

Rekenkamer Hilversum



Onderwijshuisvesting in Hilversum
Een nazorgonderzoek

Onderwijshuisvesting in Hilversum

Een nazorgonderzoek

Oktober 2014

Rekenkamer Hilversum
Dudokpark 1, kamer 1.14
Postbus 9900
1201 GM HILVERSUM
Rekenkamer@hilversum.nl

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Onderzoeksvraag | 4 |
| 1.1 | Aanleiding en doelstelling | 4 |
| 1.2 | Probleemstelling | 4 |
| 1.3 | Onderzoeksvragen | 4 |
| 2 | Feitenonderzoek | 6 |
| 2.1 | De status van de aanbevelingen rekenkameronderzoek 2009 | 6 |
| 2.2 | Administratieve beheersing van onderwijshuisvesting | 10 |
| 2.3 | Informatievoorziening aan raad | 10 |
| 2.4 | Begroting versus uitgaven en realisatie van het programma | 11 |
| 2.5 | Operationele invulling en realisatie van het inverdieneffect | 17 |
| 2.6 | Overdracht buitenonderhoud primair onderwijs | 18 |
| 3 | Conclusies en Aanbevelingen | 20 |
| 3.1 | Conclusies | 20 |
| 3.2 | Aanbevelingen | 22 |
| | Bijlage 1: Opbouw van het mutatiebedrag investeringsbudget eenmalig a.g.v. Actualisatie 2009 | 23 |
| | Bijlage 2: Toelichting aanvullend bedrag voor Gemeentelijk Gymnasium in OHP 2011 | 24 |
| | Bijlage 3: Samenvatting overzicht effecten | 25 |
| | Bijlage 4: Geraadpleegde documentatie en bronnen | 28 |
| | Bijlage 5: Overzicht respondenten | 30 |
| | Bijlage 6: Onderzoeksverantwoording | 31 |

1 Onderzoeksvraag

1.1 Aanleiding en doelstelling

Om de effectiviteit van de rekenkamer te bevorderen voert de Rekenkamer Hilversum periodiek onderzoek uit naar de doorwerking van haar onderzoeksresultaten. De rekenkamer stelt zich dan de vraag of de aanbevelingen van de rekenkamer het beoogde effect hebben gehad. Daarnaast ziet de rekenkamer het uitvoeren van nazorgonderzoek als een belangrijk instrument om de controlerende taak van de raad te ondersteunen. In verband met laatstgenoemd oogmerk beziet de rekenkamer of het college van burgemeester en wethouders de aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen, daadwerkelijk heeft doorgevoerd.

Onderzoek onderwijshuisvesting

In september 2008 en aanvullend daarop in januari 2009 heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop het beleid voor onderwijshuisvesting binnen Hilversum is uitgevoerd. Naar aanleiding daarvan heeft de rekenkamer een aantal aanbevelingen gedaan. De door de raad overgenomen aanbevelingen hebben vervolgens geleid tot een opdracht aan het college van burgemeester en wethouders om een verbeterplan te maken. Het college van burgemeester en wethouders heeft naar aanleiding van deze opdracht een Plan van aanpak Onderwijshuisvesting voorgelegd aan de raad. Daarnaast is een actualisatie 2009 gemaakt van het Meerjarenprogramma Onderwijshuisvesting. Op 16 september 2009 is de raad akkoord gegaan met het Plan van aanpak Onderwijshuisvesting en de actualisatie.

1.2 Probleemstelling

Het is nu vier en een half jaar geleden dat de raad het Plan van aanpak Onderwijshuisvesting goedkeurde. De rekenkamer acht de tijd rijp om te bezien of en in hoeverre de voornemens uit het Plan van aanpak Onderwijshuisvesting daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De rekenkamer heeft daarom een nazorgonderzoek uitgevoerd, waarin de volgende probleemstelling centraal staat:

In hoeverre is door het college van burgemeester en wethouders uitvoering gegeven aan de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek “Een dak boven het hoofd” en het aanvullend onderzoek Onderwijshuisvesting, d.d. 13 januari 2009?

Via een antwoord op bovengenoemde probleemstelling wil de rekenkamer ook inzicht krijgen in de vraag of de doorgevoerde maatregelen tot de beoogde verbeteringen hebben geleid.

1.3 Onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft de algemene probleemstelling uit paragraaf 1.2 nader geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvragen:

1 Wat is de status van de aanbevelingen en de toezeggingen, die door de

verantwoordelijke portefeuillehouders gedaan zijn naar aanleiding van dit rapport? Welke maatregelen zijn genomen, zijn er verder nog initiatieven ontplooid en met welk resultaat?

- 2 Hebben de doorgevoerde verbeteringen tot een betere administratieve beheersing van de onderwijshuisvesting geleid?
- 3 Hebben de doorgevoerde verbeteringen tot een betere informatievoorziening aan de raad geleid?
- 4 Zijn de eerste drie vragen uit het aanvullende onderzoek op basis van de huidige informatievoorziening nu wel te beantwoorden?
Het gaat hierbij om de volgende drie vragen:
 - 4a Hoeveel van het meerjarenbudget is besteed en hoeveel van het totale programma is gerealiseerd in 2013?
 - 4b Welke financiële consequenties zijn verbonden aan de actualisatie van 2009? Moest er in de periode 2009-2013 meer geld bij dan oorspronkelijk geraamd? Indien ja: zijn deze meerkosten geheel toe te schrijven aan nieuwe ontwikkelingen of komt dat doordat er oorspronkelijk niet goed is gepland of in de loop van de tijd niet goed is gemonitord? Zijn er in 2014 nog kosten te verwachten en waarom dan?
 - 4c Zijn alle beoogde voorzieningen gerealiseerd? Indien nee, wanneer is dat het geval?
- 5 Heeft het toegezegde inderdieneffect van 10% een operationele invulling gekregen en in hoeverre is dat in de praktijk gerealiseerd?

In de nabije toekomst wordt de taak voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen in het primair onderwijs overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen (voor het voortgezet onderwijs heeft deze overdracht al eerder plaatsgehad). Bij de overdracht van het buitenonderhoud aan het primair onderwijs is naast de taakoverdracht ook de overdracht van middelen inbegrepen. Met het oog op deze veranderde financiering van de onderwijshuisvesting acht de rekenkamer het verstandig om te bezien of het college van burgemeester en wethouders in anticipatie op deze wetswijziging al maatregelen heeft genomen om zich voor te bereiden op deze taakoverdracht. In verband met de toekomstige taakverschuiving is de volgende onderzoeksvraag relevant:

- 6 Wat zijn de consequenties van de overdracht van de taak van gemeenten voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen naar de schoolbesturen van het primair onderwijs? Welke initiatieven heeft het college ter voorbereiding hierop genomen?

2 Feitenonderzoek

2.1 De status van de aanbevelingen rekenkameronderzoek 2009

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, luidt:

Vraag 1) Wat is de status van de aanbevelingen en toezeggingen die door het college van burgemeester en wethouders zijn gedaan naar aanleiding van het onderzoek “Een dak boven het hoofd” en het aanvullend onderzoek naar onderwijshuisvesting uit 2009?

Onderstaand is de status beschreven van de aanbevelingen en de toezeggingen, die door de verantwoordelijke portefeuillehouders gedaan zijn naar aanleiding van het rekenkameronderzoek in 2009.

Aanbeveling 1. Budgetoverschrijdingen moeten in de jaarrekening worden verantwoord en schuiven met budgetten moet inzichtelijk wordt gemaakt.

Status: gerealiseerd

Sinds 1 januari 2010 kan rechtstreeks uit de financiële administratie vanuit meerjarig perspectief informatie worden verstrekt over de onderwijshuisvesting in totaal en over de individuele projecten. De kosten, opbrengsten van een project en financiering/dekking vanuit andere bronnen worden apart inzichtelijk gemaakt.

Het Integraal Huisvestings Programma (IHP) gaat uit van een meerjarenplanning op basis van een investeringsplafond van gemiddeld € 6,4 miljootot en met 2015, en van € 4 miljoen per jaar met ingang van 2016. In het IHP zijn maatregelen opgenomen om ervoor te zorgen dat de benodigde investeringen binnen dit jaarlijkse plafond blijven. Schoolbesturen zijn bouwheer en dragen daarmee de risico's voor meer- en minderwerk, en er wordt gewerkt vanuit het 'gesloten-box-principe'. Dit laatste betekent dat als er onverhoopt toch hogere investeringen moeten worden gedaan dan het bovengenoemde plafond, dit binnen het programma moet worden opgevangen door verschuivingen over de jaren of tussen scholen. Om deze risico's op te vangen is er met ingang van 2013 een post 'Gesloten Box' opgenomen in het jaarprogramma van € 0,5 miljoen. De gesloten box benadering leidt tot dat de meerjarenplannen met grotere flexibiliteit kunnen worden uitgevoerd. Stagnatie van een bepaald project kan dan worden opgevangen door het naar voren halen van een ander project en hoeft dus niet te leiden tot stagnatie van het hele programma.

Aanbeveling 2. Raad: stel doelen (haalbaar en meetbaar) en stel voorwaarden aan de verantwoording.

Status: gerealiseerd

De raad is betrokken geweest bij het opstellen van het Plan van aanpak Onderwijshuisvesting, dat het college heeft opgesteld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 2009. Voorts heeft de raad de actualisatie onderwijshuisvesting 2009, de jaarlijkse onderwijshuisvestingsprogramma's en het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting 2012-2020 vastgesteld. Doelen en realisatie van onderwijshuisvesting zijn in de

Programmabegroting en Concern jaarrekening gekwantificeerd zodat de voortgang controleerbaar is. Jaarlijks ontvangt de raad een zogenaamde stoplichtenlijst, waarin de stand van zaken rond de meerjareninvesteringen in meerjarig perspectief is afgebeeld. Door de gewijzigde manier van planning en verantwoording houdt de raad zicht op zowel de jaarlijkse uitgaven als de voortgang van het lange termijn beleid. De raad kan daardoor zijn sturende en controlerende taak adequaat uitvoeren. De realisatie van de doelen bleek in de praktijk nog al eens later dan gepland.

Aanbeveling 3. College: geef jaarlijks aan welke voorzieningen zijn gerealiseerd en wat de kwaliteit daarvan is.

Status: gerealiseerd

In de Concern jaarrekeningen wordt verslag gedaan van de gerealiseerde voorzieningen, met overzichten en toelichtingen per school/project en het bevat een totaaloverzicht van doelrealisatie ten opzichte van begrote doelen. De stoplichtenrapportage en de Concern jaarrekeningen bieden inzicht in het percentage scholen per jaar dat “passend gehuisvest is”. De kwaliteit is dan minimaal conform het “soberheid en doelmatigheidsprincipe” zoals in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Hilversum vastgelegd.

Aanbeveling 4. De prioriteiten uit het Convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen moeten aansluiten bij de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Hilversum.

Status: gerealiseerd

Met de totstandkoming van de nieuwe Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Hilversum 2012 is de aansluiting gerealiseerd tussen het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020, de jaarlijkse Onderwijshuisvestingsprogramma's en de meerjarige onderhoudsplannen. De prioriteiten en volgorde van voorzieningen voor onderwijshuisvesting zijn vastgelegd in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Hilversum 2012, Bijlage V: Criteria voor de urgentie van aangevraagde voorzieningen en Toelichting Bijlage V.

Aanbeveling 5: Zorg voor een structurele budgetbewaking op projectbasis, waarbij er een relatie wordt gelegd tussen ramingen en realisaties.

Status: gerealiseerd

In het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020¹ heeft de raad vastgelegd hoe wordt omgegaan met budgetoverschrijdingen bij projecten na definitieve vaststelling en hoe de risico's zijn verdeeld (wat binnen en buiten de zorgplicht van de gemeente valt). Vanaf het moment dat het project is aanbesteed wordt het aanbestedingsbedrag vastgesteld en neemt de bouwheer (dit is het schoolbestuur) verantwoordelijkheid voor uitvoering van het project binnen het budget. Bij voorziene overschrijding moet de bouwheer dit met de gemeente bespreken en wordt de oorzaak nader onderzocht. Indien er bijvoorbeeld asbest moet worden verwijderd, kan de bouwheer daarvoor niet verantwoordelijk worden gesteld en zal de gemeente bijdragen. Echter, in geval van aanvullende eisen vanuit het schoolbestuur, worden deze aanvullende elementen uit de uitvoering geschrapt tenzij het schoolbestuur zelf dekkingsmiddelen regelt. In de Concern jaarrekeningen is per project verslag

¹ Zie pag. 14,16,17

gedaan van de ramingen en realisaties, ook wanneer mogelijke over – en onderschrijdingen binnen de gesloten box zijn opgelost.

Aanbeveling 6: Richt een projectadministratie voor het meerjarige onderwijshuisvestingsprogramma in: welke werkzaamheden en voorzieningen dienen te worden uitgevoerd en welke daarvan zijn gerealiseerd. Bewaak het budget en maak het schuiven met budgetten inzichtelijk.

Status: nog niet optimaal gerealiseerd, maar kan niet afgedwongen worden door degenen die met onderwijshuisvesting belast zijn

De financiële administratie is verbeterd met inhoudelijke informatie (planning, documentatie, vastlegging besluitvorming en voortgangsrapportages). De projecten zijn al wel ingevoerd in Principal Toolbox², maar het hierin geïntegreerde projectadministratiesysteem is nog niet in gebruik. De projectadministratie wordt dan ook extracomptabel in aparte overzichten in Word en Excel bijgehouden. De aansluiting daarvan met de gemeentelijke administratie is niet vanzelfsprekend maar iets dat bewust moet worden bewaakt.

Aanbeveling 7: Actualiseer het werkproces onderwijshuisvesting op intranet – uitgeschreven voor het convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen en de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs.

Status: in ontwikkeling

Het Proceshandboek onderwijshuisvesting is in ontwikkeling, met daarin werkprocessen voor onder meer planning, prognoses, het Integrale Huisvestingsplan onderwijshuisvesting (IHP), het jaarlijkse Onderwijshuisvestingsprogramma (OHP), het convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen, de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs en de financiële verantwoording.

Aanbeveling 8: Maak in de wachtlijstdiscussie oorzaken expliciet en zet deze af tegen de wettelijke taak van de gemeente.

Status: gerealiseerd

In de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2012 is onderscheid gemaakt tussen voorzieningen die onder de wettelijke huisvestingsplicht van de gemeente vallen, en die daarbuiten. Ook is beschreven welke aanvragen prioriteit krijgen en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn (bijvoorbeeld uitstel van andere projecten). De wachtlijsten zijn de laatste jaren afgenomen. Het blijft belangrijk dat de gemeente vasthoudt aan het onderscheid en de prioritering.

Aanbeveling 9: In informatievoorziening aan de raad moeten steeds de beleidskaders worden geschetst.

Status: gerealiseerd

In de beleidsdocumenten, de jaarlijkse onderwijshuisvestingsprogramma's en ook in de Programmabegroting en Concern jaarrekeningen wordt sinds 2009 in toenemende mate aandacht besteed aan de beleidskaders en de ontwikkelingen daarin. Dit bevordert de inzichtelijkheid.

² Het gemeentebrede administratie beheersysteem, dat ten tijde van het onderzoek nog niet volledig is geïmplementeerd

Aanbeveling 10: Gebruik de actualisatie uit 2009 als nulmeting voor informatievoorziening aan de raad.

Status: deels gerealiseerd

In 2009 heeft een actualisering van het integraal huisvestingsplan onderwijshuisvesting plaatsgehad, maar deze actualisatie wordt niet systematisch als nulmeting gebruikt. Bij de verantwoording van doelrealisaties aan de Raad gebeurt dit soms wel en soms niet. In de met de Raad gecommuniceerde Stoplichtenlijst Stand van Zaken Onderwijshuisvesting worden bijvoorbeeld budgetten en bestedingen over de periode t/m 2012 als één bedrag gegeven. Deze bedragen kunnen betrekking hebben op de periode vanaf 2001, dus vóór de actualisering van 2009.

Aanbeveling 11. De raad moet in staat worden gesteld om aan de hand van de beschikbaar gestelde informatie adequaat te sturen.

Status: gerealiseerd

Presentaties aan de raad zijn gericht op sturing op hoofdlijnen. In de Programmabegroting en Concern jaarrekening worden zowel de cijfers en realisatie op hoofdlijnen gegeven als cijfermatige overzichten met toelichtingen per project.

Aanbeveling 12: Er dient een rechtmatigheidscontrole plaats te vinden op het overzicht realisatie 2003-2008.

Status: gerealiseerd

Er heeft een rechtmatigheidscontrole plaatsgevonden. De resultaten daarvan zijn terug te vinden in de Raadsinformatiebrief 2009-45 en het rapport van feitelijke bevindingen inzake uitvoeren rechtmatigheidscontrole onderwijshuisvesting 2005-2008 van de gemeentelijke accountant. Aandachtspunt van de accountant was vooral dat de projectdossiers beter op orde moeten zijn. Ten behoeve van het nazorgonderzoek zijn twee recente dossiers beoordeeld³. De destijds missende documentatie bleek nu wel aanwezig te zijn.

Aanbeveling 13: Geef operationele invulling aan het inverdieneffect.

Status: deels gerealiseerd

Het Integrale Huisvestingsplan 2005-2010 is opgesteld met de veronderstelling dat er een inverdieneffect zou optreden van 10% (zijnde 4,7 miljoen euro). De realisatie en operationele invulling hiervan wordt apart behandeld in paragraaf 2.5.

Aanbeveling 14: Actualiseer het convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen uit 2006.

Status: gerealiseerd

De Intentieovereenkomst 2012-2020 vervangt in combinatie met de geactualiseerde Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2012 het Convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen 2006.

³ De beoordeelde dossiers zijn: 1) Renovatie en uitbreiding Mozaiekschool en 2) Hilda C: nieuwbouw Hilfertsheem-Beatrix / Da Costaschool

2.2 Administratieve beheersing van onderwijshuisvesting

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, luidt:

Vraag 2) Hebben de doorgevoerde verbeteringen tot een betere administratieve beheersing van de onderwijshuisvesting geleid?

Onder 2.1 is een aantal maatregelen beschreven dat de administratieve en financiële beheersing van de onderwijshuisvesting bevordert. Het betreft:

- Gesloten box-principe;
- Bouwheerschap bij de schoolbesturen;
- Scherpe afbakening in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2012 van welke kosten wel en niet onder de gemeentelijke huisvestingsplicht vallen;
- Heldere aansluiting tussen bedragen en projectoverzichten in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs huisvestingsbeleid, de jaarlijkse Onderwijs huisvestingsprogramma's en de Programmabegrotingen en Concern jaarrekeningen⁴. De voortgang wordt hierin beschreven en eventuele afwijkingen worden toegelicht;
- Per project een projectdossier met alle informatie en documentatie die betrekking heeft op het project.

De administratieve en financiële beheersing van de onderwijshuisvesting is sterk verbeterd.

Informatie over projecten en financiële cijfers zijn direct te leveren.

Verdere verbetering is te verwachten wanneer het Proceshandboek onderwijshuisvesting en de volledige migratie van de projectadministratie naar Principal Toolbox gereed zijn.

Antwoord op vraag 2: Uit het onderzoek is gebleken dat de doorgevoerde verbeteringen hebben geleid tot een verbeterde administratieve beheersing van de onderwijshuisvesting.

2.3 Informatievoorziening aan de raad

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Vraag 3) Hebben de doorgevoerde verbeteringen tot een betere informatievoorziening aan de raad geleid?

De raad is zelf betrokken geweest bij het opstellen van het Plan van aanpak Onderwijs huisvesting. Daarin heeft de raad zijn wensen kenbaar gemaakt ten aanzien van de informatievoorziening. In onderling overleg is besloten de informatievoorziening te laten aansluiten bij de gebruikelijke planning- en controlcyclus. Vooral de kwaliteit, helderheid en samenhang van de informatievoorziening in de beleids-, planning- en verantwoordingsdocumenten is verbeterd. Er worden overzichten van investeringen op totaalniveau gegeven, met toelichtingen op projectniveau. In reactie op expliciete vragen van de raad is de informatie over de risico's van onderwijs huisvesting in de risicoparagrafen van de verantwoordingsstukken, verbeterd. Jaarlijks wordt een presentatie van de planning en realisatie

⁴ De rekenkamer constateerde in het onderzoek één afwijking tussen de meerjarenraming en de concernjaarrekening 2010. Zie hiervoor de toelichting bij tabel 2.

gegeven. De raad kan door de gewijzigde manier van planning en verantwoording zicht houden op zowel de jaarlijkse uitgaven als de voortgang van het lange termijn beleid. De raad kan daardoor invulling geven aan zijn sturende en controlerende taak. Onderwijshuisvesting loopt overigens ook mee in de bredere discussie die binnen de gemeente gaande is over concretere formulering van doelen en betere inrichting van de planning- en controlcyclus.

Antwoord op vraag 3: De doorgevoerde verbeteringen hebben geleid tot een verbeterde informatievoorziening aan de Raad.

2.4 Begroting versus uitgaven en realisatie van het programma

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Vraag 4) Zijn de eerste drie vragen uit het aanvullende onderzoek uit 2009 op basis van de huidige informatievoorziening nu wel te beantwoorden?

Hieronder volgt voor elk van de drie vragen uit 2009 een korte toelichting op de huidige situatie en daarna het antwoord.

Vraag 4a) Hoeveel van het meerjarenbudget is besteed en hoeveel van het totale programma is gerealiseerd in 2013?

Systematiek: Budgetten volgens convenant, meerjarenbudget, jaarschijven, bijstellingen en realisatie

Periodiek worden onderwijshuisvestingsconvenanten gesloten tussen partijen (gemeente en schoolbesturen). Om de in het convenant overeengekomen werkzaamheden (onderhoud en investeringen tezamen) te kunnen uitvoeren, wordt meerjarig begroot. Voorafgaand aan ieder budgetjaar, moet de raad het budget vrijgeven door de desbetreffende jaarschijf van het meerjarenbudget goed te keuren. Alle kosten die door het jaar heen worden gemaakt voor onderwijshuisvesting, dus onderhoudskosten, kosten van investeringen, vervangende huisvesting, kapitaallasten en dergelijke, zijn terug te vinden in de exploitatierekening.

In het vorige onderzoek constateerde de Rekenkamer dat begroting en realisatie sterk van elkaar afweken. Dat was een indicatie dat de beheersing haperde. Immers, de werkzaamheden (en daarmee de uitgaven) zijn in theorie goed voorspelbaar, dus begroting en realisatie zouden dicht bij elkaar moeten liggen. Daarbij kan hoogstens een verschuiving optreden tussen verschillende projecten onderling of kunnen er onder- of overschrijdingen zijn als gevolg van autonome gebeurtenissen (nieuw beleid of onvoorziene gebeurtenissen). Afwijkingen tussen begroting en realisatie zijn in de praktijk uiteraard toegestaan, maar moeten verklaarbaar zijn en duidelijk gecommuniceerd worden met de raad. Eerder werden afwijkingen weliswaar gecommuniceerd met de raad, maar er bleef toch veel onduidelijk.

Om de huidige situatie te kunnen beoordelen, kijken we eerst naar de verschillen tussen begroting en realisatie in de jaren 2010-2012, zoals blijkt uit de exploitatierekening.

Tabel 1: Begroting en realisatie exploitatiebudget onderwijshuisvesting 2010-2012 (excl. mutaties reserves onderwijs)

| X €1.000 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--------------|---------------|---------------|
| Begroting: lasten onderwijshuisvesting | 10.071 | 10.060 | 10.509 |
| Begroting: baten onderwijshuisvesting | 88 | 88 | 61 |
| Begroting: saldo onderwijshuisvesting | 9.983 | 9.972 | 10.448 |
| Gewijzigde begroting: lasten onderwijshuisvesting | 10.211 | 11.278 | 10.612 |
| Gewijzigde begroting: baten onderwijshuisvesting | 472 | 3.756 | 711 |
| Gewijzigd saldo onderwijshuisvesting | 9.739 | 7.522 | 9.901 |
| Realisatie: lasten onderwijshuisvesting | 9.670 | 14.783 | 10.711 |
| Realisatie: baten onderwijshuisvesting | 129 | 3.787 | 905 |
| Realisatie: saldo onderwijshuisvesting | 9.542 | 10.997 | 9.806 |

Bronnen: Gemeente Hilversum, Programmabegrotingen en Concern jaarrekeningen 2010-2012

Uit de tabel blijkt dat de verschillen tussen begroting en realisatie in de jaren 2010 en 2012 relatief gering waren. In 2010 waren de gerealiseerde exploitatielasten lager dan begroot doordat er minder declaraties dan verwacht van scholen binnenkwamen voor verbetering van het binnenklimaat⁵. De verschillen tussen de gewijzigde begrote en gerealiseerde exploitatielasten en –baten in 2012 hadden voornamelijk te maken met tijdelijke huisvesting. De gemeente had bedragen voor tijdelijke huisvesting voorgeschoten, die vervolgens in rekening gebracht zijn bij de schoolbesturen⁶.

In 2011 was sprake van aanzienlijk hogere lasten, maar ook van hogere baten dan aanvankelijk begroot. De hogere lasten hadden betrekking op tijdelijke huisvesting (onder meer wegens vertraging in nieuwbouw door asbest) en een afboeking van circa 3,5 miljoen euro aan oude gebouwen van vijf scholen die inmiddels niet meer bestaan. Ter dekking van deze afboeking zijn twee reserves ingezet⁷. De hogere (begrote) baten worden grotendeels veroorzaakt door de bijdrage van dienst Stad, de bijdrage van het rijk voor verbetering van het binnenklimaat, verkoop opbrengsten en een bijdrage voor brede school zuid.

Systematiek: Investerings worden, als ze eenmaal zijn gerealiseerd, zichtbaar op de balans.

Vervolgens kijken we naar de gerealiseerde investeringen in de jaren 2010-2012, zoals die blijken uit de balans.

⁵ Concern jaarrekening 2010, blz. 38

⁶ Concern jaarrekening 2012, blz. 41

⁷ Daarbij is aan de batenkant een bijdrage van dienst Stad van 2,2 miljoen euro overgeheveld naar een reserve voor Hilversum Noord.

Tabel 2: Beschikbare en gerealiseerde investeringskredieten 2010-2012

| <i>X € 1000</i> | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| 1. Investeringskredieten uit voorgaande jaren | 9.047 | 12.444 | 9.630 |
| 2. Investeringskredieten beschikbaar gesteld in dit jaar | 16.286 | 8.320 | 6.504 |
| 3. Totaal beschikbare kredietruimte in dit jaar | 25.333 | 20.764 | 16.134 |
| 4. Investeringskredieten gerealiseerd in dit jaar | 13.192 | 10.933 | 10.266 |
| 5. Restant | 12.141 | 9.831 | 5.869 |

Bronnen: Gemeente Hilversum, Concern jaarrekeningen 2010, 2011, 2012: Uitvoering investeringen

Over de periode 2010-2012 was 31,1 miljoen euro aan investeringskredieten beschikbaar (som van bedragen in regel 2 in tabel 2). Inclusief de 9,1 miljoen euro aan nog niet bestede kredieten uit voorgaande jaren per 2010 (regel 1 kolom 2010), was over die periode in totaal 40,2 miljoen euro aan investeringskredieten beschikbaar. Hiervan is 34,4 miljoen euro in de periode 2010-2012 besteed (het totaal van regel 4 in tabel 2). Dit houdt in dat 86% van de beschikbare investeringskredieten is besteed over de periode 2010-2012.

In het vorige onderzoek constateerde de rekenkamer dat er grote achterstanden waren met de uitvoering van investeringsprojecten. Uit tabel 2 (regel 5) is op te maken dat het restantbedrag aan beschikbare kredieten over de periode 2010 tot en met 2012, sterk is verminderd. Dit betekent dat er steeds minder investeringsbudgetten “op de plank blijven liggen” en dat achterstanden in toenemende mate worden ingehaald. Het restant bedroeg in 2012 nog 5,9 miljoen euro. Dit bedrag bestond voornamelijk (70%) uit kredieten voor de drie grote bouwprojecten van het Gymnasium, de Larenseweg en Hilda C, waarvoor de kredieten zijn verstrekt in de periode 2009-2011⁸.

Nota bene 1; De verschillen tussen de eindstand van het éne en de beginstand van het volgende jaar ontstaan door aframingen, die in de toelichtingsbrief bij de jaarrekening goedgekeurd worden. Dat het in tabel 2 lijkt of er in 2011 juist meer budget is dan de eindstand in 2010, heeft te maken met het feit dat in de beginstand van 2010 (9.047.000 euro) 1.009.000 euro van het project Vuurvliendermeent mist, terwijl de aframing in 2009 (582.000 euro) niet in de beginstand van de jaarrekening 2010 is verwerkt. De staat van lopende kredieten uit de jaarrekening 2009 laat een eindsaldo zien van € 9.474.000 euro. Vermoedelijk is dit het correcte bedrag, dat als investeringskredieten uit voorgaande jaren aan begin 2010 in de concernjaarrekening 2010 had moeten worden vermeld. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek heeft de rekenkamer een dergelijke afwijking éénmaal aangetroffen.⁹

Nota bene 2 ; de gerealiseerde investeringen op regel 4 in tabel 2 zijn niet hetzelfde als de bedragen “gerealiseerde lasten onderwijshuisvesting” in tabel 1. De bedragen komen niet overeen omdat in tabel 1, zoals gezegd, alle kosten die door het jaar heen worden gemaakt

⁸ Gemeente Hilversum, Concern jaarrekening 2012. blz. 213

⁹ Als in de tabel wordt gerekend met het (vermoedelijke) correcte beginbedrag van 2010 (9.474), dan komt niet 40,2 maar 40,6 miljoen aan investeringskredieten beschikbaar. Het percentage gerealiseerd komt dan (afgerond) op 85% in plaats van de onder tabel 2 genoemde 86%. Omdat het verschil van 1% geen invloed heeft op de conclusies en aanbevelingen, wordt steeds uitgegaan van de in de concernjaarrekening genoemde bedragen.”

staan. Tabel 2 betreft uitsluitend de daarmee daadwerkelijk gerealiseerde investeringen die op de balans zichtbaar worden gemaakt. Daarin zijn bijvoorbeeld niet de kosten voor klein onderhoud en tijdelijke huisvesting, kosten voor herstel van schades en dergelijke opgenomen, maar wel toename van de totale waarde door overdracht van gronden voor onderwijshuisvesting aan de gemeente (van dat laatste was in 2010 sprake¹⁰).

Systematiek: financiering onderwijshuisvesting via het gemeentefonds

In de lumpsumfinanciering uit het gemeentefonds, ontvangt de gemeente budget om onderwijshuisvesting te kunnen financieren; dit budget is dus niet geoormerkt. Echter, met het rekenmodel van de PO-raad¹¹ kan het deel in de lumpsumfinanciering dat betrekking heeft op onderwijshuisvesting, worden berekend.

In het vorige onderzoek naar onderwijshuisvesting, constateerde de rekenkamer dat lang niet al het voor onderwijshuisvesting beschikbare budget ook daadwerkelijk werd uitgegeven. Echter, dit werd grotendeels verklaard doordat er grote vertragingen waren in realisatie van werkzaamheden (investeringen en onderhoud samen). De realisatie bleef sterk achter bij de planning. Uitgangspunt voor een verantwoord budgetbeheer zou moeten zijn dat er niet meer wordt uitgegeven dan er beschikbaar is aan financiering, en dat ook de realisatie conform de planning is.

Over de periode 2010 tot en met 2012 bedroegen de uitgaven voor onderwijshuisvesting gemiddeld 10,1 miljoen euro per jaar (saldo van baten en lasten, zie tabel 3 hieronder).

Tabel 3: Uitgaven onderwijshuisvesting 2010-2012

| <i>x</i> €1.000 | <i>Uitgaven</i> ¹² |
|---------------------|-------------------------------|
| 2010 | 9.542 |
| 2011 | 10.997 |
| 2012 | 9.806 |
| Gemiddeld 2010-2012 | 10.115 |

Totaal bedroegen de uitgaven voor onderwijshuisvesting (kapitaallasten over investeringen plus onderhoud tezamen) gemiddeld dus € 10,1 miljoen per jaar.

Volgens het rekenmodel van de PO-raad bedroeg de jaarlijkse uitkering in 2011 en 2012 voor onderwijshuisvesting aan de gemeente Hilversum afgerond minder, namelijk 9,4 miljoen euro¹³. Dat Hilversum in de jaren 2010-2012 meer uitgaf aan onderwijshuisvesting dan dat zij ontving uit het gemeentefonds werd veroorzaakt door uitgaven voor vertraagde projecten uit 2009 en eerder.

Vraag 4b) Welke financiële consequenties zijn verbonden aan de actualisatie van 2009?

Systematiek: Actualisatie 2009

Naar aanleiding van de actualisatie 2009 moesten eenmalige en structurele wijzigingen worden

¹⁰ Overdracht van grond aan de Larenseweg, voor bouw van de school ‘De Opmaat’.

¹¹ De PO-Raad is de sectororganisatie voor het primair onderwijs (PO). Het rekenmodel van de PO-raad wordt ook door de VNG gebruikt.

¹² Zie de onderste regel in tabel 1 (“Realisatie: saldo onderwijshuisvesting”).

¹³ Rekentool PO-Raad. <http://www.poraad.nl>

doorgevoerd, waarmee de achterstanden uit de periode daarvoor in de nabije toekomst zouden worden bekostigd. De planning van werkzaamheden (onderhoud en investeringen samen) moest worden aangepast. Uiteraard had dit ook budgettaire gevolgen, die door de raad moesten worden geaccordeerd.

Achtereenvolgens kijken we naar de financiële consequenties van de Actualisatie voor de periode 2010-2012, vervolgens voor de periode 2013-2015 en tenslotte blikken we kort vooruit naar 2020.

De actualisatie 2009 betreft het opnieuw ramen van de kosten en realisatietermijnen van het integrale onderwijshuisvestingsplan (IHP) 2005-2010. Dit meerjarenplan was voor het laatst geactualiseerd in 2006. De actualisatie 2009 corrigeert het oorspronkelijke plan voor ontwikkelingen in de tijd (kosten, prijzen en eventueel nieuw beleid of onvoorziene omstandigheden) en voor ontwikkelingen in de oorspronkelijke planning (wat is gerealiseerd en wat moet er nog gebeuren). De financiële consequenties van deze actualisatie worden duidelijk via een vergelijking van de voorziene kosten uit het IHP 2005-2010 met de gerealiseerde kosten 2009-2012.

Uit deze vergelijking blijkt dat de Actualisatie 2009 tot een verhoging van het benodigde budget heeft geleid van 2,54 miljoen euro voor de periode van 2010 tot en met 2012. Een en ander hebben wij samengevat in tabel 4:

Tabel 4: Financiële consequenties Actualisatie 2009 voor periode 2010-2012

| <i>Toevoegingen (x € 1000)</i> | <i>Eenmalig</i> | <i>Structureel 2010-2012</i> | <i>Totaal over periode 2009- 2012</i> |
|--------------------------------|-----------------|----------------------------------|---|
| Investeringen | 87 | | 87 |
| Levensduurverlengend onderhoud | 80 | 91 x 3 jaar | 353 |
| Tijdelijke huisvesting | 2.100 | | 2.100 |
| Totaal 2009-2012 | 2.267 | 273 | 2.540 |

Bron: Gemeente Hilversum, Actualisatie 2009. Berekeningen: Panteia

De eenmalige verhoging van het investeringsbudget met 87 duizend euro is een saldo van een aantal verlagingen en verhogingen van het budget, dat nader wordt toegelicht in bijlage 1. De eenmalige extra kosten van 2,1 miljoen euro in tabel 4 hadden betrekking op tijdelijke onderkomens in verband met verbouwingen en nieuwbouw. Hiervan is 1,1 miljoen euro toegevoegd aan de Programmabegroting in 2010 en 0,7 miljoen in 2011¹⁴. De reden daarvoor was dat er geen middelen beschikbaar gesteld waren voor tijdelijke onderkomens in verband met verbouwingen. Overigens hebben de gemeente en schoolbesturen een inspanningsverplichting om deze kosten zo laag mogelijk te houden¹⁵.

Naast de genoemde 2,54 miljoen is in 2011 aanvullend een bedrag van 1,25 miljoen euro aan het Onderwijshuisvestingsprogramma toegevoegd voor het gemeentelijk Gymnasium. Dit is gemeld aan de raad (zie uitsplitsing in bijlage 2). Deze toevoeging stond los van de actualisatie

¹⁴ Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2010

¹⁵ Gemeente Hilversum, Actualisatie Onderwijshuisvesting 2009, blz. 3

2009, maar de totale verhoging van het budget in de periode 2010-2012 bedroeg dus 3,79 miljoen euro.

Voor de periode vanaf 2013 tot en met 2015 voorziet de Actualisatie 2009 vooral in nieuwe voorzieningen, zoals:

- Nieuwbouw Aloyisiuscollege;
- 2^e fase uitbreiding en renovatie Comeniuscollege;
- Nieuwbouw school Anna's Hoeve;
- Lieven de Key (Hilda C.).

Het investeringsbudget voor deze nieuwe voorzieningen is verhoogd met 19,3 miljoen euro. Deze uitbreiding is in de jaarschijven 2013 – 2015 verwerkt: 6,9 miljoen euro in 2013 en 6,2 miljoen euro per jaar voor 2014 en 2015¹⁶. Inclusief een toevoeging van 1,9 miljoen euro voor de 1^e fase van de uitbreiding van het Comeniuscollege¹⁷, heeft de Actualisatie 2009 voor de periode van 2013 tot en met 2015 geleid tot een verhoging van het investeringsbudget met 21,3 miljoen euro, ten opzichte van het investeringsprogramma 2009¹⁸.

Financiële consequenties van Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020

In het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020 is vastgehouden aan het eerder bij de Actualisatie 2009 vastgestelde investeringplafonds van jaarlijks gemiddeld 6,6 miljoen euro voor 2012 tot en met 2015. Vanaf 2016 tot en met 2020 voorziet het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020 nog in een jaarlijks investeringsniveau van 4 miljoen euro.

Een lager jaarlijks investeringsniveau dan voorheen is mogelijk omdat voor het primair onderwijs per 2012 nu voldoende ruimte beschikbaar is op wijkniveau. Ontwikkelingen in aantallen leerlingen per individuele school zullen voornamelijk worden opgelost binnen het huidige beschikbare en momenteel in ontwikkeling zijnde aanbod van schoolgebouwen. De geraamde bedragen voor de jaren 2014 tot en met 2020 op basis van de Actualisatie 2012, komen niet uit boven het voor deze jaren vastgestelde budgetplafond. Er blijft steeds een bedrag beschikbaar in de “gesloten box voorziening” voor mogelijke nieuwe ontwikkelingen of voor de risico's beschreven in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020.

Voor de periode vanaf 2014 zitten er naast de lopende projecten een aantal nieuwe grote projecten in de pijplijn, met name de nieuwe school voor de Trappenberg (school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs), uitbreiding van de Mozarthof en de nieuwe school voor Anna's Hoeve. Ook komt vanaf 2016 de eventuele vervanging van gymnastieklokalen voor het primair onderwijs aan bod¹⁹.

Vraag 4 c) Zijn alle beoogde voorzieningen (investeringen en onderhoud samen) gerealiseerd? Indien nee, wanneer is dat het geval?

Doel van het Convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen 2006 was dat alle voorzieningen in het Onderwijshuisvestingsplan zouden zijn gerealiseerd in 2012. Bij de Actualisatie 2009 werd

¹⁶ Gemeente Hilversum, Actualisatie Onderwijshuisvesting 2009, blz. 16

¹⁷ Reeds opgenomen in Programmabegroting 2010

¹⁸ Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2010, blz. 19

¹⁹ Gemeente Hilversum, Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020, blz. 16-17

de doelstelling van “100% schoolgebouwen voldoet aan de doelstelling van het convenant onderwijshuisvesting”, in de tijd verschoven naar 2014.

De verantwoording over het doelbereik vindt plaats op basis van de indicator: “Percentage schoolgebouwen dat voldoet aan de doelstelling van het convenant onderwijshuisvesting”. In 2009 was volgens deze indicator 40% van de schoolgebouwen op orde²⁰. In 2012 was een percentage van 75% van de schoolgebouwen op orde²¹. Eind 2013 kwam dit percentage op 84% te liggen²². Deze cijfers tonen aan dat goede voortgang is geboekt met de realisatie van de doelstelling ten opzichte van de situatie ten tijde van het vorige rekenkameronderzoek, waarbij nog sprake was van (zeer) grote achterstanden. Het nog te realiseren percentage van 16% is relatief klein en verklaarbaar uit het na-ijleffect van de eerdere achterstanden. De basisinfrastructuur is eind 2013 grotendeels gerealiseerd.

In de meest recente intentieovereenkomst wordt gewerkt vanuit de verwachting dat alle achterstanden in 2020 zullen zijn weggewerkt.

Antwoord op vraag 4:

- *86% van de beschikbare investeringskredieten is besteed over de periode 2010-2012. Door na-ijling van eerdere achterstanden is het verklaarbaar dat nog niet alle kredieten zijn besteed. Eind 2012 was 75% van de voorzieningen gerealiseerd;*
- *Voor de jaren 2014 en 2015 is jaarlijks nog 6,2 miljoen euro aan kosten te verwachten als gevolg van de Actualisatie 2009 en voor de jaren 2016-2020 nog 4 miljoen euro per jaar. Deze bedragen blijven binnen de vastgestelde investeringsplafonds;*
- *Hilversum besteedde in de jaren 2010-2012 per saldo 10,1 miljoen euro per jaar aan onderwijshuisvesting en kreeg voor de bekostiging daarvan 9,4 miljoen euro per jaar via de uitkering uit het gemeentefonds. Dat Hilversum in de jaren 2010-2012 meer uitgaf aan onderwijshuisvesting dan dat zij ontving uit het gemeentefonds werd veroorzaakt door uitgaven voor vertraagde projecten uit 2009 en eerder;*
- *Alle beoogde voorzieningen (investerings en onderhoud samen) zullen in 2020 naar verwachting zijn gerealiseerd. Eind 2013 was dit percentage reeds 84% en daarmee is de basisinfrastructuur op orde.*

2.5 Operationele invulling en realisatie van het inverdieneffect

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Vraag 5) Heeft het toegezegde inverdieneffect van 10% een operationele invulling gekregen en in hoeverre is het in de praktijk gerealiseerd?

In het Convenant onderwijshuisvestingsvoorziening 2006 gingen partijen uit van een niet gedefinieerd of geoperationaliseerd inverdieneffect van 10% van de kosten (4,7 miljoen euro). Uit de interviews voor het onderzoek in 2008 en 2009 bleek dat betrokkenen het inverdieneffect verschillend definieerden. Een van de schoolbestuurders gaf aan eronder te verstaan het opgeven van een bepaalde uitbreidingswens. Een andere respondent interpreteerde het

²⁰ Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2009, blz. 53

²¹ Gemeente Hilversum, Concern Jaarrekening 2012, blz. 41

²² Gemeente Hilversum, Concern Jaarrekening 2013, blz. 43

inverdieneffect echter anders en zag het als winst die gerealiseerd zou kunnen worden door onderhoud gezamenlijk aan te besteden. De rekenkamer deed in 2009 dan ook de aanbeveling het inverdieneffect te operationaliseren, zodat erop zou kunnen worden gemonitord en gestuurd.

Uit het nazorgonderzoek blijkt dat in de periode tot 2012 een bedrag van 2,2 miljoen euro voordeel bij renovatie van het A.R. Holstcollege²³ werd aangemerkt als gerealiseerd inverdieneffect. Overigens werden verwachte voordelen uit grondverkoop aangemerkt als nog te realiseren inverdieneffect.²⁴

In de nieuwe Intentieovereenkomst 2012-2020 met de schoolbesturen komt geen inverdieneffect meer voor, omdat deze post (na de genoemde realisatie van 2,2 miljoen euro) is omgezet in de post 'opbrengst locaties'. De opbrengsten voor verschillende gronden en gebouwen worden ingezet ter dekking van het onderwijshuisvestingsprogramma.

Antwoord op vraag 5: Feitelijk is het inverdieneffect geoperationaliseerd door verkopen uit gronden en gebouwen aan te merken als gerealiseerd inverdieneffect. Een deel van het beoogde effect is daadwerkelijk gerealiseerd.

2.6 Overdracht buitenonderhoud primair onderwijs

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Vraag 6) Wat zijn de consequenties van de overdracht van de taak van gemeenten voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen naar de schoolbesturen van het primair onderwijs? Welke initiatieven heeft het college ter voorbereiding hierop genomen?

Per 1 januari 2015 wordt de wetwijziging van kracht die regelt dat het buitenonderhoud van de gebouwen in het primair onderwijs wordt overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen. Het budget voor het buitenonderhoud en de aanpassing van het schoolgebouw komt hiermee in handen van het betreffende schoolbestuur voor primair onderwijs. Het buitenonderhoud van scholen in het voortgezet onderwijs werd al eerder overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen, namelijk in 2005.

De overheveling van het buitenonderhoud en aanpassing aan gebouwen in het primair onderwijs gaat gepaard met de uitname van 158,8 miljoen euro uit het gemeentefonds die aan de lumpsum van het primair onderwijs wordt toegevoegd. Los van de overdracht van het buitenonderhoud, is een verdere uitname gepland van 256 miljoen euro uit het gemeentefonds die aan de lumpsum van het primair én voortgezet onderwijs wordt toegevoegd. Aanleiding voor deze uitname is de geconstateerde onderbesteding van gemeenten voor onderwijshuisvesting (motie van Tweede Kamerlid Van Haersma-Buma)²⁵.

Gemeenten blijven na de wetwijziging verantwoordelijk voor de uitbreiding en nieuwbouw van scholen, maar zullen daarvoor veel minder budget dan voorheen beschikbaar hebben.

Door de voorgenomen decentralisatie van het onderhoud van de scholen in het primair onderwijs zal de gemeente bij de uitvoering meer op afstand komen te staan. De gemeente onderkent het belang om de overheveling van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen in het

²³ Gemeente Hilversum, Actualisatie onderwijshuisvesting 2009, blz. 16

²⁴ Jonkerweg/Mozartlaan, Gemeente Hilversum, Concern jaarrekening 2010, blz. 282. en Concern jaarrekening 2011, blz. 278

²⁵ Ruimte Onderwijs en Kinderopvang. Brochure Wetwijziging Buitenonderhoud. <http://www.ruimte-ok.nl>

primair onderwijs goed te organiseren. De gemeente heeft de doordecentralisatie van het onderhoud voor alle scholen doorgerekend. Op dit moment is er echter nog geen zicht op hoe de nieuwe verdeelsleutel eruit gaat zien voor het lumpsumbudget dat de gemeente zal ontvangen. Er is dus nog geen duidelijkheid over de financiële consequenties van de wetswijziging voor de individuele gemeenten en scholen. Volledige duidelijkheid over de exacte bedragen en voorwaarden wordt pas in november of december 2014 geboden, aan de hand van de betreffende Ministeriële Regelingen²⁶.

Desondanks wil de gemeente met de scholen in overleg treden over de benodigde expertise en financiële middelen, met name bij de kleine schoolbesturen. Hoe één en ander precies wordt uitgewerkt hangt af van landelijke (overgangs-)regelingen, die nog onzeker zijn. In april 2014 heeft de gemeente toch alvast met de schoolbesturen gesproken over praktische zaken omtrent de overdracht van het buitenonderhoud en hoe de gemeente de schoolbesturen kan ondersteunen.

Antwoord op vraag 6: Een belangrijke consequentie van de overdracht van het buitenonderhoud naar scholen in het primair onderwijs is een uitname uit het gemeentefonds, waarvan de omvang en de precieze gevolgen voor individuele gemeenten nog onbekend zijn. De gemeente is, vooruitlopend op de overdracht, alvast in overleg met de schoolbesturen.

²⁶ Ruimte Onderwijs en Kinderopvang. Brochure Wetswijziging Buitenonderhoud. <http://www.ruimte-ok.nl>

3 Conclusies & Aanbevelingen

3.1 Conclusies

Vraag 1:

Wat is de status van de aanbevelingen en toezeggingen die door het college van burgemeester en wethouders zijn gedaan naar aanleiding van het onderzoek “Een dak boven het hoofd” en het aanvullend onderzoek naar onderwijshuisvesting uit 2009?

Conclusie 1: De aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek zijn grotendeels overgenomen en worden toegepast.

Onderbouwing van de conclusie:

Een aantal aanbevelingen is nog niet overgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling om een projectadministratie in te richten voor het meerjarige onderwijshuisvestingsprogramma. Uit het nazorgonderzoek blijkt dat de financiële administratie van onderwijshuisvestingsprojecten sterk is verbeterd met inhoudelijk informatie over planning, documentatie en vastlegging van de besluitvorming en dat de projecten zijn ingevoerd in Principal Toolbox. Echter, het hierin geïntegreerde projectadministratiesysteem is nog niet in gebruik en de projectadministratie wordt dan ook extracomptabel bijgehouden. Daardoor is de aansluiting van de projectadministratie op de gemeentelijke administratie niet automatisch verzekerd.

Aan de implementatie van de aanbeveling om het werkproces onderwijshuisvesting vast te leggen en te actualiseren wordt nog gewerkt.

In 2009 heeft een actualisering van het integraal huisvestingsplan onderwijshuisvesting plaatsgehad. De aanbeveling om deze actualisering te gebruiken als nulmeting en deze te gebruiken bij de verantwoording over doelrealisatie aan de raad blijkt ten dele te zijn overgenomen. Budgetten en bestedingen over de periode tot en met 2012 worden bijvoorbeeld als één bedrag gegeven en kunnen dus betrekking hebben op de periode vóór en na de actualisering uit 2009. Dat is minder inzichtelijk dan dat de stand van de actualisering uit 2009 consequent zou worden gebruikt voor de rapportages aan de raad.

Vraag 2):

Hebben de doorgevoerde verbeteringen tot een betere administratieve beheersing van de onderwijshuisvesting geleid?

Conclusie 2: Ja, de doorgevoerde verbeteringen hebben tot een betere administratieve beheersing van de onderwijshuisvesting geleid.

Onderbouwing van de conclusie:

Er is een duidelijker samenhang tussen beleid, planning en begroting, en uitvoering en realisatie. Onverwachte en onverklaarde overschrijdingen kunnen daardoor – anders dan in het verleden – worden voorkomen of toegelicht.

Vraag 3):

Hebben de doorgevoerde verbeteringen tot een betere informatievoorziening aan de raad geleid?

Conclusie 3: Ja, er is sprake van een betere informatievoorziening aan de raad.

Onderbouwing van de conclusie:

De rapportages aan de raad zijn veel inzichtelijker dan ten tijde van het vorige onderzoek en geven ook informatie over bijvoorbeeld de realisatie van investeringskredieten, risico's en een toelichting op afwijkingen tussen planning, begroting en realisatie.

Vraag 4:

Zijn de eerste drie vragen uit het aanvullende onderzoek op basis van de huidige informatievoorziening nu wel te beantwoorden?

Conclusie 4: Ja, alle vragen uit het eerdere onderzoek, die toen niet beantwoord konden worden, zijn op basis van de huidige informatievoorziening wel te beantwoorden.

Onderbouwing van de conclusie:

Op basis van de huidige informatievoorziening stelt de Rekenkamer vast dat 86% van het meerjaren investeringsbudget 2010 tot en met 2012 is besteed. Ten tijde van het vorige onderzoek was het nog onmogelijk om op basis van de toen beschikbare informatie dit percentage vast te stellen.

De Actualisatie 2009 heeft geleid tot een verhoging van het benodigde budget voor onderwijshuisvesting van 2,54 miljoen euro voor de periode van 2010 tot en met 2012. Daarnaast is in 2011 aanvullend een bedrag van 1,25 miljoen euro aan het budget toegevoegd voor het gemeentelijk Gymnasium. In totaal is er dus in deze periode 3,79 miljoen toegevoegd aan het budget. Voor de jaren 2014 en 2015 is jaarlijks nog 6,2 miljoen euro aan kosten te verwachten als gevolg van de Actualisatie 2009 en voor de jaren 2016-2020 nog 4 miljoen euro per jaar. Deze bedragen blijven binnen de vastgestelde investeringsplafonds. Alle beoogde voorzieningen (investerings- en onderhoud samen) zullen in 2020 naar verwachting zijn gerealiseerd. Eind 2013 was dit percentage reeds 84% en daarmee is de basisinfrastructuur op orde.

Vraag 5:

Heeft het toegezegde inverdieneffect van 10% een operationele invulling gekregen en in hoeverre is dat in de praktijk gerealiseerd?

Conclusie 5: Het toegezegde inverdieneffect van 10% is deels gerealiseerd en wordt deels ingevuld met nog te realiseren opbrengsten uit grondverkopen.

Onderbouwing van de conclusie:

In het Convenant onderwijshuisvestingsvoorziening 2006 gingen partijen uit van een niet gedefinieerd of geoperationaliseerd inverdieneffect van 10% van de kosten (4,7 miljoen euro). Uit het nazorgonderzoek blijkt dat in de periode tot 2012 een bedrag van 2,2 miljoen euro voordeel bij renovatie van het A.R. Holstcollege werd aangemerkt als gerealiseerd inverdieneffect. Overigens werden verwachte voordelen uit grondverkopen aangemerkt als nog te realiseren inverdieneffect. In de nieuwe Intentieovereenkomst 2012-2020 met de schoolbesturen komt geen inverdieneffect meer voor, omdat deze post (na de genoemde realisatie van 2,2 miljoen euro) is omgezet in de post 'opbrengst locaties'. De opbrengsten voor verschillende gronden en gebouwen worden ingezet ter dekking van het onderwijshuisvestingsprogramma.

Vraag 6:

Wat zijn de consequenties van de overdracht van de taak van gemeenten voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen naar schoolbesturen van primair onderwijs? Welke initiatieven heeft het college in voorbereiding hierop genomen?

Conclusie: De gemeente is in voorbereiding op de overdracht van taken alvast in overleg met de schoolbesturen. Verder heeft de gemeente nog geen initiatieven op dit punt ontplooid.

Onderbouwing van de conclusie:

Een belangrijke consequentie van de overdracht van het buitenonderhoud naar scholen in het primair onderwijs is een uitname uit het gemeentefonds, waarvan de omvang en de precieze gevolgen voor individuele gemeenten nog onbekend zijn. De gemeente is, vooruitlopend op de overdracht, alvast in overleg met de schoolbesturen.

3.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van bovenstaande conclusies tot de volgende aanbevelingen voor het college:

1. Zorg voor de nodige aanpassingen in werk- en administratieve processen en rapportages, passend bij een verdere professionalisering van de projectadministratie en een projectmatige aanpak.
2. Zorg voor een blijvende administratieve beheersing van onderwijshuisvesting en goede informatievoorziening aan de raad over onderwijshuisvesting.
3. Breng de gevolgen (zowel financieel als beleidsmatig) van de overdracht van het buitenonderhoud aan schoolbesturen van primair onderwijs in kaart.

Daarnaast doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Vraag het college om uitvoering te geven aan bovenstaande aanbevelingen.
2. Laat u over de uitwerking daarvan informeren bijvoorbeeld bij het vaststellen van een nieuw huisvestingsplan onderwijshuisvesting of bij eventuele aanpassingen van het bestaande plan.

Bijlage 1: Opbouw van het mutatiebedrag investeringsbudget eenmalig, a.g.v. Actualisatie 2009

| Mutatie 2009-2012 | X €1.000 |
|---|-----------------|
| Islamitische basisschool Al Islam (verwachte toename van leerlingen heeft niet plaatsgevonden) | - 1.084 |
| Extra lokalen basisscholen | 268 |
| Speciale Basisschool De Mozaïek (Nieuwbouwproject t.b.v. unilocatie) | 2.253 |
| Alberdingk Thijmcollege (groeiprognose leerlingenaantal bijgesteld: ziet voorlopig af van uitbreiding 2 ^e fase) | - 1.285 |
| Indexeringen (tot prijspeil 2009) ²⁷ | 811 |
| Lieven de Key naar 2013 (verrekening) ²⁸ | -1.000 |
| Overige | 124 |
| Totaal | 87 |

Bron: Gemeente Hilversum, Actualisatie Onderwijshuisvesting 2009, blz. 3

²⁷ Voor de komende jaren zijn in deze actualisatie geen indexeringen opgenomen, in verband met onzekerheden als gevolg van ontwikkelingen op de markt. Bij een volgende actualisatie worden deze jaren geïndexeerd. Gemeente Hilversum, Actualisatie Onderwijshuisvesting 2009, blz. 11, 12, 15.

²⁸ Bij de projecten is het in 2002 toegekende krediet van 2,0 miljoen euro voor het project Lieven de Key toegevoegd aan het totale programma. Dit bedrag was niet in de actualisatie 2006 opgenomen. Dit bedrag is verdeeld in 1 miljoen euro voor de periode 2009-2012 en 1 miljoen euro voor de periode erna. Het deel dat doorgeschoven is naar de periode 2013-2017 is opgenomen als een voordeel bij de Actualisatie 2009. Bron: Gemeente Hilversum, Actualisatie Onderwijshuisvesting 2009, blz. 16.

Bijlage 2: Toelichting aanvullend bedrag voor Gemeentelijk Gymnasium in OHP 2011

In het Onderwijshuisvestingsprogramma 2011 is aanvullend 1,25 miljoen euro toegevoegd aan het investeringsbudget voor 2011 in verband met de noodzakelijke renovatie van het gebouw dat het Gemeentelijk Gymnasium betreft in verband met uitbreiding van het aantal leerlingen. In Onderwijshuisvestingsprogramma 2011 (blz. 3-4) is aangegeven dat een deel, maar niet het hele bedrag van de benodigde 2,1 miljoen via bijdragen van de school en reeds verstrekte kredieten kan worden gefinancierd. Aan de oorspronkelijke raming (0,4 miljoen euro) van een aantal jaren geleden lag geen bouwkundige toetsing ten grondslag voor permanent gebruik en het voldoen aan de huidige onderwijskundige eisen.

Bron: Gemeente Hilversum, onderwijshuisvestingsprogramma 2011

Bijlage 3: Samenvattend overzicht effecten

In deze bijlage vindt u een samenvattend overzicht van de door de gemeente aangebrachte verbeteringen in de administratieve beheersing en de informatievoorziening aan de Raad. Dit overzicht is geplaatst binnen het normenkader van het in eerder uitgevoerde onderzoek van de rekenkamer in 2009. Uit dit samenvattende overzicht kan worden afgeleid dat de situatie in 2014 sterk is verbeterd ten opzichte van 2009.

Beleidskaders

| Onderwerp | Norm | Oordeel |
|------------------------------|--|--------------|
| Beleidsvisie | Er is een lange termijn visie vastgesteld, die bekend is bij alle partijen, is geconcretiseerd in beleid en samenhangt met een kaderstellend budget. | positief |
| Beleidsdoelen | Er zijn beleidsdoelen geformuleerd. Deze zijn helder gecommuniceerd met alle partijen. Er is samenhang tussen visie en doelen en tussen doelen en middelen. De doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden en consistent met wettelijke kaders. | positief |
| | Het veld is bekend met de gemeentelijke doelen en normen | positief |
| Fictief budget gemeentefonds | Uitgaven lager dan of gelijk aan fictief budget gemeentefonds is indicatief voor doelmatige inzet middelen. | aanvaardbaar |
| Begroting en rekening | Evenwicht begroting en rekening is indicatief voor doelmatige inzet middelen. | positief |
| Investeringskredieten | Realisatie investering binnen de kaders van beschikbaar gestelde krediet wijst op doelmatig beheer middelen. | positief |
| Algemeen | Voor de laatste drie normen geldt als randvoorwaarde dat de omvang en kwaliteit van het voorzieningenniveau adequaat dienen te zijn. Alleen wanneer goede voorzieningen gerealiseerd worden kan immers sprake zijn van doelmatige inzet en doelmatig beheer van middelen. | positief |

Inrichting van het beleid

| Onderwerp | Norm | Oordeel |
|--------------------------------|--|----------|
| Meerjaren-Onderhouds plannen | Er zijn actuele meerjarige onderhoudsplannen die een helder beeld geven van de kwaliteit van voorzieningen en helder gecommuniceerd zijn met partijen. Er is samenhang tussen het volgens de plannen benodigde en het beschikbare | positief |
| Meerjaren-Investerings-plannen | Er zijn meerjarige investeringsplannen die een integraal inzicht bieden in benodigde investeringen, onderhoudsvoorzieningen en beheervoorzieningen, gebaseerd zijn op de beleidsdoelen en helder gecommuniceerd zijn met partijen. | positief |
| Begrotingsramingen | Er is samenhang tussen begrotingsramingen, onderhoud en investeringsplannen, beleidsdoelen en beleidsvisie, helder verwoord in | positief |

| | | |
|-------------------------|---|----------|
| Ramingen en realisaties | Er is samenhang tussen ramingen en realisaties. Afwijkingen zijn helder gecommuniceerd met partijen en frequente afwijkingen leiden tot het heroverwegen van de gehanteerde technieken en methoden. | positief |
| Verordening | De verordening onderwijshuisvesting hangt samen met wettelijke kaders, gemeentelijke visie en beleidsdoelen, is functioneel ingebed in de begrotingscyclus, helder gecommuniceerd met partijen en wordt nageleefd. Afwijkingen zijn helder gecommuniceerd met partijen. | positief |
| Algemeen | Het totaal van de beleidsinstrumenten is intern consistent. Gewijzigde omstandigheden leiden, waar nodig, tot aanpassing van instrumenten. | positief |

Uitvoering

| Onderwerp | Norm | Oordeel |
|--------------------------------|--|----------|
| Taken en verantwoordelijkheden | Er is een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen partijen, deze taakverdeling is volledig dekkend, bekend bij partijen en wordt nageleefd in de praktijk | positief |
| Ambtelijke organisatie | De taken van betrokken ambtenaren zijn helder vastgelegd, interne communicatie tussen afdelingen is afdoende, externe communicatie met veld, bestuur en raad is helder vorm- gegeven. | positief |
| | De voortgang van realisaties wordt door de ambtelijk verantwoordelijken bewaakt | positief |
| Bestuur | Het bestuur voert het beleid uit conform de randvoorwaarden die de raad heeft gesteld | positief |
| | Het bestuur is op de hoogte van de uitvoering van dit beleid, blijkens tijdige, frequente en actuele managementrapportages | positief |
| Onderwijsveld | Er is sprake van een heldere communicatiestructuur met het veld, waarbij de wettelijke en intern geformuleerde communicatienormen zijn nageleefd. Indien sprake is van ongelijke verhoudingen in het veld gaat de gemeente daar zorgvuldig mee om. | positief |
| | De procedures rond huisvesting zijn helder en bekend | positief |
| | De verdeling van de budgetten wordt als redelijk, rechtvaardig en eerlijk ervaren | positief |
| Besluitvorming | Besluitvorming vindt plaats conform gemeentelijke en wettelijke regelgeving | positief |
| Doelbereik | Er is inzicht in het totaal van de nagestreefde en bereikte doelen | positief |
| | De voorzieningen voor onderwijshuisvesting worden als adequaat beschouwd in relatie tot de (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstelling van de gemeente | positief |
| | Doelbereik en middeleninzet zijn verantwoord | positief |
| | Er is inzicht in de redenen waarom doelen niet zijn bereikt of waarom is afgeweken van de beoogde middeleninzet | positief |
| Evaluaties | Beleidsevaluaties zijn aanleiding om het gevoerde beleid beargumenteerd te continueren dan wel bij te stellen | positief |

| | | |
|------------|--|----------|
| Geschillen | Er is een geschillenregeling, deze regeling is bekend en laagdrempelig. | positief |
| | Mogelijke geschillen zijn naar tevredenheid opgelost. Het ontbreken van geschillen bij een bestaande geschillenregeling verwijst naar een breed draagvlak onder het veld | nvt |

Kaderstelling en controle door de raad

| Onderwerp | Norm | Oordeel |
|-----------|---|----------|
| Raad | De raad heeft heldere en eenduidige kaders en doelen voor het bestuur vastgesteld | positief |
| | De raad heeft heldere eisen aan de informatievoorziening geformuleerd | positief |
| | De raad gebruikt de van het bestuur ontvangen informatie om de kaders te evalueren en eventueel aan te passen | positief |
| | De raad ziet erop toe dat het bestuur de kaders, doelen en eisen naleeft | positief |
| | De samenhang tussen middeleninzet en doelbereik is helder gecommuniceerd met de raad | positief |
| Bestuur | Het bestuur informeert de raad tijdig, volledig en juist over de voortgang en mogelijke afwijkingen van het beleid waarbij een relatie gelegd wordt tussen ingezette middelen en gerealiseerd resultaat | positief |

Bijlage 4: Geraadpleegde documentatie en bronnen

- Convenant onderwijshuisvestingsvoorzieningen 2006, gemeente Hilversum en schoolbesturen
- Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2009
- Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2010
- Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2011
- Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2012
- Gemeente Hilversum, Programmabegroting 2013
- Gemeente Hilversum, Concern Jaarrekening 2009
- Gemeente Hilversum, Concern Jaarrekening 2010
- Gemeente Hilversum, Concern Jaarrekening 2011
- Gemeente Hilversum, Concern Jaarrekening 2012
- Gemeente Hilversum, Dossier voorbeeldproject Hilda C
- Gemeente Hilversum, Eerste Budgetrapportage 2011
- Gemeente Hilversum, Eerste budgetrapportage 2012
- Gemeente Hilversum, Eerste Tussentijdse rapportage 2012
- Gemeente Hilversum, Handboek onderwijshuisvesting – Concept
- Gemeente Hilversum, Integraal Huisvestingsplan 2005-2010
- Gemeente Hilversum, Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020, 9 september 2013
- Gemeente Hilversum, Kadernota 2013 (2013-2018)
- Gemeente Hilversum, Mandaten hoofdstuk IV Dienst Samenleving, 23 oktober 2012
- Gemeente Hilversum, Meerjarenhuisvestingsprogramma, financiële rapportage intern
- Gemeente Hilversum, Notitie onderhoud inbraak- brand- en ontruimingsinstallaties
- Gemeente Hilversum, Ondermandaten Hoofdstuk IV Dienst Samenleving afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
- Gemeente Hilversum, Onderwijshuisvestingsprogramma 2009
- Gemeente Hilversum, Onderwijshuisvestingsprogramma 2010
- Gemeente Hilversum, Onderwijshuisvestingsprogramma 2011
- Gemeente Hilversum, Onderwijshuisvestingsprogramma 2012
- Gemeente Hilversum, Onderwijshuisvestingsprogramma 2013
- Gemeente Hilversum, Onderwijshuisvestingsprogramma 2014
- Gemeente Hilversum, 2009 onderhoud scholen
- Gemeente Hilversum, 2010 onderhoud scholen
- Gemeente Hilversum, 2011 onderhoud scholen
- Gemeente Hilversum, 2012 onderhoud scholen
- Gemeente Hilversum, Overzicht gebruik schoolgebouwen PO en SO door derden
- Gemeente Hilversum, Overzicht projecten per grootboeknummer doorbelasting (boekingsregels projecten). Uitdraai uit het Financieel Informatie Systeem, voor 2011 en 2012.
- Gemeente Hilversum, Presentatie aan de raad – Onderwijshuisvesting. April 2011.
- Gemeente Hilversum, Presentatie aan de raad – Onderwijshuisvesting. November 2011.
- Gemeente Hilversum, Presentatie aan de raad – Onderwijshuisvesting. November 2012.

- Gemeente Hilversum, Totaal financieel overzicht meerjarenonderhoudsplannen 2007 t/m 2026
- Gemeente Hilversum, Totaal financieel overzicht meerjarenonderhoudsplannen 2010 t/m 2019
- Gemeente Hilversum, Totaal financieel overzicht meerjarenonderhoudsplannen 2012 t/m 2032
- Gemeente Hilversum, Plan van aanpak onderwijshuisvesting, 23 juni 2009
- Gemeente Hilversum, Samenvatting planning 10 jaar (Uitgaven), 28-10-2009
- Gemeente Hilversum, Stoplichtenlijst Stand van Zaken Onderwijshuisvesting gemeente Hilversum, augustus 2013
- Gemeente Hilversum, Tweede Tussentijdse rapportage 2012
- Gemeente Hilversum, Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Hilversum 2012
- Gemeente Hilversum, Voorbeeld rapportage uit het financiële systeem
- Gemeente Hilversum, Zomernota 2009
- Gemeente Hilversum, Zomernota 2010
- Gemeente Hilversum, Zomernota 2011
- Gemeente Hilversum, Zomernota 2012
- Intentieovereenkomst onderwijshuisvesting 2012-2020. Gemeente Hilversum en schoolbesturen
- Kuijers, L. Memo Nazorgonderzoek 'Onderwijshuisvesting', 24 december 2013
- Pronexus, Leerlingenprognose basisonderwijs 2009, in opdracht van gemeente Hilversum, juni 2009
- Pronexus, Leerlingenprognose basisonderwijs 2010, in opdracht van gemeente Hilversum, juni 2010
- Pronexus, Leerlingenprognose en ruimtebehoefte basisonderwijs 2011, in opdracht van gemeente Hilversum, februari 2011
- Pronexus, Leerlingenprognose en ruimtebehoefte basisonderwijs 2012, in opdracht van gemeente Hilversum, januari 2012
- Pronexus, Leerlingenprognose en ruimtebehoefte basisonderwijs 2013, in opdracht van gemeente Hilversum, februari 2013
- Pronexus, Leerlingenprognose Speciaal Onderwijs 2009, in opdracht van gemeente Hilversum, juni 2009
- Pronexus, Leerlingenprognose Speciaal en Speciaal Basis Onderwijs 2010, in opdracht van gemeente Hilversum, juni 2010
- Pronexus, Leerlingenprognose voortgezet onderwijs 2009, in opdracht van gemeente Hilversum, juni 2009
- Pronexus, Leerlingenprognose voortgezet onderwijs 2010, in opdracht van gemeente Hilversum, juni 2010
- Pronexus, Leerlingenprognose en ruimtebehoefte voortgezet onderwijs 2013, in opdracht van gemeente Hilversum, februari 2013
- Raadsbesluit: Vaststelling meerjaren onderhoudsplannen Gemeentelijke maatschappelijke accommodaties
- Raadsinformatiebrief 2009-45, Bevindingen rechtmatigheidscontrole onderwijshuisvesting 2005-2008, 5 februari 2013
- Raadsinformatiebrief 2010-24, Stand van Zaken Plan van aanpak onderwijshuisvesting. 2 maart 2010.
- Verslag Lokaal Educatief Beraad, Vaststelling Notitie Onderhoud. 2007-11-2

Bijlage 5: Overzicht respondenten

- Lonneke Kuijers, senior beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting
- Marieke Volbers, concerncontroller
- Erik Boog, (oud) wethouder Onderwijshuisvesting

Bijlage 6: Onderzoeksverantwoording

De uitvoering van het onderzoek is te verdelen in acht fasen. In het onderstaande overzicht zijn deze fasen gepresenteerd, waarna een toelichting volgt.

| fase | activiteit |
|------|---|
| 1 | documentonderzoek |
| 2 | interviews met betrokkenen |
| 3 | beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen 2009-2013 |
| 4 | toetsing van de feiten aan het normenkader |
| 5 | ambtelijke verificatie van de feiten |
| 6 | conclusies en aanbevelingen |
| 7 | bestuurlijk wederhoor |
| 8 | advisering van de rekenkamer aan de raad |

Fase 1 documentonderzoek

In het documentonderzoek zijn alle schriftelijke en digitale bronnen verzameld die van belang zijn geweest voor het gevoerde beleid rond onderwijshuisvesting in de periode 2009-2013. Omdat de in 2008 en 2009 geconstateerde tekortkomingen vooral betrekking hadden op het administratieve proces, de financiële administratie en de informatievoorziening aan de raad, concentreerde ook de gegevensverzameling zich vooral rond deze hoofdthema's. Het gaat onder andere om de volgende gegevens:

- Het plan van Aanpak 2009
- De actualisatie van het meerjarenplan onderwijshuisvesting 2009
- Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvestingsbeleid 2012-2020
- Intentieovereenkomst onderwijshuisvesting 2012-2020
- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Hilversum 2012
- Het accountantsonderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven onderwijshuisvesting 2003-2008
- Dossiers met daarin de (project)administratie onderwijshuisvesting
- De begrotingen, jaarrekeningen, maraps, tussentijds bijgestelde ramingen en realisaties voor de periode september 2009-2013
- Documenten en presentaties over onderwijshuisvesting die aan de raad zijn verstrekt in de periode september 2009-2013

Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 4 bij deze rapportage.

Fase 2 Interviews

In de tweede fase van het onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid rond onderwijshuisvesting. De gesprekken zijn aanvullend op wat schriftelijk is vastgelegd. We hebben gesproken met de wethouder verantwoordelijk voor onderwijs, een senior beleidsmedewerker op het gebied van onderwijshuisvesting, en de concern controller.

De interviews concentreerden zich vooral op de wijzigingen die zich in de periode september 2009-2013 hebben voorgedaan. De adviezen die de rekenkamer in 2009 formuleerde en aansluitend daarop het plan van aanpak dat door het college is opgesteld, vormden de leidraad bij deze gesprekken.

De lijst met gesprekspartners is voor akkoord voorgelegd aan de rekenkamer. Een afgevaardigde van de rekenkamer heeft de gesprekken bijgewoond.

Fase 3 Beschrijving van de feitelijke gebeurtenissen 2009-2013

De informatie die is vergaard in de eerste en tweede fase is samengebundeld in een schriftelijke notitie die de beschrijving van de gebeurtenissen in de periode 2009-2013 bevat.

Deze beschrijving omvat de volgende hoofdonderwerpen:

- De vastgestelde beleidskaders
- De inrichting van het beleid
- De uitvoering van het beleid en tenslotte
- De kaderstelling en controle door de raad

Het feitenrelaas gaat vooral in op de aangebrachte wijzigingen in beleid en de uitvoering daarvan, ten opzichte van de bevindingen in het rekenkameronderzoek van 2009. De rekenkamer heeft vervolgens het concept feitenrapport vastgesteld.

Fase 4 Toetsing van de feiten aan het normenkader

Op verzoek van de rekenkamer zijn de feiten vervolgens getoetst aan het normenkader, zoals dat in de onderzoeken van 2008 en 2009 is gehanteerd. In bijlage 3 bij deze rapportage zijn deze normen en de beoordeling opgenomen. Bij het toetsen van de aangetroffen feiten aan het normenkader is het oordeel over de periode 2009-2013 geplaatst naast het oordeel over de periode 2003-2007. Deze laatste periode was onderwerp van studie in de rekenkameronderzoeken 2008 en 2009.

Fase 5 Ambtelijke verificatie van de feiten

In deze fase is het feitenrelaas, zoals is vastgesteld in fase 3, ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Hierbij zijn de door de rekenkamer vastgestelde termijnen in acht genomen. Het ambtelijk wederhoor liep van 16 juni tot en met 8 juli 2014. Na afronding van het ambtelijk wederhoor zijn geen nieuwe feiten meer verwerkt in het rapport.

Fase 6 Formulering van conclusies en aanbevelingen

Op basis van de feiten, de beantwoording van de onderzoeksvragen, en de toetsing van de feiten aan het normenkader, heeft de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Fase 7 Bestuurlijk wederhoor

Tijdens deze fase heeft het college de gelegenheid gekregen om een reactie te formuleren op het vastgestelde eindrapport inclusief de conclusies en aanbevelingen. Het bestuurlijk wederhoor liep van 13 oktober tot en met 3 november 2014.

Fase 8 Presentatie van het onderzoek aan de raad

In deze laatste fase van het onderzoek heeft de rekenkamer haar onderzoek aan de raad gepresenteerd.