



Evaluatie onderwijshuisvestingsbeleid gemeente Haarlemmermeer

Beleids evaluatie in opdracht van de Rekenkamercommissie

Martin van der Gugten
Joram Pach
Onno Martens

Evaluatie onderwijshuisvestingsbeleid gemeente Haarlemmermeer

Beleids evaluatie in opdracht van de Rekenkamercommissie

Amsterdam, 15 maart 2007

Martin van der Gugten
Joram Pach
Onno Martens

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2	Probleemstelling	3
1.3	Onderzoeksvragen en normenkader	4
1.4	Uitvoering van het feitenonderzoek	5
1.5	Leeswijzer	5
2	Beleidscontext	7
2.1	Decentralisatie	7
2.2	Landelijke monitor (kwantitatief)	8
2.3	Best practices (brochure ministerie van OC&W)	9
2.4	Vergelijking met andere groeigemeenten	10
2.5	Leerlingprognoses	12
2.6	Beleidskader Haarlemmermeer	13
3	Bevindingen van het onderzoek	17
3.1	Plesmanschool	17
3.2	Beleidsvoorbereiding	20
3.3	Beleidsontwikkeling	28
3.4	Beleidsuitvoering	52
3.5	Beleidsevaluatie	75
4	Conclusies	78
4.1	Inleiding	78
4.2	Conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen	78
4.3	Conclusies ten aanzien van de casus Plesmanschool	84
	Bijlagen	86
Bijlage 1	Lijst geraadpleegde documenten	87
Bijlage 2	Normenkader	92
Bijlage 3	Geïnterviewde personen	96

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In het kader van de decentralisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid is de gemeente Haarlemmermeer sinds 1 januari 1997 verantwoordelijk voor het verzorgen van adequate huisvesting van het primaire en secundaire onderwijs in de gemeente Haarlemmermeer. Voorheen was dit een taak van de rijksoverheid. De belangrijkste reden voor deze decentralisatie was de verwachting dat gemeenten beter dan het Rijk in staat zouden zijn om maatwerk te leveren en efficiënt te werken. Bovendien zou het de gemeenten meer mogelijkheden bieden om onderwijshuisvesting te integreren met andere voorzieningen en ander gemeentelijk beleid.

Bij de Rekenkamercommissie is als onderzoeksonderwerp “De gang van zaken rond de Plesmanschool in de periode 2001-2005” ingediend. Deze gebeurtenissen, waardoor zelfs de verantwoordelijk wethouder in 2005 het veld moest ruimen, roepen vragen op over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente. Gezien het feit dat de gemeente nu bijna tien jaar verantwoordelijk is voor het onderwijshuisvestingsbeleid acht de Rekenkamercommissie het zinvol om een algemene beleidsevaluatie uit te voeren. De Rekenkamercommissie ziet de gang van zaken rondom de Plesmanschool als een aanleiding maar het is zeker niet de bedoeling om alle ins-en-outs van deze specifieke casus te analyseren. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zal dit aanleiding kunnen geven tot bijstelling van het vigerende onderwijshuisvestingsbeleid en de uitvoering daarvan. Bij de analyse wordt aandacht besteed aan diverse aspecten van de beleidscyclus, onder andere: visievorming, verordening, procedures, werkwijze, monitoring, samenwerking en communicatie.

1.2 Probleemstelling

In algemene termen is de centrale probleemstelling van de beleidsevaluatie als volgt omschreven:

Is het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente en de uitvoering daarvan doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

De begrippen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig kunnen in algemene zin als volgt worden omschreven:

- Doeltreffend: de gewenste beleidsdoelen zijn bereikt;
- Doelmatig: de gewenste doelen zijn met zo weinig mogelijk middelen bereikt;
- Rechtmatig: de investeringen en uitvoeringsprocessen zijn conform verordening, wetgeving en afspraken.

Centraal in dit onderzoek staan de vragen naar de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid. De doelmatigheid wordt waar mogelijk in de beschouwingen betrokken. De vraag of het onderwijshuisvestingsbeleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig is op een algemene en indirecte wijze onderzocht. Dat is gebeurd aan de hand van een brede

analyse van de beleidscyclus met betrekking tot de onderwijshuisvesting. Daarbij wordt nagegaan of en in hoeverre de organisatie bij het doorlopen van de fasen van voorbereiding, formulering, uitvoering/beheersing en evaluatie van beleid voldoet aan de door de Rekenkamercommissie voor die beleidsfasen gestelde normen voor een doeltreffend, doelmatig en rechtmatig beleid. Daarbij wordt ook een oordeel gegeven over wijze waarop periodiek verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad en over de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende taak inzake de onderwijshuisvesting invult. Door aan de hand van deze analyse eventuele manco's bloot te leggen beoogt de Rekenkamercommissie vooral ook toekomstige risico's aan te geven en aanbevelingen te doen voor verbetering van de betreffende aspecten van het beleidsproces.

Op basis van deze overwegingen zijn de onderzoeksvragen inzake doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het onderwijshuisvestingsbeleid door de Rekenkamercommissie als volgt nader geconcretiseerd:

Doeltreffendheid

Zijn de beleidsfasen met betrekking tot het onderwijshuisvestingsbeleid zodanig ingevuld/ingericht dat daarmee goede voorwaarden zijn gecreëerd voor het realiseren van de door raad, college en schoolbesturen gewenste resultaten?

Doelmatigheid

Is de organisatie van de uitvoering in al zijn aspecten zodanig ingericht dat de gestelde doelen met zo min mogelijk middelen kunnen worden bereikt?

Rechtmatigheid

Voldoen de uitvoering en de (financiële) beheersing van het onderwijshuisvestingsbeleid aan de eisen van transparantie en zijn deze in overeenstemming met de verordening, wetgeving en geldende afspraken?

De doeltreffendheid van het beleid komt in de analyse van alle beleidsfasen aan de orde, maar het onderzoek is niet gericht op een effectmeting van de resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid sinds 1997. Doelmatigheid en rechtmatigheid worden in dit onderzoek alleen in relatie tot de fase van beleidsuitvoering onderzocht. Het onderzoek omvat echter geen diepgaande analyse van de besteding van gemeentelijke middelen in relatie tot onderwijshuisvesting.

1.3 Onderzoeksvragen en normenkader

In het verlengde van de bovenstaande probleemstelling zijn in nauw overleg met de Rekenkamercommissie de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Voldoet het onderwijshuisvestingsbeleid c.q. de lokale verordening aan de wettelijke verantwoordelijkheden en sluit dit aan bij actuele onderwijskundige ontwikkelingen?
- 2 Wat zijn de voorwaarden voor een goed onderwijshuisvestingsbeleid in een gemeente als de Haarlemmermeer en in hoeverre wordt daaraan voldaan?
- 3 Is de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid conform de uitgangspunten en doelstellingen van het geformuleerde beleid?

- 4 Op welke wijze vindt monitoring en evaluatie plaats van de uitvoering en resultaten van het beleid en is de gemeente voldoende in staat (geweest) op basis hiervan het beleid aan te passen of bij te sturen?
- 5 In hoeverre en op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Ter structurering van het feitenonderzoek is vervolgens aan de hand van deze vragen een normenkader uitgewerkt (zie bijlage 2). Aangezien het een beleidsevaluatie betreft is hierbij de beleidscyclus als uitgangspunt genomen. Hierbij zijn vier fasen onderscheiden, namelijk:

- beleidsvoorbereiding
- beleidsontwikkeling
- beleidsuitvoering
- beleidsevaluatie

Voor elke beleidsfase zijn vervolgens criteria en bijbehorende normen uitgewerkt als toetsingskader voor de uitkomsten van de beleidsevaluatie.

1.4 Uitvoering van het feitenonderzoek

De Rekenkamercommissie heeft aan onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep te Amsterdam de opdracht verleend om het feitenonderzoek voor deze beleidsevaluatie uit te voeren. Hiertoe zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Allereerst heeft een quick scan plaatsgevonden naar de landelijke documenten en onderzoeken die betrekking hebben op de decentralisatie van onderwijshuisvesting.
- Vervolgens heeft via telefonische interviews een beperkte inventarisatie plaatsgevonden van het onderwijshuisvestingsbeleid in een viertal andere groeigemeenten, te weten Almere, Lelystad, Nieuwegein en Pijnacker-Nootdorp.
- Daarna is het gemeentelijke dossier onderwijshuisvesting 1996-2006 opgevraagd en nauwgezet bestudeerd. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage 1. In de tekst wordt met behulp van nummers naar specifieke documenten verwezen.
- Tot slot zijn tien interviews gehouden met betrokken beleidsambtenaren en de vier verantwoordelijke wethouders gedurende de afgelopen tien jaar en heeft een tweetal groepsinterviews met vertegenwoordigers van de schoolbesturen in het PO en het VO plaatsgevonden. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3. In de tekst wordt met behulp van letters naar de betreffende interviews verwezen.

1.5 Leeswijzer

De feitenreconstructie over tien jaar onderwijshuisvestingsbeleid heeft een lijvig rapport opgeleverd. Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 vindt u eerst een toelichting van de beleidscontext, waarbij de resultaten van landelijk onderzoek en een beknopte vergelijking met andere groeigemeenten worden gepresenteerd. Daarnaast is in dit hoofdstuk alvast een korte schets gegeven van de belangrijkste kenmerken van het beleidskader inzake onderwijshuisvesting in de gemeente Haarlemmermeer.

In hoofdstuk 3 vindt u de volledige neerslag van het dossieronderzoek en de interviews. Deze resultaten worden gepresenteerd volgens de structuur van het normenkader. De snelle lezer kan desgewenst volstaan met het tot zich nemen van de samenvattende tekstkaders, die per norm een deelconclusie bevatten.

In hoofdstuk 4 zijn de conclusies weergegeven aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

2 Beleidscontext

2.1 Decentralisatie

Per 1 januari 1997 is de verantwoordelijkheid voor het onderwijshuisvestingsbeleid voor zowel primair als voortgezet onderwijs gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dit betekent dat de gemeenten sinds dat moment verantwoordelijk zijn voor zowel de besluitvorming rondom het bouwen, onderhouden en inrichten van scholen als voor de financiering daarvan. De gemeenteraad is verplicht om, na overleg met de schoolbesturen, in een verordening de verdelingsregels voor de huisvesting vast te leggen. In de verordening staat de procedure voor het aanvragen en toekennen van voorzieningen beschreven, evenals de criteria die worden gehanteerd bij het beoordelen van de aanvragen en de normen die worden toegepast voor de bekostiging. Aan de hand van de ingediende aanvragen stelt het college van B&W jaarlijks een 'programma' voor het eerstvolgende jaar vast, waarin de toekenningen zijn opgenomen. Daarnaast stelt het college een 'overzicht' vast van de niet gehonoreerde aanvragen. Los van het jaarlijks vast te stellen programma kan een schoolbestuur om spoedeisende redenen een voorziening aanvragen.

Tot 8 maart 2006 moesten programma, overzicht en spoedaanvragen door de raad worden goedgekeurd. Als gevolg van de in 2005 vastgestelde Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden zijn echter de verhouding tussen het college en de gemeenteraad gewijzigd. Voor het onderwijshuisvestingsbeleid betekende dat concreet dat de raad niet langer een inhoudelijke toets uitvoert op het huisvestingsprogramma, maar slechts het daaruit voortvloeiende budget vaststelt. Het huisvestingsprogramma zelf wordt nu door het college vastgesteld. Zolang de kosten hiervoor binnen het vastgestelde budget blijven kan het college nu ook zelf beslissen over spoedaanvragen, zonder die voor te leggen aan de raad.

Ten aanzien van het onderhoud hebben schoolbesturen en gemeenten een gedeelde verantwoordelijkheid. In grote lijnen komt het er op neer dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderhoud aan de binnenzijde en de gemeenten voor het onderhoud aan de buitenzijde. Alleen voor het voortgezet onderwijs is deze situatie per 1 januari 2005 gewijzigd en zijn de schoolbesturen nu verantwoordelijk voor het gehele onderhoud. Als gevolg hiervan is een deel van het budget overgeheveld van het Gemeentefonds naar de lumpsum die scholen ontvangen.

De precieze verdeling van verantwoordelijkheden is eveneens vastgelegd in de verordening. Tenslotte worden in de verordening een aantal eisen gesteld aan het overleg tussen gemeente en schoolbesturen.

In vrijwel alle gemeenten is de gemeentelijke verordening gebaseerd op de modelverordening zoals die is opgesteld door de VNG. Binnen bepaalde marges heeft de gemeente de vrijheid die aan te passen aan de lokale omstandigheden. In de loop van de jaren is de modelverordening een aantal keren bijgesteld, onder andere naar aanleiding van extra investeringen van het Rijk in het kader van onderwijskundige ontwikkelingen.

De financiële middelen voor de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn door het ministerie van OC&W toegevoegd aan het Gemeentefonds. Op die manier wordt het geld vervolgens ongeoormerkt over de gemeenten verdeeld. Het is voor een gemeente mogelijk te berekenen welk deel van de uitkering uit het Gemeentefonds theoretisch bedoeld is voor onderwijshuisvesting (het zogeheten 'fictief budget'). Een gemeente kan er voor kiezen een bepaald vast bedrag te reserveren voor onderwijshuisvesting, maar dit is niet verplicht. De gemeente is daarbij gehouden een zodanig budget vast te stellen dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvestingsbehoefte.

2.2 Landelijke monitor (kwantitatief)

In opdracht van het ministerie van OC&W voert Research voor Beleid sinds de decentralisatie in 1997 een monitor uit om "de gevolgen van de decentralisatie voor de gemeentefinanciën en de gemeentelijke werkwijzen in kaart te brengen". In totaal zijn tot nu toe vijf metingen verricht (in 1997, 1998, 2000, 2002 en 2004). Hieronder worden de belangrijkste conclusies uit de rapportage van de vijfde meting¹ opgesomd.

In 1997 bedroeg het totale bedrag dat door het ministerie van OC&W aan het gemeentefonds werd toegevoegd ten behoeve van onderwijshuisvesting €770 miljoen, in 2004 was dit opgelopen tot €1,29 miljard. De kosten die gemeenten maken zijn alleen voor de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners hoger dan het fictief budget. Het verschil tussen dit budget en de uitgaven was over het geheel genomen in 2004 iets kleiner dan in 2002.

De waardering bij gemeenten voor het structurele overleg met schoolbesturen is groot. Minder dan 15% van de deelnemers aan het onderzoek heeft een negatief algemeen oordeel hierover. Op onderdelen is dit minder dan 3%.

Het gemiddelde aantal aanvragen volgens de reguliere procedure bedroeg in 2004 31,7 per gemeente, het aantal spoedaanvragen 1,8. Van de reguliere aanvragen werd gemiddeld 39% afgewezen. In tabel 2.1 wordt een opsomming gegeven van de afwijzingsgronden.

Tabel 2.1 Weigeringsgronden aanvragen voor huisvestingsprogramma's 2005

Niet noodzakelijk bevonden	39%
Geen voorziening zoals bedoeld	28%
Ontoereikendheid financiële middelen	13%
Niet voldaan aan formele eisen	3%
Er kan op andere wijze in worden voorzien	5%
Anders	12%

Bron: Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO, 5^e meting, Research voor Beleid, 2006

In 2004 gaf 76% van de gemeenten aan – naast het wettelijk verplichte jaarlijkse huisvestingsprogramma – een meerjarenplanning te hebben opge-

Noot 1 Research voor Beleid (2006). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.*

steld. In 2002 was dat nog tien procentpunt minder. Driekwart van deze gemeenten gaf aan dat een integraal huisvestingsplan (meerjareninvesteringsplan) onderdeel uitmaakte van deze meerjarenplanning, terwijl 39% een meerjarenbegroting heeft opgenomen. Tien procent van de gemeenten gaf aan te werken met een meerjarenonderhoudsplan.

Ruim de helft van de gemeenten (56%) hanteert *geen* maximumbedrag voor de uitgaven ten behoeve van onderwijshuisvesting. 13% van de gemeenten heeft een uitgavenplafond ingesteld dat gelijk is aan het 'fictief budget', 20% hanteert een hoger maximum en 5% een lager maximum.

2.3 Best practices (brochure ministerie van OC&W)

In 2005 heeft het ministerie van OC&W een brochure uitgebracht waarin de "ideale besluitvorming tussen gemeenten en scholen bij de realisatie van onderwijshuisvesting" wordt beschreven². De brochure is geschreven voor het VO, maar aangezien zowel regelgeving als uitvoering voor PO en VO in belangrijke mate overeenkomen hebben veel van de aanbevelingen een algemene geldigheid. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste aanbevelingen die relevant zijn voor Haarlemmermeer.

a) *Ambitie/bevlogenheid*

In alle gevallen geldt dat de individuele bevlogenheid en vasthoudendheid van betrokkenen bij alle partijen van doorslaggevend belang is om te komen tot succesvol onderwijshuisvestingsbeleid.

b) *Gezamenlijk ontwikkelen en uitdragen van een onderwijsvisie*

Het is niet alleen belangrijk om als gemeente een visie te hebben op onderwijs en onderwijshuisvesting, maar vooral ook om die samen met de scholen te ontwikkelen en te dragen. In de besluitvorming over investeringen is het deze visie en niet de concrete voorziening die in eerste instantie centraal moet staan; de voorziening dient een antwoord te zijn op de visie.

c) *Partnerschap tussen gemeente en schoolbesturen*

Een gezamenlijke visie legt de basis voor een partnerschap tussen scholen en gemeente, waarbij beide partijen – elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid – samenwerken aan het realiseren van een gedeelde ambitie. Gemeente en school dienen zich op te stellen als gezamenlijk eigenaar van het probleem. Goed overleg maakt het daarbij mogelijk te komen tot scenariostudies die inzicht geven in toekomstige ontwikkelingen en de te verwachten kosten en resultaten. Op basis daarvan kan een meerjarenbeleid worden ontwikkeld. Het meerjarenbeleid kan worden verwoord in een "masterplan", dat niet gaat over concrete projecten, maar het beleid op hoofdlijnen weergeeft en kan dienen als "kapstok en toetsingskader" voor concrete aanvragen. Op deze manier kan worden bewerkstelligd dat gemeente en school op het moment dat de formele aanvraag wordt ingediend reeds op één lijn zitten.

d) *Rollen duidelijk definiëren en bewaken*

De in de brochure beschreven ideale aanpak heeft ingrijpende conse-

Noot 2 Ministerie van OC&W (2005). *Succesvol realiseren onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs*.

quenties voor de rollen van de gemeente en van scholen en schoolbesturen. De rol van het ambtelijke apparaat verschuift van uitvoerder naar strategisch beleidsmaker en de rol van de schooldirectie en/of het schoolbestuur van beheerder naar professioneel manager. Van ambtenaren wordt daarbij een grote inhoudelijke kennis van het onderwijs en grote politieke sensitiviteit verwacht en van schooldirecteuren en bestuurders een ondernemende en strategische houding en aanzienlijke financiële kennis.

e) *Budgetten oormerken en in samenhang bezien*

Hoewel weinig gemeenten dit doen, blijkt het reserveren of oormerken van budgetten een positieve invloed te hebben op het besluitvormingsproces ten aanzien van concrete aanvragen. Daarnaast kunnen de mogelijkheden om bouw te realiseren aanzienlijk worden uitgebreid door investeringsbudgetten van de gemeente en exploitatiebudgetten van de scholen in samenhang te bezien. Nieuwbouw leidt voor scholen vaak tot aanzienlijke besparingen in de exploitatiekosten en uitgaven voor klein onderhoud. Dit geldt in het bijzonder wanneer de school overgaat van verscheidende oude gebouwen naar één geconcentreerde nieuwbouwlocatie. Maar omdat nieuwbouw valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en exploitatie onder die van de scholen worden deze kostenposten vaak niet tegen elkaar afgezet. Gebeurt dat wel dan blijkt het schoolbestuur vaak bereid een eigen bijdrage te leveren aan nieuwbouw.

2.4 Vergelijking met andere groeigemeenten

In het kader van deze studie is een beknopt onderzoek uitgevoerd onder vier gemeenten die qua groeidynamiek vergelijkbaar zijn met Haarlemmermeer: Almere, Lelystad, Nieuwegein en Pijnacker-Nootdorp. Door middel van telefonische interviews met beleidsambtenaren zijn de belangrijkste aspecten van het onderwijshuisvestingsbeleid in deze gemeenten in kaart gebracht.

- In Lelystad en Nieuwegein wijkt de planningsprocedure af van de in de modelverordening vastgelegde procedure. In Lelystad wordt niet gewerkt met een jaarlijks huisvestingsprogramma, maar met een integraal huisvestingsplan dat jaarlijks wordt bijgesteld. Hierdoor komen lange en korte termijnplanning samen en kan ten aanzien van concrete aanvragen gewerkt worden met een kortere planningscyclus. Op basis van de leerlingtellingen van 1 oktober worden prognoses gemaakt. Eind november wordt dan een concept huisvestingsplan besproken, waarna dit in januari wordt vastgesteld. Vervolgens wordt dit nog in hetzelfde jaar uitgevoerd. In Nieuwegein is in 2002 een integraal huisvestingsplan opgesteld dat in 2006 wordt herijkt. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan nieuwbouw in wijken waar nog geen school is. Er wordt in deze gemeente niet gewerkt met jaarlijkse plannen. In Almere en Pijnacker-Nootdorp wordt ten aanzien van de planning wel de standaardprocedure van de modelverordening gevolgd. Daarnaast zijn in Almere meerjaren huisvestingsplannen opgesteld en wordt er gewerkt met een meerjarenbegroting, die twee keer per jaar wordt geactualiseerd. In Pijnacker-Nootdorp hanteert men een accommodatieplan, dat loopt tot 2020 en jaarlijks wordt bijgesteld.

- In drie gemeenten worden de prognoses jaarlijks bijgesteld. Alleen in Nieuwegein gebeurt dit eens per twee jaar, tenzij er eerder aanleiding is dit te doen. Hier worden de prognoses opgesteld door het bedrijf Pronexus, in de andere gemeenten doet men dat zelf. In Lelystad en Pijnacker-Nootdorp wordt daarbij gebruik gemaakt van het standaardmodel van de VNG, in Almere heeft men een eigen model ontwikkeld, dat weer is afgeleid van het model dat gebruikt wordt in Amsterdam. Voordeel ten opzichte van het standaardmodel is dat het meer rekening houdt met de snelle groei van de stad. In een convenant met de schoolbesturen heeft de gemeente Almere vastgelegd dat de schoolbesturen betrokken worden bij de ontwikkeling van het model, maar vervolgens de prognoses zondermeer zouden accepteren. Ook in Pijnacker-Nootdorp is een dergelijke afspraak gemaakt. Hiermee wordt veel discussie tussen gemeente en schoolbesturen voorkomen.
- In de vier gemeenten zijn speciale uitvoeringsrichtlijnen opgesteld. Zo streeft men er in Pijnacker-Nootdorp naar om in nieuwbouwwijken altijd permanente huisvesting gereed te hebben voordat de eerste leerlingen er zijn (een streven dat overigens niet altijd gehaald wordt), in Almere is dit zelfs een hard uitgangspunt. Zowel in Lelystad als in Pijnacker-Nootdorp is het streven dat een leerling niet langer dan een paar jaar onderwijs hoeft te volgen in een noodlokaal. In Almere wordt altijd in permanente vorm gebouwd, wat wil zeggen dat tijdelijke huisvesting altijd in de vorm van schoolwoningen³ wordt gebouwd. Lelystad streeft in nieuwe wijken altijd naar clusterbouw⁴. Tenslotte geldt in alle vier de gemeenten een termijn van 15 jaar voor tijdelijke huisvesting, zoals die ook in de modelverordening staat.
- In de meeste gemeenten wordt gewerkt met brede scholen in multifunctionele accommodaties. In Lelystad en Pijnacker-Nootdorp is het streven nieuwbouw altijd in deze vorm te realiseren, in de andere twee gemeenten gebeurt dit niet standaard. In Lelystad is het uitgangspunt daarbij dat begonnen moet worden met de inhoud en dat het gebouw daaruit moet volgen. Dat betekent dat de betrokken instellingen al voor de bouw van start gaat samen moeten kijken naar de invulling van het gebouw. Een complicatie daarbij is dat in nieuwbouwwijken vooraf moeilijk te bepalen is wat de behoefte van de bewoners zal zijn, omdat die nog niet geconsulteerd kunnen worden. In Pijnacker-Nootdorp is er een ambtenaar die zich specifiek met het accommodatiebeleid bezighoudt en probeert zo veel mogelijk instellingen samen te brengen in multifunctionele accommodaties.
- Geen van de gemeenten werkt met een aannamebeleid waarin kinderen alleen in de eigen wijk naar school kunnen. In Nieuwegein is wel sprake van enige sturing van leerlingstromen door de gemeente. Recent zijn twee kleine nieuwbouwwijken gerealiseerd waar geen scholen zijn gevestigd. In overleg met de scholen heeft de gemeente geprobeerd de leerlin-

Noot 3 Een schoolwoning is een tijdelijke voorziening in permanente bouwaard, die in eerste instantie als klaslokaal kan worden gebruikt en wanneer die niet meer nodig is voor het onderwijs tegen relatief beperkte kosten kan worden omgebouwd tot woning.

Noot 4 Clusterbouw houdt in dat meerdere scholen (over het algemeen van verschillende denominaties) in een wijk gezamenlijk worden gehuisvest in één gebouw. Dit is zodanig ingericht dat de afscheiding tussen de verschillende scholen flexibel is, waardoor efficiënt met de beschikbare lokalen kan worden omgesprongen.

genstromen uit deze wijken te sturen naar scholen die nog plek hadden en niet naar scholen die al vol waren. In dit kader heeft de gemeente gezorgd voor goede vervoersverbindingen naar de scholen met ruimte en niet geïnvesteerd in vervoersverbindingen naar de volle scholen. Van de andere gemeenten is geen informatie bekend over dergelijke initiatieven.

- In Almere heeft in 2005 een evaluatie van het onderwijshuisvestingsbeleid plaatsgevonden. Verder is hier onderzocht op welke wijze de overcapaciteit aan schoollokalen in de gemeente kan worden teruggedrongen. In Nieuwegein heeft geen evaluatie plaatsgevonden van het beleid als geheel, maar wordt wel elk project geëvalueerd, samen met de school en de architect. In Lelystad zou men wel een evaluatie willen houden, maar komt dat er niet van omdat er te weinig capaciteit is binnen de afdeling. Van Pijnacker-Nootdorp is niet bekend of hier een evaluatie heeft plaatsgevonden of is gepland.
- In geen van de gemeenten wordt gewerkt met een vooraf vastgesteld budget; uitgangspunt is wat er nodig is. Wel geven meerdere gemeenten vanwege onderwijskundige ontwikkelingen prioriteit aan het realiseren van nieuwbouw boven aanpassing van bestaande gebouwen. Uitgaven die voortkomen uit een wettelijke verplichting van de gemeente zijn in de praktijk makkelijker te claimen bij de raad dan andere uitgaven, zo blijkt in elk geval in Pijnacker-Nootdorp.
- Over het algemeen is de samenwerking met de besturen in alle gemeenten goed. Bestuurlijk overleg vindt één of twee keer per jaar plaats, terwijl in de meeste gemeenten aanzienlijk vaker overleg plaatsvindt tussen schoolbesturen, al dan niet in aanwezigheid van ambtelijke vertegenwoordigers. In Lelystad is onlangs discussie ontstaan toen zich een nieuw bestuur aandiende (van een op te richten islamitische school). De besturen vonden het moeilijk deze nieuwe 'concurrent' te accepteren, maar dit heeft niet geleid tot spanningen tussen de gemeente en de schoolbesturen.

2.5 Leerlingprognoses

Leerlingprognoses nemen in elke gemeente een centrale rol in het onderwijshuisvestingsbeleid. Daarom is het goed in algemene zin stil te staan bij de functie van de prognoses en de manier waarop die tot stand komen. In paragraaf 3.2.2 zal vervolgens ingegaan worden op de specifieke invulling hiervan binnen de gemeente Haarlemmermeer.

De functie van prognoses is het voorspellen van de ruimtebehoefte per kern. Prognoses worden gemaakt op het niveau van een wijk, niet op het niveau van individuele scholen. Prognoses zijn niet eenduidig te 'vertalen' naar scholen. In een wijk staan immers vaak meerdere scholen, met verschillende leerlingaantallen. Ook gaat niet ieder kind naar school in zijn directe woonomgeving, bijvoorbeeld omdat de ouders een voorkeur hebben voor een speciaal schooltype of vanwege de gunstige of juist ongunstige reputatie van bepaalde scholen. Om de prognoses te vertalen naar het niveau van de individuele scholen is zicht nodig op de leerlingenstromen binnen en tussen wijken. Hiervoor wordt een tweede berekening gemaakt waarbij wordt gekeken naar de herkomst van de leerlingen op individuele scholen. Per school wordt gekeken uit welke wijken de leerlingen afkomstig zijn. Zo worden de 'belangstellingspercentage' voor de individuele school berekend. Op

grond van de belangstellingspercentages van de leerlingen in een specifiek jaar wordt een berekening gemaakt van de verdeling van de leerlingenaanwas in de volgende jaren. Als in jaar X 20% van de leerlingen uit een wijk naar school A ging en 30% naar school B, wordt er bij het opstellen van de prognoses voor volgende jaren van uitgegaan dat die verdeling hetzelfde zal zijn. Als het aantal leerlingen in een wijk groeit, wordt er dus vanuit gegaan dat die groei zich conform deze percentages zal verdelen over de scholen. De manier waarop leerlingenprognoses moeten worden opgesteld is wettelijk voorgeschreven. In de praktijk gebeurt het wel dat gemeenten van extra factoren meenemen in een bestaand model, maar de wettelijke basis hiervoor is wankel. Wanneer een gemeente een geheel eigen methodiek ontwikkelt moet die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de VNG.

2.6 Beleidskader Haarlemmermeer

De basis van het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente Haarlemmermeer is vastgelegd in een aantal centrale documenten. Dat is ten eerste de verordening, die wettelijk verplicht is. Deze is voor het eerst vastgesteld in 1996 en daarna een aantal keer aangepast. Daarnaast is zowel voor VO als PO een strategisch huisvestingsplan (SHP) opgesteld, respectievelijk in 2000 en 2002. Verder is er de zogeheten 'WOC-voorzieningenlijst', waarin alle maatschappelijke voorzieningen die in en rond de Vinex-wijken waren gepland zijn opgenomen. Tenslotte zijn er de jaarlijkse leerlingenprognoses en huisvestingsprogramma's. Al deze documenten worden hieronder beschreven. Daarnaast wordt ingegaan op de verhouding tussen schoolbesturen en gemeente, hun onderling overleg en de gemeentelijke organisatie, die in 2006 een ingrijpende verandering heeft ondergaan.

Verordening

De gemeente Haarlemmermeer heeft in 1996 in grote lijnen de normen van de modelverordening gevolgd. Deze modelverordening geeft het wettelijke minimum aan waarop scholen ten aanzien van de huisvesting aanspraak kunnen maken (sober en doelmatig). Wanneer gemeente en besturen een hoger kwaliteitsniveau willen realiseren biedt de verordening de gelegenheid een integraal huisvestingsplan op te stellen. In Haarlemmermeer wordt hiervoor de term 'strategisch huisvestingsplan' gebruikt (zie hieronder).

De verordening van de gemeente Haarlemmermeer wekt op twee belangrijke punten af van de modelverordening: het vereiste aantal jaren waarin behoefte moet bestaan aan huisvesting om die in permanente vorm toegekend te krijgen (20 in plaats van 15 jaar) en toepassing van zogeheten 'verwijsgebieden'. Deze afwijkingen worden in paragraaf 3.3.5 uitgebreid besproken. In de jaren volgend op de decentralisatie is de verordening nog een aantal keer aangepast. Deels om wijzigingen in de modelverordening te verwerken en deels vanwege ontwikkelingen in de gemeente (ook op deze wijzigingen wordt in paragraaf 3.3.5 dieper ingegaan).

Jaarlijkse procedure

De procedure ten aanzien van huisvestingsaanvragen voor een jaar verloopt in Haarlemmermeer als volgt [107, p2].

Tabel 2.2 Procedure voor aanvragen huisvestingsprogramma 2006 (voorbeeld)

Moment	Actie
1 oktober 2004	Leerlingentelling.
1 december 2004	Prognose voor PO, VO en SO gereed.
voor 1 februari 2005	Schoolbesturen dienen aanvragen voor huisvesting in.
gedurende 2005	Beleidsmedewerkers beoordelen aanvragen op basis van verordening. Noodzakelijke voorzieningen worden opgenomen in het huisvestingsprogramma 2006. Niet-noodzakelijke voorzieningen, die niet worden gehonoreerd, worden opgenomen in het huisvestingsoverzicht 2006.
gedurende 2005	B&W keurt huisvestingsprogramma en –overzicht goed.
gedurende 2005	Huisvestingsprogramma en –overzicht worden in OOGO voorgelegd aan schoolbesturen, die hun zienswijze mondeling kenbaar kunnen maken (indien verhinderd kunnen zij dat schriftelijk doen).
gedurende 2005	Huisvestingsprogramma en –overzicht worden samen met verslag van OOGO voorgelegd aan B&W.
na 1 oktober 2005	De tellingen van 1 oktober 2005 worden vergeleken met de telling en prognoses uit 2004.
november 2005	Raad stelt huisvestingsprogramma en –overzicht vast en stelt benodigde middelen beschikbaar.*
voor 15 nov. 2005	Indien tellingen van 1 oktober 2005 hiertoe aanleiding geven kunnen scholen een nieuwe aanvraag indienen, die behandeld wordt als spoed-aanvraag en indien gehonoreerd wordt meegenomen in de uitvoering van het huisvestingsprogramma 2006.
2006	Huisvestingsprogramma wordt uitgevoerd. In voorkomende gevallen kunnen gedurende het hele jaar spoedaanvragen worden ingediend.

* Sinds de wetwijziging per 8 maart 2006 (zie 2.1) stelt de raad alleen nog maar het budget vast – dat als post is opgenomen in de algemene begroting – en voert hij geen inhoudelijke toetsing van het programma meer uit.

Schoolbesturen ontvangen op hun aanvraag een beschikking. Deze is voorzien van een motivering. Tevens staat hierin vermeld dat, indien een bestuur zich niet kan verenigen met de beslissing, binnen zes weken bezwaar kan worden aangetekend bij het college. Daarnaast hebben besturen conform het algemeen bestuursrecht altijd de mogelijkheid om tegen een beslissing van de gemeente in beroep te gaan bij de bestuursrechter.

Strategisch huisvestingsplan voortgezet onderwijs

Het SHP-VO is vastgesteld in 2000. Hiermee liep de gemeente voorop in een landelijke trend om te komen tot integrale huisvestingsplannen. Het SHP-VO bevat een overzicht van kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten, relevante onderwijskundige ontwikkelingen en streefbeelden van scholen en gemeente. Op basis daarvan geeft de gemeente vervolgens aan welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het maken van keuzes, waarna de strategische keuzes per school worden gepresenteerd. Het gaat hierbij om uitbreidingsplannen die de scholen klaar moeten maken voor de toekomstige behoeften en waarmee ingespeeld wordt op onderwijskundige ontwikkelingen, zoals de invoering van de tweede fase en het vmbo. In het laatste hoofdstuk wordt aangegeven dat per school een uitvoeringsplan zal worden opgesteld, waarbij een fasering van die uitvoering wordt gegeven. Het SHP-VO is na publicatie niet meer bijgesteld.

Strategisch huisvestingsplan primair onderwijs

In navolging van het SHP-VO is in 2002 ook voor het PO een dergelijk plan opgesteld. De opzet van de beide plannen komt min of meer overeen. Een belangrijk verschil is dat het in het plan voor het VO gaat om streefbeelden en keuzes per school, terwijl in het PO-plan voorstellen worden gedaan die op alle bestaande scholen betrekking hebben. Hierbij worden wel de keuzes per kern/wijk beschreven. In het SHP-PO wordt een drietal kwaliteitsscenario's gepresenteerd en in het voorstel van het college aan de raad is gekozen voor het tweede scenario. Het plan zoals dat uiteindelijk door de raad is vastgesteld wijkt op een aantal punten af van dit scenario: de uitbreiding van het bvo is beperkt tot 10% (in plaats van 20%) en de voorstellen met betrekking tot het terugbrengen van de termijn voor tijdelijk gebruik (15 in plaats van 20 jaar), de verruiming van de besluitvormingsprocedures rond tijdelijke lokalen en de ruimtereservering voor toekomstige uitbreidingen komen niet terug. In het uitvoeringsplan dat volgde uit het SHP-PO wordt zeer gedetailleerd de aanvraagprocedure voor de beschikbaar gestelde aanvullende middelen uiteengezet, waarbij aangegeven wordt wie waarvoor verantwoordelijk is en binnen welke termijn moet worden gehandeld. Tenslotte is per school aangegeven op hoeveel uitbreiding aanspraak gemaakt kan worden en is een in overleg met de scholen tot stand gekomen fasering opgenomen. [26]

WOC-voorzieningen

In 1997 is de zogeheten 'WOC-voorzieningenlijst' opgesteld. Hierin zijn alle maatschappelijke voorzieningen die moesten worden aangelegd in en rond de Vinex-wijken opgenomen. Aanvankelijk is daarbij gekozen voor een sobere en doelmatige uitvoering. In 2000 is besloten tot een kwaliteitsimpuls door middel van een extra investering (zie verder 3.4.6). [96; 93, p5-7] Vanaf 2001 is twee keer per jaar een bestuurlijke voortgangsrapportage ten aanzien van deze voorzieningen gepubliceerd. In totaal zijn er zes van zulke rapportages uitgebracht.

Overleg tussen gemeente en scholen

In eerste instantie is er in 1996 een aparte overlegverordening vastgesteld voor het – wettelijk verplichte – op overeenstemming gerichte overleg (OOGO) met betrekking tot de onderwijshuisvesting. In 1998 is er vervolgens voor gekozen een 'Overleg lokaal onderwijsbeleid' in te stellen, waarin ook andere beleidsterreinen (in het bijzonder onderwijsachterstandsbeleid, schoolbegeleiding en onderwijs in allochtone levende talen) aan de orde kwamen, met een bijbehorende nieuwe verordening. Deze overlegverordening is gebaseerd op een model van de VNG. Het halfjaarlijks Overleg lokaal onderwijsbeleid vindt plaats op bestuurlijk niveau. Daarnaast was er om de zes weken een overleg op ambtelijk niveau met de bovenschoolse directeuren, het zogeheten 'Polderoverleg'. In 2006 is besloten beide overleggen te vervangen door een bestuurlijk overleg, dat vijf keer per jaar zal plaatsvinden.

Gemeentelijke organisatie

Het onderwijshuisvestingsbeleid is tot aan de reorganisatie in 2006 uitgevoerd door de sector Jeugd & Onderwijs (tot 2002 Onderwijs & Educatie), die onderdeel uitmaakte van de dienst WOC. Binnen deze sector waren meerdere beleidsambtenaren belast met de uitvoering, met een totale formatie van ongeveer 3,5 fte. Daarnaast waren twee medewerkers betrokken

bij de uitvoering van de zogenaamde WOC-voorzieningen⁵. Tenslotte heeft het sectorhoofd een actieve rol gespeeld. In de onderzochte periode hebben 4 opeenvolgende wethouders dit onderwerp in hun portefeuille gehad. Naast de sector Jeugd & Onderwijs zijn binnen de gemeente de volgende sectoren en afdelingen betrokken geweest bij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid:

- afdeling Onderzoek & Statistiek (leerlingenprognoses)
- sector Ruimtelijke planvorming (bestemmingsplannen)
- sector Vergunningen & Handhaving (bouwvergunningen)
- Project management bureau (realisering nieuwbouwprojecten)
- Facilitaire dienst (onderhoud gebouwen en controle bouwprocessen)

Reorganisatie

Per 1 juli 2006 is onder de titel 'Focus klant' een grootschalige reorganisatie doorgevoerd binnen de gemeente Haarlemmermeer. Door een andere organisatie van het ambtelijke apparaat en een andere clustering van taken wilde de gemeente een meer klantgerichte werkwijze realiseren. Deze reorganisatie werd onder andere ingegeven door ervaren problemen in de afstemming tussen verschillende afdelingen en sectoren.

Bovenstaande informatie is vooral bedoeld om de context te schetsen waarbinnen het onderwijshuisvestingsbeleid in Haarlemmermeer is ontwikkeld en uitgevoerd. In het volgende hoofdstuk wordt gedetailleerd ingegaan op de beleidscyclus en vindt toetsing plaats aan de normen die bij de start van dit onderzoek zijn opgesteld.

Noot 5 Deze werkzaamheden betroffen zowel onderwijsvoorzieningen als sport- en welzijnsvoorzieningen.

3 Bevindingen van het onderzoek

3.1 Plesmanschool

Bevindingen uit het dossieronderzoek

In 2001 heeft het bestuur van de Plesmanschool (ASKO) een aanvraag ingediend voor de vervanging van zes tijdelijke lokalen door zes permanente lokalen⁶. Deze aanvraag is in eerste instantie door de gemeente toegekend en opgenomen in het Huisvestingsprogramma 2002 [55]. Buurtbewoners hebben vervolgens bezwaar aangetekend tegen de bouwplannen. Zij vochten daarbij onder andere de gehanteerde prognose aan. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente in 2004 besloten nader onderzoek in te stellen naar de verwachte toekomstige leerlingenaantallen (zie paragraaf 3.2.2). Op basis daarvan is geconcludeerd dat er slechts grond was voor de bekostiging van 5 permanente lokalen. Vervolgens heeft de wethouder de raad gevraagd het eerder genomen besluit in die zin te herzien. De raad stemde hier in eerste instantie niet, maar in tweede instantie wel mee in.

In de nota aan de raad over dit onderwerp werd ingegaan op de positie van de bewoners en hun bezwaren. Hierbij werd aangegeven dat de situatie een afweging betrof tussen de belangen van de leerlingen en leerkrachten enerzijds en die van de bewoners anderzijds. Ook al zouden de bezwaren van de bewoners volgens het college juridisch geen stand houden achtte het college het wel van belang om hier serieus op in te gaan. Maar omdat een belangrijk aspect van de bezwaren, de overlast van auto's van brengende en halende ouders, door de school was ondervangen door de inzet van 'verkeersouders' vond het college het uiteindelijk toch gerechtvaardigd om de nieuwbouw door te zetten (zij het van 5 in plaats van 6 lokalen).

Vervolgens maakte het schoolbestuur bezwaar tegen de herziening van de oorspronkelijke toekenning. Op basis hiervan besloot het college in 2005 alsnog een extra lokaal toe te kennen. Dit gebeurde op basis van de reguliere prognose waarbinnen het schoolbestuur een nieuwe aanvraag had ingediend voor het zesde lokaal. (In een latere nota geeft het college aan dat het verstandiger was geweest om te wachten met het oorspronkelijke voorstel aan de raad om één lokaal minder toe te kennen tot deze cijfers beschikbaar waren geweest). Waar de herziening in 2004 gebaseerd was op de verwachting dat de stroom van Amsterdamse leerlingen naar de Plesmanschool beperkt zou worden door de bouw van een nieuwe school in een aangrenzende Amsterdamse wijk, stelde het college in 2005 "op basis van de huidige statistische gegevens" dat deze nieuwe school "geen tot beperkte invloed" zou hebben op de prognoses voor Haarlemmermeer.

Ondertussen gingen omwonenden in beroep bij de rechter tegen de verstrekte bouwvergunning (zie bevindingen uit interviews). Daarnaast dienden omwonenden een klacht in met betrekking tot geluidsoverlast door spelende

Noot 6 Op dat moment beschikte de school over zes permanente lokalen, elf tijdelijke lokalen en een gemeenschapsruimte waarin een achttiende groep was ondergebracht. [63]

leerlingen van de school op een tweetal speelplaatsen. Hierop heeft de gemeente aangegeven dat er geen wettelijke grond is om tegen deze overlast op te treden, aangezien de speelterreinen 'buitenruimten' zijn. Dit betekent dat stemgeluid buiten beschouwing kan worden gelaten bij het beantwoorden van de vraag of aan de geldende geluidsnormen wordt voldaan. Vervolgens hebben de omwonenden een nieuwe klacht ingediend ten aanzien van een derde terrein. [63] Deze klacht is om dezelfde reden als de eerder klachten afgewezen. Aangezien er onduidelijkheid bestond over de vraag of deze ruimte als 'binnenruimte' of als 'buitenruimte' moest worden aangemerkt heeft de gemeente geluidsmetingen laten uitvoeren. Op basis hiervan is bepaald dat de ruimte niet als binnenruimte kan worden aangemerkt. [132]

Gezien de grote bezwaren die bestonden ten aanzien van de uitbreiding op de bestaande locatie heeft de gemeente in deze periode onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieve locaties. Daarbij is zijn zeventien locaties beoordeeld op diverse aspecten. Deze bleken echter allemaal ongeschikt en/of onbeschikbaar. [64] In verband met de overlast van auto's heeft de gemeente in 2005, in afwachting van de lopende bezwaarprocedures, besloten in een tunnelbak onder de snelweg die vlak bij de school loopt 20 parkeerplaatsen te realiseren, samen met voorzieningen voor voetgangers. [115]

In de discussie ten aanzien van de nieuwbouw bij de Plesmanschool speelden de leerlingenprognoses een belangrijke rol. In 2004 zijn door de afdeling O&S verfijndere prognoses ontwikkeld voor de school. In dat kader is gebruik gemaakt van de bevolkingsprognoses van de wijken waar de meeste Amsterdamse leerlingen van de Plesmanschool vandaan kwamen (tot dan toe werd gebruik gemaakt van de bevolkingsprognose voor Amsterdam als geheel). Ook is gebruik gemaakt van de herkomstgegevens van de leerlingen van de school in verschillende jaren. Tenslotte is een enquête gehouden onder een aantal ouders uit deze wijken die hun kinderen hadden opgegeven voor de Plesmanschool. Naast deze verfijndere prognoses is op basis van een vergelijking van de twee Amsterdamse wijken waar vandaan relatief veel leerlingen naar de Plesmanschool komen een tweetal andere scenario's uitgewerkt, waarin een inschatting wordt gemaakt van het toekomstige aantal leerlingen van de school. Daarin is rekening gehouden met het feit dat in één van de Amsterdamse wijken een aantal lokalen bijgebouwd zou worden, waardoor alle kinderen uit die wijk in de eigen wijk naar school zouden kunnen (zoals reeds het geval was in de andere wijk)⁷. Op basis van de enquête adviseerde de afdeling O&S uiteindelijk uit te gaan van één van deze scenario's. [61] In een latere nota van B&W wordt aangetekend dat hiermee is afgeweken van de prognosesystematiek zoals die op dat moment volgens de verordening gold⁸. [63, p6]. In de aangepaste verordening zoals die in 2005 is vastgesteld is een verfijning van de prognoses in de reguliere systematiek opgenomen [63, p6] (zie ook 3.2.2).

Noot 7 De verwachting was dat een deel van de ouders uit de Amsterdamse wijken ondanks deze extra capaciteit in de eigen wijk nog steeds de voorkeur zou geven aan de Plesmanschool.

Noot 8 Noot onderzoekers: Zoals in paragraaf 2.5 aangegeven dient de gehanteerde prognosesystematiek te voldoen aan de wettelijke voorschriften, die ook vastgelegd zijn in de modelverordening. Het is op basis van de beschikbare documenten niet goed te bepalen in hoeverre de aangepaste prognoses hieraan voldeden.

Bevindingen uit de interviews

In wat inmiddels de 'affaire' rondom de Plesmanschool is gaan heten zijn twee aspecten in het bijzonder van belang: de bezwaren van de buurt en veranderingen in de prognoses.

Ten aanzien van het eerste geeft voormalig wethouder Görtemöller aan dat er onder de bewoners van Badhoevedorp veel klachten waren over de verkeersstromen van ouders die hun kinderen met de auto naar school brachten. In die weerstand speelde mee dat een aanzienlijk deel van de leerlingen niet uit het eigen dorp kwam. Er is in die tijd intensief met de school en de buurt overlegd, wat er uiteindelijk toe heeft geleid dat er in zijn bestuursperiode een beperkte uitbreiding van de school is goedgekeurd, waarbij met het schoolbestuur een afspraak is gemaakt over het maximum aantal permanente lokalen. [C] (Zijn opvolgers Steffens en de huidige wethouder geven aan dat dit maximum 12 bedroeg⁹. [B,A]) De school wilde geen postcodebeleid invoeren om Amsterdamse leerlingen te weren, aldus de huidige wethouder. [A] De toenmalige wethouder was hier ook geen voorstander van [C] (zie 3.4.3).

Ten aanzien van de leerlingenprognoses zegt oud-wethouder Steffens dat de gemeente op basis van de prognoses die zij had ontvangen van de gemeente Amsterdam (centrale stad) de inschatting had gemaakt dat er in de eerder genoemde Amsterdamse wijk geen nieuwe school zou worden gebouwd. Op basis van die inschatting was vervolgens een prognose gemaakt voor het aantal leerlingen van de Plesmanschool. Het betreffende Amsterdamse stadsdeel hanteerde echter eigen prognoses, die bij de gemeente Haarlemmermeer niet bekend waren. Op basis van die prognoses besloot het stadsdeel wel een nieuwe school te bouwen, vlak over de gemeentegrens. Naar aanleiding hiervan werd de prognose voor het aantal te verwachten leerlingen op de Plesmanschool naar beneden bijgesteld. [B] (Zie ook bevindingen uit dossieronderzoek.)

De huidige wethouder stelt dat het politieke dossier van de Plesmanschool voor hem nu is gesloten. Het schoolbestuur ASKO heeft toestemming en geld gekregen om te gaan bouwen. Door de gemeente is een bouwvergunning verstrekt, maar die is door de rechter vernietigd omdat het bebouwde oppervlak groter zal zijn dan toegestaan. Als bouwheer is de school echter zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van een vergunning bij de gemeente, aldus de wethouder. Hij erkent dat het schoolbestuur door deze gang van zaken in een lastig parket zit. [A] De vertegenwoordigers van het schoolbestuur waaronder de Plesmanschool valt geven dit ook aan. Het is voor de school onduidelijk hoe het nu verder gaat met de verbouwing van de Plesmanschool. De vergunning voor de noodlokalen loopt binnenkort af, terwijl nog geen nieuwe permanente lokalen kunnen worden gebouwd. Waarschijnlijk zal er een tijdelijke regeling komen waardoor de noodlokalen langer mogen blijven staan, maar ook dat is niet duidelijk. Het conflict met de buurtbewoners is ondertussen verder verhard, zoals volgens het betreffende schoolbestuur blijkt uit de eerdergenoemde klacht over geluidsoverlast van spelende kinderen. Dit laat volgens het bestuur zien dat de inspraakprocedures veel te ver zijn doorgeschoten. [K]

Noot 9 Daarnaast zou de school nog 11 tijdelijke lokalen behouden, die gefaseerd zullen worden afgestoten.

Terugkijkend is de huidige wethouder van mening dat in de communicatie over-en-weer veel is misgegaan, hetgeen politiek ook zijn tol heeft geëist met het aftreden van toenmalige wethouder Steffens. [A] De toenmalige WOC-directeur verklaart de ingrijpende consequenties van de kwestie eveneens uit gebrekkige communicatie, in het bijzonder tussen gemeente en bewoners, in combinatie met de insteek van raadsleden en ambtelijke vergissingen. [F]

<p>Criteria</p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre hebben de gemeente en het betrokken schoolbestuur in de zaak rondom de Plesmanschool gehandeld in overeenstemming met hun taken en verantwoordelijkheden? <p>Normen</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft in deze zaak gehandeld binnen de kaders van wet- en regelgeving en de lokale verordening. • Zowel de gemeente als het betrokken schoolbestuur hebben al het mogelijke gedaan om te komen tot een soepele oplossing van de gerezen problemen. <p>Deelconclusies</p> <ul style="list-style-type: none"> • De aanvraag en toekenning voor de nieuwbouw van de Plesmanschool zijn verlopen conform de verordening. Wel valt de rechtmatigheid van de aangepaste prognoses – op basis waarvan de toekenning van één lokaal werd teruggedraaid – in twijfel te trekken. Het college heeft immers aangegeven dat daarmee is afgeweken van de in de verordening vastgelegde procedure. • Het is moeilijk te beoordelen in hoeverre de gemeente en/of het schoolbestuur de gerezen problemen had kunnen voorkomen. Er is in elk geval sprake van diepgewortelde sentimenten bij buurtbewoners die zich moeilijk door beleid laten beïnvloeden. Deze hebben in het bijzonder te maken met het relatief grote aantal Amsterdamse kinderen dat in Badhoevedorp naar school gaat. Hoewel er vanuit de gemeente wel enige pogingen zijn ondernomen om tot afspraken te komen om deze instroom te beperken hebben de meeste wethouders zich op het standpunt gesteld dat de vrije schoolkeuze van ouders moet prevaleren (zie 3.4.3).

3.2 Beleidsvoorbereiding

3.2.1 Huidig bestand aan schoolgebouwen

Bevindingen uit het dossieronderzoek

De gemeente heeft op verschillende momenten uitgebreide inventarisaties van het bestaande bestand uitgevoerd. Ten eerste in 1996. Toen heeft de gemeente de bij haar bekende gegevens per school in een overzichtelijk schema gezet en dat aan de scholen gestuurd met de vraag deze gegevens te controleren en eventueel aan te vullen. Hoewel de scholen zijn gevraagd dit overzicht met een akkoord terug te sturen is slechts een enkele reactie in het dossier terug te vinden. Het valt dus niet na te gaan in hoeverre de eerste inventarisatie van de gemeente correct was en in hoeverre hierover verschil van inzicht bestond tussen gemeenten en scholen. Deze inventarisatie heeft geresulteerd in het in april 1997 gepubliceerde ‘Scholenboek Haarlemmermeer’. Hierin zijn voor het onderwijshuisvestingsbeleid relevante gegevens van alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs in de gemeente opgenomen. [3; 5] Ten behoeve van de strategisch huisvestings-

plannen zijn wederom inventarisaties gehouden van de capaciteit en staat van de scholen.

De gemeente stelde met nadruk dat alle gebouwen op 1 januari 1997 “in een optimale staat van onderhoud” moesten zijn. [7, p.2] In dit verband zijn de bijzondere basisscholen en scholen voor voortgezet en voor speciaal onderwijs door een extern bureau geïnspecteerd. [7, 67] Het overzicht ten aanzien van het planmatig onderhoud van PO-scholen wordt steeds bijgewerkt in verband met de jaarlijks geactualiseerde meerjarenonderhoudsplanung. [19, p6]

Bevindingen uit de interviews

De inventarisatie van het bestaande bestand in 1996 betrof volgens de beleidsmedewerkers voor het PO een actualisering van bestaande gegevens, terwijl de inventarisatie voor de VO scholen nieuw was. [E] Uit deze inventarisatie bleek volgens de toenmalige wethouder pijnlijk dat meer dan een kwart van de schoollokalen in Haarlemmermeer leegstond. [D] Zijn opvolger meldt dat door de groei van het aantal inwoners van de gemeente de leegstand in zijn periode snel terugliep. In de kleine kernen was minder sprake van groei, maar kon de leegstand worden opgeheven – en de onderwijsfunctie daarmee in stand worden gehouden – door een deel van het schoolgebouw voor andere functies te gebruiken. Deze wethouder geeft ook aan dat in 1998 de onderhoudssituatie van de PO-scholen is geïnterviewd. [C]

Criteria
<ul style="list-style-type: none">• Is het overzicht compleet en inzichtelijk?
Normen
<ul style="list-style-type: none">• Er is op elk moment volledig inzicht in het huidige bestand.• Er is steeds, per schooltype, een duidelijk beeld van de behoefte aan (groot) onderhoud in de komende jaren.
Deelconclusies
<ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft door middel van diverse inventarisaties een goed inzicht in het gebouwenbestand, er zijn geen signalen dat hierbij informatie ontbreekt.• Voor het PO is er door te werken met een meerjarenonderhoudsplanung steeds inzicht in het te verwachten (groot) onderhoud.

3.2.2 Leerlingprognoses

Bevindingen uit het dossieronderzoek

In de gemeente Haarlemmermeer worden de leerlingprognoses jaarlijks opgesteld met behulp van algemeen geaccepteerde modellen¹⁰. De belangrijkste input van de modellen wordt gevormd door de door de afdeling O&S berekende bevolkingsprognoses. Daarnaast wordt bij het bepalen van de huisvestingsbehoefte ook gekeken naar de specifieke situatie van scholen. Die moeten daartoe de leerlingenaantallen op de peildatum van 1 oktober

Noot 10 PO: PROBO II 2,1; VO: 'doorstroommodel'; (V)SO: LASSO 3,1 (ontwikkeld door OCW). [3]

aanleveren, maar ook ontwikkelingen in de leerlingenaantallen en de leerlingenlijsten met postcodegegevens. Verder wordt ook rekening gehouden met ontwikkelingen in omliggende gemeenten. Aanvankelijk werden de prognoses door de afdeling O&S zelf berekend, met behulp van de programmatuur van het bedrijf Pronexus. Sinds 2004 worden de prognoses door Pronexus geleverd. De prognoses worden jaarlijks bijgesteld. De leerlingenprognoses worden gemaakt op basis van de bevolkingsprognoses. Op basis hiervan wordt de huisvestingsbehoefte bepaald en kunnen de schoolbesturen hun aanvragen indienen.

In de loop der jaren zijn de leerlingenprognoses regelmatig punt van discussie geweest. In het dossier is een schriftelijke reactie van een schoolbestuur op de eerste prognose voor de jaren 1996-2016 te vinden. Dat stelde dat de eerdere prognoses structureel ongeveer 7% onder het daadwerkelijke aantal leerlingen lagen. Het schoolbestuur pleitte er daarom voor ook de prognoses voor de daaropvolgende jaren met hetzelfde percentage op te hogen. [4] Uit het dossier valt niet te achterhalen hoe hierop door de gemeente is gereageerd.

In de evaluatie in 1999 werd door de schoolbesturen kritiek geuit op de leerlingenprognoses. In reactie daarop gaf het college aan dat ook de sector Onderwijs en Educatie van mening was dat de prognoses, met name voor de groeigebieden, regelmatig te laag uitvielen en dat “inmiddels is besloten tot de aanschaf van een meer realistische, op de gemeente toegesneden methode”. [18, p1]¹¹

In 2005 stuurde het college een nota aan de raad over de werkwijze ten aanzien van de leerlingenprognoses. In deze nota werd aangegeven welke maatregelen recent waren getroffen om de voorspellende waarde van de leerlingenprognoses te verhogen:

- Invoering van een nieuw, geautomatiseerd systeem (een probleem daarbij was dat dit een uniforme, digitale aanlevering van gegevens door scholen vereiste – iets dat niet altijd soepel verliep, zo blijkt uit andere documenten).
- Het voorleggen van de opgestelde prognoses aan de scholen, om zo de inzichten van scholen beter te kunnen meewegen.

Daarnaast werd verwezen naar een notitie van de afdeling O&S over de kwaliteit van de prognoses. Deze werd in 2004 mede naar aanleiding van vragen uit de raad opgesteld. In deze notitie, en ook in de nota van B&W, werd een vergelijking gepresenteerd tussen de prognoses zoals die in 1999 zijn gemaakt voor het jaar 2003 en de daadwerkelijke leerlingenaantallen op 1 oktober van dat jaar. Hieruit blijkt dat de afwijkingen per kern betrekkelijk klein zijn (5% in de kleine en 1% in de grote kernen)¹² en die per school aanzienlijk (gemiddeld 16%, met uitschieters tot ruim boven de 30%). De afwijkingen per school komen grotendeels voort uit de keuze van ouders, die nauwelijks te voorspellen, noch te beïnvloeden is, zo gaven de onderzoekers van de afdeling O&S aan. [38; 39]

Noot 11 Uit het dossier valt niet te herleiden welke methode toen is aangeschaft, en waarin die verschilt van de vorige methode.

Noot 12 Noot onderzoekers: Hierbij dient te worden aangetekend dat pas bij een prognose over een langere periode ook de geboortecijfers een rol gaan spelen, waarmee de foutmarge waarschijnlijk aanzienlijk zal toenemen.

In verband met het opstellen van de notitie hebben medewerkers van de afdeling O&S een werkbezoek gebracht aan Almere, waar men een geheel eigen systeem voor de leerlingenprognoses heeft ontwikkeld (zie 2.4). De conclusie van het bezoek was dat het gezien de grote tijdsinvestering niet verstandig zou zijn deze werkwijze in de gemeente Haarlemmermeer over te nemen. [39, p9-10]

Op basis van de uitgevoerde inventarisatie is de afdeling O&S tot een aantal aanbevelingen gekomen om te komen tot verbetering van de kwaliteit van de prognoses. Deze voorstellen zijn door het college in de hiervoor genoemde nota aan de raad als volgt verwerkt:

- Verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de sector Jeugd en Onderwijs (de “opdrachtgever”) en de afdeling O&S (de “opdrachtnemer”), vooral met betrekking tot schoolspecifieke informatie.
- Betere registratie van de herkomst van leerlingen.
- Betrekken van informatie over de demografische ontwikkeling van buurgemeenten.
- Meer nauwkeurige analyses van de gegevens (hierbij wordt wel aangetekend dat de mogelijkheden hiervoor afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van gegevens en dat deze analyses bewerkelijk kunnen zijn).

In de notitie werd door de afdeling O&S eveneens gesuggereerd de aanschaf van het product G4NET te overwegen, dat ondersteuning biedt bij het toepassen van de prognoses en het opstellen van huisvestingsprogramma's. Deze aanbeveling komt niet terug in de nota van het college. [38; 39]

In de nota stelde B&W voor “de directeur WOC opdracht te geven de werkwijze voor het opstellen van leerlingenprognoses verder te verbeteren” door meer schoolspecifieke informatie te gebruiken, de aanlevering van gegevens door scholen te verbeteren, de registratie van de herkomst van leerlingen te verbeteren en demografische ontwikkelingen in buurgemeenten te betrekken. [38] Dit heeft er onder andere in geresulteerd dat sinds 2006 de conceptprognoses worden besproken met de schoolbesturen (zie ook bevindingen uit interview). [135] Ook bij de aanlevering van gegevens wordt de schoolbesturen gevraagd schoolspecifieke informatie aan te leveren. Zij hebben in dit verband duidelijke instructies gekregen van de gemeente. [134] Uit het verslag van het Besturenoverleg Lokaal Onderwijsbeleid van december 2006 blijkt echter dat de aanlevering door de scholen van de gegevens die nodig zijn voor het opstellen van de leerlingenprognoses een knelpunt is. Ondanks herhaaldelijke verzoeken vanuit de gemeente zijn deze in 2006 – “wederom”, aldus het verslag – door een deel van de scholen te laat aangeleverd. Gevolg daarvan is dat prognoses pas kort voor de uiterste inleverdatum voor huisvestingsaanvragen beschikbaar komen. Die inleverdatum kan niet worden verplaatst, aangezien de accountant van mening is dat anders te weinig tijd overblijft voor een zorgvuldige verwerking van de aanvragen. [133, p2]

Uit het dossier valt niet af te leiden op welke manier de directeur WOC invulling heeft gegeven aan de andere in de nota van B&W genoemde maatregelen.

Ook in de raad kwam de aanlevering van gegevens ten behoeve van de leerlingenprognoses aan de orde. Naar aanleiding van een brief waarin een schoolbestuur zich beklagde over de prognoses heeft in mei 2005 een raadsdebat plaatsgevonden. Daarin hebben meerdere fracties aangegeven ontevreden te zijn over de kwaliteit van de prognoses, als gevolg waarvan zij regelmatig geconfronteerd zouden worden met spoedaanvragen of aanvragen voor uitbreiding van net nieuwgebouwde scholen. Zij vroegen de wet-

houder wat zij hieraan ging doen. Die noemde daarop de hierboven beschreven verbeteringen. Met name over het punt van de aanlevering van gegevens door scholen ontstond vervolgens een discussie, waarin de wethouder aangaf dat een uniforme, digitale aanlevering door scholen het werk van de gemeente aanzienlijk zou vergemakkelijken, maar dat zij geen middelen had om de scholen daartoe te dwingen.

Uit de vergelijking met andere groeigemeenten blijkt dat in sommige gevallen een convenant is afgesloten tussen de gemeente en scholen over het accepteren van de uitkomsten van leerlingenprognoses (zie 2.3). In Haarlemmermeer zijn dergelijke afspraken niet gemaakt. Wel bepaalde de gemeente dat alleen aanvragen op basis van deze prognoses in behandeling zouden worden genomen. [1, p1]

Bevindingen uit de interviews

In grote lijnen zijn de leerlingenprognoses passend, zo stellen de twee beleidsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, maar in sommige situaties is voorspellen moeilijk. Dat laatste geldt met name voor nieuwbouwwijken. Ook de populariteit van scholen is moeilijk in een model te verwerken omdat dit snel kan fluctueren (bijvoorbeeld als gevolg van een incident of directiewisseling). Een ander voorbeeld dat genoemd werd is het Haarlemmermeer Lyceum, dat in het oude gebouw een sterke teruggang in leerlingenaantal kende, maar na het betrekken van de nieuwe huisvesting weer sterk is gegroeid. [E]

De PO-schoolbesturen geven aan dat er behoorlijke afwijkingen kunnen optreden in de leerlingenprognoses, met name in de Vinex-wijken. Zo was er in Getsewoud-Noord oorspronkelijk uitgegaan van een school voor circa 400 leerlingen, maar dat werden er uiteindelijk ruim 700. Dit kwam volgens een van de directeuren onder andere doordat in deze wijk meer gezinnen met schoolgaande kinderen kwamen te wonen, waarvoor dus direct onderwijsvoorziening beschikbaar moest zijn. [K]

Begin 2006 heeft voor het eerst een specifiek overleg plaatsgevonden tussen gemeente en de schoolbesturen over de uitkomsten van de leerlingenprognoses, aldus degene die zich binnen de afdeling O&S met dit onderwerp bezighoudt. Tijdens die bijeenkomst zijn de prognoses toegelicht door het bedrijf dat die heeft opgesteld, waarna de scholen hierop konden reageren, door te wijzen op specifieke omstandigheden waarmee in de prognose rekening moet worden gehouden. Dit overleg werd door alle betrokkenen positief gewaardeerd. [L,K]

Tenslotte geven de PO-besturen aan dat het voor hen handig zou zijn als de leerlingprognoses eerder beschikbaar komen, dan wel de datum voor het indienen van huisvestingsaanvragen later in het voorjaar wordt gesteld. Nu komen de prognoses pas in januari beschikbaar, terwijl de aanvragen voor 1 februari bij de gemeente moeten zijn ingediend¹³. [K]

De VO-schoolbesturen zijn minder tevreden over de leerlingenprognoses. Het is duidelijk dat de regionale functie van VO-scholen en de populariteit

Noot 13 Zie ook de bevindingen uit het dossieronderzoek, waaruit blijkt dat dit probleem mede het gevolg is van het late aanleveren van gegevens door de scholen.

van de aangeboden opleidingsrichtingen (met name in het VMBO) van grote invloed zijn op de leerlingaantallen. Maar ook het Haarlemmermeer Lyceum dat in een nieuw gebouw gehuisvest is heeft al weer te kampen met ruimtegebrek. De huidige wethouder meldt hierover dat de nieuwbouw destijds mede gebaseerd is op de visie van de schoolbesturen dat men geen "mammoetscholen" wilde realiseren, maar scholen met een overzichtelijke omvang. [J]

<p>Criteria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zijn de prognoses adequaat? • Zijn prognoses regelmatig herijkt? <p>Normen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prognoses leveren benodigde informatie ten aanzien van de huisvesting op korte en lange termijn. • Prognoses zijn steeds actueel. • Prognoses worden besproken met de schoolbesturen <p>Deelconclusies</p> <ul style="list-style-type: none"> • De prognoses werden opgesteld volgens de wettelijke voorschriften en leverden in die zin de juiste informatie op. Zeker in de eerste jaren van de onderzochte periode waren deze echter vaak niet passend, hetgeen leidde tot kritiek van de schoolbesturen. Belangrijk punt van kritiek was dat de prognoses voor de groeigebieden structureel te laag uitkwamen. Op basis van een evaluatie zijn door de afdeling O&S diverse voorstellen gedaan om de voorspellende waarde van de prognoses te vergroten. Het is echter niet duidelijk in hoeverre die voorstellen zijn uitgevoerd en tot feitelijke verbeteringen hebben geleid. Duidelijk is wel dat de totstandkoming van de prognoses werd bemoeilijkt door het feit dat een deel van de scholen de leerlingengegevens niet op de voorgeschreven wijze aanleverde. • De leerlingenprognoses worden jaarlijks bijgesteld en bevatten daardoor steeds de meest recente gegevens zoals de gehanteerde methodiek die oplevert. Zoals uit de bovenstaande conclusie blijkt betekent dit niet altijd dat de prognoses ook adequaat zijn. • Het grootste deel van de onderzochte periode speelden de schoolbesturen geen rol in de toetsing van de leerlingenprognoses. Sinds 2006 gebeurt dit ten aanzien van het PO wel, doordat de uitkomsten van de prognoses met de schoolbesturen worden besproken¹⁴. Ten aanzien van het VO gebeurt dit niet, hetgeen bijdraagt aan de ontevredenheid van de VO-besturen over de prognoses. Anders dan in sommige vergelijkbare gemeenten is geen afspraak gemaakt met de schoolbesturen over het accepteren van de door of namens de gemeente opgestelde leerlingprognoses, bijvoorbeeld door middel van een convenant.

3.2.3 Situatie in regionaal perspectief

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Met uitzondering van enkele stukken over de leerlingenprognoses komen regionale aspecten van het onderwijshuisvestingsbeleid in de bestudeerde documenten nauwelijks terug.

Bij het opstellen van de leerlingenprognoses wordt niet structureel rekening gehouden met leerlingstromen uit andere gemeenten. Volgens de verordening kan, indien het voedingsgebied van de school zich uitstrekt over de

Noot 14 Dit heeft betrekking op het huisvestingsprogramma 2007.

gemeentegrens, worden volstaan met een “opsomming van de gemeenten die tot het voedingsgebied worden gerekend”¹⁵. [73, p47] In het concrete geval van de Plesmanschool is bij het opstellen van verfijndere prognoses (zie paragraaf 3.1) samengewerkt met het Amsterdamse stadsdeel Osdorp en is gebruik gemaakt van gegevens die door dit stadsdeel zijn aangeleverd. [101, p2]

Uit statistische gegevens op de website van de gemeente Haarlemmermeer blijkt dat het aantal leerlingen op de basisscholen binnen de gemeente ongeveer gelijk is aan het aantal inwoners in de leeftijd 5-12. Het aantal leerlingen op VO-scholen blijkt aanzienlijk lager te zijn dan het aantal inwoners in de leeftijd 13-16 (5.400 tegen 6.400).¹⁶ Dit betekent dat er meer kinderen uit de Haarlemmermeer buiten de gemeente naar school gaan, dan er kinderen uit andere gemeenten in Haarlemmermeer onderwijs volgen.

Bevindingen uit de interviews

De vertegenwoordiger van het bedrijf dat de leerlingenprognoses opstelt geeft aan dat de in- en uitstroom van leerlingen uit omliggende gemeenten daarbij een probleem vormt. Er wordt bij de interpretatie van leerlinggegevens wel zoveel mogelijk rekening mee gehouden (bandbreedte), maar modelmatig is dit lastig te voorspellen. In Haarlemmermeer doet het probleem zich vooral voor in Badhoevedorp als gevolg van grote instroom van Amsterdamse leerlingen (zie ook 3.1 over problemen rondom Plesmanschool). De vertegenwoordiger verwacht wel dat in de toekomst gemeenten meer zullen gaan samenwerken en gezamenlijk een regioprognose laten opstellen. [L].

<p> criterium</p> <ul style="list-style-type: none">• Is er zicht op de regionale factoren die van invloed zijn op het onderwijshuisvestingsbeleid?
<p> Normen</p> <ul style="list-style-type: none">• Het is duidelijk waar er sprake is van leerlingenstromen over de gemeentegrenzen heen.• Het is duidelijk in hoeverre scholen een regionale functie hebben (m.n. VO en (V)SO).
<p> Deelconclusies</p> <ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft geen helder inzicht in de leerlingenstromen van en naar buurgemeenten. Wel is duidelijk dat deze vooral in Badhoevedorp tot problemen leiden. Deze leerlingenstromen blijken lastig te voorspellen.• De regionale functie van specifieke scholen komt in bestudeerde documenten nauwelijks aan de orde, ook niet in de strategische huisvestingsplannen.

Noot 15 Dit geldt voor speciale scholen voor basisonderwijs, (V)SO en VO. Voor basisscholen wordt “in ieder geval een beschrijving geleverd van het voedingsgebied op wijkniveau”. Het is niet duidelijk wat dit betekent voor basisscholen wier voedingsgebied zich uitstrekt over de gemeentegrens.

Noot 16 Deze cijfers geven een beeld voor de gemeente als geheel, per kern kan dat uiteraard afwijken.

3.2.4 Zicht op landelijke ontwikkelingen

Bevindingen uit het dossieronderzoek

In het dossier is de volledige correspondentie vanuit de VNG ten aanzien van wijzigingen in de modelverordening te vinden. Deze wijzigingen hadden zowel betrekking op onderwijskundige als op bestuurlijke ontwikkelingen. Zowel in de beide strategische huisvestingsplannen als de nota's over de brede school spelen landelijke onderwijskundige ontwikkelingen een nadrukkelijke rol (zie verder 3.3.2).

Bevindingen uit de interviews

De beleidsmedewerkers geven aan dat zij de landelijke (onderwijskundige) ontwikkelingen met name hebben bijgehouden via de VNG. [E] De voormalige WOC-directeur heeft gestimuleerd dat medewerkers zich oriënteerden op de consequenties van onderwijskundige ontwikkelingen en het inhoudelijke onderwijsbeleid voor de huisvesting, bijvoorbeeld door hen bijeenkomsten daarover te laten bijwonen. [F] In het wederhoor geeft het college aan dat medewerkers cursussen, trainingen en bijscholingen hebben gevolgd op het aandachtsgebied onderwijshuisvesting. Veelal betrof het cursussen die werden georganiseerd door de VNG in samenwerking met de Bestuursacademie Nederland. Ook wijst het college er op dat de betrokken medewerkers bij het opstellen van het SHP-PO informatie hebben ingewonnen bij deskundigen ten aanzien van landelijke onderwijskundige ontwikkelingen.

De ontwikkeling in het denken over brede scholen werd volgens de hierbij betrokken projectadviseur onder andere geïnspireerd door de Vensterscholen in Groningen. [G] Bij de verdere ontwikkeling van dit beleid is volgens de voormalige directeur van de dienst WOC gekeken naar andere gemeenten en is zelfs een studiereis gemaakt naar New York. [F]

Criteria

- Is er voldoende zicht op landelijke (onderwijskundige) ontwikkelingen en is duidelijk in hoeverre die van invloed zijn op de lokale situatie?

Normen

- De gemeente volgt actief de ontwikkelingen op landelijk niveau.
- Landelijke ontwikkelingen worden vertaald naar de lokale situatie.

Deelconclusies

- Landelijke ontwikkelingen werden vooral gevolgd via de VNG. Daarnaast werd gestimuleerd dat medewerkers zich oriënteren op deze ontwikkelingen.
- Landelijke (onderwijskundige) ontwikkelingen speelden binnen de gemeente vooral in het langetermijnbeleid een rol en werden in de strategische huisvestingsplannen en via het beleid ten aanzien van brede scholen vertaald naar de lokale situatie. Ten aanzien van de brede school hebben ambtenaren en scholen zich ook in andere gemeenten georiënteerd.

3.3 Beleidsontwikkeling

3.3.1 Visie

Een heldere raadsvisie is het startpunt van succesvol beleid. Bij een dergelijke visie gaat het om strategische keuzes, die uitstijgen boven tactische uitgangspunten ten aanzien van de uitvoering. Een goede visie verbindt verschillende onderdelen van het beleid en van de uitvoering met elkaar en zorgt zo voor samenhang. Het is dan ook niet voldoende om aan het begin van het proces een aantal doelen te formuleren. Een visie moet gedurende het gehele beleidsproces een rol blijven spelen. Door het beleid hieraan te toetsen krijgt de raadsvisie een kaderstellende functie.

In het geval van het onderwijshuisvestingsbeleid zou een visie moeten worden gevormd door ideeën over de rol die onderwijsvoorzieningen kunnen spelen in het bredere maatschappelijke beleid van de gemeente en de aansluiting tussen bijvoorbeeld onderwijs- en jeugdbeleid, maar ook tussen onderwijs en bedrijfsleven. Gebouwen zouden dan niet het uitgangspunt, maar juist de uitkomst van de visie moeten zijn. De vraag die de gemeente en schoolbesturen zich dan moeten stellen is: wat willen wij met het onderwijs en hoe kan het onderwijshuisvestingsbeleid daaraan een bijdrage leveren? Binnen de gemeente geldt dat de raad de kaders moet stellen, waarna het college daarbinnen een meer concrete visie uitwerkt. Om die kaders te stellen moet de raad echter ook een eigen visie hebben ontwikkeld.

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Binnen de gemeente Haarlemmermeer is een aantal documenten opgesteld waarin de visie van het college en/of de raad zou moeten terugkomen (zie ook 2.6). Hieronder komen die documenten kort aan de orde. Aangezien in de rest van dit onderzoek nog diverse aspecten en functies van de documenten aan de orde komen zullen in deze paragraaf nog geen overkoepelende conclusies worden getrokken over deze documenten. Dit zal wel gebeuren in hoofdstuk 4.

In de eerste nota in voorbereiding op de decentralisatie uit juni 1996 werd het voorzien in voldoende huisvesting als eerste en centrale doelstelling genoemd. Daarnaast formuleerde het college drie kwalitatieve uitgangspunten: goed gebouwde huisvesting, goed bereikbare gebouwen en goed exploitabele gebouwen. [1]

In twee andere nota's uit 1996 aan B&W werd ingegaan op beleidsruimte van de gemeente in de nieuwe situatie. Begin van dat jaar werd aangegeven dat de decentralisatie een "enorme beleidsvrijheid" voor de gemeente met zich meebracht. Dit vroeg om een goede balans tussen "de rollen van schoolbestuur van het openbaar onderwijs en die van hoedster van het totale onderwijs", en van afstemming op andere gemeentelijke beleidssectoren, aldus de nota. Met name op het laatste onderdeel werden kansen gezien om de doelmatigheid te vergroten door efficiënter met middelen om te gaan. Deze nieuwe vrijheid zou echter wel vragen om weloverwogen beleid. Zo was "met spoed nadere oriëntatie nodig (...) op onderwerpen als de dichtheid van het scholennetwerk, vormen van samenwerking met de verschillende zuilen en welzijnsinstellingen en de keuze van de plaats en omvang van nieuwbouw." [6, p2-3] In een volgende nota werd aangegeven dat de

gemeente de keuze had door te gaan op de lijn van het rijksbeleid of een eigen, op de lokale situatie toegesneden beleid te voeren. Er werd een uitgesproken keuze gemaakt voor de tweede optie, vooral gezien het relatief jonge gebouwenbestand in de gemeente. [7, p.6]

Een prominente rol in het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente wordt ingenomen door de strategische huisvestingsplannen. Doel van zulke integrale plannen is het verwoorden van strategische keuzes ten aanzien van het beleid. In de strategische huisvestingsplannen wordt uitgebreid ingegaan op de uitgangspunten van de gemeente ten aanzien van het onderwijshuisvestingsbeleid. Hierbij wordt echter niet gesproken over een visie. [12; 19] In het SHP-VO wordt slechts zeer beperkt gerefereerd aan beleidskeuzes uit het verleden. [12] In het SHP-PO gebeurt dit uitgebreider. [19]

Een volgend centraal document is de zogeheten WOC-voorzieningenlijst. De oorspronkelijke nota was niet in het dossier aanwezig en kon daardoor niet worden beoordeeld. In volgende nota's en de vanaf 2003 door het college gepubliceerde voortgangsrapportages ligt de nadruk vrijwel volledig op uitvoeringsaspecten en komt visie nauwelijks aan de orde¹⁷. [93; 79; 123; 128-131]

Ten aanzien van de ontwikkeling van brede scholen heeft de gemeente samen met andere betrokken partijen aan het begin van het ontwikkelingsproces hiervan¹⁸ een globale visie ontwikkeld. Hierin wordt aangegeven dat het doel van brede scholen het bieden van optimale ontwikkelingskansen voor kinderen is. Hieraan wordt volgens de visie bijgedragen door afstemming en het realiseren van korte lijnen tussen betrokken instellingen en door de multifunctionaliteit van het gebouw, waardoor samenwerking wordt bevorderd en organisaties gebruik kunnen maken van 'elkaars' ruimten. Daarnaast wordt de wijkfunctie benadrukt, die onder andere vorm moet krijgen in een sprankelend aanbod aan buitenschoolse activiteiten. [94, p2; 127]

Tenslotte wordt gewerkt met jaarlijkse huisvestingsprogramma's. Hierin komt visie op geen enkele manier expliciet aan de orde, maar dat is ook niet de functie van deze documenten. Wel volgt het college hierin strak de kaders zoals die door de raad in de verordening zijn gesteld (zie verder 3.3.5).

Uit alle documenten uit de beginfase blijkt de nadruk die de gemeente legde op kwantitatieve aspecten van het beleid, in het bijzonder het voorkomen van leegstand, dat na de decentralisatie zowel voor de gemeente als voor de scholen duur werd. [o.a. 7, p.6] In latere jaren is de gemeente zich meer gaan richten op de kwalitatieve ontwikkeling van het scholenbestand, zoals met name blijkt uit de strategische huisvestingsplannen en extra investeringen in de WOC-voorzieningen. [93]

Noot 17 In het wederhoor geeft het college aan dat er binnen de gemeente is afgesproken dat de bestuurlijke voortgangsrapportages WOC-voorzieningen zich richten op de zogeheten GOTIK-aspecten (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit). Dit betekent volgens het college dat in deze rapportages inhoudelijk niet op de visie hoefde worden ingegaan.

Noot 18 Wanneer dit precies is gebeurd valt niet te bepalen, aangezien het oorspronkelijke document niet in het dossier is opgenomen.

Bevindingen uit de interviews

De beleidsmedewerkers voor het onderwijshuisvestingsbeleid benoemen als uitgangspunten van het beleid van de gemeente:

- tijdig realiseren van voldoende, adequate huisvesting,
- vertalen van onderwijskundige ontwikkelingen (door middel van de uitvoering van het SHP-PO),
- realiseren van brede scholen. [E]

Onderdeel van de visie van de huidige wethouder is een integrale benadering van het beleid. Hij vindt daarbij ten eerste de regietaak van de gemeente in de ketenbenadering bij kinderen tussen 4 en 18 (aansluitend op de impuls vanuit de landelijke Operatie Jong) van belang. Ten tweede wil hij meer aandacht besteden aan de aansluiting van vmbo op mbo en de relatie met het regionale bedrijfsleven. Hierover wil hij in overleg treden met de VO-schoolbesturen. [A] Ook zijn voorganger benadrukt het belang van integraliteit. Een bijdrage daaraan werd geleverd door het samenvoegen van de sectoren jeugd en onderwijs, vlak voor haar aantreden. In de loop van haar periode heeft zij getracht deze koppeling ook in het beleid te versterken. [B]

Binnen de dienst WOC had de gehanteerde visie vooral betrekking op de kwaliteit van de voorzieningen. In de eerste plaats van de nieuwe voorzieningen, zo blijkt volgens de voormalige directeur en een voormalig projectadviseur van de dienst uit het ruimhartige investeringsprogramma voor de WOC-voorzieningen. [F, G] Daarnaast wijzen zowel de directeur als een van de oud-wethouders op de investering die in het kader van het SHP-PO is gedaan in bestaande gebouwen. [F, B]

Volgens de voormalige WOC-directeur was de keuze voor brede scholen (in elk geval in de Vinex-wijken) een visie op zich. De precieze invulling van die visie heeft plaatsgevonden samen met de scholen. Terugkijkend is de directeur van mening dat de nadruk teveel heeft gelegen op de gebouwen en te weinig op inhoudelijke samenwerking en de exploitatie van de voorzieningen. [F] De voormalige projectadviseur die hierbij betrokken was is van mening dat weldegelijk een inhoudelijke visie is ontwikkeld, die vervolgens is vertaald naar een ruimtelijk programma van eisen. [G]

De voormalige medewerker ruimtelijke planvorming geeft aan dat er volgens haar door de gemeente niet zozeer wordt gewerkt vanuit een visie op onderwijshuisvesting, maar meer vanuit de vraag van de scholen. [I] De VO-schoolbesturen op hun beurt geven aan dat er hen geen document bekend is waarin de visie van de gemeente op onderwijshuisvestingsbeleid wordt beschreven. Zij missen een dergelijke visie bij de gemeente. [J] De PO-besturen daarentegen geven aan dat visies van de scholen en de gemeente over huisvesting parallel lopen. Volgens de schoolbesturen heeft de gemeente aandacht en geld besteed aan kwalitatief goede onderwijshuisvesting. [K]

Criteria

- Ligt er aan het beleid een uitgesproken visie ten grondslag?
- Op welke manier geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol?

Normen

- Het college heeft nadrukkelijk een beleidsvisie geformuleerd die is vastgesteld door de raad, binnen de door de raad gestelde kaders.
- De visie heeft zowel betrekking op huisvesting als zodanig, als op het onderwijs als geheel.
- In de besluitvorming rondom onderwijshuisvesting komt deze visie steeds weer terug.
- De visie wordt aangepast aan veranderende omstandigheden.

Deelconclusies

- Het college, noch de raad heeft een integrale visie op het onderwijshuisvestingsbeleid ontwikkeld. Er zijn wel aanzetten hiertoe geweest, in de vorm van uitgangspunten die door het college in diverse documenten zijn geformuleerd, onduidelijk is of en zo ja hoe deze een richtinggevende functie hebben gehad in het beleidsproces. Er is geen duidelijke samenhang tussen de uitgangspunten en strategische keuzes worden niet gemaakt, in elk geval niet expliciet. Ten aanzien van de brede schoolontwikkeling heeft het college wel een visie ontwikkeld, maar die is alleen gericht op dit specifieke beleidsonderdeel. De raad heeft op geen enkel moment een actieve rol gespeeld ten aanzien van het opstellen van een visie en/of uitgangspunten.
- Zowel in de visie op de brede schoolontwikkeling als de strategische huisvestingsplannen komen onderwijshoud en gebouwen samen. Uit het onderzoek blijkt echter geen visie van de gemeente of raad op onderwijs als geheel.
- In de besluitvorming speelde visie geen waarneembare rol, met uitzondering van de beleidsvorming over brede scholen. Hierdoor was het voor de raad en voor buitenstaanders niet goed mogelijk na te gaan welke gedachten ten grondslag lagen aan het beleid.
- Nieuw beleid leidde soms tot een visie op het betreffende deel terrein. Er was echter geen overkoepelende visie die kon worden aangepast.

3.3.2 Onderbouwing beleid

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Strategische huisvestingsplannen

Het SHP-VO is gebaseerd op een uitgebreide inventarisatie, zowel van de feitelijke situatie, als van ontwikkelingen in de toekomst, en op “streefbeelden” van zowel de scholen als de gemeente. Daarnaast wordt ingegaan op twee grote onderwijskundige hervormingen, namelijk de invoering van tweede fase/studiehuis en het VMBO. Hoewel een uitgebreide beschrijving wordt gegeven van diverse aspecten van deze ontwikkelingen wordt slechts beperkt aangegeven wat de consequenties hiervan op de huisvestingsbehoefte zouden zijn. [12, p5-6] In het document worden onzekerheden expliciet benoemd (bijvoorbeeld het toen nog ongewisse effect dat de invoering van het VMBO zou hebben op de keuzes van leerlingen voor specifieke scholen). Tenslotte wordt per school een toekomstplan gepresenteerd ten aanzien van de huisvesting.

In het document worden duidelijke keuzes gemaakt, maar er worden ten aanzien van die keuzes geen alternatieven gepresenteerd, ook al wordt er wel gesproken over ‘scenario’s’. Uitgangspunt van het plan was dat eerst moest worden gekeken naar behoeftes en dan pas naar de financiën. Waar wordt voorgesteld om af te wijken van bestaande procedures, wordt dat on-

derbouwd. [12] Hoewel het SHP-VO min of meer in dezelfde periode is opgesteld als de meerjarenbegroting (zie 3.4.6) verwijzen deze documenten onderling niet naar elkaar.

De basis voor de plannen in het SHP-PO wordt gevormd door onderwijskundige ontwikkelingen, die een ruimere behuizing van de scholen wenselijk maakte. Het gaat daarbij om ontwikkelingen als:

- groepsgrootteverkleining,
- toenemende behoefte aan interne begeleiding en remedial teaching,
- brede school en
- gebruik van ICT [19] (zie ook 3.3.3).

De keuzes die in het SHP-PO worden gemaakt zijn gebaseerd op een uitgebreide inventarisatie, zowel van de (huidige) capaciteit en als de (toekomstige) behoefte van scholen, daarbij uitgaande van de gevolgen van de zojuist genoemde ontwikkelingen. In dit geval worden wel verschillende scenario's gepresenteerd, zij het niet in de zin van uitwisselbare alternatieven, maar in de zin van oplopende kwaliteitsniveaus. Deze scenario's worden niet verbonden met een vastgelegde visie. De voorstellen die in het plan worden gedaan komen wel voort uit de streefbeelden van scholen en de gemeente. Keuzes die gemaakt zijn – bijvoorbeeld daar waar de streefbeelden van gemeente en scholen niet overeenkwamen – worden niet onderbouwd. Hoewel het beleid dat is vastgelegd in het SHP-PO bestaat uit algemene maatregelen, die voor alle scholen gelden, wordt in het plan wel per kern/woonwijk aangegeven wat knelpunten en verwachte ontwikkelingen zijn en worden strategische keuzes dienaangaande gemaakt. [19] Opvallend is tenslotte dat in het plan in totaal omstreeks € 2 miljoen wordt gereserveerd voor het speciaal onderwijs, zonder dat hierover een beleidsmatige afweging wordt gepresenteerd. [19, p22-23]

In 2004 bleek dat de schoolbesturen meer tijd nodig hadden dan verwacht voor de voorbereiding van de bouwplannen die voortkwamen uit het SHP-PO. Als gevolg daarvan waren in de voor dat jaar in dit verband gereserveerde middelen op dat moment nog niet nodig. Het college heeft toen aan de raad voorgesteld deze middelen een jaar door te schuiven, evenals die voor de daaropvolgende jaren. De raad heeft hiermee ingestemd. De uitvoeringstermijn van het SHP-PO werd daarmee een jaar verlengd.

WOC-voorzieningen

Bij de realisatie van de zogeheten 'WOC-voorzieningen' koos de gemeente in eerste instantie voor een sobere en doelmatige uitvoering. In 2000 stelde het college in een nota aan de raad echter een herijking voor van de onderliggende nota. De hogere kosten hadden voor een aanzienlijk deel te maken met autonome ontwikkelingen als gestegen grondprijzen, nieuwe voorzieningen die aanvankelijk niet waren opgenomen en achtergebleven indicering. Maar ook aanvullende middelen vanuit het rijk speelden een rol. Daarnaast stelde het college een 'kwaliteitsimpuls' voor. De raad heeft deze voorstellen overgenomen [93] (zie verder 3.3.7).

Naar aanleiding van het uit deze nota blijvende feit dat de financiële ramingen voor de "WOC-voorzieningen" in relatief korte tijd aanzienlijk kunnen veranderen heeft de wethouder in 2000 besloten vanaf dat moment jaarlijks een meerjarenhuisvestingsplan voor deze voorzieningen op te gaan stellen. [93, p9] Iets dergelijks is echter pas met de bestuurlijke voortgangsrapportages, die vanaf 2003 zijn gepubliceerd, tot stand gekomen.

Toen in 2002 wederom bleek dat de beschikbaar gestelde budgetten voor een aantal van de grote projecten ontoereikend waren heeft de raad in eerste instantie slechts een deel van het benodigde aanvullende budget beschikbaar gesteld en de rest afhankelijk gemaakt van een nadere onderbouwing. De directeur van de dienst WOC heeft vervolgens in een nota aan het college aangegeven dat het “absoluut gewenst, zometer noodzakelijk” was om vast te houden aan het vastgestelde kwaliteitsniveau en daarmee aan het aanvullende budget. [95, p3-4] Uit het dossier valt niet op te maken hoe door het college en de raad op deze nota is gereageerd. Uit de wederhoor is echter gebleken dat het college en de raad uiteindelijk hebben besloten de extra middelen volledig ter beschikking te stellen.

In de discussienota brede school worden zowel het landelijk beleid als diverse voorbeelden van brede scholen in andere gemeenten beschreven, waarna aan het college de vraag wordt gesteld voor welke ontwikkelingsrichting men in Haarlemmermeer wil kiezen. [125] In latere nota's worden deze keuzes uitgewerkt. [126,127]

Bevindingen uit de interviews

Strategische huisvestingsplannen

De wethouder die verantwoordelijk was voor het opstellen van het SHP-PO geeft aan dat het reeds eerder ontwikkelde SHP-VO bijdroeg aan de overzichtelijkheid van het beleid voor de raad, en dat die daarom vroeg om een soortgelijk plan voor het PO. Doel van het plan was volgens de oud-wethouder het plannen van de gewenste aanpassingen en verbeteringen voor een periode van vier jaar. [B] Er bestaat een verschil in perceptie tussen de gemeente en de schoolbesturen ten aanzien van de planning van het SHP-PO. In de wederhoor geeft het college aan dat reeds in 2000 is gestart met het opstellen hiervan. Het feit dat het ministerie van OCenW in 2002 extra middelen beschikbaar stelde voor investeringen in onderwijshuisvesting in verband met onderwijskundige ontwikkelingen gaf hier een verdere impuls aan. In de interviews geven zowel de beleidsmedewerkers als de voormalige directeur WOC aan dat de gemeente landelijk gezien voorop liep met het opstellen van de strategische huisvestingsplannen. [E,F]

Ten aanzien van het SHP-PO geven de beleidsmedewerkers aan dat de gemeente het initiatief nam omdat zij het gevoel had dat de bestaande scholen achterliepen qua huisvesting. [E] De PO-besturen geven juist aan dat er pas tussen 2002 en 2004 een strategisch huisvestingsplan voor PO is opgesteld, vanwege de extra rijksimpuls voor gebouwen van €113 miljoen. [K]

De PO-besturen zijn inhoudelijk wel heel content met het SHP-PO, waarvan zij aangeven dat zij dat voor een belangrijk deel zelf hebben geschreven. Enkele van hun wensen zijn in de besluitvorming niet gehonoreerd. [K]

De strategische huisvestingsplannen zijn gaandeweg niet bijgesteld, afgezien van het oprekken van de uitvoeringsperiode van het SHP-PO in 2004. Volgens de voormalige WOC-directeur was het bijstellen van het SHP-PO ook niet nodig aangezien dit plan bedoeld was om het nadenken over ontwikkeling op langere termijn te stimuleren en een kader moest bieden voor de jaarlijkse programma's. [F] De PO-besturen geven aan dat het SHP-PO loopt tot 2008; daarna zal opnieuw bekeken moeten worden hoe de situatie van de scholen en de gebouwen is en welke aanpassingen/investeringen in de jaren daarop nodig zijn. [K] Het SHP-VO was toen de voormalige WOC-

directeur in 2003 binnenkwam geen levend document (meer). Zij weet niet of er iets is gedaan om dit plan te actualiseren. [F] Anderen zijn in de interviews niet of nauwelijks op dit plan teruggekomen.

WOC-voorzieningen

De toenmalige wethouder geeft aan dat de Vinex-ontwikkeling in 1997 in een diep dal zat; er moesten circa 17.400 woningen gebouwd worden en dit kwam moeizaam van de grond. Voor de ontwikkeling van voorzieningen in de Vinex-wijken is in 1998 op verzoek van de raad een extra dotatie in de zogenaamde WOC-voorzieningenlijst gedaan. Feitelijk betekende dit een extra taakstelling op de Vinex-ontwikkeling. Hierdoor kon wel een hogere kwaliteit aan voorzieningen gerealiseerd worden. [D]

Deze voorzieningen kregen de vorm van multifunctionele gebouwen. Daarbij was volgens de voormalige projectadviseur de doelmatigheid – door samenwerking tussen partners – voor de gemeente een belangrijke overweging, naast de visie Brede scholen. Dat bleek bijvoorbeeld uit het feit dat de brede scholen per saldo minder vierkante meters moesten hebben dan de som van de omvang van de afzonderlijke instellingen. [G]

Capaciteit en expertise sector Jeugd & Onderwijs

De voormalige projectadviseur en de voormalige WOC-directeur wijzen op een tekort aan capaciteit bij de afdeling J&O. De eerstgenoemde geeft ook aan dat het feit dat in korte tijd veel onderwijsvoorzieningen moesten worden gerealiseerd het inhuren van externe expertise noodzakelijk maakte. [G,F] De VO-besturen stellen dat de gemeente niet genoeg is meegegroeid met de ontwikkeling van Haarlemmermeer tot een grote stad. [J] Als gevolg hiervan was de gemeente onvoldoende in staat beleid te maken dat pas bij de omvang van de gemeente, zo stellen zij.

Criteria

- Wordt bij de ontwikkeling van het beleid steeds uitgegaan van de in de beleidsvoorbereiding verzamelde informatie?
- Is er ruimte om op korte termijn af te wijken van langetermijnbeleid?

Normen

- Op basis van de in de voorbereiding verzamelde informatie is een helder langetermijnbeleid ontwikkeld.
- Er zijn verschillende scenario's of alternatieven uitgewerkt, waaruit een onderbouwde keuze wordt gemaakt.
- Actuele ontwikkelingen zijn steeds in het beleid verwerkt.
- Wanneer in het korte termijnbeleid is afgeweken van het langetermijnbeleid is dit duidelijk onderbouwd.

Deelconclusies

- De plannen voor de lange termijn zijn vooral gericht op het uitvoeringsniveau, en zijn weinig visionair. In de strategische huisvestingsplannen spelen inventarisaties van de situatie per school (VO) of per kern/wijk (PO) wel een belangrijke rol. In het SHP-PO geldt dit ook voor landelijke onderwijskundige ontwikkelingen. Dit laatste is ook van toepassing op de plannen ten aanzien van de brede schoolontwikkeling. Zowel door schoolbesturen als door sommige ambtenaren wordt erop gewezen dat de capaciteit van de sector Jeugd & Onderwijs te klein was, hetgeen volgens hen een negatieve uitwerking had op de kwaliteit van het beleid.
- In beleidsvormingsprocessen wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van scenario's, waarbij het vrijwel altijd gaat om de uitwerking van verschillende kwaliteitsniveaus. De uit-

eindelijke keuzes die worden gemaakt wijken echter vaak af van elk van de gepresenteerde scenario's, zonder dat dit helder wordt onderbouwd.

- De strategische huisvestingsplannen zijn nadat deze zijn vastgesteld niet meer aangepast. Het uitvoeringsplan van het SHP-PO is wel aangepast toen bleek dat de tijdsplanning hiervan niet haalbaar was. Ten aanzien van de WOC-voorzieningenlijst heeft een belangrijke aanpassing van het beleid plaatsgevonden toen besloten is het kwaliteitsniveau te verhogen.
- Afgezien van aanpassingen in planning en uitvoering zijn er in het onderzoek geen voorbeelden aangetroffen van situaties waarin expliciet is afgeweken van het lange termijnbeleid. De belangrijkste verklaring hiervoor is het hierboven reeds genoemde feit dat er in Haarlemmermeer nauwelijks sprake is van inhoudelijk *beleid* ten aanzien van de lange termijn. De plannen die er zijn voor de lange termijn zijn sterk uitvoeringsgericht.

3.3.3 Integraal beleid

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Aansluiting bij ander maatschappelijk beleid

In het SHP-VO zijn de *uitkomsten* van beleid op andere terreinen (in het bijzonder de bouw van sporthallen) meegenomen, maar wordt geen expliciete koppeling gelegd met het *beleid* als zodanig op deze terreinen. [12]

In het Collegeprogramma 1998-2002 is vastgelegd dat scholen in nieuwe wijken onderdeel dienen uit te maken van multifunctionele en aanpasbare accommodaties. [12, p10] Dit is verder uitgewerkt in een aantal nota's over de brede school [126,127].

In de WOC-voorzieningenlijst komen verschillende maatschappelijke voorzieningen samen. In de nota's en bestuurlijke voortgangsrapportages ten aanzien van deze voorzieningen wordt echter niet ingegaan op de aansluiting tussen verschillende onderdelen van het maatschappelijk beleid.

Afstemming met overig beleid

Binnen de gemeente speelde de afstemming tussen het onderwijshuisvestingsbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid een belangrijke rol, zo blijkt uit de interviews. Dit komt echter in het dossier nergens terug.

Arbo- en veiligheidsbeleid komt wel in diverse stukken terug als een punt van aandacht¹⁹. Zo wordt in de in 1999 opgestelde meerjarenbegroting aangegeven dat "een goed Arbo-huisvestingsplan momenteel ontbreekt". Om toch ruimte te hebben voor kosten in dit verband is in de raming een jaarlijkse stelpost van € 24.000 opgenomen. [17, p2] Uit de in datzelfde jaar uitgevoerde evaluatie bleek dat de scholen graag wilden dat de financiële consequenties van ingrepen op grond van Arbo- en brandveiligheidsregelingen duidelijker zouden worden uitgewerkt (in de verordening). Ook voor de veiligheid van scholen wilden sommige scholen meer aandacht. [29, p7] In het voorstel bij het SHP-PO kondigde de wethouder een apart voorstel aan waarin zou worden ingegaan op eventuele consequenties voor het huisvestingsbeleid van nieuwe Arbowedgeving per 1 januari 2003. [20, p4] In het dossier is een dergelijk voorstel echter niet aangetroffen.

Noot 19 Noot onderzoekers: In de (model)verordening wordt Arbo-beleid niet genoemd. Aanpassingen in verband hiermee vallen formeel dan ook niet onder der verantwoordelijkheid van de gemeente.

Afstemming in regionaal verband

In de strategische huisvestingsplannen wordt vrijwel niet ingegaan op de regionale situatie en een eventuele regionale functie van scholen. [12; 19] In enkele specifieke gevallen is er wel aandacht geweest voor afstemming in regionaal verband. Zo heeft het college als bestuur van de openbare school in Badhoevedorp in 1996 een aannameprotocol vastgesteld, waardoor deze school niet langer leerlingen uit Amsterdam kon aannemen. Daarnaast was het college in die periode van plan om tot afstemming te komen over leerlingstromen met de wethouder van het aanpalende Amsterdamse stadsdeel (Slotervaart/Overtoomseveld). [78, p3] In het dossier zijn geen aanwijzingen te vinden dat dit overleg ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van het vmbo heeft het bestuur van het SOVOH in 2002 aan de gemeente gemeld dat het voornemens was te komen tot regionale samenwerking binnen de regio Haarlem/Haarlemmermeer (via een zogeheten 'regionaal arrangement'). Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau is er vervolgens contact geweest tussen de twee betrokken gemeenten. [112; 113] In het dossier is geen verdere informatie over deze samenwerking te vinden. Uit het wederhoor blijkt dat het betreffende Regionaal Arrangement 'Haarlem en Meer' inmiddels tot stand is gekomen, en dat hierover regelmatig overleg is gevoerd tussen de betrokken partijen (schoolbesturen en gemeenten).

Aansluiting bij onderwijskundige ontwikkelingen

Veranderingen in het rijksbeleid naar aanleiding van onderwijskundige ontwikkelingen werden verwerkt in wijzigingen van de modelverordening van de VNG. De gemeente Haarlemmermeer heeft die wijzigingen consequent doorgevoerd in de eigen verordening. [19]

In het SHP-VO is veel aandacht voor onderwijskundige ontwikkelingen, waarbij overigens wel wordt geconcludeerd dat de gevolgen daarvan vooral raken aan de verantwoordelijkheid van de scholen en niet zozeer die van de gemeente. Waar er echter sprake is van grotere projecten is de gemeente wel zeer bereid hierbij rekening te houden met de nieuwe eisen die onderwijskundige ontwikkelingen aan gebouwen stellen, en daarbij eventueel ook extra te investeren.

Ook in het SHP-PO nemen onderwijskundige ontwikkelingen een belangrijke plaats in (zie 3.3.2). Deze ontwikkelingen zijn in kaart gebracht, en de maatregelen die in het plan worden voorgesteld (zie 3.3.5) zijn een antwoord op deze ontwikkelingen. [19]

Bevindingen uit de interviews

Aansluiting bij ander maatschappelijk beleid

Ten aanzien van de nieuwbouw in de Vinex-wijken geeft de betrokken projectadviseur aan dat in eerste instantie bij de raad budgetten zijn aangevraagd voor afzonderlijke voorzieningen. Pas in een later stadium (in 1999) is gekozen voor brede scholen in de vorm van multifunctionele gebouwen. Belangrijke voordelen waren dat kinderen de hele dag konden worden opgevangen in één gebouw en dat het samenbrengen van functies goed zou zijn voor de ontwikkelingskansen van kinderen. Over de invulling is uitgebreid overleg gevoerd met schoolbesturen. Ook hebben er 'ateliers' plaatsgevonden waarin is gesproken over de voor- en nadelen. Uiteindelijk heeft de raad

op basis van een voorgelegd visiedocument gekozen voor deze insteek. Alles bij elkaar heeft dit proces 3 à 4 jaar geduurd. [G]

Eén van de voormalige wethouders heeft zich gedurende zijn wethouderschap sterk gemaakt voor samenwerking tussen (V)MBO en het regionale bedrijfsleven met Schiphol als economische motor. [C]

Volgens de VO-besturen vervult de gemeente nauwelijks een intermediaire rol ten aanzien van wijkvoorzieningen. Zo is de combinatiebouw van het Haarlemmermeer Lyceum en de bibliotheek tot stand gekomen door een initiatief van de bibliotheek en niet – zoals de besturen verwachtten – van de gemeente. [J]

Afstemming met overig beleid

Bij de ontwikkeling van deze Vinex-wijken stonden binnen de gemeente de economische aspecten voorop, aldus één van de oud-wethouders. Zo waren de planners van de wijk Getsewoud volgens haar aanvankelijk vergeten hier een school in te plaatsen, zodat die er op het laatste moment nog tussen geplaatst moest worden. De oud-wethouder heeft ten aanzien hiervan een omslag in het denken ingezet. Zo heeft zij in de collegeonderhandelingen in 2002 het initiatief genomen om te komen tot een andere visie op ruimtelijke ontwikkeling. Dit heeft geleid tot de in het collegeprogramma vastgelegde afspraak dat meer integraal zou worden nagedacht over ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens heeft de raad bepaald dat in elk ruimtelijk plan een paragraaf moet worden opgenomen waarin wordt ingegaan op de consequenties van het plan voor de leefbaarheid in de omgeving. Op bestuurlijk niveau werd deze 'gewenste' verandering in het denken breed gedragen, waarna die ook op managementniveau is uitgezet. In de praktijk bleken volgens de oud-wethouder vooral de ambtenaren bij de sector RPV moeite te hebben hieraan invulling te geven [B] (zie ook 3.4.2 en 3.4.4).

Afstemming in regionaal verband

Rond 2000 was er sprake van een sterke schaalvergroting van de VO-besturen tot regionale clusters. Daardoor kwamen de VO-scholen meer los te staan van de gemeente, aldus de toenmalige wethouder. [C]
De huidige wethouder bevestigt dat de VO-scholen steeds meer regionaal werken, en dat de regiogemeenten daar op zullen in moeten spelen door meer met elkaar af te stemmen. [A]

Ten aanzien van regionale afstemming zijn enkele initiatieven genomen, aldus de voormalige WOC-directeur. Zo is zij samen met de toenmalige wethouder op bezoek geweest bij de wethouder onderwijs in Amsterdam, maar terugkijkend vindt ze dat er meer had kunnen worden gedaan aan de afstemming met regiogemeenten. [F] De beleidsmedewerkers geven aan dat geen overleg is met buurgemeenten omtrent leerlingenstromen over de gemeentegrenzen heen. Zij tekenen ook aan dat de bevoegdheden van de gemeenten ten aanzien van het sturen van zulke stromen zeer beperkt zijn. Wel melden zij dat de meeste scholen in Badhoevedorp een aannamebeleid hebben waarbij een limiet wordt gesteld aan het aantal leerlingen van buiten het eigen verwijsgebied (onder andere uit Amsterdam). [E]

Een van de VO-besturen maakt tenslotte melding van grote problemen bij de verplaatsing van de praktijkschool Emma van Haarlemmermeer naar Uithoorn. Ondanks een beschikking van OCW heeft de gemeente Uithoorn dit

geprobeerd te verhinderen en is deze kwestie tot aan de Raad van State uitgevochten. De toenmalige wethouder heeft zich hier wel sterk voor gemaakt maar heeft dit in het besturenoverleg niet kunnen regelen. [J] De oud-wethouder onderschrijft dit en geeft aan dat hij vindt dat dit proces geen schoonheidsprijs verdient. [C]

Aansluiting bij onderwijskundige ontwikkelingen

Hoewel de voormalige WOC-directeur het belangrijk vond het huisvestingsbeleid aan te laten sluiten bij onderwijskundige ontwikkelingen maakt zij wel de kanttekening dat het niet goed is om ál het onderwijsbeleid in het huisvestingsbeleid te willen schrijven. [F]

De beleidsmedewerkers geven aan dat onderwijskundige ontwikkelingen vooral terugkomen in de strategische huisvestingsplannen. Die zijn ingevuld op basis van overleg met de schoolbesturen, waarbij hen gevraagd is per school aan te geven welke ontwikkeling van de huisvesting gewenst was. [F]

Criteria

- Is er sprake van inpassing in het totale gemeentelijke voorzieningenbeleid?
- Is er sprake van regionale afstemming?
- In hoeverre sluit het beleid aan bij onderwijskundige ontwikkelingen?

Normen

- Het beleid sluit aan op andere vormen van maatschappelijk beleid binnen de gemeente.
- Er is sprake van afstemming tussen het onderwijshuisvestingsbeleid en overig gemeentelijk beleid dat daarop van invloed is.
- Er is sprake van afstemming met buurgemeenten.
- Het beleid sluit aan bij (landelijke) onderwijskundige ontwikkelingen en houdt rekening met de consequenties daarvan.

Deelconclusies

- Afgezien van de nota's met betrekking tot de brede scholen en de WOC-voorzieningenlijst, waar verschillende beleidsterrein bij elkaar komen, was er binnen de gemeente weinig aandacht voor de aansluiting tussen verschillende vormen van maatschappelijk beleid. Hoewel met name de VO-besturen dat wel graag zouden zien, neemt de gemeente op dit gebied ook nauwelijks initiatief.
- Hoewel dit formeel niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt is er in diverse documenten veel aandacht voor de consequenties van Arbo-beleid voor de onderwijshuisvesting. Aanzienlijk minder aandacht is er in de documenten voor de afstemming met ruimtelijke ordeningsbeleid. Uit de interviews blijkt dat deze afstemming veel te wensen over liet, met name als het gaat om het contact tussen de respectievelijke sectoren (zie ook 3.4.2).
- Hoewel er in enkele specifieke gevallen vanuit de gemeente contact is gelegd met buurgemeenten is er geen sprake van structureel regionaal overleg. In het VO is er op het niveau van de schoolbesturen wel sprake van intensieve, regionale afstemming.
- In de strategische huisvestingsplannen zijn de consequenties van diverse onderwijskundige ontwikkelingen verwerkt, door in te spelen op het feit dat modern onderwijs meer ruimte vereist en scholen meer ruimte te geven het gebouw zodanig in te delen dat dit aansluit bij de eigen onderwijskundige visie (zie ook 3.3.2). In dit verband werd vooral uitgegaan van de inbreng van scholen. Daarnaast zijn verandering in de modelverordening naar aanleiding van onderwijskundige ontwikkelingen altijd verwerkt.

3.3.4 Draagvlak in het veld

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Al aan het begin van het proces in 1996 heeft de gemeente met alle schoolbesturen gespreken gevoerd, zowel plenair als, voor het PO, per dorpskern. Deze gesprekken verliepen “constructief en in een open sfeer”. [7, p14] Enige jaren daarna bleek echter bij de VO-scholen grote ontevredenheid te bestaan over de aandacht die zij kregen van de gemeente, zo blijkt uit een verslag van een ‘polderoverleg’, waarin de scholen aangaven moeilijkheden te ondervinden rond huisvesting. Zij wilden meer aandacht, tijd, maar vooral geld voor het VO en pleitten in dat verband voor het bundelen van de krachten (van scholen), voor een overleg met de gemeente zonder het basisonderwijs en voor het opstellen van een integraal huisvestingsplan. Zij spraken af het initiatief te nemen om dit plan samen met de gemeente op te stellen. Dit is de aanleiding geweest te zijn om te komen tot het SHP-VO²⁰. [13] Nadat tot algemene tevredenheid een SHP was opgesteld voor het VO heeft de gemeente voorgesteld deze exercitie te herhalen voor het PO. [19]

Het creëren van draagvlak speelde een belangrijke rol bij het opstellen van de strategische huisvestingsplannen. Aan het begin van het proces is in overleg met de scholen een plan van aanpak opgesteld, waarin nadrukkelijk werd vastgelegd op welke manier de scholen betrokken zouden worden. [10] In de uiteindelijke plannen wordt uitgebreid aandacht besteed aan de “streefbeelden” van de scholen (in het SHP-VO per school, in het SHP-PO voor de scholen in het algemeen). In de keuzes die de gemeente maakte werden deze streefbeelden vervolgens in belangrijke mate gevolgd, ten aanzien van het VO nog in iets sterkere mate dan in het PO. [12; 19]

Ten aanzien van de brede school is gewerkt aan het creëren van draagvlak door samen met de scholen een visie te ontwikkelen [127] (zie ook 3.3.1).

Bevindingen uit de interviews

Volgens de toenmalige wethouder hebben de schoolbesturen actief meegeacht bij het opstellen van de eerste verordening in 1996. [D]

Met het opstellen van een SHP-PO wilde de gemeente onder ander voorkomen dat de bestaande scholen achtergesteld zouden raken bij de nieuwbouwscholen, waar al aanzienlijk in werd geïnvesteerd, zo blijkt uit de interviews met oud-wethouders en met de voormalige directeur van de dienst WOC.

De PO-schoolbesturen geven aan dat zij zeer te spreken zijn over het strategisch huisvestingsplan, waarvoor de schoolbesturen zelf veel input hebben geleverd. Ook over de opzet van brede scholen in de Vinex-wijken wordt door de PO-besturen positief geoordeeld, evenals over het hanteren van verwijsgebieden en het huisvesten van verschillende denominaties in hetzelfde gebouw. [K]

Noot 20 Op het verslag staat geen datum van het overleg vermeld zodat niet te achterhalen is hoe deze afspraak zich in de tijd verhoudt tot het proces van totstandkoming van het SHP-VO.

De VO-schoolbesturen geven aan dat het naar hun oordeel nog ontbreekt aan een “partnerschap” met de gemeente. Met uitzondering van de periode van totstandkoming van het SHP-VO is er ook nauwelijks overleg geweest om tot samenwerking en afstemming te komen. Een half jaar geleden zijn de VO-scholen weliswaar uitgenodigd voor een overleg om tot afstemming tussen het jeugdbeleid en het onderwijs te komen, maar een vervolgoverleg hierover werd onlangs afgezegd. Voor de scholen is onduidelijk wat er nu gaat gebeuren. Omdat de VO-schoolbesturen een grote mate van zelfstandigheid hebben bij huisvestingszaken zou het partnerschap met de gemeente volgens henzelf vooral betrekking kunnen hebben op zaken als ruimtereserveringen, bouwvergunningen, OV-verbindingen en bestuurlijke afstemming met omliggende gemeenten en het bedrijfsleven. Verder is er kritiek van de schoolbesturen op de afwikkeling door de gemeente van Arbozaken en asbestsanering in de onderwijsgebouwen. De samenwerking tussen VO-schoolbesturen onderling is niet erg intensief, hoewel men aangeeft elkaar te kunnen vinden als daar aanleiding toe is. [J]

Criteria

- Welke rol hebben de schoolbesturen gespeeld in de besluitvorming?
- Heeft het beleid voldoende draagvlak onder betrokkenen in het veld?

Normen

- Het beleid is tot stand gekomen in overleg met de schoolbesturen en sluit aan bij de behoeften van de scholen.
- De schoolbesturen trekken gezamenlijk op en stemmen hun inzet op elkaar af.
- Verschillen tussen schoolsoorten worden onderkend, maar er wordt samengewerkt waar mogelijk.
- Er is sprake van een door de gemeente en de schoolbesturen gezamenlijk gedragen visie.

Deelconclusies

- De strategische huisvestingsplannen voor het PO en VO zijn in overleg en samenwerking tussen gemeente en scholen tot stand gekomen. Dit geldt ook voor de visie op de brede school. De PO-besturen zijn erg tevreden over het de beleidsvorming ten aanzien van het SHP en de brede scholen. De VO-besturen zijn – met uitzondering van de totstandkoming van het SHP – minder tevreden over de samenwerking met de gemeente en missen vooral een partnerschap met de gemeente. Uit het onderzoek zijn geen initiatieven van de gemeenten gebleken om dit partnerschap tot stand te brengen. Anderzijds hebben ook de schoolbesturen weinig actie ondernomen om de verhouding met de gemeente in de door hen gewenste richting te ontwikkelen.
- De VO-besturen trekken niet vaak gezamenlijk met elkaar op en behartigen hun belangen zelfstandig bij de gemeente. De PO-besturen werken intensiever samen, onder andere omdat er vaker sprake is van gezamenlijke huisvesting.
- Verschillen tussen de denominaties hebben bij de beleidsontwikkeling rond onderwijshuisvesting geen grote rol gespeeld. Hierover is in het dossier niets te vinden en ook tijdens de interviews met de schoolbesturen is dit punt niet als knelpunt naar voren gekomen.
- Afgezien van het beleid ten aanzien van brede scholen is er geen sprake van een door de gemeente en besturen gedeelde visie. Bij de VO-besturen draagt dit bij aan het ervaren gebrek aan partnerschap. De PO-besturen noemen dit niet als een knelpunt.

3.3.5 Normen en uitvoeringsrichtlijnen

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Zoals in paragraaf 2.6 aangegeven komt de verordening in de gemeente Haarlemmermeer grotendeels overeen met de modelverordening van de VNG. Ook wijzigingen in die modelverordening zijn door de gemeente consequent gevolgd. Er zijn twee belangrijke afwijkingen.

Ten eerste is bepaald dat pas voor permanente huisvesting wordt gekozen wanneer hier volgens de leerlingenprognoses voor een periode van tenminste 20 jaar behoefte aan bestaat. In veel andere gemeenten is dit 15 jaar, de termijn die ook voor de decentralisatie gold. Het belangrijkste argument voor de termijn van 20 jaar was financieel; in tijden bezuiniging wilde de gemeente zo efficiënt mogelijk omgaan met de beschikbare middelen. [1, p1-2] In de onderzochte periode hebben de schoolbesturen er meerdere malen bij de gemeente op aangedrongen om deze termijn terug te brengen naar 15 jaar, maar dat is niet gebeurd. [19, p27-28] Wel heeft de gemeente in 2005 besloten de uitleg van het beleid ten aanzien van tijdelijke huisvesting aan te passen. Vanaf het moment dat een tijdelijk lokaal financieel is afgeschreven (na 15 jaar) kan een school nu volgens de reguliere procedure een aanvraag doen voor permanente huisvesting. Wanneer aan de eisen daarvoor wordt voldaan zal de aanvraag niet langer worden afgewezen op basis van het feit dat de technische staat van het tijdelijke lokaal nog gebruik toelaat. [71, p3]

Een tweede afwijking had betrekking op de zogeheten 'verwijsgebieden'. De modelverordening stelde als norm dat alleen nieuw gebouwd wordt wanneer er binnen een straal van 2000 meter geen geschikte ruimte leegstaat. Om te voorkomen dat scholen terecht zouden komen op plekken die geen relatie hebben met het voedingsgebied van de school heeft de gemeente besloten de grotere kernen ten aanzien van het PO op te delen in verwijsgebieden, die logisch overeenkomen met de wijken. Er kan sprake zijn van uitbreiding wanneer er binnen het verwijsgebied geen alternatief voor handen is of wanneer een beschikbare locatie niet veilig te bereiken is. [1, p6] Verwijzing van groepen naar gebouwen van andere scholen kan problemen met zich meebrengen, zowel voor school als voor ouders. Daarom is in de verordening opgenomen dat per school in principe slechts sprake kan zijn van één dislocatie, ook al beperkt dit het optimaal benutten van de bestaande capaciteit. [1, p2]

Gedurende de onderzochte periode is een aantal normen en uitvoeringsrichtlijnen om verschillende redenen ter discussie gesteld door gemeente en/of scholen. In een aantal gevallen heeft dit tot aanpassingen geleid. Deze worden hieronder besproken.

Een eerste aanpassing had betrekking op de afschrijvingstermijn voor schoolgebouwen. Oorspronkelijk hanteerde de gemeente een termijn van 60 jaar (20 jaar voor tijdelijke bouw), zoals die sinds 1992 ook al in het Rijksbeleid gold. In 2000 is echter besloten deze weer terug te brengen naar 40 jaar (15 jaar voor tijdelijke bouw). Daarmee werd de termijn in overeenstemming gebracht met die voor andere gemeentelijke gebouwen en de praktijk in veel

andere gemeenten.²¹ [36]

De tweede aanpassing kwam voort uit de in 1999 gehouden evaluatie. Naar aanleiding daarvan is in 2000 besloten de in de verordening ten aanzien van het VO opgenomen bepaling dat er pas uitbreiding kan plaatsvinden wanneer de behoefte 10% groter is dan de bestaande capaciteit van een school (de 'drempel van 10%') voor 10 jaar (dus tot 2011) buiten werking te stellen, om zo meer ruimte te bieden voor de groeiende scholen in de gemeente. Dit besluit hing samen met het feit dat in het SHP-VO een weloverwogen plan voor uitbreidingen werd vastgelegd. [18, p2] Daarnaast is toen besloten dat schoolbesturen ook in het VO, wanneer de leerlingenaantallen van een school op 1 oktober aanzienlijk hoger zijn dan in de prognoses voorzien, tot 15 november de tijd hebben om een aanvraag in te dienen voor het daaropvolgende jaar. In dit geval wordt gehandeld als bij een spoedprocedure. Met dit beleid geeft de gemeente een ruimere interpretatie aan de spoedprocedure dan de modelverordening van de VNG, die deze alleen in geval van calamiteiten toepasbaar vindt. [65, p2-3; 66, p2]

Een derde aanpassing kwam voort uit het SHP-PO, waarin is vastgelegd dat bestaande scholen zouden worden uitgebreid met 10% van het genormeerde brutovloeroppervlak. Hiermee liep de gemeente vooruit op landelijk beleid. Volgend uit de constatering dat "in de literatuur en door scholenbouwdeskundigen" werd betoogd dat er een uitbreiding van het oppervlak van scholen met 20 tot 50 procent ten opzichte van de bestaande normen nodig was om ervoor te zorgen dat "de leerlingen en leerkrachten optimaal van de ruimten in het schoolgebouw gebruik kunnen maken", werd oorspronkelijk een uitbreiding van 20% voorgesteld (zie ook 3.3.8). Nieuwbouwscholen kregen al langer 20% extra brutovloeroppervlak. [19] Het beleid om extra bvo toe te kennen is in eerste instantie niet verwerkt in de verordening. In 2005 is dit wel gebeurd, toen de verhoging van de normen in de modelverordening met 10% door de gemeente werd overgenomen.

Tenslotte is in het SHP-PO bepaald dat de normen met betrekking tot medegebruik zullen worden aangepast. In het geval dat een school voor langer dan 5 jaar extra ruimte nodig heeft zal niet langer worden overgegaan tot verplicht medegebruik, en kan een school dus aanspraak maken op uitbreiding, ook al is er binnen het verwijsgebied sprake van leegstand.

Bevindingen uit de interviews

Bij het opstellen van de eerste verordening is er bewust voor gekozen om de termijn voor semi-permanente huisvesting te verlengen van 15 jaar (zoals in de modelverordening) naar 20 jaar, aldus de projectleiders. De reden hiervoor was dat de semi-permanente bouw in Haarlemmermeer als gevolg van het schaalvoordeel van hoge kwaliteit kon zijn. Dit was mogelijk doordat de gemeente hier zoveel gebruik van maakte dat voor hetzelfde geld betere kwaliteit kon worden ingekocht. De huidige wethouder geeft aan dat er binnenkort een voorstel naar de raad zal gaan om de minimumtermijn van 20 jaar voor permanente bouw terug te brengen naar 15 jaar. [A]

Noot 21 Uit de brochure van OC&W blijkt dat in 2005 80% van de gemeente een afschrijvingstermijn van 40 jaar hanteerde.

In het verlengde van het SHP-PO is de procedure voor medegebruik aangepast, aldus de betrokken oud-wethouder. Medegebruik kon volgens haar met name voor de scholen met een specifiek onderwijsconcept problemen opleveren. Dit aangezien zij door regels hierover gedwongen konden worden onderwijs te geven in ruimten die niet geschikt waren voor hun concept. Wat dit betreft heeft zich een aantal vervelende situaties voorgedaan. Een ander probleem dat de regels opleverde was dat hierdoor kinderen uit verschillende soorten wijken samen in een gebouw terecht kwamen, tot ongenoegen van sommige ouders. [B]

In 2002 heeft de raad een aantal lijnen uitgezet voor de nieuwbouwprojecten in de Vinex-wijken, aldus de betrokken projectadviseur. In verband met onderwijskundige ontwikkelingen is toen besloten nieuwbouwscholen 20% extra bruto vloeroppervlak toe te kennen en is vastgesteld dat de gebouwen een architectonische meerwaarde moesten hebben. Hierbij is volgens de projectadviseur echter niet meegenomen dat scholen maar een beperkte extra rijksvergoeding krijgen voor de exploitatie van deze extra vierkante meters²². De toenmalige wethouder heeft volgens hem aangegeven dat zij niet wist dat exploitatietekort zou ontstaan en het daarom niet vooraf in de berekening heeft meegenomen. Ook geen van de andere betrokken partijen heeft er vooraf op gewezen. Dit probleem heeft geleid tot een langlopende discussie tussen schoolbesturen en gemeente. De schoolbesturen waren van mening dat de gemeente dit verschil moest bijleggen. De gemeente ging er echter vanuit dat de verhuur van ruimten in de multifunctionele gebouwen, die ook een wijkfunctie hebben, voldoende moest opleveren om het exploitatieverschil te dekken. Dit bleek echter niet het geval te zijn. Uiteindelijk is begin 2006 overeenstemming bereikt nadat een extern bureau per gebouw een berekening had gemaakt van de kosten en inkomsten van alle betrokken partijen. Hieruit bleek een tekort waarvan het college heeft besloten het af te dekken. [G] In het wederhoor heeft het college aangegeven dat deze toezegging na vijf jaar zal worden geëvalueerd. De stichting die verantwoordelijk is voor het beheer en de exploitatie van de brede scholen heeft de opdracht gekregen maatregelen te nemen om het tekort te beperken. Op basis van de evaluatie daarvan zal verdere besluitvorming plaatsvinden.

Criteria

- In hoeverre heeft de gemeente 'eigen' normen aangelegd, die afwijken van modelverordening?
- In hoeverre zijn de normen adequaat voor de specifieke situatie van de gemeente?
- In hoeverre zijn er (in overleg met de schoolbesturen) specifieke uitvoeringsrichtlijnen vastgesteld?

Normen

- Normen zijn expliciet onderbouwd.
- Normen doen recht aan de specifieke groeidynamiek van de gemeente.
- De afgesproken uitvoeringsrichtlijnen worden door alle betrokken partijen onderschreven.

Noot 22 Er is in 2002 gekozen voor een uitbreiding van het bruto vloeroppervlak met 20% omdat het er naar uitzag dat dit ook in het rijksbeleid zou worden opgenomen (NB: dit gold in Haarlemmermeer alleen voor nieuwbouw en niet voor bestaande gebouwen). Uiteindelijk is er op rijksniveau gekozen voor 10% uitbreiding. De gemeente Haarlemmermeer heeft desondanks voor nieuwbouwprojecten 20% gehandhaafd. De rijksvergoeding die scholen ontvangen voor exploitatiekosten werd echter maar 6% verhoogd.

Deelconclusies

- De gemeente heeft over het algemeen de normen uit de modelverordening gevolgd. Afwijkingen daarvan zijn onderbouwd. Daarnaast hanteert de gemeente ruimere normen dan voorgeschreven bij de toewijzing van vloeroppervlak voor bouw of uitbreiding. De algemene noodzaak hiervan is wel onderbouwd, maar de precieze percentages of bedragen niet.
- Voor zover normen afwijken heeft dit niet veel te maken met de specifieke groeidynamiek van de gemeente. De ruimere normen hangen vooral samen met de ambitie van de gemeente om kwalitatief hoogstaande voorzieningen te realiseren en met de wens tegemoet te komen aan bezwaren van schoolbesturen tegen medegebruik.
- Een aantal bepalingen in de verordening en uitvoeringsrichtlijnen – in het bijzonder ten aanzien van de termijn voor tijdelijke huisvesting en van medegebruik – zijn terugkerend punt van discussie tussen gemeente en schoolbesturen. De ruimere normen zoals vastgelegd in het SHP-PO hebben daarentegen de volle steun van alle partijen. Over de vraag wie de extra exploitatiekosten voor de ruim bemeten brede scholen in de Vinex-wijken voor haar rekening moest nemen heeft lange tijd verschil van mening bestaan tussen schoolbesturen en gemeente. De gemeente had in eerste instantie geen rekening gehouden met deze kosten, maar heeft onlangs besloten deze toch te zullen dekken.

3.3.6 Ramingen

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Zowel in de strategische huisvestingsplannen als in de meerjarenbegroting onderwijshuisvesting 2000-2005 (die in 1999 werd opgesteld) is gewerkt met ramingen ten aanzien van het behoeft voor de daaropvolgende jaren. [12; 17] Tot dan toe ontbraken dergelijke ramingen. Dit had onder andere tot gevolg dat de bedragen die in de daaraan voorafgaande meerjarenbegroting waren voorzien voor de jaren vanaf 2002 aanzienlijk naar boven moesten worden bijgesteld. In het dossier zijn geen andere specifieke meerjarenbegrotingen voor het onderwijshuisvestingsbeleid aangetroffen. De kosten voor nieuwbouwprojecten worden geraamd in de WOC-voorzieningenlijst, die door middel van de bestuurlijke voortgangsrapportages meerdere malen per jaar wordt bijgesteld.

Met betrekking tot het onderhoud heeft de gemeente met bijna alle schoolbesturen een convenant voor planmatig onderhoud afgesloten. Hierin is vastgelegd dat het schoolgebouw op een vooraf vastgesteld kwaliteitsniveau zal worden onderhouden²³. Op basis van de 'kruisjeslijst', die aangeeft voor welk onderhoud de school en voor welk onderhoud de gemeente verantwoordelijk is, is voor de komende tien jaar vastgelegd welk onderhoud zal worden uitgevoerd en wie de kosten daarvan moet dragen. In het convenant wordt aangegeven dat de gemeente het planmatig onderhoud garandeert en dat aanvragen hiervoor door schoolbesturen achterwege kunnen blijven. Elk jaar worden de onderhoudsprognoses door een hierin gespecialiseerd bedrijf geactualiseerd. Vervolgens wordt dit met de schoolbesturen besproken en worden de beheerplannen voor dat jaar vastgesteld. De gemeente stelt dat er als gevolg van deze werkwijze bij geen enkele school sprake is van achterstallig onderhoud. [19, p6; 83]

Noot 23 Deze niveaus zijn 1995 door de raad vastgelegd in een besluit met betrekking tot de instandhouding van alle gemeentelijke gebouwen. Dit besluit is niet in het dossier aangetroffen.

In 2005 is de verantwoordelijkheid voor onderhoud van VO-scholen verschoven van de gemeente naar de schoolbesturen (zie 2.1). Uit het dossier blijkt niet dat dit heeft geleid tot aanpassing van de kostenramingen ten aanzien van het onderhoud.

Bevindingen uit de interviews

Door te werken met meerjarenonderhoudsplannen weet de gemeente wat haar financiële verplichtingen zijn voor de komende jaren, terwijl het wel steeds mogelijk is de planning bij te stellen, zo stellen de beleidsmedewerkers. [E] Voor de PO-schoolbesturen geldt dat zij door de vertraagde oplevering van de schoolgebouwen in de Vinex-wijken niet weten voor welke onderhoudsopgave zij komen te staan. Ook wordt opgemerkt dat in 2006 door de Facilitaire Dienst nauwelijks onderhoud is uitgevoerd aan de schoolgebouwen. Tenslotte geven de PO-besturen aan dat het convenant voor planmatig onderhoud eind 2006 afloopt, maar nog niet vernieuwd is. [K]

Criteria

- Zijn ramingen voldoende onderbouwd?
- Worden veranderingen in ramingen voldoende verantwoord?

Normen

- Jaarlijks worden concrete en specifieke ramingen vastgesteld, zowel ten aanzien van investeringen als van onderhoud.
- Ramingen worden gemonitord en aangepast op basis van ervaringen in de praktijk.

Deelconclusies

- Hoewel er in de jaarlijkse begrotingen (in de meerjarenbegroting uit 1999 en sinds 2003 in de programmabegrotingen ook voor een aantal jaren vooruit) bedragen worden gereserveerd voor het onderwijshuisvestingsbeleid (in de meeste jaren als onderdeel van een omvangrijker post, zie ook 3.4.6) zijn er in het dossier geen gedetailleerde ramingen aangetroffen voor het geheel aan onderwijshuisvesting. In verband met de strategische huisvestingsplannen zijn wel ramingen per school gemaakt, maar uit het dossier blijkt geen verband tussen deze ramingen en de meerjarenbegrotingen. De kosten voor nieuwbouwprojecten worden geraamd in de WOC-voorzieningenlijst en de jaarlijks bijgestelde investeringsplannen, maar er is in het dossier geen onderliggende raming ten aanzien van de toekomstige behoefte aangetroffen. De meerjarenonderhoudsplannen, die golden voor een periode van tien jaar werden wel jaarlijks bijgesteld, zodat er wat dat betreft een goed overzicht van de te verwachten uitgaven bestond. Het convenant waarop deze gebaseerd zijn is echter eind 2006 afgelopen en nog niet vernieuwd.
- Het is op basis van het onderzoek niet duidelijk geworden in hoeverre de ramingen structureel worden gemonitord en/of bijgesteld op basis van praktijkervaringen. In het dossier is geen informatie te vinden over aanpassingen in de ramingen naar aanleiding van de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van VO-scholen naar de schoolbesturen.

3.3.7 Prioritering

Bevindingen uit het dossieronderzoek

De gemeente werkt niet met een subsidieplafond ten aanzien van onderwijshuisvesting. Het belangrijkste argument voor deze keuze was dat een

dergelijk plafond gezien de groeidynamiek van de gemeente tot onverantwoorde budgettaire tekorten zou kunnen leiden. Hierbij heeft een afweging van voor- en nadelen plaatsgevonden, die ook in een nota wordt gepresenteerd. [17]

In de meerjarenbegroting uit 1999 wordt een drietal urgentie categorieën onderscheiden (respectievelijk verhelpen capaciteitsproblemen, aanpassingen als gevolg van wettelijke maatregelen en aanpassingen op basis van onderwijskundige ontwikkelingen). Deze prioritering zou worden gehanteerd in het geval dat er aanvragen op budgettaire gronden zouden moeten worden afgewezen (hetgeen gezien het ontbreken van een subsidieplafond echter niet snel zal voorkomen). In het document wordt aangegeven wat de consequenties zouden zijn van het niet toekennen van aanvragen in de verschillende categorieën. [17, p2-3]

Zoals reeds vermeld in 3.3.1 ging de aandacht van de gemeente aanvankelijk vooral uit naar de kwantitatieve aspecten van het beleid en koos de gemeente ervoor vooral te sturen op het voorkomen van leegstand. In 1997 werd de gemeente geconfronteerd met aanzienlijke leegstand in de schoolgebouwen. Door de grote groei van de bevolking en het werken met verwijsgebieden is het overschot vrijwel geheel verdwenen. In september 2003 meldt de wethouder in een brief aan het College: "In Haarlemmermeer is sprake van een zeer laag leegstandspercentage, namelijk 1,8% in het basisonderwijs (uitgezonderd de Vinexlocaties) en geen enkele leegstand in het speciaal en voortgezet onderwijs".

Ten aanzien van deze WOC-voorzieningen koos de gemeente aanvankelijk voor een sobere en doelmatige uitvoering. In 2000 constateerde het toenmalige college echter dat dit niet meer aansloot bij "hetgeen thans bestuurlijk wordt beoogd" (zie ook 3.3.1). Om te bepalen welke kwaliteitsverbeteringen wenselijk waren en wat daarvan de financiële consequenties zouden zijn werd een extern bureau ingeschakeld²⁴. Op basis van de wensen van de gemeente en landelijke ontwikkelingen heeft dit bureau drie "kwaliteitsvarianten" uitgewerkt²⁵. Op basis van deze scenario's heeft de wethouder aan het college voorgesteld te kiezen voor een extra investering (kwaliteitsimpuls) ter waarde van €22 miljoen. Deze had zowel esthetische als functionele aspecten²⁶. [96; 93, p5-7] Deze investering lag aanzienlijk lager dan de waarde van het door het externe bureau als "gewenst" omschreven scenario. In de nota aan B&W wordt hiervoor geen onderbouwing gegeven. [93]

In het SHP-VO wordt voor een langere periode vastgesteld wat de te verwachten behoefte aan onderwijsruimte is. Op basis hiervan kon een plan worden opgesteld voor benodigde uitbreiding. Hierbij worden in een nota aan B&W (maar niet in het voorstel aan de raad) ten aanzien van één school verschillende varianten gepresenteerd. De wethouder geeft vervolgens aan

Noot 24 Naast extra investeringen die voortkwamen uit de door de gemeente gewenste verhoging van het kwaliteitsniveau was er daarbij sprake van kosten als gevolg van op autonome ontwikkelingen en kosten die eerder niet waren meegerekend omdat die aanvankelijk nog niet bekend waren.

Noot 25 "Gewenst", "extra" en "luxe"; de extra investeringen die hiervoor nodig waren bedroegen respectievelijk €38,7, €58,1 en €60,1 miljoen.

Noot 26 Esthetisch: keuze voor 'top 10 architecten'; functioneel: aansluiting bij onderwijskundige ontwikkelingen door toepassing ICT-technieken, vergroting klaslokalen en facilitering multifunctioneel gebruik.

waarom gekozen is voor een duurder variant. Deze biedt onder andere voordelen ten aanzien van de efficiënte benutting van het gebouw en het schoolterrein, het inspelen op de verwachte toekomstige behoefte en het tegengaan van een onveilige schoolomgeving. [14, p3]

In het SHP-PO worden diverse door scholen en/of gemeente gewenste verbeteringen voorgesteld (zie 3.3.5). Door de keuze die hieruit uiteindelijk is gemaakt heeft in zekere zin een prioritering plaatsgevonden. Dit wordt echter niet als zodanig gepresenteerd. [19, p27-29]

Er zijn in het dossier geen documenten aangetroffen waarin door de gemeente kosten voor investeringen en voor onderhoud tegen elkaar worden afgezet. Wel is in een aantal concrete gevallen gekeken naar de mogelijkheid van een eigen bijdrage van schoolbesturen aan nieuwbouw of het combineren van uitbreidingsbudgetten van de gemeente en onderhoudsbudgetten van schoolbesturen (zie 3.4.3).

Bevindingen uit de interviews

De beleidsmedewerkers geven aan dat één van de uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid is dat zoveel mogelijk flexibel wordt gebouwd. In de Vinex-wijken gebeurt dat door permanent te bouwen voor de behoefte in de stabiele fase en voor de piek schoolwoningen te realiseren. Deze zijn niet bij voorbaat voor één bepaalde school bestemd, zeker niet wanneer er meerdere scholen in één gebouw zitten. [E]

De beleidsmedewerkers zijn van mening dat semi-permanente bouw niet van mindere kwaliteit is dan permanente bouw, maar zij weten dat sommige schoolbesturen daar anders over denken. [E] De PO-besturen geven zelf aan dat de kwaliteit van de oudere noodvoorzieningen te wensen over laat; zo is er sprake van lekkages. De semi-permanente bouw die in de afgelopen vijf jaar is neergezet vinden zij daarentegen kwalitatief goed.

Voor gymlokalen is tijdelijk bouwen niet goed mogelijk, dus daarbij zoekt de gemeente altijd naar een balans tussen de tijdelijke en de permanente behoefte. Daarbij is bijna altijd sprake van gebruik door meerdere scholen of het gebruik van een sporthal als gymzaal.

In de Vinex-wijk Getsewoud heeft de gemeente er in eerste instantie voor gekozen alle scholen in één heel groot gebouw te realiseren, aldus de betrokken projectadviseur. Hierbij speelde mee dat er weinig ruimte over was in de planning van de wijk. De aanwas van leerlingen bleek echter al snel na de realisering van het gebouw groter dan gedacht en de capaciteit daardoor te klein. In de prognoses die vooraf waren gemaakt was volgens de projectadviseur niet voorzien dat gezinnen die in de wijk kwamen wonen al kinderen zouden hebben. Ook was de aantrekkingskracht van het nieuwe gebouw op leerlingen uit andere, oudere, wijken – die zich altijd voordoet bij nieuwbouw – volgens hem groter dan verwacht. Een aspect in die aantrekkelijkheid was het aanbod van naschoolse opvang. Vervolgens is er een nieuwe prognose gemaakt, aldus de projectadviseur, op basis waarvan is besloten ook in het noorden van de wijk een scholencomplex te gaan bouwen. Ook dit tweede complex bleek al snel te klein, waardoor daar nu met noodlokalen moet worden gewerkt. Dat het tweede complex te klein zou zijn had men reeds bij de bouw kunnen voorzien, vindt de voormalig projectadviseur. [G]

Volgens de beleidsmedewerkers had deze gang van zaken te maken met verschillende politieke keuzes die opeenvolgende wethouders maakten. [E]

In een andere Vinex-wijk, Floriande, werden eind jaren '90 7000 woningen gebouwd maar was oorspronkelijk geen rekening gehouden met een VO-voorziening, aldus de toenmalige wethouder. Uiteindelijk is hier het Haarlemmermeer Lyceum gekomen, maar de ruimtereservering was feitelijk te gering. Daardoor is het nu niet goed mogelijk de sterke groei van de school op te vangen, zo geeft hij aan.

Criteria

- Op welke wijze worden keuzes gemaakt en verantwoord?
- Hoe is de verhouding tussen kosten voor onderhoud en renovatie of vervanging?
- Hoe is de verhouding tussen kosten voor tijdelijke en permanente huisvesting?
- Is het beleid flexibel?

Normen

- Prioriteiten worden gesteld op rechtmatige wijze en op basis van heldere criteria.
- Er is voldoende ruimte om leerlingengroei op verantwoorde manier op te vangen.
- De verhouding tussen onderhoud en renovatie of vervanging en tussen tijdelijke en permanente huisvesting is zo doelmatig mogelijk.

Deelconclusies

- Doordat de gemeente niet werkt met een subsidieplafond is er geen noodzaak tot expliciete prioritering geweest. Dit laat onverlet dat in stukken als de strategische huisvestingsplannen prioriteiten worden gesteld, zij het minder expliciet.
- Het beleid van de gemeente richtte zich in de eerste jaren na de decentralisatie vooral op het beperken en voorkomen van leegstand. Dit is waarschijnlijk ingegeven door het feit dat de gemeente in 1997, toen zij de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting overnam van het rijk, geconfronteerd werd met een forse leegstand van lokalen. Die leegstand is in de jaren daarop weggewerkt, maar de gemeente heeft een voorzichtige koers aangehouden met betrekking tot de uitbreiding of nieuwbouw van lokalen. Dit blijkt met name in de Vinex-wijken, waar de gerealiseerde capaciteit volgens de schoolbesturen vaak te beperkt bleek te zijn. Voor zover valt na te gaan is dit tekort aan ruimte altijd opgelost door medegebruik van lokalen bij andere scholen of het toevoegen van semi-permanente huisvesting. De 'zuinigheid' betreft overigens niet het kwaliteitsniveau van nieuw te realiseren voorzieningen; die zijn volgens betrokkenen architectonisch hoogstaand (zie ook 3.3.5).
- Hoewel veel van de discussies tussen gemeente en schoolbesturen hierover gingen is in het dossier geen overzicht aangetroffen waaruit blijkt welk deel van de schoolgebouwen in de gemeente tijdelijk en welk deel permanent gebouwd is, noch hoe de kosten voor beide soorten bouw zich verhouden. De vraag of tijdelijke huisvesting in een concrete situatie meer of juist minder doelmatig is dan permanente is op basis van dit onderzoek dan ook niet te beantwoorden. Inzicht in de verhouding tussen kosten voor investeringen en onderhoud ontbreekt eveneens. Dit alles overziend moet worden geconcludeerd dat de wijze waarop de gemeente prioriteiten stelt in het onderwijshuisvestingsbeleid onvoldoende wordt onderbouwd met informatie over de doelmatigheid van verschillende opties.

3.3.8 Besluitvorming

Bevindingen uit het dossieronderzoek

De belangrijke beleidsdocumenten (zoals de strategische huisvestingsplannen) komen in eerste instantie voort uit overleg tussen wethouder en school-

besturen. Na bespreking in het college monden deze vervolgens uit in een voorstel aan de raad. Er zijn in het dossier geen aanwijzingen gevonden voor een actieve rol van de raad in de totstandkoming van de voorstellen. Wel blijkt uit het wederhoor dat de raad, voorafgaand aan de besluitvorming nader is geïnformeerd, in het geval van het SHP-PO onder andere door bezoeken aan diverse scholen. Voor zover uit de documenten op te maken heeft bespreking in het college niet vaak geleid tot ingrijpende wijzigingen in voorstellen. Hetzelfde geldt voor bespreking in de raad.

In de overlegverordening is vastgelegd dat het college de raad tegelijk met een voorstel het verslag moet toesturen van het overleg met de schoolbesturen over het betreffende voorstel en daarbij afwijkingen van de in het overleg naar voren gebrachte zienswijzen moet melden en onderbouwen (artikel 10). [30, p4]. Bij de voorstellen voor de jaarlijkse huisvestingsprogramma's ontbreekt deze onderbouwing vaak (zie 3.4.5). In andere voorstellen aan de raad wordt meestal wel ingegaan op bezwaren die door de besturen naar voren zijn gebracht, indien het voorstel met hen is besproken. Afgezien hiervan verliep de besluitvorming over het jaarlijkse huisvestingsprogramma precies volgens de in de huisvestingsverordening vastgelegde – en in paragraaf 2.6 beschreven – procedure.

In de besluitvorming over het SHP-PO heeft het college, omkleed met argumenten, een bepaald scenario voorgesteld aan de raad. In het uiteindelijke raadsbesluit komt echter een aantal onderdelen van dat scenario niet meer terug (uitbreiding van het bvo is beperkt tot 10% en voorstellen met betrekking tot het terugbrengen van de termijn voor tijdelijk gebruik tot 15 jaar, de verruiming van de besluitvormingsprocedures rond tijdelijke lokalen en de ruimtereservering voor toekomstige uitbreidingen komen niet terug). In het dossier is geen informatie te vinden over de argumenten die aan het besluit van de raad ten grondslag lagen.

Met de installatie van de nieuwe raad na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 is de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het huisvestingsprogramma en de beslissingsbevoegdheid over spoedaanvragen verschoven van de raad naar het college (zie 2.1). Deze verandering is echter zo recent dat de eventuele effecten hiervan in dit onderzoek nog niet zichtbaar zijn geworden.

Bevindingen uit de interviews

Volgens de eerste wethouder uit de onderzochte periode was onderwijs zeker geen problematisch dossier. Zowel college als raad waren in zijn bestuursperiode overtuigd van de noodzaak van investeringen in onderwijs en dus ook in de gebouwen. Deze wethouder vond de samenwerking met de raadscommissie Onderwijs in die periode heel constructief. [D] Ook zijn opvolger vindt dat de raad heel betrokken was bij het onderwijs, ook al omdat veel van de raadsleden een onderwijsachtergrond hadden. Zo speelde de raad een actieve rol in de discussies over de strategische huisvestingsplannen. Daarnaast merkte hij dat er in die raadscommissie Onderwijs een langzame bewustwording plaatsvond over de enorme groei van Haarlemmermeer en de 'verplichtingen' die dat met zich meebracht. [C]

Er is voor gekozen om de besluitvorming over en realisatie van nieuwbouw in de Vinex-wijken los te koppelen van de reguliere aanvragen en van de

strategische huisvestingsplannen en die op te nemen in het zogeheten WOC-voorzieningenplan. Dit was op zich een logische keuze, aldus de voormalige WOC-directeur, aangezien het hierbij gaat om grote projecten, die op een andere manier worden gepland dan kleine uitbreidingen. Toch heeft zij geprobeerd de verschillende plannen dichter bij elkaar te brengen, omdat zij vond dat die wel erg los van elkaar stonden. [F] De voormalige projectmedewerker van deze dienst onderschrijft deze kritiek en stelt dat het door deze scheiding moeilijk is – bijvoorbeeld voor de raad – om overzicht te krijgen over het gehele onderwijshuisvestingsbeleid en de kosten daarvan. Daarom heeft hij geadviseerd om de projecten in de Vinex-wijken voortaan ook te vermelden in de reguliere huisvestingsprogramma's. Als het goed is gaat dat nu ook gebeuren. [G]

In het debat over het SHP-PO heeft de toenmalige wethouder aangegeven dat de kosten van een uitbreiding van 10% bruto vloeroppervlak voor alle bestaande scholen tweederde zouden bedragen van de kosten van een uitbreiding van 20%, aangezien veel kosten als ontwerp en administratie niet zozeer afhingen van de omvang van de uitbreiding. Het heeft haar veel moeite gekost dit aan de raad uit te leggen en uiteindelijk heeft zijn de raad ook niet op andere gedachten kunnen brengen. Dit hangt volgens de oud-wethouder samen met het feit dat het debat niet alleen werd gevoerd door de onderwijsspecialisten in de raad, maar mede door de financiële specialisten, die weinig inzicht hadden in de concrete uitwerking van beleid in de scholen. [B]

Het voormalige hoofd van de sector Vergunningen & Handhaving is juist van mening dat de raad in de praktijk kwesties vooral vanuit het perspectief van het onderwijs bekijkt en daarbij niet direct het verband legt met de beperkingen van bestemmingsplannen etc. Volgens hem is er altijd sprake van een wisselwerking tussen de sturing van de raad en wat je kan doen als ambtelijke organisatie; er kunnen knelpunten ontstaan wanneer op het ene terrein (onderwijs) meer ruimte wordt gevraagd dan op het andere terrein (vergunningen) mogelijk is. Het verdient daarom de aanbeveling de inhoudelijk ambitie zo snel mogelijk vast te leggen in het planologische kader van de gemeente. [H]

Ten aanzien van de invulling van het brede-school-concept noemt de betrokken projectadviseur het opvallend dat er geen alternatieve scenario's zijn overwogen; er is direct gekozen voor multifunctionele gebouwen. Dit was iets dat de politiek heel graag wilde, zo stelt hij. [G]

Criteria

- Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de raad in de besluitvorming?
- Hoe wordt het budget voor onderwijshuisvesting vastgesteld?
- Is de besluitvorming rechtmatig?

Normen

- De rolverdeling tussen college en raad is expliciet vastgelegd.
- De besluitvorming sluit aan bij wettelijke normen en de eigen verordening.

Deelconclusies

- De verhouding tussen het college en de raad is op hoofdlijnen vastgelegd in de verordening en de wet. Wijzigingen in de wetgeving of bestuurlijke verhoudingen (o.a. dualisering) zijn verwerkt volgens de aanpassingen in de modelverordening van de VNG. Voor zover valt na te gaan zijn er geen aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt die apart vastge-

legd hadden moeten worden.

- Uit het onderzoek komen geen aanwijzingen dat de besluitvorming niet aansloot bij wettelijke normen of de lokale verordening. Het initiatief voor beleidsvorming heeft over het algemeen meer bij het college dan bij de raad gelegen. De discussie in de raadscommissie werd meer gevoed door de politieke actualiteit dan door een raadsbrede visie op het onderwijs.

3.3.9 Formulering beleid

Bevindingen uit het dossieronderzoek

In het SHP-VO worden diverse uitgangspunten van beleid genoemd, maar nauwelijks expliciete of meetbare inhoudelijke doelen (SMART). Wel worden op basis van de verwachte behoefte concrete plannen uitgewerkt voor uitbreiding van gebouwen, waarbij gezien de grote onzekerheid ten aanzien van de verwachtingen wordt gekozen voor een gefaseerde aanpak. [14, p2] De doelen die worden gesteld in het SHP-PO zijn duidelijker, maar nog steeds niet SMART geformuleerd. [19] In latere plannen, in het bijzonder dat voor de brede scholen, de WOC-voorzieningenlijst en de meest recente investeringsprogramma's, wordt meer, maar nog steeds niet volledig, voldaan aan die criteria. In deze plannen wordt wel gewerkt met concrete en meetbare doelstellingen.

Uit de evaluatie in 1999 kwam naar voren dat de lay-out van de verordening een praktisch gebruik daarvan in de weg stond. Bij de wijziging van de verordening in 2001 zijn daarom de verordening zelf en de toelichting gescheiden. Op deze manier werd de overzichtelijkheid vergroot.

Bevindingen uit de interviews

De formulering van het beleid is in de interviews door geen van de betrokkenen als een knelpunt naar voren gebracht.

Criteria

- Is het beleid helder geformuleerd?

Normen

- Het beleid is in duidelijke taal geformuleerd.
- Belangrijke beleidskeuzes worden expliciet gemaakt en onderbouwd.
- De doelen zijn in specifieke en meetbare termen geformuleerd, waarbij tevens een termijn voor realisatie wordt aangegeven (SMART).

Deelconclusies

- In het onderzoek zijn geen klachten naar voren gekomen over de taalkundige formulering van het beleid. Eerder hebben de schoolbesturen wel aangegeven dat zij de lay-out van de verordening niet handig vonden, waarna die is aangepast.
- De strategische huisvestingsplannen geven een inzicht in het voorgenomen beleid, zij het vooral op uitvoeringsniveau. Ook worden niet alle keuzes die daarin worden gemaakt duidelijk onderbouwd.
- De formulering van het beleid is niet SMART. In recentere plannen wordt wel meer dan voorheen voldaan aan de SMART-criteria, zij het nog steeds in onvoldoende mate.

3.3.10 Communicatie over genomen besluiten

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Bij het opstellen van belangrijke beleidsdocumenten (verordening, strategische huisvestingsplannen) zijn de schoolbesturen steeds in een vroeg stadium en uitgebreid betrokken. Uit de documenten komt het beeld naar voren dat de gemeente veel rekening hield met de behoeften en voorkeuren van de scholen. Ook wanneer besluiten eenmaal genomen waren werden de besturen hiervan op de hoogte gebracht door de gemeente. Opvallend is wel dat in 2003 door een schoolbestuur een aanvraag werd gedaan voor het vervangen van tijdelijke door permanente lokalen bij een aantal van zijn scholen. In die aanvraag wordt verwezen naar een wijziging van de termijn voor tijdelijke bouw. Deze wijziging was weliswaar in het oorspronkelijke voorstel voor het SHP-PO opgenomen, maar is door de raad niet overgenomen. Blijkbaar was het betreffende bestuur hiervan onvoldoende op de hoogte. [25]

Bevindingen uit de interviews

Uit de interviews bleken geen grote knelpunten ten aanzien van de communicatie met de schoolbesturen over genomen besluiten. Indien nodig kunnen zij de beleidsmedewerkers altijd benaderen, zo stellen de PO-besturen. Wel zijn zij enigszins bezorgd over de gevolgen van de reorganisatie voor de communicatie met de gemeente. [K] De VO-besturen zijn kritischer ten aanzien van de communicatie door de gemeente, vooral na de vaststelling van het SHP-VO. Over de besluitvorming rond dit plan zijn zij, zover hun herinnering dit toestaat, naar eigen zeggen afdoende door de gemeente geïnformeerd [J]

Criteria

- Hoe is over het vastgestelde beleid gecommuniceerd met de schoolbesturen?

Normen

- De schoolbesturen worden tijdig en afdoende geïnformeerd over de genomen besluiten.

Deelconclusies

- De gemeente heeft steeds uitgebreid en zorgvuldig gecommuniceerd met de schoolbesturen over genomen besluiten, die in veel gevallen nauwelijks als een verrassing kwamen aangezien schoolbesturen in veel gevallen ook al betrokken waren bij de totstandkoming van het beleid.

3.4 Beleidsuitvoering

3.4.1 Rol van Raad

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Uit het dossier blijkt dat de raad over alle belangrijke onderdelen van het beleid is geïnformeerd. De raadsstukken die zijn aangetroffen in het dossier waren allemaal afkomstig van B&W. Vrijwel altijd ging aan een raadsvoorstel

een voorstel aan B&W vooraf. Er zijn geen raadsnoties en slechts een beperkt aantal vragen van raadsleden aangetroffen. Uit de raadsnotulen blijkt dat de systematiek van de leerlingenprognoses relatief vaak onderwerp van gesprek tussen raad en wethouder was.

Een analyse van de documenten rondom de huisvestingprogramma's laat zien dat de toekenningen daarin uitgebreid werden onderbouwd, maar de afwijzingen niet. De verslagen van de bestuurlijke overleggen werden ter beschikking gesteld aan de raad, maar er werd door het college nauwelijks ingegaan op aanmerkingen die daarin door de schoolbesturen waren gemaakt (zie ook 3.3.8). Sinds 2003 wordt de raad over de voortgang van de implementatie van de WOC-voorzieningen een aantal maal per jaar geïnformeerd middels bestuurlijke voortgangsrapportages, waarvan er inmiddels zes zijn verschenen. Dergelijke verantwoordingen zijn niet aangetroffen ten aanzien van de strategische huisvestingsplannen.

Op de financiële verantwoording van het college naar de raad zal in paragraaf 3.4.6 uitgebreid worden ingegaan.

Bevindingen uit de interviews

Over het algemeen is de raad heel betrokken als het gaat om onderwijszaken, aldus de voormalige WOC-directeur. Zij vindt het niet aan de raad om beleid te maken. Maar gezien de daar aanwezige deskundigheid, acht zij het wel van belang om de input van de raad te gebruiken. Als voorbeeld van een te gedetailleerde betrokkenheid van de raad noemt zij de implementatie van de WOC-voorzieningen. Dit kwam mede voort uit een gebrek aan vertrouwen bij de raad. Om dat weg te nemen is besloten de rapportage te verbeteren, waarna het vertrouwen bij de raad inderdaad toenam. Daarnaast wijst de oud-directeur op de persoonlijke rol van de wethouder en de mate waarin hij of zij er op slaagt om te gaan met het politieke proces dat zich in de raad afspeelt. [F] De huidige wethouder geeft aan dat er binnenkort een rapportage over de WOC-voorzieningen naar de raad gestuurd zal worden. [A]

Criteria

- Hoe geeft de raad invulling aan zijn controlerende functie?

Normen

- De raad volgt uitvoering actief.
- De raad wordt steeds afdoende geïnformeerd om zijn taken te kunnen uitvoeren.
- De raad toetst de beleidsuitvoering aan zijn eigen visie.

Deelconclusies

- Hoewel hierover op basis van de documentanalyse moeilijk uitspraken over te doen zijn, blijkt uit de uitspraken van meerdere wethouders en de voormalige WOC-directeur dat de raad de uitvoering van het beleid actief en belangstellend volgde, zij het naar de mening van de geïnterviewden soms iets teveel op detail.
- De raad werd over alle belangrijke onderdelen van het beleid geïnformeerd. De wijze waarop dit gebeurde was echter niet optimaal. In de stukken rond het huisvestingsprogramma wordt geen onderbouwing gegeven van de afwijzingen en wordt nauwelijks ingegaan op de zienswijzen van de schoolbesturen. De bestuurlijke voortgangsrapportages over de WOC-voorzieningen leidden tot een aanzienlijke verbetering van de informatievoorziening aan de raad. Ten aanzien van de strategische huisvestingsplannen ontbraken dergelijke rapportages echter. De financiële verantwoording was versnipperd en ondoorzichtig (zie 3.4.6).

- In het onderzoek is niet gebleken dat de raad handelt vanuit een eigen visie op het onderwijsvestingsbeleid (zie ook 3.3.1).

3.4.2 Interne organisatie gemeente

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Samenwerking tussen verschillende onderdelen gemeente

Begin 1996 is een projectgroep ingesteld die de decentralisatieoperatie moest voorbereiden. Hierin waren de diverse disciplines binnen de sector Onderwijs en Educatie vertegenwoordigd, eventueel – al dan niet structureel – aangevuld met “financiële deskundigheid van concernfinanciën, het grondbedrijf, technische capaciteit van OW/RWE”. De projectgroep had als taak om een integraal spreidings- en huisvestingsplan onderwijs en een meerjaren investerings- en financieringsplan vast te stellen en de gemeentelijke verordening op te stellen. [6, p3-5]

In de uitvoering van de kwaliteitsimpuls (onderdeel van SHP-PO) was een belangrijke rol weggelegd voor de Facilitaire Dienst. Zij moest op diverse momenten in het bouwproces voorstellen beoordelen en controles uitvoeren. De invulling van deze rol hing samen met het feit dat de schoolbesturen in dit geval bouwheer waren. [26, p8-9] De taken van zowel de Facilitaire Dienst als de sector Jeugd & Onderwijs ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitsimpuls zijn in het Plan van Uitvoering nauwkeurig vastgelegd. In het dossier is echter geen document te vinden waarin de onderlinge verhouding tussen deze sector en dienst is vastgelegd.

Sector Jeugd & Onderwijs (Onderwijs & Educatie)

Over het algemeen waren schoolbesturen tevreden met het functioneren van de sector Jeugd & Onderwijs (tot 2002 Onderwijs & Educatie), zo blijkt uit de evaluatie in 1999 [29, p7] en een discussie in het bestuurlijk overleg in 2005 [35, p5]. In 1999 werd wel aangegeven dat de bereikbaarheid van de medewerkers kon worden verbeterd.

De personele capaciteit van de sector Jeugd & Onderwijs is op verschillende momenten punt van aandacht geweest. In september 1998 is de formatie aangepast om beter in staat te zijn de gemeentelijke taken uit te voeren. [37] In 2005 was sprake van capaciteitsproblemen bij de sector, als gevolg van langdurige ziekte. Rondom het huisvestingsprogramma werd daarom de hulp ingeroepen van een externe deskundige. Toch kwamen er vanuit de scholen en schoolbesturen signalen dat zaken die geen uitstel konden hebben bleven liggen. De wethouder gaf desgevraagd aan hun zorgen te delen. [34, p4-5]

Externe ondersteuning

Op verschillende momenten is externe ondersteuning ingehuurd. Zo kon de hierboven genoemde projectgroep externe ondersteuning inroepen van ICS (voorheen Informatiecentrum Scholenbouw). Daarnaast wordt sinds 2004 het opstellen van de leerlingenprognoses uitbesteed aan het bureau Pronexus. Tot die tijd deed de afdeling Onderzoek & Statistiek van de gemeente dat zelf.

Reorganisatie

In 2005 spraken scholen hun zorg uit over de aanstaande reorganisatie (zie 2.6). Zij pleitten voor het behoud van expertise en van één aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie.

Bevindingen uit de interviews

Samenwerking tussen verschillende onderdelen gemeente

Er zijn veel klachten over de samenwerking tussen verschillende onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie. Zo bestaat er zowel volgens de beleidsmedewerkers als volgens de medewerker van de afdeling Onderzoek & Statistiek verschil van inzicht over de onderlinge rolverdeling in het proces om te komen tot de leerlingenprognoses. De afdeling O&S is van mening dat zij alleen een facilitaire functie heeft en dat de verantwoordelijkheid bij de inhoudelijk opdrachtgever moet liggen. De beleidsmedewerkers en hun team daarentegen vinden dat de afdeling O&S zich als onderzoeksspecialist ook verantwoordelijk zou moeten voelen voor de uitkomst en de kwaliteit van de prognoses en deze kritisch zou moeten toetsen. Het team van de beleidsmedewerkers heeft aangedrongen op het maken van expliciete afspraken over de taakverdeling, maar dat is tot nu toe nog niet gebeurd. Duidelijk is wel dat de afdeling O&S formeel de opdrachtgever is van Pronexus, het bureau dat de prognoses opstelt. [E]

Zowel de voormalige medewerker ruimtelijke planvorming als het voormalige sectorhoofd Vergunningen & Handhaving geven aan dat hun sectoren vaak in een te laat stadium werden betrokken. Soms was er zelfs al een besluit genomen door B&W over bouw of uitbreiding, zonder dat er was gekeken naar de planologische (on)mogelijkheden en de vraag of de locatie überhaupt geschikt was. Het kwam er volgens het voormalige sectorhoofd V&H op neer dat onderwijs bezig was met een proces om te komen tot nieuwbouw of uitbreiding van een school, waarbij pas op het laatst de belemmeringen van de toetsingaders voor de vergunning in beeld kwamen, hetgeen dan als lastig en remmend werd ervaren. Dat was in de regel ook pas het moment dat het contact tussen de twee sectoren tot stand kwam. Dit leidde dan vaak tot discussies over de belangen van de voortgang en de kwaliteit van het onderwijs versus de wet- en regelgeving rond vergunningen. [H,I] In het algemeen was er sprake van onvoldoende bewustzijn van dan wel onvoldoende kennis bij de sector J&O met betrekking tot de ruimtelijke mogelijkheden en bouwkundige eisen en werd in de planning niet of nauwelijks rekening gehouden met tegenslagen in het kader van het afhandelen van de vergunningaanvragen. [H] Ook de beleidsmedewerkers noemen de ruimtelijke en planologische (on)mogelijkheden – vaak is er geen ruimte om extra lokalen te plaatsen, laat het bestemmingsplan dat niet toe of zijn er aanvullende eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van verkeerstechnische voorzieningen – als belangrijk knelpunt bij de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Zij stellen daarbij dat de samenwerking met de sectoren RPV en V&H “extra aandacht” nodig heeft, met name als het gaat om de prioriteitstelling bij afhandeling van de aanvraag. [E]

De omschreven problematiek kan in principe worden voorkomen, zo denkt het voormalige sectorhoofd V&H. Zo kan de sector J&O volgens hem op basis van de prognoses nagaan wanneer er waar nieuwe of extra ruimte nodig is voor de onderwijshuisvesting. Op dat moment zou al moeten worden gekeken naar de fysieke en planologische mogelijkheden op de betref-

fende locaties. Op basis van de bevindingen kunnen dan keuzes worden gemaakt. Door dit proces op tijd in te zetten kan de procedure rond de onderwijshuisvesting veel rustiger worden doorlopen en kunnen veel onzekerheid en conflicten met omwonenden worden voorkomen. [H] Nu moet vaak gewerkt worden met spoedprocedures en zijn de uitkomsten niet optimaal, zeker niet ten aanzien van de ruimtelijke inpassing, aldus de voormalige medewerker RPV. [I]

Volgens de beleidsmedewerkers vindt er ook nu al veel overleg plaats met de sectoren RPV en V&H over het vaststellen van nieuwe bestemmingsplannen en bouwvergunningen [E] (zie ook 3.4.4).

Complicatie is wel dat de sector V&H volgens het voormalige sectorhoofd niet kan optreden als adviseur naar de aanvragende partij van een concrete voorziening. Dit in verband met de gehanteerde functiescheiding. De sector V&H (nu het cluster Dienstverlening) moet toetsen of een aanvraag voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. Wanneer zij al in het begin van het proces als adviseur betrokken zou zijn, zou de objectiviteit van de toets volgens het voormalig sectorhoofd in gevaar kunnen komen. [H] De sector V&H heeft de hierboven genoemde problemen volgens het voormalige sectorhoofd wel als feedback aan de sector J&O gegeven, maar dit gebeurde vooral naar aanleiding van concrete cases. Omdat uiteindelijk meestal toch wel een oplossing werd gevonden, denkt hij dat wellicht het idee is ontstaan dat er altijd wel iets “te regelen viel” en dat een structurele oplossing niet nodig was. [H]

De voormalige medewerker RPV vindt het vreemd dat er bij grootschalige projecten nooit multidisciplinaire projectgroepen werden opgezet, maar dat de dienst WOC de uitvoering in eigen hand hield. Zo werd een project vooral benaderd vanuit het perspectief van onderwijs. Om de afstemming tussen verschillende sectoren te verbeteren is in 2000 binnen de gemeente wel een werkgroep ingesteld. In eerste instantie hield die zich alleen bezig met PO, later is ook VO er bij gekomen. In de werkgroep zaten vertegenwoordigers van de sectoren Jeugd & Onderwijs, huisvesting, verkeer en ruimtelijke planvorming. Door de werkgroep is de situatie wel verbeterd, maar het probleem was volgens de voormalig medewerker RPV nog steeds niet helemaal opgelost. Zo kwam het nog steeds voor dat plannen voor een groot deel waren uitgedacht voordat ze in de werkgroep werden ingebracht. De sectorhoofden zouden volgens haar een voorstel doen voor een betere werkwijze van de werkgroep, maar dat is nooit gebeurd. Het is niet bekend of de werkgroep nog bestaat, maar de voormalige medewerker RPV is bang dat die in het proces van reorganisatie verdwenen is. [I]

Voormalig wethouder Steffens geeft aan dat zij altijd het belang heeft benadrukt van de samenwerking tussen de sector Jeugd & Onderwijs en de andere genoemde onderdelen. Zij heeft diverse pogingen ondernomen om die samenwerking tot stand te laten komen en ook op managementniveau was de bereidheid daartoe aanwezig. Betrokken ambtenaren van de sector J&O gaven echter bij de wethouder aan dat met name vanuit de sector RPV de bereidheid daartoe beperkt was. Zo werden ambtenaren van J&O bijvoorbeeld niet uitgenodigd voor overleggen of kregen zij verslagen daarvan niet. Daarnaast toonden de ambtenaren van de sector RPV in de beleving van hun collega's van J&O over het algemeen weinig interesse en begrip voor de belangen van scholen en de onderwijskundige aspecten van bouwprojecten. [B]

Naast de genoemde sectoren speelt ook Project Managementbureau een rol als uitvoerder van nieuwbouwprojecten. Hiervoor worden bij de start van het project duidelijke overdrachtsdocumenten opgesteld, aldus de beleidsmedewerkers. [E]

Sector Jeugd & Onderwijs (Onderwijs & Educatie)

De afdelingen Jeugd en Onderwijs zijn in 2002 samengevoegd. De vlak hierna aantreden wethouder vond dit een goede zaak, aangezien dit bijdroeg aan de integrale benadering die zij voorstond. Ten aanzien van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid had deze samenvoeging echter geen ingrijpende consequenties; die bleef in handen van dezelfde ambtenaren. [B] De sector Jeugd & Onderwijs was qua capaciteit en expertise onvoldoende toegerust op haar taak ten aanzien van het onderwijshuisvestingsbeleid, zo vindt de projectadviseur die betrokken was bij de ontwikkelingen in de Vinex-wijken. De beschikbare capaciteit was volgens hem – zeker voor een groeigemeente – onvoldoende om de materie te kunnen behappen. Als gevolg hiervan konden de betreffende ambtenaren de consequenties van het beleid onvoldoende overzien. [G] De voormalige WOC-directeur bevestigt dat de capaciteit van de sector Jeugd & Onderwijs een reëel probleem was. Zij stelt dat er voor huisvesting 4 fte intern en 2 fte extern beschikbaar was²⁷. Ook volgens haar was dat te weinig voor de grote operatie die deze medewerkers moesten uitvoeren. Bovendien is er op een gegeven moment ook nog iemand weggevallen door ziekte, die niet volledig is vervangen. Ook door de reorganisatie is zeker de laatste twee jaar een te groot gat gevallen in de capaciteit van de afdeling. Deze situatie heeft zijn effect gehad op de tevredenheid van scholen, aldus de voormalige directeur. [F]

Naast de bovenstaande problemen waren er volgens oud-wethouder Stefens binnen de gemeentelijke organisatie klachten over de geslotenheid van de mensen die zich bezighouden met onderwijshuisvestingsbeleid. [B] De voormalige WOC-directeur bevestigt het beeld van een sector Jeugd & Onderwijs die deskundig, maar ook gesloten was. [F]

De PO-besturen daarentegen zijn zeer tevreden over hun contact met de sector J&O, die zij omschrijven als zeer kundig en communicatief. Dit geldt volgens hen niet voor andere afdelingen, die zich met de ruimtelijke planvorming, vergunningverlening of financiering bezighouden. De scholen maken zich dan ook zorgen nu de huisvestingsambtenaar onlangs heeft aangekondigd te zullen vertrekken. [K] De VO-besturen geven aan dat de gemeentelijke organisatie voor hen moeilijk te doorgronden is; er is hen ook geen document bekend waarin deze wordt beschreven. [J]

Externe ondersteuning

Het feit dat de hierboven al aangehaalde projectadviseur werd ingehuurd als externe medewerker hing naar eigen zeggen samen met het genoemde capaciteitsgebrek. Hij had geen afgebakende taak. [G]

Noot 27 In het wederhoor heeft het college aangegeven dat binnen de sector Jeugd & Onderwijs ongeveer 3,5 fte beschikbaar was voor de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Daarnaast waren binnen de dienst WOC nog twee medewerkers belast met de realisatie van de WOC-voorzieningen (hierbij ging het niet alleen om onderwijs, maar ook om sport en welzijn).

Reorganisatie

De reorganisatie (zie ook 2.6) is volgens het voormalige sectorhoofd V&H onder andere ingegeven door het streven de hierboven beschreven problemen in de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie op te lossen. Omdat men wist dat de reorganisatie aanstaande was zijn er de afgelopen jaren geen structurele oplossingen gekozen voor de samenwerkingsproblemen. [H] Ten aanzien van de directe uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid heeft de reorganisatie geen ingrijpende gevolgen gehad, in de zin dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door dezelfde ambtenaren, die wel in een nieuw opgericht team zijn ondergebracht. In de ondersteunende diensten hebben zich wel veel personele verschuivingen voorgedaan. Ten aanzien van de procedure voor aanvraag van vergunningen is nu de functie van 'specialist dienstverlening' gecreëerd. Dit is iemand die niet inhoudelijk deskundig is, maar de 'klant' in contact moet brengen met de juiste mensen binnen de gemeentelijke organisatie. Er is nog discussie over de vraag of deze persoon nu ook het aanspreekpunt voor de scholen zou moeten worden binnen de gemeente of dat dat de beleidsmedewerkers moeten blijven. [H] De beleidsmedewerkers zijn in elk geval van mening dat zij aanspreekpunt moeten blijven en ook de PO-besturen geven aan dat het contact bij voorkeur bij de inhoudelijk deskundigen zou moeten liggen. [E, K] Het Projectmanagementbureau van de gemeente, dat de nieuwe schoolgebouwen in de Vinex-wijken heeft ontwikkeld, is als gevolg van de reorganisatie opgeheven. Het is onduidelijk wie deze taak heeft overgenomen, aldus de hierbij betrokken projectadviseur. [G]

Criteria

- Is de gemeentelijke organisatie voldoende toegerust voor het uitvoeren van haar taken?
- Hoe is de interne verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente?
- Welke procedures gelden er ten aanzien van de afstemming tussen de diverse betrokken afdelingen binnen de gemeente?

Normen

- Binnen de gemeentelijke organisatie beschikt men over de juiste expertise en competenties om het beleid te kunnen uitvoeren.
- Er is sprake van een heldere en efficiënte taakverdeling en samenwerking tussen de verschillende betrokken gemeentelijke afdelingen/diensten.
- Betrokkenen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten.
- De gemeente treedt naar buiten toe op als eenheid.

Deelconclusies

- Het uitvoeringsapparaat voor het onderwijshuisvestingsbeleid is niet meegegroeid met de gemeente. Daardoor is er sprake van een capaciteitstekort en kan het beleid niet worden uitgevoerd op een niveau dat past bij de omvang van de gemeente. In een aantal gevallen is binnen de organisatie ontbrekende capaciteit of expertise wel extern ingehuurd.
- De samenwerking tussen de sector J&O en andere betrokken onderdelen van de gemeente verloopt in veel gevallen moeilijk. Hierdoor verlopen veel processen minder efficiënt dan zou kunnen.
- De belangrijkste oorzaken van de interne spanning zijn onduidelijkheid over de onderlinge taakverdeling en een gebrekkige uitwisseling van kennis en inzicht tussen de verschillende onderdelen.
- De schoolbesturen geven aan dat zij in het contact duidelijke verschillen merken tussen verschillende onderdelen van de gemeente. Zij geven aan dat het contact wat hen betreft bij voorkeur loopt via de beleidsmedewerkers. Als gevolg van de reorganisatie is er binnen de gemeentelijke organisatie echter onduidelijkheid ontstaan over de vraag of de beleidsmedewerkers wel de contactpersoon moeten blijven voor scholen en schoolbesturen.

3.4.3 Verhouding tussen gemeente en schoolbesturen

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Verantwoordelijkheden

Bij de bespreking van de leerlingenprognoses bleek al dat deze op het niveau van de individuele scholen een grote onzekerheid vertonen. Dit hangt vooral samen met de keuzes van ouders. Hoewel de ouders een vrije schoolkeuze hebben kunnen gemeenten in samenwerking met de scholen wel proberen deze keuzes te beïnvloeden, teneinde ongewenste fluctuaties in leerlingenaantallen tegen te gaan. In een debat in de raad met betrekking tot de leerlingenprognoses in mei 2005 werd hier door diverse fracties ook op aangedrongen. De toenmalige wethouder Steffens gaf daarop aan hierover te gaan overleggen met de schoolbesturen. [85] Dit heeft er onder andere in geresulteerd dat met ingang van 2006 de conceptprognoses worden besproken met de schoolbesturen.

In 2005 is de verantwoordelijkheid voor onderhoud van VO-scholen verschoven van de gemeente naar de schoolbesturen (zie 2.1). Volgend uit de verplichting die de wet de gemeente in deze oplegde is zij in overleg getreden met de schoolbesturen om na te gaan in hoeverre er sprake was van aan de gemeente verwijtbaar achterstallig onderhoud. Wanneer hiervan sprake was, was de gemeente namelijk verplicht de kosten hiervan te dekken. [102] Uit het dossier valt niet af te leiden wat de uitkomst van dit overleg is geweest.

In 2006 is besloten tot de oprichting van een Stichting Brede Scholen Haarlemmermeer, die tot taak heeft het beheer en de exploitatie van de brede scholen te verzorgen en de wijkfunctie hiervan te versterken. Het bestuur van de stichting bestaat uit vertegenwoordigers van de primaire gebruikers van de multifunctionele gebouwen waarin de brede scholen zijn gehuisvest. De stichting zal prestatieafspraken maken met de gemeente ten aanzien van het aanbod van voorzieningen, projecten en activiteiten, samenwerking met andere partners en financiën. Tot dan toe werd de ontwikkeling van de brede scholen aangestuurd door de 'stuurgroep Brede school', die werd voorgezeten door het sectorhoofd van de sector Jeugd & Onderwijs en waarin primaire en secundaire gebruikers van de gebouwen vertegenwoordigd waren. Bij de oprichting van de stichting zijn afspraken gemaakt tussen de schoolbesturen en de gemeente over bestaande exploitatietekorten (zie 3.3.5) Daarbij is door de gemeente een aantal voorwaarden ten aanzien van efficiency, verantwoording en inspanning voor medegebruik en maatschappelijke meerwaarde gesteld. [94; 79, p26]

Initiatief voor beleidsontwikkeling en -uitvoering

Net als de totstandkoming (zie 3.3.4) vond de uitvoering van de strategische huisvestingsplannen plaats in nauw overleg met de schoolbesturen, die onder andere via een klankbordgroep betrokken waren bij het opstellen van een uitvoeringsplan van het SHP-PO. Bovendien hadden de besturen grote vrijheid in de keuze hoe en wanneer de in het kader van het SHP-PO extra beschikbare middelen voor hun scholen in te zetten. Het was geen voorwaarde dat daadwerkelijk extra vloeroppervlak werd gecreëerd. De scholen moesten hun aanvraag onderbouwen door een plan waarin werd aangege-

ven hoe de middelen zouden worden ingezet. Dit diende gerelateerd te zijn aan de in het SPH-PO beschreven onderwijskundige ontwikkelingen. [24]

Hoewel in een nota uit 1996 werd aangegeven dat de gemeente altijd optreedt als opdrachtgever van bouwprojecten [1, p2], kozen scholen en gemeente er bij de uitvoering van de beide strategische huisvestingsplannen – in lijn met onderwijswetgeving – alsnog samen voor het bouwheerschap bij de schoolbesturen neer te leggen. Om de belangen van de gemeente te waarborgen is in het VO afgesproken dat een vertegenwoordiger van de gemeente zitting zou nemen in de bouwprojectgroepen die bij grote projecten werden gevormd. In combinatie met het feit dat de raad de stichtingskostenbegroting en het programma van eisen moest vaststellen en het definitieve bouwkrediet ter beschikking moest stellen verwachtte het college dat daarmee de belangen van de gemeente voldoende gewaarborgd waren. [14, p3-4; 16, p2] In de uitvoeringsfase had de vertegenwoordiger een adviseerende rol, maar maakt hij niet langer deel uit van de projectgroep. Bij het PO vond controle plaats doordat de scholen in diverse stadia van het bouwproces stukken moesten overleggen aan de gemeente of iemand van de gemeente langskwam. [26, p8-9] De in de beschikkingen aan de schoolbesturen toegekende budgetten waren maximaal en taakstellend.

Over de invulling van de verhouding tussen gemeente en schoolbesturen bestond soms onduidelijkheid. In een brief aan het bestuur van de Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs in de Haarlemmermeer gaf de gemeente aan dat er geen vertegenwoordiger zou plaatsnemen in de stuurgroep die was opgezet om de uitbreiding van de school te begeleiden, zoals wel door het betreffende schoolbestuur gewenst. Als reden hiervoor wordt opgegeven dat de gemeente de verschillende verantwoordelijkheden van het schoolbestuur en de gemeente goed wilde scheiden: “het schoolbestuur is bouwheer en de gemeente financier”²⁸. [98; 99]

Eigen bijdrage scholen

De keuzes die de gemeente maakt ten aanzien van haar verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld nieuwbouw of renoveren) kunnen grote invloed hebben op de kosten voor scholen ten aanzien van onderhoud en exploitatie (zie ook 2.3). In het SHP-VO werd nadrukkelijk rekening gehouden met deze kosten voor scholen, die in sommige gevallen ook een argument vormen om te kiezen voor een bepaalde optie. Er heeft zich echter slechts één situatie voorgedaan waarin een eigen bijdrage van een schoolbestuur op deze gronden aan de orde was. Dit betrof de nieuwbouw voor het Solyvius College en het Nova College (later Haarlemmermeer Lyceum). Daarbij ging de gemeente uit van een leerlingafhankelijke eigen bijdrage van het schoolbestuur (SOVOH)²⁹. Uit een briefwisseling blijkt dat de school zich slechts ten dele met deze bijdrage kon verenigen, omdat anders de voortgang van het onderwijs in gevaar zou komen. Uiteindelijk is besloten dat het schoolbestuur in eerste instantie een deel van de eigen bijdrage zou leveren en dat na oplevering zou worden gekeken of de voordelen van de nieuwbouw in de exploitatie een verdere bijdrage van het schoolbestuur mogelijk en rechtvaardig zouden maken. [40]

Noot 28 In een begeleidende brief aan de onderzoekers geeft het schoolbestuur aan dat er “wel een serie (6 stuks) van genotuleerde bilaterale overlegmomenten zijn geweest met de gemeente”.

Noot 29 In het wederhoor gaf het college aan dat dit een leerlingafhankelijke bijdrage betrof die het schoolbestuur ontving vanuit het Rijk ten behoeve van aanpassingen aan het (bestaande) schoolgebouw, die met het realiseren van de nieuwbouw niet meer noodzakelijk waren.

Andersom kan het beleid van scholen van invloed zijn op de kosten voor de gemeente. In dat kader stelde de gemeente in hetzelfde SHP-VO dat scholen meer zouden moeten samenwerken in de afstemming van het onderwijsaanbod in het VMBO. Een veelheid aan afdelingen op de scholen leidt ook tot hoge huisvestingskosten, zeker wanneer er sprake is van dure werkplaatsen en praktijkruimten. Waar praktisch mogelijk zouden scholen die gezamenlijk moeten gebruiken. [12, p.12]

In het SHP-PO speelden onderhouds- en exploitatiekosten minder nadrukkelijk een rol, al worden de hoge kosten voor scholen bij tijdelijke huisvesting wel genoemd als reden om het gebruik hiervan terug te dringen. Verder wordt op diverse punten in het plan ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen en gemeente. [19]

Overleg

In 1998 is gekozen voor het instellen van een 'Overleg lokaal onderwijsbeleid', waarin ook andere beleidsthema's werden besproken. Dit had vooral te maken met het feit dat anders ook op andere terreinen een apart overleg moest worden ingesteld, terwijl er bovendien sprake was van een aanzienlijke samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen.

Uit de evaluatie in 1999 bleek dat de schoolbesturen redelijk tevreden waren over het contact met de gemeente en dat zij vonden dat dit was verbeterd ten opzichte van het verleden. Wel werden door de schoolbesturen verbeteringen gewenst ten aanzien van de bereikbaarheid en het tijdig versturen van berichten. [29, p7] Ook over de overlegstructuur was een deel van de schoolbesturen ontevreden, zo bleek in het bestuurlijk overleg van 18 april 2005, en dan in het bijzonder over het polderoverleg. De besturen gaven aan de frequentie van eens in de zes weken te hoog te vinden. Ook was er kritiek op het feit dat PO en VO samen aan tafel zitten. Aanvankelijk is toen besloten een aantal wijzigingen door te voeren, maar de structuur als zodanig te handhaven. [34, p3-4] Later is alsnog besloten om het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg en het Polderoverleg te vervangen door een besturenoverleg 'nieuwe stijl', dat vier á vijf keer per jaar bij elkaar komt.

Bevindingen uit de interviews

Verantwoordelijkheden

Uit de interviews blijkt dat de achtereenvolgende wethouders niet allemaal dezelfde visie hebben gehad op de wenselijkheid om de schoolkeuze voor leerlingen te beïnvloeden. Voormalig wethouder Steffens vindt dat de vrije schoolkeuze van ouders altijd voorop moet staan en dat die niet beperkt moet worden. Zij heeft daarom als wethouder geen actie ondernomen om te komen tot afspraken met schoolbesturen over het beïnvloeden van de schoolkeuze (zoals dat in sommige andere gemeenten wel is gebeurd, bijvoorbeeld door middel van een postcodebeleid). Haar directe voorganger (Görtemöller) dacht hier hetzelfde over, in tegenstelling tot de wethouder daarvoor (Spijkers), die hierover wel met schoolbesturen heeft gesproken. Voormalig wethouder Görtemöller heeft wel geprobeerd om de instroom van kinderen uit Amsterdam op de Plesmanschool in Badhoevedorp te beperken. Het betreffende schoolbestuur, dat vooral scholen in Amsterdam onder zijn hoede heeft, had hier echter geen enkel belang bij en wenste hier niet aan mee te werken.

Initiatief voor beleidsontwikkeling en -uitvoering

In 2000 hebben de PO-besturen besloten het bouwheerschap voor de nieuwbouwprojecten in de Vinex-wijken bij de gemeente neer te leggen. Dit had volgens de schoolbesturen te maken met het feit dat bij de realisatie van brede scholen meerdere partijen betrokken zijn. In de praktijk zijn zij niet erg positief over de uitvoering hiervan. De schoolbesturen zijn minder betrokken geweest bij de realisatie, hebben nauwelijks zicht op de besteding van de huisvestingsbudgetten en worden tot op heden geconfronteerd met uitgestelde opleveringen van reeds in gebruik genomen gebouwen.³⁰ Dit heeft volgens de schoolbesturen te maken met de werkwijze van het Projectmanagementbureau en de wisselingen van projectleiders die vaak extern ingehuurd werden. [K] Volgens de voormalige projectmedewerker van de dienst WOC, die betrokken was bij de ontwikkeling van deze schoolgebouwen, heeft dit ook te maken met het feit dat de schoolbesturen gewend waren eigen baas te zijn, waardoor de samenwerking met andere partijen hen zwaar viel. Hierdoor liep de samenwerking met de schoolbesturen in eerste instantie moeizaam, aldus dezelfde projectmedewerker. [G]

Eigen bijdrage scholen

Eén van de oud-wethouders geeft aan dat bij de uitvoering van het SHP-PO de budgetten die daarmee gemoeid waren door de schoolbesturen vaak werden gecombineerd met eigen onderhoudsbudgetten. Door de “synergie” van beide konden kwantitatief of kwalitatief betere verbeteringen worden gerealiseerd, zo stelt zij. [B]

Overleg

De meeste schoolbesturen hebben bovenschoolse managers gemandateerd om namens hen op te treden in het bestuurlijk overleg. Hierdoor heeft de gemeente volgens de beleidsmedewerkers veel professioneler gesprekspartners gekregen. Door samenvoeging van schoolbesturen is het aantal gesprekspartners aanzienlijk beperkt. [E]

De VO-besturen omschrijven het OOGO als “meer een hoorzitting dan een overleg”. Daarnaast geven zij aan het niet zinvol te vinden met PO en VO gezamenlijk te overleggen, aangezien de verhoudingen tussen hen en de gemeente heel anders van aard zijn dan die tussen PO-besturen en gemeente. [J]

Naast het officiële overleg heeft het sectorhoofd Onderwijs ook veel gesprekken gevoerd met afzonderlijke scholen. De beleidsmedewerkers hebben naar eigen zeggen veel en intensief contact met de bovenschoolse managers (“onze dagelijkse gesprekspartners”). De grondhouding tussen de besturen verschilt en het contact met sommigen is makkelijker dan met anderen, maar in de meeste gevallen heerst er een sfeer van samenwerking. Met één bestuur is de verhouding structureel moeizaam, namelijk met die van het openbaar onderwijs. Daarom vindt alleen met dit schoolbestuur re-

Noot 30 In reactie op de hier weergegeven klachten van de PO-besturen geeft het college in het wederhoor aan dat bij het realisatieproces van de meeste onderwijsvoorzieningen de besturen wel degelijk betrokken waren. Zo waren er project- en stuurgroepen waarin de besturen waren vertegenwoordigd. Ten aanzien van het door de PO-besturen gewenste inzicht in budgetten geeft het college aan dat de projecten voor risico en rekening van de gemeente werden gerealiseerd. Door het bouwheerschap bij de gemeente neer te leggen hadden de besturen tevens de financiële verantwoordelijkheid afgestoten. Dit hield volgens het college in dat de gemeente geen inzicht hoefde te geven in de budgetten.

gulier (maandelijks) overleg plaats. [C,E]

De tevredenheid van de schoolbesturen over de gemeente vertoont een wisselend beeld, aldus de voormalig WOC-directeur. De scholen waren tamelijk tevreden, maar dat is op een gegeven moment minder geworden. Dit hing waarschijnlijk samen met de spanningen die werden veroorzaakt door het feit dat scholen meer zelf verantwoordelijk werden voor hun budgetten (lumpsum) en de onstuimige inwonerstoe name van de gemeente. Daarbij is het volgens de voormalig directeur WOC zo dat schoolbesturen altijd kritisch zijn en niet gauw tevreden. [F]

PO-schoolbesturen hebben regelmatig onderling overleg en trekken vaak samen op. Zo stemmen zij aanvragen vooraf af en dragen ook samen het beleid uit, bijvoorbeeld bij bezoeken van raadsleden. [K]

Criteria:

- Hoe is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen scholen en gemeente?
- Hoe is de organisatie van het OOGO?

Normen:

- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen en gemeente is helder.
- De gemeente neemt vooral het initiatief ten aanzien van de beleidsontwikkeling, terwijl de scholen dit doen in de fase van beleidsuitvoering.
- De afgesproken uitvoeringsrichtlijnen worden door alle betrokkenen gehanteerd en bewaakt.
- Er wordt gekeken naar de mogelijkheid van een eigen bijdrage door de school bij nieuwbouw, wanneer dit een positief effect heeft op de (exploitatie-)kosten voor de school.
- Het OOGO vindt periodiek plaats en wordt vastgelegd in notulen.
- Ook buiten het officiële overleg is er contact tussen gemeente en schoolbesturen en dit contact is constructief.

Deelconclusies:

- De verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeente is in grote lijnen geregeld in de verordening. Zowel ten aanzien van planmatig onderhoud als ten aanzien van de uitvoering van de strategische huisvestingsplannen zijn werkbare afspraken gemaakt. Ten aanzien van de aanvragen in het kader van het reguliere huisvestingsprogramma doen zich wel problemen voor in de afstemming tussen gemeente en schoolbesturen (zie 3.4.5). Met betrekking tot de exploitatie van de brede scholen zijn onlangs in het kader van de oprichting van de Stichting Brede Scholen Haarlemmermeer afspraken gemaakt. Tot die tijd bestond er verschil van mening over de vraag wie verantwoordelijk is voor de bestaande exploitatiekortingen. De opeenvolgende wethouders - met uitzondering van de eerste in de onderzochte periode - waren van mening dat het niet tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort om leerlingenstromen te sturen; zij vonden dat het recht op vrije schoolkeuze moet prevaleren over een optimale verdeling van leerlingen over de scholen.
- Op basis van het dossieronderzoek is moeilijk te traceren waar het initiatief heeft gelegen in de verschillende fasen van de beleidsvorming en -uitvoering. Hiervoor vertoont het archief teveel gaten. Uit de interviews komt naar voren dat dit in de praktijk nogal door elkaar gelopen heeft. De scholen hebben veel input geleverd voor de beleidsontwikkeling en soms neemt de gemeente weer het voortouw bij de uitvoering (met name in Vinex-wijken).
- Er zijn uit het onderzoek geen problemen gebleken ten aanzien van het volgen van de in de verordening vastgelegde of daarbuiten afgesproken uitvoeringsrichtlijnen. Wel zijn deze besturen ontevreden over de wijze waarop de gemeente (het Projectmanagementbureau) is opgetreden als bouwheer van de nieuwbouwprojecten in de Vinex-wijken, ook al hebben

de besturen hier aanvankelijk zelf voor gekozen. Hun klachten hebben betrekking op de vertraagde oplevering van veel gebouwen en het feit dat zij onvoldoende betrokken werden en onvoldoende inzicht hadden in de besteding van de budgetten.

- De partijen zijn zich bewust van de raakvlakken tussen wederzijdse verantwoordelijkheden, maar in het dossier zijn geen afspraken terug te vinden over eigen bijdragen van scholen aan nieuwbouw (met uitzondering van SOVOH).
- De structuur en inhoud van het OOGO is goed onderbouwd en voor het PO functioneert dit overleg naar tevredenheid. Voor de VO-besturen is dit laatste echter niet het geval. Zij vinden dat er te weinig ruimte is voor overleg en vinden een gezamenlijk overleg met VO en PO niet zinvol. Hoewel niet alle OOGO-notulen in het dossier terug te vinden zijn, wordt er volgens betrokkenen wel altijd een verslag gemaakt. Het afschaffen van het zeswekelijkse polderoverleg op ambtelijk niveau en de keuze voor een frequenter bestuurlijk overleg (zes keer per jaar) kan op instemming van de schoolbesturen rekenen.
- De betrokken ambtenaren bij de gemeente hebben zeer regelmatig contact met de bovenschoolse managers (die in veel gevallen optreden namens de schoolbesturen). Dit contact wordt door de ambtenaren over het algemeen als positief ervaren. Uitzondering hierop vormt het contact met de besturen van de openbare scholen. Sinds de verzelfstandiging hiervan is hun relatie met de gemeente moeizaam.

3.4.4 Kaders van wet- en regelgeving

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Zowel de verordening als de leerlingenprognoses voldoen aan de wettelijke voorschriften. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de uitvoering van het beleid in strijd is met de verordening en/of wet- en regelgeving. Ook de strategische huisvestingsplannen vonden een basis in de verordening.

Bevindingen uit de interviews

Hieronder wordt specifiek ingegaan op twee aspecten van wet- en regelgeving die ten aanzien van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid een belangrijke rol blijken te spelen: bouwvergunningen en bestemmingsplannen. Daarmee verbonden is ook het contact met omwonenden. Afgezien van de kwestie rondom de Plesmanschool (zie 3.1) is hierover geen informatie in het dossier aangetroffen, zodat deze paragraaf verder alleen gebaseerd is op de bevindingen uit de interviews.

Bouwvergunningen

Een aanvraag voor een bouwvergunning wordt getoetst op vier aspecten:

- bestemmingsplan
- welstand
- bouwbesluit (landelijke regels)
- bouwverordening (gemeentelijke regels)

Wanneer de aanvraag aan al deze eisen voldoet moet de vergunning worden afgegeven, als de aanvraag op een van de punten niet voldoet, moet die worden geweigerd. [H]

In de praktijk blijkt dat in de startfase in het programma van eisen vooral wordt uitgegaan van de wenselijke kaders voor een voorziening en niet of in mindere mate van de kaders waarbinnen een bouwplan moet passen om voor een bouwvergunning in aanmerking te komen, aldus het voormalige

sectorhoofd Vergunningen & Handhaving. Aangezien de vergunningaanvraag pas aan het einde van het proces komt kunnen de consequenties ingrijpend zijn wanneer deze wordt afgewezen, zo stelt hij. In de praktijk wordt creatief naar (nood)oplossingen gezocht om de benodigde voorziening toch zo snel mogelijk te kunnen realiseren, zo legt hij uit, maar dit lukt niet altijd. Een oplossing kan volgens hem liggen in het verlenen van een tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan ('artikel 17-procedure') of in gedogen. Het probleem van een tijdelijke vrijstelling is dat die voor maximaal vijf jaar kan gelden. In de praktijk komt het echter voor dat gebouwen die met een dergelijke vrijstelling zijn gebouwd langer blijven staan. Een gedoogbesluit kan volgens de kadernota handhaving van de gemeente worden genomen wanneer het belang van de voorziening groter is het belang van handhaving. Dit is juridisch echter alleen houdbaar wanneer dit aantoonbaar incidenteel is. [H] Ook tijdelijke huisvesting die te lang blijft staan wordt vaak gedoogd, aldus de voormalige medewerker ruimtelijke planvorming, maar als een omwonende hierover zou gaan klagen moet de gemeente handhavend optreden. Dit is in de praktijk overigens nog niet gebeurd. Toch zou zij het beter vinden om in gevallen dat een vrijstelling moet worden verleend een artikel 19-procedure te voeren, die leidt tot een permanente of tijdelijke maar verlengbare vrijstelling van het bestemmingsplan. Hierbij moet echter wel aan hogere eisen moet worden voldaan. [G]

Mede als gevolg van de bekende rampen uit de afgelopen jaren is de toetsing van vergunningaanvragen en de handhaving stringenter geworden, aldus het voormalige sectorhoofd V&H. Ook zijn ouders zich kritischer gaan opstellen en is er sprake van een juridificering van de samenleving. Het onderwijsveld moet er volgens hem nog aan wennen dat dit de mogelijkheden om voorzieningen te realiseren kan beperken of beïnvloeden, dan wel leidt tot langere procedures en/of hogere investeringen. [H] De VO-besturen op hun beurt vinden dat soepeler zou moeten worden omgegaan met het verlenen van bouwvergunningen. Daarnaast komen de VO-besturen vaak in de problemen door trage vergunningverlening, aangezien de bouw bij voorkeur in korte vakantieperiodes moet plaatsvinden. [J]

Een belangrijk probleem bij veel scholen is de overlast van auto's, zo stelt de voormalige medewerker RPV. Scholen staan vaak in woonwijken en veel ouders brengen hun kinderen met de auto. Dit leidt tot overlast voor en klachten van omwonenden. Als er dan een bouwvergunning voor een uitbreiding of vervangende nieuwbouw wordt aangevraagd leidt dit vaak tot bezwaarschriften [G] (zie ook situatie bij Plesmanschool, 3.1).

Bestemmingsplannen

Het zou volgens de voormalige medewerker ruimtelijke planvorming goed zijn om in bestemmingsplannen ruimte te reserveren voor eventuele uitbreidingen, zeker wanneer uit de prognoses blijkt dat hieraan in de toekomst behoefte zal zijn. Maar dat kost de sector J&O ook geld, omdat de grond dan ook moet worden aangekocht. En dat geld is er niet altijd, zo stelt de voormalige medewerker RPV. [I] Bovendien ontstaan volgens de beleidsmedewerkers problemen doordat de sector RPV wil dat reserveringen van ruimte voor onderwijsvoorzieningen onderbouwd worden met prognoses. Dit maakt het lastig om extra ruimte te reserveren om onverwachte groei te kunnen opvangen. [E] In de bestemmingsplannen voor de Vinex-wijken wordt over het algemeen wel extra ruimte gereserveerd voor een eventuele toekomstige uitbreiding van scholen, volgens de betrokken projectadviseur. Hoe dit precies gebeurt wordt per gebied en in overleg met de sector RPV bekeken. [G] Bij het nieuwe gebouw van het Haarlemmermeer Lyceum, in

één van de Vinex-wijken, is dit echter niet gebeurd, zo stelt de voormalige medewerker RPV. Er werd bij de bouw door de gemeente vanuit gegaan dat de school voorlopig wel toe zou kunnen met de beschikbare lokalen. De groei van de school was echter onverwacht zo groot dat dit niet het geval was.³¹ [I] Het is nu wel beleid om in de bestemmingsplannen de ruimte die bedoeld is voor scholen een ruimere bestemming te geven ('maatschappelijke voorzieningen'), zodat er eventueel ook andere voorzieningen kunnen komen. Andersom gebeurt dat ook. Verder wordt de dubbele bestemming van schoolwoningen – als onderwijsvoorziening en als woning, zie ook 2.4 – in het bestemmingsplan vastgelegd. [I]

In veel delen van de gemeente loopt de gemeente flink achter met de vernieuwing van de bestemmingsplannen, aldus de voormalig medewerker RPV. Daardoor moet voor elke uitbreiding opnieuw een vrijstellingsprocedure worden gevoerd. Dit kan alleen op basis van concrete plannen en die zijn – gezien de onzekerheid van de prognoses – moeilijk vooruit te maken. [I]

Contact met omwonenden

Normaal gesproken is er de reguliere inspraakprocedure met inspraakavonden of in sommige gevallen alleen een mogelijkheid schriftelijk bezwaar te maken, volgens de voormalige medewerker RPV. Toen er steeds meer problemen kwamen door klachten van omwonenden heeft de sector RPV scholen en de sector J&O geadviseerd om al aan het begin van het proces informatieavonden te organiseren. Bijvoorbeeld op het Herbert Visser College is dat, op initiatief van het schoolbestuur, ook gedaan. Alle betrokkenen waren hierover erg enthousiast en er waren in dit proces weinig problemen met omwonenden. Naast de houding van de school, speelt ook die van de architect een belangrijke rol, zo stelt de voormalig medewerker RPV. In dit geval stelde die zich heel open op en luisterde hij goed. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de architect bij de uitbreiding van het NOVA-college, die – net als de directeur van de school – tijdens een informatieavond voor de buurt duidelijk liet blijken dat hij inspraak niet belangrijk vond. [I]

Criteria

- In hoeverre vindt de beleidsuitvoering plaats binnen de kaders van de wet, de lokale verordening en gemeentelijke beleidsregels?

Normen

- Het beleid is uitgevoerd conform de gestelde kaders van wet- en regelgeving, alsmede de eigen verordening en beleidsregels.
- De gemeente voldoet aan alle verplichtingen die het volgens de wet heeft.
- De verlening van bouwvergunningen vindt plaats op zodanige wijze dat dit de realisering van een adequaat voorzieningenniveau ondersteunt.
- Bestemmingsplannen zijn actueel en bieden ruimte om (onverwachte) groei van scholen op te vangen.
- Bij bouwprojecten worden omwonenden geïnformeerd en betrokken, teneinde klachten en bezwaarschriften tot een minimum te beperken.

Noot 31 In reactie op deze opmerking geeft het college in het wederhoor aan dat bij de nieuwbouw van het Haarlemmermeer Lyceum vanuit de dienst WOC verzocht is rekening te houden met uitbreidingsmogelijkheden in de toekomst.

Deelconclusies

- Er zijn geen aanwijzingen dat het beleid niet wordt uitgevoerd conform de gestelde kaders.
- Er zijn evenmin aanwijzingen dat de gemeente niet voldoet aan de verplichtingen die het volgens de wet of de eigen verordening heeft.
- Bij bouwprojecten is er in de beginfase bij de sector J&O en schoolbesturen vaak onvoldoende aandacht voor beperkingen die wet- en regelgeving en in het bijzonder bestemmingsplannen opleggen. Daarnaast komt het contact tussen de sector J&O en de sector RPV vaak in een (te) laat stadium tot stand. Hierdoor ontstaan problemen bij de vergunningverlening en moet vaak gewerkt worden met tijdelijke vrijstellingen ('artikel 17-procedure'). Schoolbesturen op hun beurt klagen over trage vergunningverlening.
- Veel bestemmingsplannen zijn verouderd, waardoor voor elke uitbreiding een nieuwe vrijstellingsprocedure (volgens artikel 19) moet worden gevoerd. Diverse betrokkenen geven verschillende informatie over het beleid ten aanzien van het reserveren van ruimte voor toekomstige uitbreidingen. Feit is dat hierover in het dossier niets is aangetroffen en deze reserveringen in de praktijk vaak niet plaatsvinden. Dit houdt niet in de laatste plaats verband met gebrekkige samenwerking tussen de sectoren J&O en RPV (zie ook 3.4.2).
- Waar voorgeschreven wordt de reguliere inspraakprocedure gevolgd. Gezien het toenemende aantal klachten van omwonenden heeft de sector RPV op een gegeven moment geadviseerd om al aan het begin van het proces om te komen tot nieuwbouw informele informatieavonden voor de buurt te organiseren. Het succes daarvan hing af van de opstelling van de school en betrokken architect.

3.4.5 Behandeling van concrete aanvragen

Bevindingen uit het dossieronderzoek

In de gemeente Haarlemmermeer lopen in feite drie trajecten naast elkaar, dat van de strategische huisvestingsplannen, de WOC-voorzieningenlijst en de reguliere cyclus van aanvragen en jaarlijkse huisvestingsplannen. Grote projecten zijn, reeds voordat er sprake is van formele aanvragen, opgenomen in de strategische huisvestingsplannen of de WOC-voorzieningenlijst. [12, p12] In de bestudeerde documenten is weinig te vinden over de afstemming tussen deze trajecten.

Zoals in paragraaf 2.6 beschreven is een specifiek plan van uitvoering opgesteld voor de kwaliteitsimpuls (uitbreiding brutovloeroppervlak) dat onderdeel uitmaakt van het SHP-PO. Daarbij is echter niet aangegeven is hoe de in dit plan beschreven procedure zich verhoudt tot de normale cyclus van aanvragen en huisvestingsprogramma's en in hoeverre en waarom deze afwijkt van de in de verordening beschreven reguliere procedure.

De uitkomsten van de jaarlijkse cyclus zijn te vinden in de Huisvestingsprogramma's en Overzichten, die hieronder voor de jaren vanaf 1999 zijn opgesomd. In het dossier is daarnaast informatie aanwezig ten aanzien van spoedaanvragen in de jaren 2001, 2002 en 2003. Deze zijn steeds geclusterd in twee voorstellen per jaar (in 2002 in één voorstel), en zijn allen gedeeltelijk of geheel gehonoreerd.³² In de voorstellen wordt steeds aangegeven wat de consequenties hiervan zijn voor de meerjaren beleidsbegroting. [46; 103-106]

Noot 32 Uit de stukken kan niet worden afgeleid of dit ook betekent dat er geen spoedaanvragen zijn ingediend die zijn afgewezen.

Tabel 3.1 Toekenningen en afwijzingen in Huisvestingsprogramma's en –overzichten

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Toekenningen	17	14	6	21	19	25	19	19
Afwijzingen	49	34	30	14	25 ^a	13	16	48 ^b
Spoedaanvragen			11	12	4			

^a 20 van deze aanvragen zijn afkomstig van één bestuur en hebben betrekking op aanvragen voor onderwijskundige aanpassingen (afwijzingsgrond: “volgens verordening niet noodzakelijk”), de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving (afwijzingsgrond: “bestuurlijke verantwoordelijkheid”) en onderhoud (afgewezen omdat opgenomen in onderhoudsplan).

^b 13 van deze aanvragen hebben betrekking op één school. Daarnaast hebben 11 van de aanvragen betrekking op de plaatsing van hekwerk bij PO-scholen. De betrokken schoolbesturen hadden afgesproken deze aanvragen gezamenlijk in te dienen. Na overleg tussen de gemeente en schoolbesturen en het houden van een inventarisatie zijn deze voorzieningen in 2007 alsnog in het huisvestingsprogramma opgenomen.

Vanaf het Huisvestingsprogramma 2001 wordt in het voorstel aan de raad een zeer beknopte toelichting gegeven op de toegekende aanvragen. Dit komt niet terug in het voorstel aan de raad. Vanaf het Huisvestingsprogramma 2002 is zowel in het voorstel aan het college als dat aan de raad een schema opgenomen dat de consequenties van de toekenningen voor de uitgaven in de daaropvolgende jaren in beeld brengt. Deze worden afgezet tegen de reserveringen in de meerjarenbeleidsbegroting.

Wat opvalt in tabel 3.1 is het grote aantal afwijzingen. Daar waar landelijk gezien gemiddeld 39% van de aanvragen wordt afgewezen (zie 2.2), is in Haarlemmermeer in de meeste jaren het aantal afwijzingen (aanzienlijk) groter dan het aantal toekenningen. Het is niet goed mogelijk om op basis van het dossier te achterhalen wat de reden voor dit hoge afwijzingspercentage is. Wel kan op basis van ervaringen in andere gemeenten gesteld worden dat dit over het algemeen vaak duidt op een gebrekkige communicatie rond de aanvragen tussen gemeente en schoolbesturen. De gronden voor afwijzing zoals die blijken uit de ‘overzichten’ zijn verschillend. In gevallen waar het gaat om herstel- of vervangingswerkzaamheden staat er meestal “de voorziening is niet noodzakelijk” of wordt aangegeven dat dit reeds in de meerjaren onderhoudsplanning is opgenomen of voor rekening van het bevoegd gezag komt. Bij verzoeken om uitbreiding wordt vermeld dat de voorziening niet noodzakelijk is gelet op de beschikbare capaciteit en de prognoses. In een klein deel van de gevallen worden hierbij ook cijfers genoemd.

Uit de verslagen van de bestuurlijke overleggen komen diverse complicaties ten aanzien van de aanvragen naar voren. Over de afwijzingen ontstaan ook regelmatig discussies. De verslagen geven de indruk dat deze onenigheid de laatste jaren is toegenomen, maar dit ook te maken kan hebben met een meer gedetailleerde verslaglegging. In het bestuurlijk overleg van najaar 2005 is door een aantal scholen een drietal knelpunten genoemd, die volgens hen een grijs gebied vormen ten aanzien van aanvragen en toekenningen: de termijn voor tijdelijke huisvesting (is 20 jaar, terwijl scholen van mening dat dit 15 jaar zou moeten zijn), medegebruik van gymnastieklokalen door VO-scholen en de vervanging van noodlokalen door permanente lokalen. Voor een belangrijk deel gaat het hierbij over de wijze waarop de verordening moet worden geïnterpreteerd, al betreft het eerste punt ook een bepaling in de verordening zelf. Ten aanzien van de knelpunten wordt door een schooldirecteur aangegeven dat al 8 à 9 jaar tevergeefs wordt geprobeerd deze op te lossen. Daarbij stelt hij dat de besluiten van de raad gebaseerd

zijn op gekleurde informatie. De wethouder stelt hier tegenover dat juist transparant wordt gewerkt. [35, p3]

Een ander punt dat geregeld tot discussie leidt is de vraag wie moet opdraaien voor aanpassingen die verband houden met Arbovoorschriften³³. Ook is discussie ontstaan over het plaatsen van hekken rondom PO-scholen. In dit geval was de wethouder van mening dat het ongewenst zou zijn om scholen op die manier “in te pakken”, terwijl de scholen wel graag hekken wilden om zo vandalisme tegen te gaan. [35, p2] Uit een latere brief blijkt dat de aanvragen voor hekken alsnog in het volgende huisvestingsprogramma zijn opgenomen.

Bevindingen uit de interviews

Het lokale maatwerk (één van de doelen van de decentralisatie) is volgens de beleidsmedewerkers terug te vinden in het feit dat de procedures voor toewijzing van huisvestingsaanvragen nu veel soepeler verlopen dan in de tijd dat de aanvragen nog bij de rijksoverheid werden ingediend. Toen moesten vaak eindeloze discussies gevoerd worden met het ministerie. Ook werd er toen per school gekeken, terwijl de gemeente nu veel meer kijkt naar clusters van scholen, die in flexibel te gebruiken gebouwen worden gehuisvest. De schoolbesturen hebben onderling afgesproken dat de semi-permanente gebouwen die zij gezamenlijk gebruiken geen eigendom zijn van een specifieke school. Aanvragen voor extra (tijdelijke) lokalen komen wel van individuele schoolbesturen. [E]

In de Vinex-wijken heeft de gemeente ervoor gekozen de benodigde permanente schoolgebouwen steeds in één keer te bouwen, aldus de beleidsmedewerkers. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot leegstand, maar die is geaccepteerd, zo geven zij aan. De leegstaande lokalen zijn deels gebruikt als tijdelijk onderkomen voor kinderopvang. In de wijk Floriande was het schoolgebouw echter niet gereed toen de eerste leerlingen kwamen. Daar is voor een periode van 4 jaar semi-permanente huisvesting neergezet. In de wijk Getsewoud was de permanente bouw wel gereed toen de eerste leerlingen kwamen. In eerste instantie is gekozen voor één groot schoolcomplex in het zuiden van de wijk. Pas in een later stadium is er voor gekozen om ook in het noorden van de wijk een schoolcomplex te bouwen. In het noorden zijn toen in eerste instantie tijdelijke lokalen neergezet, die inmiddels zijn vervangen door permanente bouw. [E]

De VO-besturen achten medegebruik in het VO onwenselijk. Zij geven aan dat de gebouwen hier niet op zijn ingericht en het voor leerlingen en docenten ondoenlijk is om continu heen en weer te reizen tussen verschillende locaties. [J]

Of een aanvraag voortkomt uit het reguliere huisvestingsprogramma of een spoedaanvraag maakt ten aanzien van de procedure rond vergunningen geen verschil, zo stelt het voormalige sectorhoofd Vergunningen & Handhaving. Wel is het zo dat doordat de eisen ten aanzien van bouwvergunningen steeds strenger worden en de juridificering van de samenleving toeneemt het ook steeds belangrijker wordt om projecten vooruit te plannen (en dus

Noot 33 Zie noot 17.

zoveel mogelijk op te nemen in het reguliere programma). [H] Dit wordt bevestigd door de voormalige medewerker ruimtelijke planvorming, die stelt dat spoedprocedures voor de sector RPV vaak leiden tot problemen omdat de snelheid die hierbij geboden is dan ten koste gaat van de ruimtelijke inpassing. Er zijn geen vaste afspraken over afwegen van belangen van onderwijs en ruimtelijke planvorming. In de praktijk wordt vaak wel een oplossing gevonden in het belang van het onderwijs, ook al is die vanuit ruimtelijk perspectief verre van ideaal. [I]

Criteria

- Welke criteria worden gehanteerd voor toekenning/afwijzing?
- Wordt er voldoende maatwerk geleverd?

Normen

- Besluitvorming over aanvragen gebeurt gefaseerd en op heldere/controleerbare gronden.
- Besluitvorming voldoet aan eisen van rechtmatigheid en is in overeenstemming met geformuleerde beleid.
- Er wordt voldoende rekening gehouden met de specifieke situaties van scholen.

Deelconclusies

- De besluitvorming over aanvragen in het kader van het jaarlijkse huisvestingsprogramma verloopt volgens de in de modelverordening vastgelegde procedure. Een groot deel van de voorzieningen komt echter niet voort uit dat programma, maar uit aparte plannen, de strategische huisvestingsplannen en de WOC-voorzieningenlijst³⁴. In de betreffende documenten wordt slechts zeer beperkt ingegaan op de afstemming tussen verschillende trajecten. Ook ontbreekt een integraal overzicht van de budgetten die hiermee gemoeid zijn. Dit heeft geleid tot problemen ten aanzien van de controleerbaarheid van de uitvoering. Het hoge aantal afwijzingen en de discussie hierover in het OOGO duiden op een gebrekkige communicatie tussen gemeente en scholen. Volgens de beleidsmedewerkers verlopen de toewijzingsprocedures wel veel soepeler dan voor de decentralisatie.
- Aangezien besluitvorming over reguliere aanvragen verloopt in overeenstemming met de verordening, die weer gebaseerd is op de modelverordening, is deze rechtmatig. Opvallend daarbij is wel het grote aantal aanvragen dat wordt afgewezen. Dit leidt regelmatig tot discussie met schoolbesturen over de interpretatie van de regels. De verordening biedt ook ruimte voor het opstellen van integrale plannen, zoals de strategische huisvestingsplannen, in overleg met de schoolbesturen. Gezien het eerder geconstateerde gebrek aan visie is moeilijk vast te stellen in hoeverre deze plannen in overeenstemming zijn met het geformuleerde beleid.
- De strategische huisvestingsplannen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de inbreng van schoolbesturen, waardoor er hierin veel aandacht is voor de specifieke situatie van scholen. Ten aanzien van de reguliere aanvragen geven de VO-besturen aan dat zij vinden dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met het argument dat medegebruik voor het VO ongewenst is.

Noot 34 Formeel zijn de voorzieningen uit de WOC-voorzieningenlijst opgenomen in het Investeringsplan.

3.4.6 Financiering

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Begin 1996 verwachtte de toenmalige wethouder een aanzienlijke extra financiële belasting van de gemeente, doordat in de uitkering aan gemeenten geen rekening zou worden gehouden met het groeikarakter van steden. Verwacht werd dat de gemeente er jaarlijks tot 0,6 miljoen euro op achteruit zou kunnen gaan. [6, p2]

In 1999 werd voor het eerst een specifieke meerjarenbegroting voor onderwijshuisvesting opgesteld, waarin op basis van de leerlingenprognoses een kostenraming voor de jaren 2000-2005 werd gegeven. Een dergelijke raming was er tot dan toe niet. In tabel 3.2 zijn de bedragen weergegeven die voor de genoemde jaren werden geraamd. Voor zover dit uit het dossier kan worden afgeleid is dit deze meerjarenbegroting in jaren na 1999 nooit geactualiseerd. Vanaf 2003 wordt binnen de gemeente Haarlemmermeer wel gewerkt met jaarlijkse programmabegrotingen, waarin de reserveringen voor onderwijshuisvesting zijn opgenomen. In tabel 3.2 zijn de geraamde kosten uit de meest recente programmabegroting weergegeven.

Afgezien van de meerjarenbegroting uit 1999 worden in de jaarverslagen en programmabegrotingen de kosten voor onderwijshuisvesting pas vanaf 2004 apart weergegeven. In de jaren 1999-2003 was sprake van een algemene post 'onderwijsvoorzieningenstructuur', die – zo blijkt uit het Jaarverslag 1999 – alle kosten voor de verschillende vormen van onderwijs en de post 'onderwijs algemeen beheer' omvatte³⁵. In de jaren 1997 en 1998 werden deze posten afzonderlijk weergegeven. In de onderstaande tabel is voor verschillende jaren de realisatie op deze post weergegeven (NB: hoewel deze post voor het grootste deel bestaat uit uitgaven voor onderwijshuisvesting, bevat deze ook andere uitgaven).

In de genoemde financiële documenten wordt geen onderscheid gemaakt tussen investerings- en exploitatiekosten. Investeringskosten betreffen de totale kosten die samenhangen met de oprichting of uitbreiding van onderwijsvoorzieningen tot het moment van ingebruikname. Exploitatiekosten zijn uitgaven die nodig zijn voor de financiering van de investeringslasten en van de instandhouding van een voorziening. Daarbij gaat het vooral om de jaarlijkse kapitaallasten (rente en afschrijving) en de onderhoudskosten. Op basis van de informatie in de programmabegrotingen en de investeringsplannen is het niet mogelijk om de genoemde budgetten uit te splitsen. In de jaarlijkse huisvestingsprogramma's wordt daarentegen wel aangegeven welke kosten te maken hebben met investeringen en welke met exploitatie.

Noot 35 Hiernaast zijn voor het beleidsveld onderwijs in alle jaren de posten 'onderwijskansenbeleid'/'onderwijsachterstanden', 'volwasseneneducatie', 'garantie openbaar onderwijs' en 'gemeenschappelijke uitgaven' in de begrotingen en jaarrekeningen terug te vinden.

Tabel 3.2 Meerjarenoverzicht onderwijshuisvesting 1999-2010 (x € 1.000)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I			6.090	6.294	6.551	8.093	9.861	10.585	12.019	12.666	13.010	12.621	12.538	13.225
II	7.130	7.117	7.780	12.418			9.255	7.648	9.554					
III	6.846	6.910	7.576	12.077		7.043	8.492	7.272	8.769					
IV	-284	-207	-204	-341			-763	-376	-785					
V	-4%	-3%	-3%	-3%			-8%	-5%	-8%					

- I. Meerjarenoverzicht Onderwijshuisvestingsvoorzieningen 1999-2005 (Totaal onderwijs) [17], vanaf 2004: Programmabegrotingen 2004, 2005, 2006, 2007 e.v. (huisvestingskosten onderwijs exclusief post gemeenschappelijke uitgaven) [48]
- II. Begrotingen volgens respectievelijke Jaarverslagen [117-122]
- III. Realisatie 'onderwijsvoorzieningenstructuur' (voor jaren tot 2003 samengesteld uit posten die hier volgens Jaarrekening 1999 toe werden gerekend). [117-122] Voor 2004 en 2005 gaat het alleen om de realisatie van de specifieke posten onderwijshuisvesting volgens Jaarverslag (2004) resp. Jaarrekening (2005) [122] (Ter vergelijking: in deze jaren was de realisatie op de posten die werden gerekend tot de post 'onderwijsvoorzieningenstructuur' 8.472 resp. 9.535) [121; 122]
- IV. Verschil tussen jaarlijkse begroting (II) en realisatie (III), -/- onderschrijding, +/- overschrijding.
- V. Verschil tussen jaarlijkse begroting (II) en realisatie (III), uitgedrukt als percentage van jaarlijkse begroting.

Zoals uit de tabel blijkt waren de feitelijke uitgaven voor de post 'onderwijsvoorzieningenstructuur' (of de posten die daaronder vallen) in alle jaren lager dan de begrotingen zoals die zijn opgenomen in de respectievelijke jaarverslagen. Hetzelfde gold in de jaren 2004 en 2005 voor de uitgaven voor onderwijshuisvesting. De verschillen lagen in de jaren 1997-2000 rond de 3% van het begrote budget en liepen later op naar 5 tot 8 %. Verschillen tussen begroting en feitelijke uitgaven worden in de jaarverslagen uitgebreid verantwoord. [117-122] Verder valt op dat de verschillen tussen de meerjarenbegrotingen en de realisaties veel groter zijn dan die tussen de begrotingen in de jaarverslagen en de realisaties; in de jaren 1999 en 2000 was sprake van aanzienlijke overschrijdingen, terwijl de jaren 2003-2005 aanzienlijk minder werd uitgegeven dan in de meerjarenbegroting voorzien.

Alleen voor de jaren 2004 en 2005 kan op basis van de beschikbare documenten berekend worden wat de uitgaven voor onderwijshuisvesting als zodanig zijn geweest. Deze bedragen zijn eveneens opgenomen in tabel 3.2. In de realisaties is geen effect waarneembaar van de verschuiving van onderhoudsbudgetten voor het VO van de gemeente naar de schoolbesturen (zie 2.1).

Uit een door de toenmalige wethouder in 2003 aan het college gepresenteerde analyse blijkt dat in de jaren 1999-2002 steeds een aanzienlijk deel van het begrote budget voor aanvragen volgens de verordening (dus via het jaarlijkse huisvestingsprogramma) niet werd uitgegeven, zoals te zien in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Begroting en besteding huisvestingsprogramma's plus spoedaanvragen

	Begroot	Besteed	Verschil
1999	1.554.609	640.796	913.812
2000	1.869.227	1.196.945	672.282
2001	1.784.500	728.504	1.055.996
2002	3.938.372	1.432.320	2.506.052

Uit het bij de analyse gevoegde overzicht per project blijkt echter dat een groot deel van de in een bepaald jaar niet-bestede middelen in het daarop volgende jaar of de daaropvolgende jaren wel zijn besteed. Deze bestedingen komen echter nergens in het algemene schema (zie tabel 3.3) terug.

Wanneer de cijfers in tabel 3.3 worden vergeleken met de gegevens in tabel 3.2 valt tevens te concluderen dat slechts een beperkt deel van het totale budget voor onderwijshuisvesting wordt toegekend via de reguliere jaarlijkse procedure. Het is opvallend dat in de genoemde analyse geen relatie wordt gelegd met bestedingen in het kader van de strategische huisvestingsplannen en de WOC-voorzieningenlijst.

De laatstgenoemde lijst omvat een groot deel van de uitgaven voor onderwijshuisvesting – namelijk die voor grootschalige nieuwbouwprojecten. Deze uitgaven zijn ook opgenomen in de hierboven besproken algemene begrotingen en jaarrekeningen. De WOC-voorzieningenlijst is breder dan onderwijs en heeft betrekking op alle maatschappelijke voorzieningen. In de onderstaande tabel 3.4 zijn voor een aantal jaren de investeringsbudgetten weergegeven. Dit is het totale budget dat in een bepaald jaar beschikbaar is voor het realiseren van de voorzieningen die zijn opgenomen in de lijst. Wanneer een voorziening wordt opgenomen stijgt het budget, wanneer een voorziening wordt gerealiseerd daalt dit. In de bestuurlijke rapportages die sinds 2003 door het college worden opgesteld wordt steeds per wijk een geactualiseerd budget vermeld, waarbij in procenten wordt aangegeven hoe dit verdeeld is over verschillende soorten voorzieningen (waarvan scholenbouw er één is). Uit de 4^e bestuurlijke rapportage van februari 2005 blijkt dat 36% van de investeringen bedoeld was voor het onderwijs. Verder wordt vermeld dat op dat moment voorzieningen ter waarde van 32% van het totale budget waren gerealiseerd. [123] Een jaar later was 80% van de projecten in uitvoering of afgerond. [79]

Tabel 3.4 Financieel overzicht WOC-voorzieningen 1997-2009

Document	Investeringsbudget	Jaartal
Nota WOC-voorzieningen 1997	€ 78,5 miljoen	1997
Herijking WOC-voorzieningen 2000	€ 153,2 miljoen	2000
IP 2004-2007	€ 250,1 miljoen	2003
IP 2005-2008	€ 238,1 miljoen	2004
IP 2006-2009	€ 208,0 miljoen	2005
6 ^e Bestuurlijke rapportage	€ 206,5 miljoen	2006

De gemeente Haarlemmermeer werkt niet met geormerkte budgetten of een subsidieplafond. Op het moment dat er wijzingen plaatsvinden in het beleid worden ook de financiële gevolgen daarvan aangegeven en worden de meerjarenbegrotingen aangepast of wordt – indien van toepassing – de gemeenteraad gevraagd extra kredieten ter beschikking te stellen.

Bevindingen uit de interviews

Volgens de huidige wethouder is er in het investeringsprogramma voor de Vinex-voorzieningen oorspronkelijk een bedrag van circa 240 miljoen geraamd. Volgens hem is er geen sprake van substantiële "onderuitputting" van dit bedrag. Wel kunnen bepaalde investeringen in de begroting doorge-

schoven worden omdat de bouw nog niet kan beginnen. De wethouder ziet het investeringsprogramma overigens niet alleen als budgetruimte maar ook als een opdracht van de raad aan het college om tijdig de gewenste voorzieningen te realiseren. [A]

Criteria

- Hoe worden in de praktijk financiële prioriteiten gesteld?
- Wordt er gewerkt met reserveringen of geormerkte budgetten?
- Is er sprake van onderuitputting en hoe wordt hier mee omgegaan?

Normen

- De financiële prioriteiten zijn in overeenstemming met het vastgestelde beleid.
- De gemeente heeft steeds overzicht over budgetten en bestedingen en maakt die ook inzichtelijk voor anderen (in het bijzonder de raad). Daarbij worden kosten voor onderhoud en investeringen nadrukkelijk onderscheiden.
- De voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld budgetten worden ook voor dit doel aangewend. Eventuele onderuitputting wordt door het college aan de raad verantwoord.

Deelconclusies

- Aangezien er door de gemeente geen duidelijke algemene beleidslijnen zijn uitgezet (zie 3.3.1) is het lastig om te bepalen of de financiële prioriteiten in lijn zijn met het vastgestelde beleid. Wel heeft de gemeente vanaf 2000 steeds veel nadruk gelegd op het realiseren van kwalitatief hoogstaande schoolgebouwen. Dit komt ook tot uitdrukking in de aanzienlijke omvang (zowel absoluut als in relatie tot de budgetten voor aanvragen in verband met het jaarlijkse huisvestingsprogramma) van het budget dat beschikbaar is voor het realiseren van de WOC-voorzieningen.
- In het algemeen geldt dat de financiële verantwoording van het onderwijshuisvestingsbeleid erg ondoorzichtig is. Pas vanaf 2004 worden de kosten voor onderwijshuisvesting apart weergegeven in begrotingen en jaarverslagen. Wel is er in 1999 een specifieke meerjarenbegroting voor onderwijshuisvesting gemaakt, maar die is daarna nooit meer geactualiseerd. De ondoorzichtigheid wordt vergroot door het feit dat gewerkt wordt met verschillende financieringsstromen (huisvestingsprogramma, strategische huisvestingsplannen, WOC-voorzieningenlijst). Op onderdelen worden in nota's wel steeds de financiële consequenties van beleidswijzigingen weergegeven. Een algemeen overzicht ten aanzien van de verhouding tussen investerings- en exploitatiekosten ontbreekt. In de jaarlijkse huisvestingsprogramma's wordt hier wel op ingegaan.
- In alle jaren zijn de uitgaven voor onderwijshuisvesting (in een deel van de jaren voor 'onderwijsvoorzieningenstructuur') lager dan begroot. Verschillen tussen begroting en realisatie worden in de jaarverslagen per project uitgebreid onderbouwd, het structurele karakter van de onderuitputting echter niet.

3.4.7 Monitoring

Bevindingen uit het dossieronderzoek

De uitvoering van de WOC-voorzieningenlijst wordt sinds 2003 via bestuurlijke voortgangsrapportages gemonitord. Hierin wordt bijgehouden in hoeverre geplande voorzieningen zijn gerealiseerd. In een notitie over het project brede school wordt aangegeven dat de resultaten van dit project op drie manieren gemonitord zullen worden: op basis van outputindicatoren, op basis van inputindicatoren en door deelname aan een landelijk evaluatie-/monitorproject van de VNG. In het wederhoor heeft het college aangegeven dat de gemeente ten aanzien van het brede schoolbeleid voornemens is de

inhoudelijke beleidsdoelen om te bouwen naar prestatieafspraken. De eerste monitoring hiervan staat gepland voor 2008. Ten aanzien van de strategische huisvestingsplannen is in het dossier geen informatie aangetroffen over monitoring.

In de jaarverslagen wordt op hoofdlijnen aangegeven welke voorzieningen in het betreffende jaar zijn gerealiseerd. Daarbij gaat het met name om nieuwbouwprojecten en nieuw beleid (brede school). In het dossier is geen specifieke monitoring van de huisvestingsprogramma's aangetroffen.

Bevindingen uit de interviews

In de interviews in de monitoring van het beleid niet aan de orde geweest.

Criteria

- Op welke wijze monitort de gemeente het gevoerde beleid?

Normen

- Gemeente heeft inzicht in ontwikkeling van kosten en verdeling hiervan over verschillende posten en heeft dit vastgelegd.

Deelconclusies

- In de jaarverslagen is sprake van een beperkte vorm van monitoring. Per jaar wordt aangegeven welke voorzieningen zijn gerealiseerd. Hierbij wordt echter niet of nauwelijks ingegaan op inhoudelijke doelstellingen. Aangezien de verantwoording zich concentreert op nieuwbouwprojecten en nieuw beleid kan dit niet worden gezien als een monitoring van de reguliere huisvestingsprogramma's. Ook anderszins ontbreekt een monitoring daarvan. De bestuurlijke voortgangsrapportages met betrekking tot de WOC-voorzieningen vormen een adequate monitor ten aanzien van de voortgang van bouwprocessen, maar ook deze besteden nauwelijks aandacht aan inhoudelijke doelen. Ten aanzien van het brede schoolbeleid heeft de gemeente een monitoring aangekondigd die wel uitgaat van dergelijke achterliggende doelstellingen.

3.5 Beleidsevaluatie

Bevindingen uit het dossieronderzoek

Zoals in 1996 afgesproken heeft in 1999 een evaluatie van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid plaatsgevonden. [37, p3] De toenmalige bestuursdienst (afdeling O&S) heeft deze evaluatie in november 1999 uitgevoerd op basis van een schriftelijke enquête onder alle schoolbesturen. De belangrijkste conclusies betroffen:

- Het verbeteren van de verordening als toewijzingsinstrument voor voorzieningen, met name de kwaliteit van de leerlingenprognoses, het minder stringent toepassen van de 10% norm, de termijn van 20 jaar voor permanente huisvesting en het medegebruik in het voortgezet onderwijs.
- Het versterken van een meer integraal en lange termijn beleid, met name gericht op het planmatig onderhoud en de problematiek van snel groeiende scholen.
- Het verbeteren van de communicatie tussen gemeente en schoolbesturen, met name het verbeteren van de bereikbaarheid, het tijdig sturen van berichten en het vaker mondeling in plaats van schriftelijk communiceren.

- Het verbeteren van het functioneren van de toenmalige sector Onderwijs en Educatie, met name het beter volgen van op landelijke ontwikkelingen en het inzicht verkrijgen in het (groot) onderhoud van de schoolgebouwen op lange termijn.

De besturen zijn nauw betrokken geweest bij de opzet van deze evaluatie; zo is de vragenlijst vooraf besproken in het bestuurlijk overleg. [33, p1-2] Het college heeft op de uitkomsten gereageerd [18] en dit heeft op diverse onderdelen geleid tot aanpassingen.

Naar aanleiding van raadsvragen over de kwaliteit van leerlingenprognoses is hiervan in 2004 een aparte analyse gemaakt. Uit een vergelijking van eerdere prognoses met de realiteit is gebleken dat de leerlingenprognoses op wijkniveau redelijk betrouwbaar zijn, maar dat er per school aanzienlijke afwijkingen optreden. Dit heeft vooral te maken met de vrije schoolkeuze door ouders en de snel wisselende populariteit van bepaalde scholen door niet te voorziene omstandigheden. De beleidskeuze voor het bouwen van brede scholen en de toepassing van schoolwoningen hebben de flexibiliteit van de toewijzing van onderwijshuisvesting en daarmee de mogelijkheden om in te spelen op veranderende leerlingstromen sterk verbeterd. Daarnaast worden de leerlingenprognoses sinds kort met de schoolbesturen besproken in het bijzijn van het uitvoerend bedrijf Pronexus, hetgeen een eenduidige interpretatie van deze cijfers in de huisvestingsaanvragen volgens alle betrokkenen bevordert (zie ook 3.2.2)

De bovengenoemde evaluaties betreffen een deel van de instrumenten van het onderwijshuisvestingsbeleid, namelijk de verordening en de leerlingenprognose. In de Programmabegrotingen 2007-2010 wordt melding gemaakt van jaarlijkse monitoring van vraag en aanbod op het gebied van onderwijshuisvesting. Daarnaast worden in bestuurlijke rapportages en notities her en der cijfers genoemd, waarvan de herkomst niet altijd even goed te achterhalen is. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen heeft er in de afgelopen 10 jaar nooit een integrale beleidsevaluatie plaatsgevonden van de resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Bevindingen uit de interviews

Voor zover het onderwijshuisvestingsbeleid geëvalueerd is, had dit betrekking op de uitvoering hiervan. De gemeente heeft nooit systematisch de resultaten van het beleid in kaart gebracht. Veel van de geïnterviewden spraken zich hier echter wel over uit. Hieronder is een overzicht gegeven van hun oordelen.

In het algemeen zorgt de gemeente Haarlemmermeer volgens de beleidsmedewerkers voor goede onderwijshuisvesting. De strategische huisvestingsplannen hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. [E] Volgens oudwethouder Spijkers is vooral de kwaliteit van de nieuwbouw relatief hoog. Er is door de raad dan ook extra geld voor beschikbaar gesteld. Van de bestaande scholen is de kwaliteit wisselend. Om te voorkomen dat er een groot kwaliteitsverschil tussen de nieuwbouw en de oudbouw ontstond is er ook extra geld gestoken in de bestaande onderwijshuisvesting. [D]

Ook de projectadviseur en de directeur van de voormalige dienst WOC roemen de resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid. Als gekeken wordt

naar de gebouwen die gerealiseerd zijn – in het bijzonder die in de Vinex-wijken – dan mag de gemeente Haarlemmermeer daar trots op zijn, aldus de projectadviseur, die zelf ook betrokken was bij de ontwikkeling van deze gebouwen. Die geven veel ruimte aan onderwijsvernieuwing, kinderopvang, naschoolse opvang en peuterspeelzaalwerk, zo stelt hij. In het bijzonder de hoogte van het beschikbare budget vindt hij uitzonderlijk, in vergelijking met andere gemeenten. Daarnaast is er veel geld beschikbaar voor naschoolse activiteiten, die niet alleen gericht zijn op de kinderen van de school, maar op alle kinderen uit de buurt. Met de ontwikkeling van de scholen in de Vinex-wijken vervult Haarlemmermeer volgens hem een voorbeeldfunctie. [G] De directeur wijst op de brede scholen die in mooie, multifunctionele gebouwen zijn gerealiseerd. Veelzeggend is in dit verband de toekenning van de Nationale Scholenbouwprijs 2004 aan de Braamboschool in Hoofddorp [F]

De PO-besturen zijn juist minder tevreden over de projecten in de Vinex-wijken. Dit heeft er vooral mee te maken dat het bouwheerschap voor multifunctionele gebouwen bij het PMB van de gemeente kwam te liggen. De financiële verantwoording blijft hierdoor voor de schoolbesturen zeer ondoorzichtig. Bovendien laat de oplevering van de gebouwen lang op zich wachten: enkele scholen zijn al 7 jaar geleden gebouwd en inmiddels in gebruik genomen, maar nog steeds heeft geen oplevering plaatsgevonden. [K] Oud-wethouder Görtemöller kan zich de kritiek van schoolbesturen op de oplevering van de scholen in Vinex-wijken wel voorstellen. Zo bleek de nieuwbouw in Getsewoud na verloop van tijd niet aangesloten te zijn op het riool met alle gevolgen van dien. Afgezien daarvan biedt het bouwen van multifunctionele gebouwen volgens hem wel grote voordelen. [C]

Criteria

- Welke afspraken zijn er gemaakt over evaluatie?
- In hoeverre wordt het beleid bijgesteld?

Normen

- De gemeente maakt zichzelf controleerbaar door vastgestelde afspraken over expliciete evaluatie.
- Het beleid wordt bijgesteld op basis van evaluatie, periodieke toetsing van de uitkomsten van het beleid aan de gestelde doelen en praktijkervaringen.

Deelconclusies

- De twee evaluaties die zijn gehouden hadden alleen betrekking op (aspecten van) de uitvoering van het beleid, te weten de verordening en de leerlingprognoses. Er is echter geen sprake van systematische periodieke evaluatie van het beleid of een evaluatie van de opbrengsten van dit beleid. Ook in verband met strategische huisvestingsplannen zijn geen afspraken gemaakt over evaluatie. Hierdoor is het niet mogelijk om objectief vast te stellen of de gemeente haar doelstellingen heeft bereikt, laat staan of dit ook via een doelmatige inzet van middelen is gerealiseerd.
- De bovengenoemde evaluaties (van 1999 en 2004) hebben geleid tot wijzigingen en discussies over andere gewenste beleidswijzigingen. De betrokkenen binnen de gemeente zijn zeer tevreden met de resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid. In het bijzonder de nieuwbouw in de Vinex-wijken wordt geroemd. Zij zien dit als een effect van de ruime investeringen van de gemeente. De schoolbesturen zijn iets kritischer, niet zozeer over de gerealiseerde gebouwen, maar wel over het bouwproces in de Vinex-wijken.

4 Conclusies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies weergegeven met betrekking tot de onderzoeksvragen, zoals die door de Rekenkamercommissie zijn vastgesteld (hoofdstuk 1). Daarbij worden de lessen en uitkomsten van landelijk onderzoek en de vergelijking van Haarlemmermeer met enkele andere groeigemeenten betrokken (hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk stoelt echter met name op de uitgebreide feitenreconstructie aan de hand van dossieronderzoek en interviews met betrokken ambtenaren, (voormalige) wethouders en vertegenwoordigers van de PO- en VO-schoolbesturen (hoofdstuk 3).

Aangezien de aanleiding voor deze beleidsevaluatie van het onderwijshuisvestingsbeleid door de Rekenkamercommissie is gelegen in de gang van zaken rond de Plesmanschool is hieraan een afsluitende paragraaf gewijd. Daarbij dient in aanmerking genomen te worden dat deze casus niet de kern van het uitgevoerde onderzoek is en dat er ten tijde van dit onderzoek ook nog geen zicht op een concrete oplossing voor de problemen rond de nieuwbouw van schoollokalen is.

4.2 Conclusies met betrekking tot de onderzoeksvragen

1 Voldoet het onderwijshuisvestingsbeleid c.q. de lokale verordening aan de wettelijke verantwoordelijkheden en sluit dit aan bij actuele onderwijskundige ontwikkelingen?

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de lokale verordening in grote lijnen is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Wijzigingen in wet- en regelgeving worden doorgegeven aan de schoolbesturen (o.a. via OCW-circulaires) en aan de gemeentebesturen (o.a. via VNG-brieven), vervolgens in het OOGO besproken en in de raad vastgesteld. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen zijn deze wijzigingen altijd in de raad aan de orde gesteld en in de vigerende verordening verwerkt. Dat geldt eveneens voor de lokale beleidskeuzes die in de gemeenteraad zijn vastgesteld. Overigens is het niet verplicht om het lokale maatwerk integraal in de verordening op te nemen. De verordening dient de wettelijke regelingen en afspraken die voor alle schoolbesturen gelden eenduidig vast te leggen.

Het staat de gemeente vrij om in overleg met schoolbesturen tot specifieke invulling van het onderwijshuisvestingsbeleid te komen. Landelijke ontwikkelingen en 'best practices' kunnen daarbij als referentiekader en inspiratiebron dienen. De ontwikkeling van brede scholen en het toepassen van schoolwoningen hebben zich op deze manier snel over het land verspreid en worden ook in Haarlemmermeer toegepast. Landelijke ontwikkelingen zijn voor zover relevant aan de orde gesteld in de gemeentelijke beleidsstukken en besluitvorming. Verderop komen wij nog terug op de wijze waarop dit verwerkt is in een bestuurlijke visie op onderwijs en onderwijshuisvesting.

2 *Wat zijn de voorwaarden voor een goed onderwijshuisvestingsbeleid in een gemeente als de Haarlemmermeer en in hoeverre wordt daaraan voldaan?*

In de OCW-brochure over het succesvol realiseren van onderwijshuisvesting wordt een aantal best-practices beschreven voor het beleid met betrekking tot het voortgezet onderwijs. De meeste van deze lessen zijn echter ook van toepassing op andere onderwijstypen. In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste voorwaarden weergegeven, te weten:

- a) **Ambitie/bevlogenheid van bestuurders**
De vier wethouders die sinds 1997 de onderwijsportefeuille hebben behartigd geven zelf aan het onderwijs als een belangrijk beleidsterrein te beschouwen. Uit de interviews met (voormalig) wethouders en schoolbesturen komt ook de ambitie naar voren om de onderwijshuisvesting in Haarlemmermeer op een kwalitatief hoog niveau te brengen dan wel te houden. De indruk die uit het gehele dossier naar voren komt is dat de bestuurlijke aandacht vooral door de (politieke) actualiteit is gedomineerd.
- b) **Gezamenlijk ontwikkelen en uitdragen van een raadsvisie**
Op meerdere plaatsen in het feitenonderzoek komt naar voren dat het in Haarlemmermeer tot nog toe heeft ontbroken aan een overkoepelende raadsvisie op het onderwijs die in samenspraak met de schoolbesturen is ontwikkeld. In een dergelijke raadsvisie dient de gemeenteraad de inhoudelijke en bestuurlijke kaders aan te geven voor de beleidsontwikkeling en –uitvoering. Vervolgens dient het College in een beleidsplan concrete maatregelen uit te werken en aan te geven welke prestaties tegen welke kosten worden geleverd. Met name de VO-besturen geven duidelijk aan een overkoepelende visie bij de gemeente te missen. Het is in dit onderzoek evenmin gebleken dat de VO-besturen hiertoe zelf initiatief hebben genomen of dit gebrek bij de gemeente hebben aangekaart.
- c) **Partnerschap tussen gemeente en schoolbesturen**
De relatie van de gemeente met de PO-besturen is fundamenteel anders dan met de VO-besturen. De VO-besturen hebben een veel grotere eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijshuisvesting en hier is dus een gelijkwaardig partnerschap meer op zijn plaats dan bij het primair onderwijs. Dit maakt het eens te meer zinvol om een apart bestuurlijk overleg tussen VO-besturen en gemeente in te stellen en dit niet gezamenlijk met de PO-besturen te laten plaatsvinden, zoals thans via het OOGO nog steeds het geval is. De wethouder heeft aangegeven de invulling en de frequentie van het bestuurlijk overleg te willen herzien en dit is inmiddels ook zo vastgelegd.
- d) **Rollen duidelijk definiëren en bewaken**
In de verordening zijn de rollen van de gemeente en van de scholen vastgelegd en ook in de strategische huisvestingsplannen komt dit aan de orde. In de praktijk zijn hier toch knelpunten ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van het bouwheerschap rond de brede scholen in de Vinex-wijken en het afzien van gemeentelijke deelname aan een stuurgroep ten aanzien van het bouwproces van een VO-school. Zowel de VO- als de PO-besturen uiten forse kritiek op de rol van de gemeente in deze bouwprocessen. In de praktijk blijkt het lastig te zijn om in de verschillende fa-

sen van het beleidsproces de rollen van gemeente en schoolbestuur helder te houden en hier ook consequent naar te handelen. Eens te meer omdat de rollen in de verschillende beleidsfasen ook veranderen. Zo moet de gemeente het voortouw nemen in de fase van beleidsontwikkeling en van beleidsevaluatie (regietaak) en ligt het initiatief voor de uitwerking van concrete huisvestingsplannen bij de schoolbesturen (uitvoeringstaak).

e) Budgetten oormerken en in samenhang bezien

Hoewel het oormerken van budgetten in de OCW-brochure als succesfactor wordt genoemd, blijken de meeste gemeenten hier juist bewust van af te zien (zie 2.2 en 2.4). Het argument is veelal dat de gemeente een wettelijke verplichting heeft om voor passende onderwijshuisvesting te zorgen ongeacht de financiële consequenties die dit met zich meebrengt. Zo wordt hier in Haarlemmermeer ook tegenaan gekeken.

De afstemming betreft vooral de financiële samenhang tussen investeringsbudgetten van de gemeente en onderhoudsbudgetten van de schoolbesturen. Er zijn enkele voorbeelden in Haarlemmermeer waar scholen een eigen bijdrage leveren aan investeringen in onderwijshuisvesting door de gemeente (zie Programmabegroting 2006). Deze samenhang tussen investeringsbedragen is echter niet gebaseerd op een visie- of beleidsdocument en wordt evenmin op een inzichtelijke wijze gepresenteerd of verantwoord.

Naast deze succesfactoren uit de OCW-brochure zijn er in het normenkader aanvullend ook nog enkele andere voorwaarden genoemd, waarop hier nader wordt ingegaan:

f) Integraal beleid

Voortvloeiend uit de sterke bevolkingsaanwas is in Haarlemmermeer besloten om de investeringen in de huisvesting van maatschappelijke voorzieningen onder te brengen in een WOC-voorzieningenoverzicht. Behalve dat dit een overzicht geeft van het gemeentelijk investeringsprogramma, vormt dit ook een stimulans vormen voor een integraal voorzieningenbeleid. Op programmaniveau komt dit bijvoorbeeld tot uiting in de ontwikkeling van brede scholen of het realiseren van multifunctionele sportzalen in plaats van monofunctionele gymnastieklokalen. Naar onze indruk is de samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen moeizaam van de grond gekomen. Zowel uit het dossieronderzoek als tijdens de interviews is kritiek geuit op de wijze waarop verschillende diensten/afdelingen met elkaar hebben samengewerkt bij de realisatie van onderwijsvoorzieningen. Het doorvoeren van een methode van integraal werken en plannen vereist ook een cultuurverandering en een duidelijke sturing vanuit bestuur en management.

g) Lange termijn beleid

In de gemeentelijke meerjarenbegroting en het investeringsprogramma is het financiële beleid voor onderwijshuisvesting over meerdere jaren vastgelegd. In ruimtelijke termen is dit echter veel minder het geval geweest. Het voorbeeld waar een nieuwe wijk zonder onderwijsfaciliteiten werd gepland is in dit opzicht veelzeggend. Ook heeft het ontbroken aan een integrale visie op de toekomstige ruimtebehoefte van onderwijsvoorzieningen. Zonder dit soort planologische reserveringen in een sterk groeiende gemeente bestaat het risico dat nieuwgebouwde scholen zoals het Haarlemmermeer Lyceum in de knel komen bij toekomstige uitbreidingen.

Overigens kan ook het schoolbestuur zich dit knelpunt aanrekenen, aangezien ten tijde van de nieuwbouw het idee van grote mammoetscholen werd verworpen. Hierop had in een eerder stadium geanticipeerd moeten worden door het opstellen van een alternatief groeiscenario en een ruimtereservering voor de onderwijshuisvesting op langere termijn.

h) Maatwerk

Een belangrijke doelstelling van de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting van rijk naar gemeenten is gelegen in de betere mogelijkheden voor lokaal maatwerk. In dit opzicht is de decentralisatie volgens de betrokkenen succesvol te noemen. Veel beter dan vroeger het geval was kunnen budgetten voor verschillende voorzieningen worden samengevoegd, zoals bij de bouw van een sporthal in plaats van aparte gymnastieklokalen of de koppeling van een school met een bibliotheek in hetzelfde gebouw. Daarnaast heeft de gemeente aan de PO-besturen grote vrijheid toegekend bij de besteding van bijvoorbeeld de financiering van 10% extra vloeroppervlak in het kader van onderwijsvernieuwing in de bestaande bouw. Gezien de beperkte kaderstelling vanuit de gemeenteraad en de problemen in de beleidsuitvoering is het twijfelachtig of de gemeente alle beschikbare mogelijkheden voor lokaal maatwerk ook ten volle heeft benut.

i) Regionale afstemming

Door de schaalvergroting in het onderwijs en de grotere afstanden die ouders bereid zijn te overbruggen om hun kinderen naar de school van hun keuze te brengen, wordt regionale afstemming steeds belangrijker. In Zuid-Holland hebben diverse gemeenten en onderwijsbesturen gezamenlijk een regionaal huisvestingsarrangement opgesteld. In Haarlemmermeer is dit punt duidelijk nog onderbelicht gebleven. In het dossier en in de interviews is regionale afstemming alleen naar voren gekomen in gevallen waarbij een actueel probleem in de huisvesting ontstond, bijvoorbeeld bij het verplaatsen van een praktijkschool van Haarlemmermeer naar Uithoorn en bij de problemen van de Plesmanschool door o.a. een grote instroom van leerlingen uit Amsterdam. Regionale visievorming en samenwerking op het gebied van onderwijshuisvesting is tot nog toe nauwelijks van de grond gekomen.

j) SMART-geformuleerde doelstellingen

In de verordening is precies aangegeven aan welke normen voldaan moet worden bij veranderingen in de onderwijshuisvesting. Het gaat dan bijvoorbeeld om normen als het aantal jaren huisvestingsbehoefte, het aantal leerlingen, m² vloeroppervlak, de stichtingskosten per m² etc. Veel minder concreet zijn de beleidsdoelen geformuleerd als het bijvoorbeeld gaat om aantal leerlingen dat in andere gemeenten naar school gaat, de discussie rond zwarte-witte-scholen en het aantal leerlingen dat in tijdelijke onderwijsgebouwen gehuisvest is. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen of het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Weliswaar zijn in het dossier aanzetten te vinden om tot meetbare criteria te komen, maar op dit punt moet de gemeente nog een forse inspanning leveren.

3 Is de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid conform de uitgangspunten en doelstellingen van het geformuleerde beleid?

Uit het onderzoek blijkt dat er door de gemeente geen overkoepelende beleidsdoelstelling is vastgesteld, die gebaseerd is op een integrale visie van de gemeenteraad op onderwijshuisvesting. Wel zijn er in de loop van de tijd door het College verschillende doelstellingen en kwalitatieve uitgangspunten omschreven die niet zozeer op het toekomstig beleid maar vooral op de uitvoeringspraktijk zijn gericht. In de investeringsprogramma's wordt de doelstelling van het onderwijshuisvestingsbeleid omschreven als het bieden van voldoende onderwijsfaciliteiten voor de leerlingen en het op peil houden van de kwaliteit van gebouwen. Deze doelstelling is echter niet meetbaar gemaakt (SMART) en hierdoor kan niet goed geëvalueerd worden in hoeverre de doelstelling is bereikt. Uit de dossieranalyse komt naar voren dat de leegstand van schoolgebouwen minimaal is en dat er nauwelijks sprake is van achterstallig onderhoud van schoolgebouwen. De bevolkingsaanwas en de politieke bereidheid om extra te investeren in de onderwijshuisvesting vormen hiervoor belangrijke verklarende factoren. Daarnaast heeft de gemeente de leegstand actief bestreden door het invoeren van verwijsgebieden en door het toepassen van schoolwoningen. Volgens de schoolbesturen is de gemeente echter te voorzichtig geweest met de raming van de huisvestingsbehoefte in de nieuwbouwwijken. Hierdoor moesten in de praktijk al snel weer lokalen bijgebouwd worden.

Tijdens de interviews met (voormalige) wethouders en schoolbesturen blijkt dat er over het algemeen tevredenheid bestaat over de resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid. Hierbij wordt onder andere gewezen op de kwaliteit van de nieuwbouw, de multifunctionaliteit van de brede scholen en de flexibiliteit van de schoolwoningen. Dit dient echter niet te verhullen dat er in de procesgang allerlei uitvoeringsproblemen worden gesignaleerd die een resultaatgerichte en efficiënte werkwijze in de weg staan of hebben gestaan. Bij de beantwoording van de voorgaande onderzoeksvraag zijn deze aspecten al uitgebreid aan de orde gekomen. Samenvattend gaat het om de volgende punten:

- Het ontbreken van een integrale raadvisie op onderwijshuisvesting die kaderstellend is voor beleidsontwikkeling en –uitvoering door het College.
- Het onvoldoende bewaken van de verschillende rollen die gemeente en schoolbesturen ieder spelen op het terrein van onderwijshuisvesting.
- Het gebrek aan regionale afstemming en samenwerking met de omliggende gemeenten inzake onderwijshuisvestingsbeleid.
- Het versnipperd en onvoldoende inzichtelijk verantwoord worden van de beleidskeuzes, de resultaten en de financiën voor onderwijshuisvesting (zie ook bij vraag 4).
- De verkokering binnen de ambtelijke organisatie, waardoor integraal en toekomstgericht beleid moeizaam van de grond komt.
- Het ontbreken van een systematiek van beleidsmonitoring en evaluatie, waardoor periodiek de procesgang en de resultaten van het beleid worden getoetst (en daarna verbeterd).

4 Op welke wijze vindt monitoring en evaluatie plaats van de uitvoering en resultaten van het beleid en is de gemeente voldoende in staat (geweest) op basis hiervan het beleid aan te passen of bij te sturen?

Uit het onderzoek blijkt dat onderdelen van het onderwijshuisvestingsbeleid in 1999 en 2004 zijn geëvalueerd, maar dat er geen sprake is geweest van een integrale beleidsevaluatie dan wel initiatieven hiertoe door het gemeentebestuur. Voor zover van toepassing heeft bijsturing van het huisvestingsbeleid met name plaatsgevonden naar aanleiding van overleg met de schoolbesturen en discussies in de gemeenteraad. Een aantal zaken is daarbij onderbelicht gebleven of heeft lange tijd in beslag genomen, zoals het terugbrengen van de periode voor semi-permanente huisvesting, terwijl Haarlemmermeer in die periode sterk gegroeid is en de leegstand volgens de gemeente vrijwel is verdwenen. Er is nauwelijks aandacht geweest voor de gevolgen dit mogelijk heeft (gehad) voor de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen en voor de financiën van de gemeente. Door een nauwkeurige monitoring en evaluatie van het beleid kunnen dergelijke afwegingen beter plaatsvinden op basis van controleerbare gegevens.

In het planning&control-systeem is in de afgelopen jaren wel een aanzet tot versterking van de financiële verantwoording te zien, maar een beleidsinhoudelijke verantwoording en financieel overzicht ontbreekt grotendeels. Er is geen duidelijke koppeling tussen de verschillende financiële investeringsbudgetten (WOC-voorzieningen, kwaliteitsimpuls SHP en planmatig onderhoud) en de afwijkingen tussen begroting en realisatie zijn onvoldoende inzichtelijk. Hierdoor is het voor de gemeenteraad nauwelijks mogelijk om een helder overzicht te krijgen van de voor onderwijshuisvesting beschikbaar gestelde middelen en de wijze waarop deze middelen daadwerkelijk zijn aangewend.

5 In hoeverre en op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

In dit rapport is op diverse plaatsen aangegeven dat een overkoepelende raadsvisie ten aanzien van onderwijshuisvesting in Haarlemmermeer ontbreekt. Terugkijkend is het begrijpelijk dat bij de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting in 1997 prioriteit is gegeven aan het vaststellen van de verordening en het inrichten van de administratieve organisatie. In deze periode zijn belangrijke zaken als de verwijsgebieden en de normen voor onderwijshuisvesting met de gemeenteraad bediscussieerd.

Ons inziens is het een gemiste kans geweest om de discussie met de gemeenteraad en de schoolbesturen over de strategische huisvestingsplannen niet op te schalen naar het visieniveau, maar deze vooral te laten domineren door het oplossen van concrete huisvestingsopgaven. Voor zover dit uit de raadsstukken te herleiden valt hebben de gemeenteraad maar ook de schoolbesturen deze unieke kans laten lopen om tot een bredere en gezamenlijke visie te komen. Een tweede kans hiervoor was de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur, waardoor de besluitvorming nadrukkelijker bij het College is komen te liggen en de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol moest gaan invullen. Bestuurstechnisch heeft dit zijn beslag gekregen in de gewijzigde verordening. Beleidsinhoudelijk heb-

ben wij in het dossier geen informatie gevonden over de wijze waarop de gemeenteraad zijn nieuwe rol sindsdien concreet heeft ingevuld met betrekking tot de onderwijshuisvesting in Haarlemmermeer. Tegen de achtergrond van de aanzienlijke investeringen van de gemeente in de onderwijshuisvesting is het op zijn minst opvallend te noemen dat de visievorming en kaderstelling rond onderwijshuisvesting tot nog toe geen bredere invulling heeft gekregen in de gemeenteraad.

De controlerende rol van de gemeenteraad vindt plaats naar aanleiding van de bestuurlijke voortgangsrapportages, programmabegrotingen en raadsvragen. Het ontbreekt in de verantwoording aan een financieel totaaloverzicht en aan een koppeling naar de resultaten, waardoor voor de raad de doelmatigheid van de inzet van middelen onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt.

4.3 Conclusies ten aanzien van de casus Plesmanschool

De discussie over de huisvesting van de Plesmanschool speelt sinds 2001 toen het schoolbestuur ASKO een aanvraag indiende voor het vervangen van zes noodlokalen door zes permanente lokalen. Vanuit de buurt was er direct veel protest tegen deze wijziging met name door de verkeersoverlast van auto's waarmee ouders hun kinderen naar school brengen. Daarbij speelde mee dat een aanzienlijk deel van de leerlingen uit Amsterdam afkomstig is. Een uitgebreide reconstructie van de gang van zaken rond de Plesmanschool is te vinden in paragraaf 3.1.

In deze casus spelen veel verschillende factoren door elkaar heen, die verdragend hebben gewerkt en de aanleiding hebben gevormd voor de huidige patstelling: de afstemming met stadsdeel Osdorp over de leerlingenprognoses, de verkeersoverlast van halende en brengende ouders en de communicatie met de buurt over wijziging van de huisvestingssituatie. Ook het schoolbestuur heeft zich hierin hard opgesteld. Uiteindelijk heeft deze affaire geleid tot het gedwongen aftreden van de toenmalige wethouder. Hoewel de huidige wethouder aangeeft dat dit dossier wat hem betreft nu gesloten is (er is volgens hem immers geld en toestemming om te gaan bouwen) heeft het schoolbestuur daarmee nog geen nieuwe bouwvergunning. De vergunning voor de bestaande noodlokalen verloopt en het schoolbestuur zou deze lokalen derhalve moeten verwijderen. In dat geval zouden er niet meer voldoende lokalen zijn om alle leerlingen van de Plesmanschool onder te brengen.

Aangezien het door de gemeente aangespannen hoger beroep tegen de vernietiging van de bouwvergunning aan de school is komen te vervallen zal het schoolbestuur een nieuw bouwplan moeten indienen dat past binnen het bestemmingsplan. Volgens het schoolbestuur zal het laatste echter niet eenvoudig te realiseren zijn.

Tegen de achtergrond van het uitgevoerde onderzoek is de vraag in hoeverre de situatie rond de Plesmanschool exemplarisch is voor het onderwijs-huisvestingsbeleid in Haarlemmermeer. Deze casus vertoont ontegenzeggelijk een aantal knelpunten, die elders in deze rapportage ook al aan de orde zijn gekomen. De stelling dat de problematische situatie rond de Plesmanschool met ander beleid voorkomen had kunnen worden, kan echter moeilijk hardgemaakt worden. De gang van zaken rond de Plesmanschool is in sterke

mate beïnvloed door de specifieke kenmerken van de situatie, waaronder het feit dat de school veel Amsterdamse leerlingen kende, de problemen met het autoverkeer ter plaatse en de historisch gegroeide spanningen tussen gemeente, de school en de omwonenden. In die zin is de kans op herhaling elders in Haarlemmermeer relatief klein. Aan de andere kant vertoont het gemeentelijk beleid wel degelijk serieuze gebreken, zoals problemen met de leerlingprognoses, slechte interne samenwerking, tekort aan beleids-capaciteit en gebrek aan een richtinggevende raadsvisie. Er is weliswaar geen direct verband te leggen tussen deze beleidsmatige knelpunten en de situatie rond de Plesmanschool, maar het valt ook niet uit te sluiten dat er sneller een oplossing was gevonden als deze knelpunten er niet waren geweest.

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst geraadpleegde documenten

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de in dit onderzoek geraadpleegde documenten. (NB: Om praktische redenen is de lijst niet volledig doorgenummerd en ontbreken enkele nummers.)

Documenten waarvan wij een kopie in bezit hebben

- [1] 'Onderwijshuisvestingsbeleid, uitgangspunten en criteria' bijlage bij nota B&W, september 1996.
- [3] Scholenboekje, 1996
- [4] Brief Vereniging voor Christelijk Nat. Schoolonderwijs aan Gemeente Haarlemmermeer over Scholenboekje, 22 oktober 1996.
- [5] Brief Gemeente Haarlemmermeer aan schoolbesturen over Scholenboekje, 11 oktober 1996.
- [6] Nota aan B&W 'Decentralisatie onderwijshuisvesting', 18 januari 1996.
- [7] Nota aan B&W 'Uitgangspunten onderwijshuisvesting', 6 juni 1996.
- [8] Nota aan B&W 'Onderwijshuisvestingsbeleid', 11 september 1996.
- [9] 'Uitwerking fase b van het plan van aanpak voor het voortgezet onderwijs', bijlage bij brief aan schoolbesturen over opstellen SHP-VO, 2 september 1998.
- [10] Plan van aanpak opstellen SHP-VO, stuk voor overleg met scholen, mei 1998.
- [11] Offerte ICS voor ondersteuning bij opstellen SHP-VO, 10 maart 1998.
- [12] 'Strategisch huisvestingsplan voortgezet onderwijs in de gemeente Haarlemmermeer', zonder datum (waarschijnlijk half 2000).
- [13] 'Afspraken gemaakt tijdens polderoverleg 4 maart in Solyvius College', zonder jaartal (waarschijnlijk 1998).
- [14] Nota aan B&W 'Raadsvoorstel tot vaststelling van Strategisch Huisvestingsplan Voortgezet onderwijs (...)', 15 juni 2000.
- [15] Brief gemeente Haarlemmermeer aan rectoren VO-scholen over concept SHP-VO, 7 januari 2000.
- [16] Raadsvoorstel m.b.t. vaststellen SHP-VO, 4 juli 2000.
- [17] Nota aan B&W 'Meerjarenoverzicht huisvesting', 22 maart 1999.
- [18] Nota aan B&W 'Evaluatie verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlemmermeer', 26 april 2000.
- [19] 'Strategisch Huisvestingsplan Primair Onderwijs Haarlemmermeer', juli 2002 (hoofdstuk 6 aangepast april 2004).
- [20] Nota aan B&W 'Strategisch huisvestingsplan primair onderwijs Haarlemmermeer', 12 juni 2002.
- [21] Brief gemeente Haarlemmermeer aan schoolbesturen PO over SHP-PO, 15 maart 2001.
- [22] Raadsvoorstel 2003/178 'tot de beschikbaarstelling van de benodigde kredieten ten behoeve van de uitvoering van het Strategisch huisvestingsplan primair onderwijs', 1 april 2003 (voor raadsvergadering 15 mei 2003).
- [23] Brief gemeente Haarlemmermeer aan schoolbesturen PO over 'Vervangen ondergronden speeltoestellen' (uitwerking SHP-PO), 11 juni 2003.
- [24] Brief gemeente Haarlemmermeer aan schoolbesturen PO over 'Uitvoering Strategisch huisvestingsplan primair onderwijs', 20 februari 2003.
- [25] Brief gemeente Haarlemmermeer aan bestuur SOPOH over 'Uitvoering SHP', 7 juli 2003.

- [26] 'Plan van uitvoering Kwaliteitsimpuls (10%) Strategisch Huisvestingsplan Primair Onderwijs Gemeente Haarlemmermeer', 28 mei 2003.
- [27] 'Overzicht fasegewijze uitvoering kwaliteitsimpuls 2003-2008 (bijlage bij SHP-PO, versie april 2004).
- [28] Raadsvoorstel 2004/376 'Budgetverschuiving strategisch huisvestingsplan primair onderwijs (kwaliteitsimpuls)', 2 november 2004 (voor raadsvergadering 9 december 2004).
- [29] 'Evaluatie "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Haarlemmermeer', door Bestuursdienst, Onderzoek en Statistiek, november 1999.
- [30] Raadsvoorstel 'Vaststellen Verordening Overleg Lokaal Onderwijsbeleid', 17 maart 1998 (voor raadsvergadering 26 maart 1998).
- [31] Nota aan B&W 'Overlegverordening lokaal onderwijsbeleid', 5 november 1997.
- [32] Verslag van bestuurlijk overleg 11 december 1997.
- [33] Verslag van Besturenoverleg Lokaal Onderwijsbeleid 14 december 1998.
- [34] Besturenoverleg Lokaal Onderwijsbeleid 18 april 2005.
- [35] Besturenoverleg Lokaal Onderwijsbeleid 28 september 2005.
- [36] Nota aan B&W 'Terugbrengen van de afschrijvingstermijn onderwijsgebouwen van 60 naar 40 jaar', 27 maart 2000.
- [37] Brief gemeente Haarlemmermeer aan schoolbesturen, uitnodiging bestuurlijk overleg over evaluatie verordening, 18 november 1998.
- [38] Nota aan B&W 'Leerlingenprognoses', 5 januari 2005.
- [39] 'Inventarisatie huisvestingsprognoses voor scholen in Haarlemmermeer', Bestuursdienst, afdeling Onderzoek en Statistiek, december 2004.
- [40] Briefwisseling tussen gemeente Haarlemmermeer en bestuur SOVOH m.b.t. nieuwbouw Solyvius College/Nova College, dec. 1999 – aug. 2000.
- [41] Briefwisseling tussen gemeente Haarlemmermeer en bestuur SOVOH/directie NOVA College m.b.t. nieuwbouw Solyvius College/Nova College, mrt. 2000 – dec. 2002.
- [42] Raadsvragen CDA-fractie over Planontwikkeling NOVA College en antwoorden daarop van Dienst WOC, mei – okt. 2002.
- [43] Brief aan bestuur IRIS over uitvoering SHP-VO m.b.t. Kaj Munk College, 8 aug. 2000.
- [44] Brief aan bestuur IRIS over uitvoering SHP-VO m.b.t. Herbert Vissers College, 8 aug. 2000.
- [45] Brief aan bestuur Stichting Katholiek VO in Haarlemmermeer over uitvoering SHP-VO m.b.t. Katholieke Scholengemeenschap Hoofddorp, 8 aug. 2000.
- [46] Nota's aan B&W m.b.t. spoedaanvragen 2001-2003.
- [47] Investeringsplan 2007-2010.
- [48] Programmabegroting 2007-2010.
- [49] Convenant onderhoud tijdelijke huisvesting, 2001
- [50] Huisvestingsprogramma 1999.
- [51] Huisvestingsprogramma 2000.
- [52] Huisvestingsprogramma 2001.
- [53] Brief aan B&W over 6^e bestuurlijk voortgangsrapportage voorzieningen, 16 feb. 2006.
- [54] Raadsvoorstel m.b.t. 6^e bestuurlijk voortgangsrapportage voorzieningen (voor raadsvergadering 1 juni 2006).
- [55] Huisvestingsprogramma 2002.
- [56] Huisvestingsprogramma 2003.

- [57] Huisvestingsprogramma 2004.
- [58] Huisvestingsprogramma 2005.
- [59] Huisvestingsprogramma 2006.
- [60] Antwoord op raadsvraag Popering over leerlingenprognoses, 23 feb. 2006
- [61] Toekomstverwachting leerlingenstroom Dr. Plesmanschool. Afdeling O&S, juni 2004.
- [62] Besluit dienst DWE over bouwvergunning tijdelijke lokalen Plensmanschool, 15 feb. 2002.
- [63] Raadsvoorstel over Plesmanschool (voor raadsvergadering 15 december 2005).
- [64] Verkenning alternatieve locaties voor Dr. Plesmanschool, zonder datum en auteur.
- [65] Nota aan B&W over wijziging verordening, 7 nov. 2000
- [66] Nota aan B&W over wijziging verordening, 10 jan. 2001
- [67] Raadsvoorstel over wijziging verordening, 30 jan. 2001.
- [68] Nota aan B&W over wijziging verordening, 3 juli 2002
- [69] Nota aan B&W over wijziging verordening, 26 sep. 2002
- [70] Raadsvoorstel over wijziging verordening, 21 nov. 2002.
- [71] Raadsvoorstel over wijziging verordening (voor raadsvergadering 9 juni 2005).
- [72] Beantwoording raadsvragen n.a.v. raadsvoorstel aanpassing verordening, 7 juni 2005.
- [73] Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, verordening en bijlagen, 2005.
- [74] Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, toelichting, 2005.
- [75] Raadsvoorstel over wijziging verordening, 2006.
- [76] Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs, 1996.
- [77] Financiële scenario's, SHP PO, sector Jeugd en Onderwijs, 12 juni 2002
- [78] Gemeente Haarlemmermeer, voorstel aan B&W over financiële implicaties onderwijshuisvestingsbeleid, 30 oktober 1996.
- [79] 6^e Bestuurlijke Voortgangsrapportage WOC-voorzieningen, februari 2006.
- [80] Notulen openbare raadsvergadering over o.a. vaststellen Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs, 19 december 1996
- [81] Notulen openbare raadsvergadering, 26 maart 1998
- [82] Notulen openbare raadsvergadering, 13 juli 2000
- [83] De Best Consultants, rapportage Planmatig onderhoud PO, juli 1996
- [84] Brief gemeente Haarlemmermeer over aanvragen huisvestingsprogramma 1999, 12 december 1997.
- [85] Verslag vergadering raadsessie gemeente Haarlemmermeer over leerlingenprognoses, 26 mei 2005
- [86] Mailbericht van Herman Koning over achtergrond raadsvraag en toezegging raad, 10 februari 2005
- [87] Mailbericht van Pronexus aan Gijs Pontier over dataverzameling VO, 15 februari 2005
- [88] Brief van scholen VO over telwijze m.b.t. leerlingenprognoses, 24 maart 2005.
- [89] Brief gemeente Haarlemmermeer aan Sopoh over herziene leerlingenprognoses 2003, 12 februari 2004
- [90] Brief Sopoh aan gemeente Haarlemmermeer over leerlingenprognose 2004, 23 maart 2005
- [91] Brief gemeente Haarlemmermeer aan besturen primair onderwijs over prognoses en aanvragen huisvestingsprogramma 2006, 23 februari

2005

- [92] Pronexus: Leerlingprognoses VO 2006 gemeente Haarlemmermeer, februari 2005.
- [93] Nota aan B&W 'Herijking nota "WOC-voorzieningen"', 11 mei 2000.
- [94] Nota van B&W 'Stichting brede scholen Haarlemmermeer', 7 februari 2006.
- [95] Nota aan B&W 'Investeringsbudgetten WOC-voorzieningen', 26 november 2002.
- [96] Rapportage 'Meer geld voor extra kwaliteit, hoe doe je dat beheerst?', Brink Groep, april 2000.
- [97] Gemeente Haarlemmermeer, facilitaire dienst over realisatie huisvesting VO-scholen, 17 april 2000.
- [98] Brief van Stichting Katholiek VO in Haarlemmermeer over deelname stuurgroep, 12 maart 2003
- [99] Brief aan Stichting Katholiek VO in Haarlemmermeer over deelname stuurgroep, 26 mei 2003
- [100] Brief van Katholieke Scholengemeenschap Hoofddorp aan DSP-groep inzake bouwheerschap gemeente Haarlemmermeer, 7 november 2006
- [101] Raadsvoorstel 2004/285, voorstel aanpassing besluit Dr. Plesmanschool, 24 augustus 2004
- [102] Brief aan VO-scholen over overgang verantwoordelijkheid onderhoud, 31 oktober 2005
- [103] Gemeente Haarlemmermeer, voorstel B&W over spoedaanvragen onderwijsvoorzieningen 2001, 10 juli 2001.
- [104] Gemeente Haarlemmermeer, voorstel B&W over spoedaanvragen onderwijsvoorzieningen 2002, 5 april 2002.
- [105] Gemeente Haarlemmermeer, voorstel B&W over spoedaanvragen onderwijsvoorzieningen 2003, 19 november 2002.
- [106] Gemeente Haarlemmermeer, nota van B&W en raadsvoorstel over spoedaanvragen onderwijsvoorzieningen 2003, 25 september 2003.
- [107] Nota vna B&W 'Huisvestingsvoorzieningen onderwijs/Huisvesting diverse scholen, augustus 2003.
- [108] Brief van Stichting Katholiek Onderwijs Hoofddorp over aanpassing convenant planmatig onderhoud 2004, 25 oktober 2004
- [109] Brief Sopoh over onderhoud buitenkant 2004/2005, 27 oktober 2004
- [110] Brief SaVO aan B&W over prognosesystematiek, 25 april 2005.
- [111] Brief gemeente Haarlemmermeer aan deelnemers polderoverleg VO over leerlingenprognose VO 2005, 29 april 2005.
- [112] Brief Sovoh over regionaal arrangement VMBO Haarlemmermeer/Haarlem, 5 december 2002
- [113] Brief gemeente Haarlemmermeer aan Sovoh over regionaal arrangement VMBO, 23 januari 2003
- [114] Brief aan B&W over concept B&W-nota inzake Dr. Plesmanschool, 2 november 2005
- [115] Voorstel aan B&W over Brede school na 2002, 5 augustus 2002
- [116] Jaarverslag 1997
- [117] Jaarverslag 1998
- [118] Jaarverslag 1999
- [119] Jaarverslag 2000
- [120] Jaarverslag 2003
- [121] Jaarverslag 2004
- [122] Jaarrekening 2005
- [123] Vierde bestuurlijke rapportage WOC-voorzieningen, februari 2005
- [124] Convenant voor planmatig onderhoud, tussen gemeente Haarlemmer-

meer en schoolbesturen, 1996.

- [125] Discussienota aan B&W over brede scholen, 26 oktober 1999.
- [126] Voorstel aan B&W over brede school, mei 2001.
- [127] Nota aan B&W 'Brede school na 2002', oktober 2002.
- [128] 5^e voortgangsrapportage WOC-voorzieningen, augustus 2005.
- [129] Bestuurlijke rapportage WOC-voorzieningen, augustus 2004.
- [130] Bestuurlijke rapportage WOC-voorzieningen, maart 2004.
- [131] Bestuurlijke rapportage WOC-voorzieningen, juli 2003.
- [132] Brief gemeente Haarlemmermeer aan indiener klacht geluidsoverlast Plesmanschool, 28 juli 2006.
- [133] Verslag Besturenoverleg Lokaal Onderwijsbeleid 13 december 2006.
- [134] Brief gemeente Haarlemmermeer aan directeuren scholen voor PO en SO over 'Input leerlingenprognoses', 25 september 2006.
- [135] Verslag bespreking concept leerlingenprognoses (mail 8 februari 2007).
- [136] Verslag 'Evaluatie convenant Planmatig Onderhoud Beheer' 21 juni 2005.

Bijlage 2 Normenkader

BELEIDSFASE	ONDERWERP	CRITERIUM	NORM
	<i>Plesmanschool</i>	<ul style="list-style-type: none"> In hoeverre hebben de gemeente en het betrokken schoolbestuur in de zaak rondom de Plesmanschool gehandeld in overeenstemming met hun taken en verantwoordelijkheden? 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente heeft in deze zaak gehandeld binnen de kader van wet- en regelgeving en de lokale verordening. Zowel de gemeente als het betrokken schoolbestuur hebben al het mogelijke gedaan om te komen tot een soepele oplossing van de gerezen problemen.
Beleidsvoorbereiding	<i>Huidig bestand aan schoolgebouwen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Is het overzicht compleet en inzichtelijk? 	<ul style="list-style-type: none"> Er is op elk moment volledig inzicht in het huidige bestand. Er is steeds, per schooltype, een duidelijk beeld van de behoefte aan (groot) onderhoud in de komende jaren.
	<i>Leerlingprognoses</i>	<ul style="list-style-type: none"> Zijn de prognoses adequaat? Zijn prognoses regelmatig herijkt? 	<ul style="list-style-type: none"> Prognoses leveren benodigde informatie ten aanzien van de huisvestingssituatie op korte en lange termijn. Prognoses zijn steeds actueel. Prognoses worden besproken met de schoolbesturen
	<i>Situatie in regionaal perspectief</i>	<ul style="list-style-type: none"> Is er zicht op de regionale factoren die van invloed zijn op het onderwijshuisvestingsbeleid? 	<ul style="list-style-type: none"> Het is duidelijk waar er sprake is van leerlingenstromen over de gemeentegrenzen heen. Het is duidelijk in hoeverre scholen een regionale functie hebben (m.n. VO en (V)SO).
	<i>Zicht op landelijke ontwikkelingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Is er voldoende zicht op landelijke (onderwijskundige) ontwikkelingen en is duidelijk in hoeverre die van invloed zijn op de lokale situatie? 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente volgt actief de ontwikkelingen op landelijk niveau. Landelijke ontwikkelingen worden vertaald naar de lokale situatie.
Beleidsontwikkeling	<i>Visie</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ligt er aan het beleid een uitgesproken visie ten grondslag? Op welke manier geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol? 	<ul style="list-style-type: none"> Het college heeft nadrukkelijk een beleidsvisie geformuleerd die is vastgesteld door de raad, binnen de door de raad gestelde kaders. De visie heeft zowel betrekking op huisvesting als zodanig, als op het onderwijs als geheel. In de besluitvorming rondom onderwijshuisvesting komt deze visie steeds weer terug. De visie wordt aangepast aan veranderende omstandigheden.
	<i>Onderbouwing beleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> Wordt bij de ontwikkeling van het beleid steeds uitgegaan van de in de beleidsvoorbereiding verzamelde informatie? Is er ruimte om op korte termijn af te wijken van langetermijnbeleid? 	<ul style="list-style-type: none"> Op basis van de in de voorbereiding verzamelde informatie is een helder langetermijnbeleid ontwikkeld. Er zijn verschillende scenario's of alternatieven uitgewerkt, waaruit een onderbouwde keuze wordt gemaakt. Actuele ontwikkelingen zijn steeds in het beleid verwerkt. Wanneer in het korte termijnbeleid is afgeweken van het langetermijnbeleid is dit duidelijk onderbouwd.
	<i>Integraal beleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> Is er sprake van inpassing in het totale gemeentelijke voorzieningenbeleid? Is er sprake van regionale afstemming? In hoeverre sluit het beleid aan bij onderwijskundige ontwikkelingen? 	<ul style="list-style-type: none"> Het beleid sluit aan bij het beleid op andere vormen van maatschappelijk beleid binnen de gemeente. Er is sprake van afstemming tussen het onderwijshuisvestingsbeleid en overig gemeentelijk beleid dat daarop van invloed is. Er is sprake van afstemming met buurgemeenten.

			<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid sluit aan bij (landelijke) onderwijskundige ontwikkelingen en houdt rekening met de consequenties daarvan.
	<i>Draagvlak in veld</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke rol hebben de schoolbesturen gespeeld in de besluitvorming? • Heeft het beleid voldoende draagvlak onder betrokkenen in het veld? 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een door gemeente en schoolbesturen gezamenlijk gedragen visie. • De schoolbesturen trekken gezamenlijk op en stemmen hun inzet met elkaar af. • Het beleid is tot stand gekomen in overleg met de schoolbesturen en sluit aan bij de behoeften van de scholen. • Verschillen tussen schoolsoorten worden onderkend, maar er wordt samengewerkt waar mogelijk.
	<i>Normen en uitvoeringsrichtlijnen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre heeft de gemeente 'eigen' normen aangelegd, die afwijken van modelverordening? • In hoeverre zijn de normen adequaat voor de specifieke situatie van de gemeente? • In hoeverre zijn er (in overleg met de schoolbesturen) specifieke uitvoeringsrichtlijnen vastgesteld? 	<ul style="list-style-type: none"> • Normen zijn expliciet onderbouwd. • Normen doen recht aan de specifieke groeidynamiek van de gemeente. • De afgesproken uitvoeringsrichtlijnen worden door alle betrokken partijen onderschreven.
	<i>Ramingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn ramingen voldoende onderbouwd? • Worden veranderingen in ramingen voldoende verantwoord? 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijks worden concrete en specifieke ramingen vastgesteld, zowel ten aanzien van investeringen als van onderhoud. • Ramingen worden gemonitord en aangepast op basis van ervaringen in de praktijk.
	<i>Prioritering</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze worden keuzes gemaakt en verantwoord? • Hoe is de verhouding tussen kosten voor onderhoud en renovatie of vervanging? • Hoe is de verhouding tussen kosten voor tijdelijke en permanente huisvesting? • Is het beleid flexibel? 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriteiten worden gesteld op rechtmatige wijze en op basis van heldere criteria. • Er is voldoende ruimte om leerlingengroei op verantwoorde manier op te vangen. • De verhouding tussen onderhoud en renovatie of vervanging en tussen tijdelijke en permanente huisvesting is zo doelmatig mogelijk.
	<i>Besluitvorming</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de Raad in de besluitvorming? • Hoe wordt het budget voor onderwijshuisvesting vastgesteld? • Is de besluitvorming rechtmatig? 	<ul style="list-style-type: none"> • De rolverdeling tussen College en Raad is expliciet vastgelegd. • De besluitvorming sluit aan bij wettelijke normen en de eigen verordening.
	<i>Formulering beleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Is het beleid helder geformuleerd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid is in duidelijke taal geformuleerd. • Belangrijke beleidskeuzes worden expliciet gemaakt en onderbouwd. • De doelen zijn in specifieke en meetbare termen geformuleerd, waarbij tevens een termijn voor realisatie wordt aangegeven (SMART).
	<i>Communicatie over genomen besluiten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is over het vastgestelde beleid gecommuniceerd met de schoolbesturen? 	<ul style="list-style-type: none"> • De schoolbesturen worden tijdig en afdoende geïnformeerd over de genomen besluiten.
Uitvoering en toezicht	<i>Rol van Raad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe geeft de raad invulling aan zijn controlerende functie? 	<ul style="list-style-type: none"> • De raad volgt uitvoering actief. • De raad wordt steeds afdoende geïnformeerd om zijn taken te kunnen uitvoeren.

			<ul style="list-style-type: none"> • De raad toetst de beleidsuitvoering aan zijn eigen visie.
	<i>Interne organisatie gemeente</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Is de gemeentelijke organisatie voldoende toegerust voor het uitvoeren van haar taken? • Hoe is de interne verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente? • Welke procedures gelden er ten aanzien van de afstemming tussen de diverse betrokken afdelingen binnen de gemeente? 	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de gemeentelijk organisatie beschikt men over de juiste expertise en competenties om het beleid te kunnen uitvoeren. • Er is sprake van een heldere en efficiënte taakverdeling en samenwerking tussen de verschillende betrokken gemeentelijke afdelingen/diensten. [verplaatst van 'Verhouding tussen gemeente en schoolbesturen'] • Er zijn heldere afspraken gemaakt tussen de verschillende afdelingen. • Betrokkenen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. • De gemeente treedt naar buiten toe op als eenheid.
	<i>Verhouding tussen gemeente en schoolbesturen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen scholen en gemeente? • Hoe is de organisatie van het OOGO? 	<ul style="list-style-type: none"> • De verdeling van verantwoordelijkheden tussen scholen en gemeente is helder. • De gemeente neemt vooral initiatief ten aanzien van de beleidsontwikkeling, terwijl de scholen dit doen in de fase van beleidsuitvoering. • De afgesproken uitvoeringsrichtlijnen worden door alle betrokkenen gehanteerd en bewaakt. • Er wordt ook gekeken naar de mogelijkheid van een eigen bijdrage door de school bij nieuwbouw, wanneer dit een positief effect heeft op de (exploitatie)kosten voor de school. • Het OOGO vindt periodiek plaats en wordt vastgelegd in notulen. • Ook buiten het officiële overleg is er contact tussen gemeente en schoolbesturen en dit contact is constructief.
	<i>Kaders van wet en regelgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre vindt de beleidsuitvoering plaats binnen de kaders van de wet, de lokale verordening en gemeentelijke beleidsregels? 	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid is uitgevoerd conform de gestelde kaders van wet- en regelgeving, alsmede de eigen verordening en beleidsregels. • De gemeente voldoet aan alle verplichtingen die het volgens de wet heeft. • De verlening van bouwvergunningen vindt plaats op zodanig wijze dat dit de realisering van een adequaat voorzieningenniveau ondersteunt. • Bestemmingsplannen zijn actueel en bieden ruimte om (onverwachte) groei van scholen op te vangen. • Bij bouwprojecten worden omwonenden geïnformeerd en betrokken, ten einde klachten en bezwaarschriften tot een minimum te beperken.
	<i>Behandeling van concrete aanvragen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Welke criteria worden gehanteerd voor toekenning/afwijzing? • Wordt er voldoende maatwerk geleverd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming over aanvragen gebeurt gefaseerd en op heldere en controleerbare gronden. • Besluitvorming voldoet aan eisen van rechtmatigheid en is in overeenstemming met geformuleerd beleid. • Er wordt voldoende rekening gehouden met de specifieke situaties van scholen.
	<i>Financiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe worden in de praktijk financiële prioriteiten gesteld? • Wordt er gewerkt met reserveringen of geoormerkte budgetten? • Is er sprake van onderuitputting en hoe wordt hier mee omgegaan? 	<ul style="list-style-type: none"> • De financiële prioriteiten zijn overeenkomstig het vastgestelde beleid. • De gemeente heeft steeds overzicht over budgetten en bestedingen en maakt die ook inzichtelijk voor anderen (in het bijzonder de raad). Daarbij worden kosten voor onderhoud en investeringen nadrukkelijk onderscheiden. • De voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld budgetten worden ook

			voor dit doel aangewend. Eventuele onderuitputting wordt door het college aan de raad verantwoord.
	<i>Monitoring</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze monitort de gemeente het gevoerde beleid? 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente heeft inzicht in ontwikkeling van kosten en verdeling hiervan over verschillende posten en heeft dit vastgelegd.
Beleidsvaluatie en bijstelling		<ul style="list-style-type: none"> • Welke afspraken zijn er gemaakt over evaluatie? • In hoeverre wordt het beleid bijgesteld? 	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente maakt zichzelf controleerbaar door vastgestelde afspraken over expliciete evaluatie. • Het beleid wordt bijgesteld op basis van evaluatie, periodieke toetsing van de uitkomsten van het beleid aan de gestelde doelen en in het algemeen door een gevoeligheid voor de praktijk.

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

Medewerkers gemeente

[E] de heer W. Thon	beleidsmedewerker onderwijshuisvestingsbeleid, sector J&O
[E] de heer G. Pontier	beleidsmedewerker onderwijshuisvestingsbeleid, sector J&O
[L] de heer H. Boersma	medewerker afdeling O&S
[H] de heer J. de Bruijn	voormalig sectorhoofd V&H
[H] de heer J. Offerman	teamleider vergunningen
[F] mevrouw E. Rienstra	voormalig directeur dienst WOC
[I] mevrouw A. de Jong	voormalig medewerker sector RPV

Externe contacten

[L] de heer M. Lodder	medewerker Pronexus BV
[G] de heer R. Lueks	voormalig projectadviseur WOC-voorzieningen, dienst WOC

(Oud-)wethouders

[D] de heer K. Spijkers	wethouder 1994-1998
[C] de heer G. Görtemöller	wethouder 1998-2002
[B] mevrouw M. Steffens-Van der Water	wethouder 2002-2005
[A] de heer A. van Dijk	wethouder 2005-heden

[K] *Vertegenwoordigers schoolbesturen primair onderwijs*

- de heer R.F. Bloem	ASKO
- de heer W.G. Keizer	ASKO
- de heer Chr.M.M. Woerden	Aloysius Stichting Onderwijs Jeugdzorg
- de heer P.G.M. Bronstring	De la Salle
- de heer A. Maaten	Quercus
- de heer G.L. Schenk	SOPHO
- de heer A. van der Kroon	SKOH

[J] *Vertegenwoordigers schoolbesturen voortgezet onderwijs*

- mevrouw S.C.G. de Boer	SAVO
- de heer J.C. Smits	IRIS
- de heer L.J.M. Willemse	SKVOH