoolbesturen en ongeveer 600 schoolgebouwen in Rotterdam. In 2012 gaat het om circa € 71 miljoen aan begrote uitgaven voor onderwijshuisvesting in Rotterdam. Ongeveer 76% van het jaarlijkse bedrag aan onderwijshuisvesting heeft betrekking op huurkosten van schoolgebouwen. In de jaren 2006-2011 gaf de gemeente in totaal circa € 104, € 116 en € 58 uit aan onderwijshuisvesting in respectievelijk het primair, voorgezet en speciaal onderwijs.

## **2-3 onderhoud**

De gemeente is verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen van het primair en speciaal onderwijs. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs krijgen via hun rijksfinanciering direct middelen voor onderhoud aan de binnen- en buitenkant van hun gebouwen. Dit betekent dat in het voortgezet onderwijs het onderhoud is 'doorgedecentraliseerd'. Momenteel overweegt het Rijk het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs ook 'door te decentraliseren'.

Het schoolbestuur is dus verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting. Onderhoud van technische installaties en schoonmaakonderhoud vallen hieronder. De exacte verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur is opgenomen in de zogenaamde kruisjeslijst. Er wordt hier ook wel gesproken over het binnen-buitenkantmodel.<sup>7</sup>

De gemeente stelt (in samenspraak met de schoolbesturen) voor de duur van 20 jaar een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de meerjaren onderhoudsplannen. Hiervoor maakt de gemeente financiële middelen over aan de schoolbesturen. Jaarlijks gaat het om circa € 4,3 miljoen. Aan de hand van de MOP wordt de staat van onderhoud gemonitord door het cluster Stadsontwikkeling (SO). De normering in de MOP is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn. Deze normering is

<sup>6</sup> Website van VNG.

<sup>7</sup> Kruisjeslijst te downloaden via PO raad: huisvesting, onderhoud, wie betaalt wat?



gebaseerd op de conditieniveau 3 conform NEN 2767.<sup>8</sup> De doelstelling voor 2015 is dat alle scholen in Rotterdam aan deze norm voldoen.<sup>9</sup>

#### 2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de heer H. de Jonge, wethouder onderwijs, jeugd en gezin en de heer H. Karakus, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, stedelijke economie en projectwethouder Zuid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds primair neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), onderdeel van het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Anderzijds ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed (directie Vastgoed), onderdeel van het cluster Stadsontwikkeling.

Tot 2008 was de dienst JOS volledig verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. In 2008 heeft het college van B en W besloten al het maatschappelijk vastgoed onder te brengen op één plek, te weten Stadsontwikkeling. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen JOS en SO. JOS is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten.

### 3 doel- en vraagstelling

#### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting doeltreffend is. Hierbij zal de rekenkamer toetsen of het beleid resulteert (of heeft geresulteerd) in een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de financiële middelen voor onderwijshuisvesting zijn bepaald en verdeeld. Hierbij zal de rekenkamer eveneens nagaan hoe de gemeente hierop toezicht houdt. Tenslotte zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

#### centrale vragen

De centrale vragen luiden als volgt:

- a In welke mate wordt de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd door de gemeente?
- b Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- c Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente toezicht hierop?
- d Op welke wijze wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

<sup>8</sup> Conditie meting conform NEN 2767 bestaat in totaal uit 6 conditie niveau's. Hiervan is conditieniveau 1 kwalitatief de beste en conditieniveau 6 kwalitatief de slechtste. Conditieniveau 3 betekent dat het onderhoud matig is en dat het verouderingsproces over de gehele linie duidelijk op gang is gekomen.

<sup>9</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

De centrale vragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting opgezet en uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- 3 Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten?
- 4 In welke mate voldoen de bestaande huisvestingsobjecten aan de (kwaliteits)normen?
- 5 Op welke wijze houdt het college toezicht en controle op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en heeft het college inzicht in de rechtmatige besteding hiervan door de onderwijsinstellingen?
- 6 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking en in welke mate zijn deze adequaat om voldoende invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

## **4 afbakening en onderzoeksaanpak**

### **4-1 afbakening**

Zoals in 2-2 en 2-3 reeds is aangegeven strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het onderhoud in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de verdeling van middelen in het primair onderwijs en omdat de rekenkamer een integraal beeld wil geven van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van zowel het onderhoud als de nieuwbouw, richt het onderzoek zich op het primair (speciaal) onderwijs. Het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste integraal huisvestingsplan onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad vastgesteld.

### **4-2 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het gevoerde beleid en de (bestuurlijke) informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op de wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeente. Ten aanzien van de staat van het onderhoud zal de rekenkamer toetsen aan de wettelijk bepaalde kwaliteitsnormen (NEN 2767). Voor de toetsing van de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen zal de rekenkamer zich baseren op de geldende wet- en regelgeving en eventueel gemaakte afspraken hieromtrent. Voor wat betreft de informatievoorziening richting de gemeenteraad hanteert de rekenkamer de juistheid, tijdigheid, volledigheid en relevantie als normen. Verder zal de rekenkamer normen gaan ontwikkelen tijdens het onderzoek en normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen.

#### 4-3 onderzoeksaanpak

##### **documentenonderzoek**

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering met o.a. schoolbesturen;
- verslaglegging en overleggen door koepelorganisaties scholen;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

##### **interviews**

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke collegeleden;
- directeuren van betrokken diensten;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de vertegenwoordigers van schoolbesturen;
- directeuren van scholen;
- vertegenwoordigers van het Rotterdams Onderwijs Forum;
- vertegenwoordigers van koepelorganisaties scholen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

##### **plenaire bijeenkomsten**

Ten behoeve van het onderzoek kan de rekenkamer plenaire bijeenkomsten organiseren waarbij deskundigen, betrokkenen en vertegenwoordigers uit het beleidsterrein onderwijs worden uitgenodigd om in één of meerdere bijeenkomsten hun ideeën/opvattingen met elkaar te delen.

##### **schriftelijke enquête**

Mogelijk zal de rekenkamer een schriftelijke enquête uitzetten onder relevante sleutelfiguren en betrokkenen om het onderzoek meer te onderbouwen met statistische en kwalitatieve gegevens.

##### **bouwkundige inspecties**

In het kader van het onderzoek zal de rekenkamer (steekproefsgewijs) bouwkundige inspecties (laten) uitvoeren bij een populatie schoolgebouwen om de technische staat van het onderhoud vast te stellen.

## **5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### 5-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Yiman Fung
- de heer Rutger Smit

- mevrouw Karin van Wingerde
- de heer Ed Elferink (projectleider)

Daarnaast zal deskundigheid worden ingehuurd van een extern bureau voor ondersteuning en technische beoordeling van de kwaliteit van schoolgebouwen. Hierbij is de beoordeling van de technische staat van het (buiten)onderhoud relevant en de beoordeling van de zogenaamde meerjaren onderhoudsplannen. De ingehuurde deskundigen zullen dan onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

#### **5-2 planning en procedure**

De uitvoering van dit onderzoek start in februari 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reacties van het college van B en W worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de gemeenteraad worden aangeboden. Deze aanbieding staat in het najaar/eind 2012 gepland.

## **onderzoeksopzet onderwijshuisvesting Rotterdam**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Nederland is de onderwijshuisvesting in 1997 gedecentraliseerd. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in 1997 is overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger te maken op lokaal niveau. Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het onderwijs, dit is de zogenaamde 'zorgplicht'. De onderwijswetten vormen de wettelijke basis hiervoor. Voor het primair onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit opgenomen in de Wet op de expertisecentra (WEC) en voor het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op het gebied van onderwijshuisvesting zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie) van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding.

Onderwijshuisvesting is een relevant thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De trend is dat veel gemeenten niet de volledige beschikbare bedragen voor huisvesting gebruiken. Er is sprake van onderbesteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)<sup>1</sup> 2011. Hieruit is de conclusie op te maken dat er landelijk € 380 miljoen te weinig wordt uitgegeven door gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2010 was er op landelijk niveau sprake van een onderuitputting van circa € 300 miljoen. Gebouwen waar leerlingen gehuisvest worden, dienen te voldoen aan wettelijk gestelde kwaliteitsnormen. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of de schoolgebouwen daadwerkelijk voldoen aan de minimale wettelijke normen.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderwijshuisvesting opgenomen in de onderzoeksplanning 2011. Door interne verschuiving van prioriteiten en gebrek aan onderzoekscapaciteit kon dit onderzoek niet in 2011 worden opgestart. Daarom is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2012.

### 1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting in Rotterdam beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een uiteenzetting van de doel- en vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Aansluitend bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksaanpak. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening en de normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren. Afsluitend volgt een hoofdstuk over de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Het Periodiek Onderhoudsrapport is een jaarlijks rapport, dat ten doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten.

## 2 onderwijshuisvesting in Rotterdam

### 2-1 beleidsmatige context

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is omgeven door het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening). De eerste versie van het IHP werd in 2006 opgesteld en was geldig voor 2006-2010. Daarna volgde een IHP 2010-2012 dat op 16 december 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit IHP werd slechts voor 2 jaar vastgesteld omdat er destijds vanaf 2013 een financieel tekort was geprognosticeerd. In december 2011 heeft de gemeenteraad het IHP 2012-2015 en de Verordening 2012 vastgesteld.<sup>2</sup> Deze documenten vormen momenteel de beleidskaders voor onderwijshuisvesting.

Het IHP zou het kader voor het huisvestingsprogramma onderwijs moeten vormen dat ieder jaar door het college van B en W wordt vastgesteld. In het huisvestingsprogramma onderwijs wordt jaarlijks vastgelegd welke projecten, waarin huisvestingsobjecten aan de orde komen, in het komend jaar uitgevoerd gaan worden. Schoolbesturen dienen hiervoor jaarlijks vóór 1 februari huisvestingsaanvragen in. Het huisvestingsprogramma dient elk jaar ultimo december te zijn vastgesteld door het college van B en W. De gemeenteraad krijgt hiervan een afschrift.

De Verordening is een vertaling van de onderwijswetten waarin de normbedragen en criteria voor huisvestingsaanvragen zijn opgenomen. De jaarlijkse huisvestingsaanvragen van schoolbesturen worden aan de hand van het beschikbare budget, de Verordening en het IHP geprioriteerd en toegekend.

De financiële kaders inzake onderwijshuisvesting worden bepaald in de reguliere begroting- en jaarrekening cyclus. Het budget wordt vastgelegd in de concernbegroting en de verantwoording dient plaats te vinden middels de jaarstukken.

Bij onderwijshuisvesting draait het om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van huisvesting. Onderwijshuisvesting vormt al jarenlang een actiepunt in het Rotterdams onderwijsbeleid. In het reguliere onderwijsproces wordt de ruimtebehoefte bepaald aan de hand van het aantal leerlingen afgezet tegen de wettelijke normen. In Rotterdam is het voor schoolbesturen mogelijk om extra ruimte aan te aanvragen om het Rotterdams onderwijsbeleid te realiseren. Dit houdt in dat het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs aanspraak kunnen maken op maximaal 10% extra ruimte boven de reguliere ruimtebehoefte en het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.<sup>3</sup> Om de onderwijsresultaten te verhogen stellen de schoolbesturen en de gemeente gezamenlijk een actieprogramma op.<sup>4</sup> Daarin worden speerpunten gedefinieerd die aangeven waar extra inzet nodig is om de onderwijsresultaten te verhogen. Deze speerpunten worden op en rond de school gerealiseerd en hebben zodoende consequenties voor de wijze waarop de scholen zijn gehuisvest.<sup>5</sup> De gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting is opgenomen in het integraal huisvestingsplan en luidt als volgt:

<sup>2</sup> Vastgesteld door gemeenteraad dd 15 december 2011.

<sup>3</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

<sup>4</sup> Zie [www.onderwijsbeleid010.nl](http://www.onderwijsbeleid010.nl)

<sup>5</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.



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

## **2-2 huisvesting**

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding. De onderwijswetten schrijven voor dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. In de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs<sup>6</sup> (van VNG) wordt voor een aantal voorzieningen uitgegaan van normbedragen.

In Rotterdam heeft de gemeenteraad hiertoe de Verordening vastgesteld die is gebaseerd op de modelverordening. De normbedragen zijn taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om met deze bedragen de huisvestingsvoorziening te realiseren. Er zijn circa 40 schoolbesturen en ongeveer 600 schoolgebouwen in Rotterdam. In 2012 gaat het om circa € 71 miljoen aan begrote uitgaven voor onderwijshuisvesting in Rotterdam. Ongeveer 76% van het jaarlijkse bedrag aan onderwijshuisvesting heeft betrekking op huurkosten van schoolgebouwen. In de jaren 2006-2011 gaf de gemeente in totaal circa € 104, € 116 en € 58 uit aan onderwijshuisvesting in respectievelijk het primair, voorgezet en speciaal onderwijs.

## **2-3 onderhoud**

De gemeente is verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen van het primair en speciaal onderwijs. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs krijgen via hun rijksfinanciering direct middelen voor onderhoud aan de binnen- en buitenkant van hun gebouwen. Dit betekent dat in het voortgezet onderwijs het onderhoud is 'doorgedecentraliseerd'. Momenteel overweegt het Rijk het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs ook 'door te decentraliseren'.

Het schoolbestuur is dus verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting. Onderhoud van technische installaties en schoonmaakonderhoud vallen hieronder. De exacte verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur is opgenomen in de zogenaamde kruisjeslijst. Er wordt hier ook wel gesproken over het binnen-buitenkantmodel.<sup>7</sup>

De gemeente stelt (in samenspraak met de schoolbesturen) voor de duur van 20 jaar een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de meerjaren onderhoudsplannen. Hiervoor maakt de gemeente financiële middelen over aan de schoolbesturen. Jaarlijks gaat het om circa € 4,3 miljoen. Aan de hand van de MOP wordt de staat van onderhoud gemonitord door het cluster Stadsontwikkeling (SO). De normering in de MOP is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn. Deze normering is

<sup>6</sup> Website van VNG.

<sup>7</sup> Kruisjeslijst te downloaden via PO raad: huisvesting, onderhoud, wie betaalt wat?

gebaseerd op de conditieniveau 3 conform NEN 2767.<sup>8</sup> De doelstelling voor 2015 is dat alle scholen in Rotterdam aan deze norm voldoen.<sup>9</sup>

#### **2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid**

Ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de heer H. de Jonge, wethouder onderwijs, jeugd en gezin en de heer H. Karakus, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, stedelijke economie en projectwethouder Zuid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds primair neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), onderdeel van het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Anderzijds ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed (directie Vastgoed), onderdeel van het cluster Stadsontwikkeling.

Tot 2008 was de dienst JOS volledig verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. In 2008 heeft het college van B en W besloten al het maatschappelijk vastgoed onder te brengen op één plek, te weten Stadsontwikkeling. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen JOS en SO. JOS is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten.

### **3 doel- en vraagstelling**

#### **doelstelling**

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting doeltreffend is. Hierbij zal de rekenkamer toetsen of het beleid resulteert (of heeft geresulteerd) in een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de financiële middelen voor onderwijshuisvesting zijn bepaald en verdeeld. Hierbij zal de rekenkamer eveneens nagaan hoe de gemeente hierop toezicht houdt. Tenslotte zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

#### **centrale vragen**

De centrale vragen luiden als volgt:

- a In welke mate wordt de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd door de gemeente?
- b Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- c Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente toezicht hierop?
- d Op welke wijze wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

<sup>8</sup> Conditiemeting conform NEN 2767 bestaat in totaal uit 6 conditie niveau's. Hiervan is conditieniveau 1 kwalitatief de beste en conditieniveau 6 kwalitatief de slechtste. Conditieniveau 3 betekent dat het onderhoud matig is en dat het verouderingsproces over de gehele linie duidelijk op gang is gekomen.

<sup>9</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

De centrale vragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting opgezet en uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- 3 Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten?
- 4 In welke mate voldoen de bestaande huisvestingsobjecten aan de (kwaliteits)normen?
- 5 Op welke wijze houdt het college toezicht en controle op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en heeft het college inzicht in de rechtmatige besteding hiervan door de onderwijsinstellingen?
- 6 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking en in welke mate zijn deze adequaat om voldoende invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

## **4 afbakening en onderzoeksaanpak**

### **4-1 afbakening**

Zoals in 2-2 en 2-3 reeds is aangegeven strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het onderhoud in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de verdeling van middelen in het primair onderwijs en omdat de rekenkamer een integraal beeld wil geven van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van zowel het onderhoud als de nieuwbouw, richt het onderzoek zich op het primair (speciaal) onderwijs. Het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste integraal huisvestingsplan onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad vastgesteld.

### **4-2 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het gevoerde beleid en de (bestuurlijke) informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op de wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeente. Ten aanzien van de staat van het onderhoud zal de rekenkamer toetsen aan de wettelijk bepaalde kwaliteitsnormen (NEN 2767). Voor de toetsing van de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen zal de rekenkamer zich baseren op de geldende wet- en regelgeving en eventueel gemaakte afspraken hieromtrent. Voor wat betreft de informatievoorziening richting de gemeenteraad hanteert de rekenkamer de juistheid, tijdigheid, volledigheid en relevantie als normen. Verder zal de rekenkamer normen gaan ontwikkelen tijdens het onderzoek en normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen.

#### 4-3 onderzoeksaanpak

##### documentenonderzoek

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering met o.a. schoolbesturen;
- verslaglegging en overleggen door koepelorganisaties scholen;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

##### interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke collegeleden;
- directeuren van betrokken diensten;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de vertegenwoordigers van schoolbesturen;
- directeuren van scholen;
- vertegenwoordigers van het Rotterdams Onderwijs Forum;
- vertegenwoordigers van koepelorganisaties scholen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

##### plenaire bijeenkomsten

Ten behoeve van het onderzoek kan de rekenkamer plenaire bijeenkomsten organiseren waarbij deskundigen, betrokkenen en vertegenwoordigers uit het beleidsterrein onderwijs worden uitgenodigd om in één of meerdere bijeenkomsten hun ideeën/opvattingen met elkaar te delen.

##### schriftelijke enquête

Mogelijk zal de rekenkamer een schriftelijke enquête uitzetten onder relevante sleutelfiguren en betrokkenen om het onderzoek meer te onderbouwen met statistische en kwalitatieve gegevens.

##### bouwkundige inspecties

In het kader van het onderzoek zal de rekenkamer (steekproefsgewijs) bouwkundige inspecties (laten) uitvoeren bij een populatie schoolgebouwen om de technische staat van het onderhoud vast te stellen.

## 5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

### 5-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Yiman Fung
- de heer Rutger Smit

- mevrouw Karin van Wingerde
- de heer Ed Elferink (projectleider)

Daarnaast zal deskundigheid worden ingehuurd van een extern bureau voor ondersteuning en technische beoordeling van de kwaliteit van schoolgebouwen. Hierbij is de beoordeling van de technische staat van het (buiten)onderhoud relevant en de beoordeling van de zogenaamde meerjaren onderhoudsplannen. De ingehuurde deskundigen zullen dan onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

#### **5-2 planning en procedure**

De uitvoering van dit onderzoek start in februari 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reacties van het college van B en W worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de gemeenteraad worden aangeboden. Deze aanbieding staat in het najaar/eind 2012 gepland.

## **onderzoeksopzet onderwijshuisvesting Rotterdam**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Nederland is de onderwijshuisvesting in 1997 gedecentraliseerd. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs in 1997 is overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via de algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Kenmerkend voor dit budget is dat het niet geormerkt is: de gemeente heeft beleidsvrijheid in de besteding. Met de decentralisatie werd beoogd om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger te maken op lokaal niveau. Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het onderwijs, dit is de zogenaamde 'zorgplicht'. De onderwijswetten vormen de wettelijke basis hiervoor. Voor het primair onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (WPO). Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit opgenomen in de Wet op de expertisecentra (WEC) en voor het voortgezet onderwijs is dit opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Op het gebied van onderwijshuisvesting zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de realisatie) van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding.

Onderwijshuisvesting is een relevant thema met grote maatschappelijke en financiële belangen. De trend is dat veel gemeenten niet de volledige beschikbare bedragen voor huisvesting gebruiken. Er is sprake van onderbesteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde budget ten behoeve van onderwijshuisvesting. Dit blijkt uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR)<sup>1</sup> 2011. Hieruit is de conclusie op te maken dat er landelijk € 380 miljoen te weinig wordt uitgegeven door gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2010 was er op landelijk niveau sprake van een onderuitputting van circa € 300 miljoen. Gebouwen waar leerlingen gehuisvest worden, dienen te voldoen aan wettelijk gestelde kwaliteitsnormen. Het is maatschappelijk relevant om te onderzoeken of de schoolgebouwen daadwerkelijk voldoen aan de minimale wettelijke normen.

De rekenkamer heeft het onderzoek naar onderwijshuisvesting opgenomen in de onderzoeksplanning 2011. Door interne verschuiving van prioriteiten en gebrek aan onderzoekscapaciteit kon dit onderzoek niet in 2011 worden opgestart. Daarom is de uitvoering van dit onderzoek doorgeschoven naar 2012.

### 1-2 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting in Rotterdam beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een uiteenzetting van de doel- en vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen. Aansluitend bevat hoofdstuk 4 een beschrijving van de onderzoeksaanpak. Hierbij wordt nader ingegaan op de afbakening en de normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren. Afsluitend volgt een hoofdstuk over de planning en organisatie van het onderzoek.

<sup>1</sup> Het Periodiek Onderhoudsrapport is een jaarlijks rapport, dat ten doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten.



## 2 onderwijshuisvesting in Rotterdam

### 2-1 beleidsmatige context

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting is omgeven door het Integraal Huisvestingsplan (IHP) en de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Rotterdam (VVHOR) (hierna: de Verordening). De eerste versie van het IHP werd in 2006 opgesteld en was geldig voor 2006-2010. Daarna volgde een IHP 2010-2012 dat op 16 december 2010 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit IHP werd slechts voor 2 jaar vastgesteld omdat er destijds vanaf 2013 een financieel tekort was geprognosticeerd. In december 2011 heeft de gemeenteraad het IHP 2012-2015 en de Verordening 2012 vastgesteld.<sup>2</sup> Deze documenten vormen momenteel de beleidskaders voor onderwijshuisvesting.

Het IHP zou het kader voor het huisvestingsprogramma onderwijs moeten vormen dat ieder jaar door het college van B en W wordt vastgesteld. In het huisvestingsprogramma onderwijs wordt jaarlijks vastgelegd welke projecten, waarin huisvestingsobjecten aan de orde komen, in het komend jaar uitgevoerd gaan worden. Schoolbesturen dienen hiervoor jaarlijks vóór 1 februari huisvestingsaanvragen in. Het huisvestingsprogramma dient elk jaar ultimo december te zijn vastgesteld door het college van B en W. De gemeenteraad krijgt hiervan een afschrift.

De Verordening is een vertaling van de onderwijswetten waarin de normbedragen en criteria voor huisvestingsaanvragen zijn opgenomen. De jaarlijkse huisvestingsaanvragen van schoolbesturen worden aan de hand van het beschikbare budget, de Verordening en het IHP geprioriteerd en toegekend.

De financiële kaders inzake onderwijshuisvesting worden bepaald in de reguliere begroting- en jaarrekening cyclus. Het budget wordt vastgelegd in de concernbegroting en de verantwoording dient plaats te vinden middels de jaarstukken.

Bij onderwijshuisvesting draait het om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van huisvesting. Onderwijshuisvesting vormt al jarenlang een actiepunt in het Rotterdams onderwijsbeleid. In het reguliere onderwijsproces wordt de ruimtebehoefte bepaald aan de hand van het aantal leerlingen afgezet tegen de wettelijke normen. In Rotterdam is het voor schoolbesturen mogelijk om extra ruimte aan te aanvragen om het Rotterdams onderwijsbeleid te realiseren. Dit houdt in dat het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs aanspraak kunnen maken op maximaal 10% extra ruimte boven de reguliere ruimtebehoefte en het voortgezet onderwijs op maximaal 5%.<sup>3</sup> Om de onderwijsresultaten te verhogen stellen de schoolbesturen en de gemeente gezamenlijk een actieprogramma op.<sup>4</sup> Daarin worden speerpunten gedefinieerd die aangeven waar extra inzet nodig is om de onderwijsresultaten te verhogen. Deze speerpunten worden op en rond de school gerealiseerd en hebben zodoende consequenties voor de wijze waarop de scholen zijn gehuisvest.<sup>5</sup> De gemeentelijke visie op onderwijshuisvesting is opgenomen in het integraal huisvestingsplan en luidt als volgt:

<sup>2</sup> Vastgesteld door gemeenteraad dd 15 december 2011.

<sup>3</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

<sup>4</sup> Zie [www.onderwijsbeleid010.nl](http://www.onderwijsbeleid010.nl)

<sup>5</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

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

## **2-2 huisvesting**

De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw, (tijdelijke) uitbreiding. De onderwijswetten schrijven voor dat de gemeenteraad normen vaststelt aan de hand waarvan de bedragen worden vastgesteld voor de toegekende voorzieningen in de huisvesting. In de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs<sup>6</sup> (van VNG) wordt voor een aantal voorzieningen uitgegaan van normbedragen.

In Rotterdam heeft de gemeenteraad hiertoe de Verordening vastgesteld die is gebaseerd op de modelverordening. De normbedragen zijn taakstellend. Het schoolbestuur is als bouwheer gehouden om met deze bedragen de huisvestingsvoorziening te realiseren. Er zijn circa 40 schoolbesturen en ongeveer 600 schoolgebouwen in Rotterdam. In 2012 gaat het om circa € 71 miljoen aan begrote uitgaven voor onderwijshuisvesting in Rotterdam. Ongeveer 76% van het jaarlijkse bedrag aan onderwijshuisvesting heeft betrekking op huurkosten van schoolgebouwen. In de jaren 2006-2011 gaf de gemeente in totaal circa € 104, € 116 en € 58 uit aan onderwijshuisvesting in respectievelijk het primair, voorgezet en speciaal onderwijs.

## **2-3 onderhoud**

De gemeente is verantwoordelijk voor het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen van het primair en speciaal onderwijs. De schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. Zij krijgen hiervoor budget van het Rijk. Schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs krijgen via hun rijksfinanciering direct middelen voor onderhoud aan de binnen- en buitenkant van hun gebouwen. Dit betekent dat in het voortgezet onderwijs het onderhoud is ‘doorgedecentraliseerd’. Momenteel overweegt het Rijk het buitenonderhoud van het primair en speciaal onderwijs ook ‘door te decentraliseren’.

Het schoolbestuur is dus verantwoordelijk voor de materiële instandhouding van de huisvesting. Onderhoud van technische installaties en schoonmaakonderhoud vallen hieronder. De exacte verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente en de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur is opgenomen in de zogenaamde kruisjeslijst. Er wordt hier ook wel gesproken over het binnen-buitenkantmodel.<sup>7</sup>

De gemeente stelt (in samenspraak met de schoolbesturen) voor de duur van 20 jaar een meerjaren onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de meerjaren onderhoudsplannen. Hiervoor maakt de gemeente financiële middelen over aan de schoolbesturen. Jaarlijks gaat het om circa € 4,3 miljoen. Aan de hand van de MOP wordt de staat van onderhoud gemonitord door het cluster Stadsontwikkeling (SO). De normering in de MOP is dat het onderhoud van de scholen kwalitatief goed moet zijn. Deze normering is

<sup>6</sup> Website van VNG.

<sup>7</sup> Kruisjeslijst te downloaden via PO raad: huisvesting, onderhoud, wie betaalt wat?

gebaseerd op de conditieniveau 3 conform NEN 2767.<sup>8</sup> De doelstelling voor 2015 is dat alle scholen in Rotterdam aan deze norm voldoen.<sup>9</sup>

#### 2-4 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de heer H. de Jonge, wethouder onderwijs, jeugd en gezin en de heer H. Karakus, wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed, stedelijke economie en projectwethouder Zuid. De ambtelijke verantwoordelijkheid is enerzijds primair neergelegd bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), onderdeel van het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Anderzijds ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Maatschappelijk vastgoed (directie Vastgoed), onderdeel van het cluster Stadsontwikkeling.

Tot 2008 was de dienst JOS volledig verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering op het gebied van onderwijshuisvesting. In 2008 heeft het college van B en W besloten al het maatschappelijk vastgoed onder te brengen op één plek, te weten Stadsontwikkeling. Sindsdien is er sprake van een nieuwe rolverdeling tussen JOS en SO. JOS is verantwoordelijk voor het beleid en SO is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de huisvestingsobjecten.

### 3 doel- en vraagstelling

#### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting doeltreffend is. Hierbij zal de rekenkamer toetsen of het beleid resulteert (of heeft geresulteerd) in een kwantitatief en kwalitatief passende huisvesting. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de financiële middelen voor onderwijshuisvesting zijn bepaald en verdeeld. Hierbij zal de rekenkamer eveneens nagaan hoe de gemeente hierop toezicht houdt. Tenslotte zal de rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over het onderwijshuisvestingsbeleid en welke sturings- en beheersingsmiddelen de gemeenteraad ter beschikking staan.

#### centrale vragen

De centrale vragen luiden als volgt:

- a In welke mate wordt de beoogde kwantiteit en kwaliteit van onderwijshuisvesting gerealiseerd door de gemeente?
- b Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- c Vindt de besteding van gemeentelijke middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting rechtmatig en doeltreffend plaats en hoe houdt de gemeente toezicht hierop?
- d Op welke wijze wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking?

<sup>8</sup> Conditie meting conform NEN 2767 bestaat in totaal uit 6 conditie niveau's. Hiervan is conditieniveau 1 kwalitatief de beste en conditieniveau 6 kwalitatief de slechtste. Conditieniveau 3 betekent dat het onderhoud matig is en dat het verouderingsproces over de gehele linie duidelijk op gang is gekomen.

<sup>9</sup> Integraal Huisvestingsplan 2012-2015.

De centrale vragen worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot onderwijshuisvesting opgezet en uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de financiële middelen gerelateerd aan onderwijshuisvesting bepaald en verdeeld?
- 3 Heeft het college inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande huisvestingsobjecten?
- 4 In welke mate voldoen de bestaande huisvestingsobjecten aan de (kwaliteits)normen?
- 5 Op welke wijze houdt het college toezicht en controle op de besteding van financiële middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting en heeft het college inzicht in de rechtmatige besteding hiervan door de onderwijsinstellingen?
- 6 Welke sturings- en beheersingsmiddelen staan de gemeenteraad ter beschikking en in welke mate zijn deze adequaat om voldoende invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

## **4 afbakening en onderzoeksaanpak**

### **4-1 afbakening**

Zoals in 2-2 en 2-3 reeds is aangegeven strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot onderwijshuisvesting zich uit tot de realisatie van nieuwbouw, renovatie, tijdelijke bouw en (tijdelijke) uitbreiding in het primair en voortgezet onderwijs alsmede het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen in het primair onderwijs. Het onderhoud in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd en valt buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de verdeling van middelen in het primair onderwijs en omdat de rekenkamer een integraal beeld wil geven van de doelmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid ten aanzien van zowel het onderhoud als de nieuwbouw, richt het onderzoek zich op het primair (speciaal) onderwijs. Het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode beslaat de periode 2006-2012. De reden hiervoor is dat in 2006 het eerste integraal huisvestingsplan onderwijs in Rotterdam door de gemeenteraad vastgesteld.

### **4-2 normenkader**

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het gevoerde beleid en de (bestuurlijke) informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op de wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeente. Ten aanzien van de staat van het onderhoud zal de rekenkamer toetsen aan de wettelijk bepaalde kwaliteitsnormen (NEN 2767). Voor de toetsing van de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen zal de rekenkamer zich baseren op de geldende wet- en regelgeving en eventueel gemaakte afspraken hieromtrent. Voor wat betreft de informatievoorziening richting de gemeenteraad hanteert de rekenkamer de juistheid, tijdigheid, volledigheid en relevantie als normen. Verder zal de rekenkamer normen gaan ontwikkelen tijdens het onderzoek en normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen.

#### 4-3 onderzoeksaanpak

##### **documentenonderzoek**

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commissie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering met o.a. schoolbesturen;
- verslaglegging en overleggen door koepelorganisaties scholen;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

##### **interviews**

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke collegeleden;
- directeuren van betrokken diensten;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de vertegenwoordigers van schoolbesturen;
- directeuren van scholen;
- vertegenwoordigers van het Rotterdams Onderwijs Forum;
- vertegenwoordigers van koepelorganisaties scholen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

##### **plenaire bijeenkomsten**

Ten behoeve van het onderzoek kan de rekenkamer plenaire bijeenkomsten organiseren waarbij deskundigen, betrokkenen en vertegenwoordigers uit het beleidsterrein onderwijs worden uitgenodigd om in één of meerdere bijeenkomsten hun ideeën/opvattingen met elkaar te delen.

##### **schriftelijke enquête**

Mogelijk zal de rekenkamer een schriftelijke enquête uitzetten onder relevante sleutelfiguren en betrokkenen om het onderzoek meer te onderbouwen met statistische en kwalitatieve gegevens.

##### **bouwkundige inspecties**

In het kader van het onderzoek zal de rekenkamer (steekproefsgewijs) bouwkundige inspecties (laten) uitvoeren bij een populatie schoolgebouwen om de technische staat van het onderhoud vast te stellen.

## **5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### 5-1 organisatie

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Yiman Fung
- de heer Rutger Smit

- mevrouw Karin van Wingerde
- de heer Ed Elferink (projectleider)

Daarnaast zal deskundigheid worden ingehuurd van een extern bureau voor ondersteuning en technische beoordeling van de kwaliteit van schoolgebouwen. Hierbij is de beoordeling van de technische staat van het (buiten)onderhoud relevant en de beoordeling van de zogenaamde meerjaren onderhoudsplannen. De ingehuurde deskundigen zullen dan onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

#### **5-2 planning en procedure**

De uitvoering van dit onderzoek start in februari 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt in ieder geval de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reacties van het college van B en W worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de gemeenteraad worden aangeboden. Deze aanbieding staat in het najaar/eind 2012 gepland.