

---

# Doelmatigheid van het Accommodatiebeleid

(i.h.b. onderwijshuisvesting)

---



RekenKamer   
MAASTRICHT

---



**Rekenkamer Maastricht**

**Samenstelling:**

Mevrouw drs. R. Ingrid Doerga RA

Mevrouw dr. Klaartje Peters

De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

**Secretaris:**

Mevrouw drs. Resy Delnoy

**Secretariaat:**

Correspondentieadres: Wilhelminasingel 44-M, 6221 BK Maastricht

Telefoon: 043-325 6075 / 06 1563 7938

E-mail: [secretariaat@rekenkamermaastricht.nl](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)



2 oktober 2008



## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>4</b>
Samenvatting	6
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2. Het Integraal Accommodatiebeleid</b>	<b>9</b>
<b>3. Focus van het onderzoek</b>	<b>10</b>
<b>4. Doel van het onderzoek</b>	<b>12</b>
<b>5. Onderzoeksaanpak</b>	<b>13</b>
<b>6. Normenkader</b>	<b>14</b>
<b>7. Doelmatigheid van onderwijsaccommodaties</b>	<b>16</b>
7.1 Inleiding	16
7.2 De geldstroom voor accommodaties	16
7.3 Toepassing van de normen	17
7.3.1 De gemeentelijke absolute uitgaven in relatie tot de inkomsten (norm 1)	17
7.3.2 De relatieve uitgaven (norm 2)	18
7.3.3. Realisaties ten opzicht van begroting (norm 3)	20
7.3.4 Over- of ondercapaciteit (norm 4)	20
7.3.5 Doelmatigheid als argument in de besluitvorming (norm 5)	21
7.3.5.1 Doelmatigheid en besluitvorming	21
7.3.5.2 Beleidskaders	21
7.3.5.3 Verdeling	22
<b>8. Doelmatigheid vanuit gebruikersperspectief</b>	<b>27</b>
8.1 Gesprek met Stichting jong Leren	27
8.2. Gesprek met Stichting MosaLira	28
<b>9. Doelmatigheidsbevorderende maatregelen in relatie tot de demografische uitdaging</b>	<b>31</b>
9.1 Demografische context	31
<b>10. Conclusies en Aanbevelingen</b>	<b>33</b>
10.1 Conclusies	33
10.2 Aanbevelingen	33
<b>11. Bestuurlijke reactie</b>	<b>34</b>
<b>12. Nawoord rekenkamer</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 1 Verschillen tussen onderwijsaccommodaties en gemeenschapshuizen</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 2 Facts and figures onderwijsaccommodaties</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 3 Lijst geïnterviewden</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage 4 Verwerkte documenten</b>	<b>45</b>





## Samenvatting

De rekenkamer beoogt met de uitkomsten van onderzoek de raad te ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende taak. In dit rapport doet de rekenkamer verslag van een onderzoek naar de doelmatigheid van het accommodatiebeleid in het algemeen en onderwijshuisvesting in het bijzonder.

Het onderwijshuisvestingsbeleid is ingebed in het zgn. Integraal Accommodatiebeleid (IAB). Het IAB volgt het inhoudelijke beleid van de gemeente en het is gericht op het ontwikkelen van een bestuurlijk toetsingskader voor toekomstbestendig investeren in (integrale) accommodaties op buurt-, stadsdeel- of stedelijk niveau.

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid van het onderwijsaccommodatiebeleid op gemeentelijk niveau.

De hoofdvraag van het onderzoek is: worden de prestaties van het accommodatiebeleid behaald met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen? De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat zijn de kosten voor de gemeente Maastricht van de (onderwijs)accommodaties?
2. Welke uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van de accommodaties op gemeentelijk niveau?
3. Zijn in het bekostigingsstelsel prikkels ingebouwd die de doelmatigheid bevorderen?
4. Op welke manier kan, rekening houdend met o.m. de demografische context, de doelmatigheid worden bevorderd?

Het onderzoek is fasegewijs uitgevoerd.

In de eerste fase zijn documenten opgevraagd en geanalyseerd en zijn er gesprekken gevoerd. Vervolgens zijn nadere analyses uitgevoerd en is een beschrijving gemaakt van het IAB in de praktijk. Er is een normenkader ontwikkeld dat op gemeentelijk niveau kan worden toegepast: .Daarna zijn in vraggesprekken met (eind)gebruikers van onderwijsaccommodaties (in casu twee schoolbesturen) de verworven inzichten in de theorie en praktijk van het onderwijsaccommodatiebeleid getoetst. Ook is met de portefeuillehouder gesproken over de meer beleidsmatige implicaties van de bevindingen.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Maastricht aanmerkelijk minder uitgeeft aan onderwijsbeleid dan zij via het Gemeentefonds aan (fictieve) inkomsten ontvangt. Het gaat hierbij om ca. € 1,5 mln per jaar. Ook de uitgaven per hoofd van de bevolking of per leerling zijn in de gemeente Maastricht (in vergelijking met qua grootte vergelijkbare steden) aanmerkelijk lager.

Maastricht heeft de kosten voor onderwijshuisvesting goed in de hand.

Samenvattend komt uit het onderzoek – zowel in de stukken als in gesprekken met gebruikers - naar voren dat de gemeente Maastricht nadrukkelijk de doelmatigheid in het oog houdt, aanmerkelijk minder uitgeeft dan zij aan (fictieve) inkomsten ontvangt en de kosten goed in de hand heeft.





## 1. Inleiding

De rekenkamer beoogt met de uitkomsten van onderzoek de raad te ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende taak. In dit rapport doet de rekenkamer verslag van een onderzoek dat is ingesteld naar de doelmatigheid van het accommodatiebeleid in het algemeen en onderwijshuisvesting in het bijzonder.

Het onderwijshuisvestingsbeleid is ingebed in het zgn. Integraal Accommodatiebeleid (IAB). Op 28 juni 2005 heeft de gemeenteraad de nota 'Integraal Accommodatiebeleid in de steigers' vastgesteld. Bij het IAB wordt gekeken naar de totale fysieke ruimte die in Maastricht beschikbaar is binnen de zogenaamde sociale pijler<sup>1</sup>. Het IAB volgt daarmee het inhoudelijke beleid van de gemeente. In die visie zijn voor een sociale en culturele infrastructuur accommodaties nodig. Accommodaties vormen daarmee een belangrijke conditie voor de uitvoering van de sociale visie van de gemeente Maastricht.

De volgende drie categorieën accommodaties maken deel uit van het IAB; met daarbij vermeld de jaarlijkse exploitatiekosten en de investeringskosten..

Tabel 1

Accommodatiekosten ten laste van de gemeente ( x 1000 euro)		2003	2004	2005	2006	2007
Onderwijsacc. reële uitgaven	expl.	6.502	6.964	7.304	7.309	7.494
	invest.	12.500	4.896	2.368	5.477	806
Gemeenschapshuizen	expl.	222	210	210	210	210 <sup>2</sup>
	invest.	165	617	200	686	179
Sportaccommodaties	expl.	2.710	2.969	4.613	2.976	2.752
	invest.	1.844	672	245	219	615

In het accommodatiebeleid in het algemeen en onderwijshuisvesting in het bijzonder gaan substantiële bedragen om. Verwacht mag worden dat daarom doelmatigheid van de uitgaven een belangrijk beleidsmatig aandachtspunt is van de gemeente. De rekenkamer wil inzicht krijgen in de doelmatigheid van het accommodatiebeleid over de afgelopen jaren. In dit rapport doet de rekenkamer verslag van het onderzoek naar de doelmatigheid van het onderwijsaccommodatiebeleid.

<sup>1</sup> Met de sociale pijler wordt bedoeld –volgens het Integraal Plan Onderwijshuisvesting 2004 (IPOH)- als kenmerken "het duurzaam in stand houden van gezondheid, onderwijs, sport, welzijn en cultuur alsook het bevorderen van zelfredzaamheid en een stimulerend sociaal en veilig klimaat, waarbij specifieke aandacht besteed wordt aan de meest kwetsbare inwoners van de stad. Eén van de te realiseren doelen is het bieden van mogelijkheden aan de Maastrichtse inwoner om zijn talenten te kunnen ontplooiën. Ook de zwakkeren in de samenleving (speciaal onderwijs en Vmbo) verdienen alle aandacht. Het bieden van daarop toegesneden onderwijsvoorzieningen sluit daar naadloos op aan.

<sup>2</sup> In het kader van de actualisatie meerjarenonderhoudsplanning van de gemeente-eigendommen i.r.t. kostendekkende huren, zijn o.a. de huren van gemeenschapshuizen naar boven bijgesteld. Intotaal gaat het om een bedrag van € 457.000. Splitsing van dit bedrag, en dus ook toerekening aan gemeenschapshuizen, heeft van gemeentezijde nog niet plaatsgevonden.





## 2. Het Integraal Accommodatiebeleid

De nota Integraal Accommodatiebeleid in de Steigers<sup>3</sup> stelt dat “na een voorbereidings- annex overgangperiode, het gewenste beleid per 1 januari 2007 integraal (zal) kunnen worden ingevoerd.” Concreet zal volgens de nota het IAB tot de volgende effecten<sup>4</sup> leiden:

1. het verbinden van vraag en aanbod van voorzieningen en/of accommodaties;
2. het bevorderen van sociale cohesie door ondersteuning van vrijwilligers;
3. efficiënt gebruik van accommodaties van openbare ruimte;
4. evenwicht in spreiding;
5. synergie tussen publieke en private initiatieven;
6. duurzaam investeren gerelateerd aan kostenefficiënte exploitatie;
7. beheersbaar maken van de financiële bemoeienis van de gemeente;
8. waar mogelijk uniformering van tarieven;
9. tegengaan van overcapaciteit en leegstand;
10. versterken private buurtfuncties.

Zes van de tien doelstellingen zijn in verband te brengen met het begrip doelmatigheid:

- efficiënt gebruik van accommodaties in de openbare ruimte;
- synergie tussen publieke en private initiatieven;
- duurzaam investeren gerelateerd aan kostenefficiënte exploitatie;
- beheersbaar maken van de financiële bemoeienis van de gemeente;
- waar mogelijk uniformering van tarieven;
- tegengaan van overcapaciteit en leegstand.

Met andere woorden het ene begrip doelmatigheid wordt telkens vanuit een andere optiek ingevuld. Zo is bijvoorbeeld de eerste doelstelling “het efficiënt gebruik van accommodaties” min of meer gelijk aan de laatste doelstelling “het tegengaan van overcapaciteit en leegstand”. Sterker: de laatste kan een middel of instrument zijn om de eerste te realiseren. Mutatis mutandis geldt dit ook voor kostenefficiënte exploitatie, zij het dat dan vooral naar de financiële kant gekeken wordt.

Het IAB is volgens de nota gericht op het ontwikkelen van een bestuurlijk toetsingskader voor toekomstbestendig investeren in (integrale) accommodaties op buurt-, stadsdeel- of stedelijk niveau. De bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten worden vertaald in een *Integraal Huisvestings Plan* en in operationele jaarschijven. De nota stelt dat de formele uitvoering van het beleid start per 1 januari 2007.

De nota *Van beleid naar uitvoering*<sup>5</sup> beschrijft de verdere uitwerking van het IAB en geeft een overzicht van instrumenten en actiepunten. Er worden acht actiepunten of instrumenten onderscheiden: huisvestingsplannen, verordeningen en overeenkomsten, service desk, onderhoud en investeringen, tarieven en subsidies, paracommercialisme, organisatie en financiën. Onderdeel van het IAB is het onderwijshuisvestingsbeleid. Hierop zal in het vervolg van dit rapport verder worden ingegaan.

<sup>3</sup> Nota IAB in de steigers d.d. 17 mei 2005

<sup>4</sup> Nota IAB in de steigers d.d. 17 mei 2005 pag. 12.

<sup>5</sup> Raadsvergadering 28 juni 2005



### 3. Focus van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in het accommodatiebeleid van de gemeente. De gemeente heeft in het najaar 2007 ingrijpende plannen gepresenteerd m.b.t. het sportbeleid voor de komende jaren. Daarmee staat het sportbeleid, en daaraan gekoppeld de sportaccommodaties, op dit moment (eerste semester 2008) stevig in de politieke en publieke belangstelling. Gegeven de intentie van de gemeente het beleid geheel anders in te richten en daarmee ook de consequenties die dit kan hebben voor sportaccommodaties, lijkt het niet zinvol op dit moment de doelmatigheid van het huidige sportaccommodatiebeleid te onderzoeken. De sportaccommodaties blijven dan ook buiten beschouwing.

Een tweede beperking bleek gaande het onderzoek nodig. Zoals uit tabel 1 blijkt, gaan bij de gemeenschapshuizen en buurtcentra in de exploitatiesfeer relatief geringe bedragen per jaar om; althans in vergelijking met sportaccommodaties en zeker in vergelijking met onderwijsaccommodaties. De rekenkamer wil onderzoek doen naar beleid en beleidsalternatieven die ook in financiële zin substantie hebben. Dat is bij de gemeenschapshuizen niet het geval. Dat betekent ook dat een potentiële doelmatigheidswinst in financiële zin relatief gering zal zijn. De focus van de rekenkamer bij gemeenschapshuizen zou dan ook eerder op de doeltreffendheid gericht moeten zijn. Met andere woorden de vraag of met het huidige bestand aan gemeenschapshuizen de doelen van het IAB ook feitelijk worden bereikt. Daarbij zou overigens de vervolgvraag opportuun kunnen zijn of eigendomsverhoudingen van de accommodaties (in handen van de gemeente, een corporatie of een particuliere stichting) van invloed zijn op de kostenstructuren en kostenniveaus van de instelling. Dit vereist dan op de eerste plaats inzicht in de kostenstructuren en financieringswijzen van de afzonderlijke gemeenschapshuizen; ook van die gemeenschapshuizen die geen eigendom zijn van de gemeente. Dat gedetailleerde inzicht is er niet op centraal niveau (de gemeente).

Los van deze principiële overwegingen moeten we ook vaststellen dat de onderwijsaccommodaties en die van gemeenschapshuizen op zo veel punten verschillen dat het vinden van een gemeenschappelijke maat voor doelmatigheid bijzonder lastig zou zijn en er waarschijnlijk twee maatstaven gehanteerd zouden moeten worden. We noemen op hoofdlijnen<sup>6</sup> de volgende verschillen.

- Er is geen gemeenschappelijke historie van beleid voor gemeenschapshuizen en onderwijsaccommodaties.
- Eigendomsverhoudingen zijn bij gemeenschapshuizen complexer.
- Het beleid vanuit de "sociale pijler" raakt de gemeenschapshuizen anders dan de onderwijsaccommodaties.
- Voor de spreiding van gemeenschapsaccommodaties zijn andere doelstellingen geformuleerd.
  - Voldoende bezetting/exploiteerbaar.
  - Afgestemd op vraag.
  - Schaalniveaus.
  - Multifunctioneel, toekomstbestendig.
- De gebruikersgroepen verschillen sterk.
- Er is een groot verschil in financiële impact.

<sup>6</sup> Op deze plaats worden de verschillen alleen genoemd. Bijlage 1 gaat hier dieper op in.



Consequentie van deze (grote) verschillen is dat voor beide niet dezelfde doelmatigheidsmaatstaven kunnen worden gehanteerd. Ook omdat "op gebouwniveau" de doelmatigheid alleen per locatie kan worden vastgesteld, dus voor elk gebouw afzonderlijk, heeft de rekenkamer besloten het onderzoek te beperken tot doelmatigheid op gemeentelijk niveau en tot onderwijsaccommodaties.



## 4. Doel van het onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek is: worden de prestaties van het accommodatiebeleid behaald met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen? Met andere woorden: in dit onderzoek staat de vraag centraal of de geleverde prestaties met zo min mogelijk middelen worden behaald (de doelmatigheid) en niet de vraag of de doelen bereikt worden (de doeltreffendheid). Waar doelmatigheid onvoldoende is, wil de rekenkamer mogelijke oorzaken aangeven en aanbevelingen doen.

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

1. Wat zijn de kosten van de (onderwijs)accommodaties voor de gemeente Maastricht?
2. Welke uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van de accommodaties op gemeentelijk niveau?
3. Zijn in het bekostigingsstelsel prikkels ingebouwd die de doelmatigheid bevorderen?
4. Op welke manier kan, rekening houdend met o.m. de demografische context, de doelmatigheid worden bevorderd?



## 5. Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, heeft de Rekenkamer een Plan van Aanpak vastgesteld. In het Plan van Aanpak was voorzien de jaren 2004 tot en met 2007 te bestuderen. Met de beschikbaarheid van actuele cijfers in het Programma 2008 Onderwijshuisvesting 2008 is besloten de periode te laten eindigen per 31 maart 2008.

Het onderzoek is fasegewijs uitgevoerd.

In de eerste fase zijn documenten<sup>7</sup> opgevraagd en geanalyseerd en zijn er gesprekken gevoerd. Op 25 januari 2008 voerden de onderzoekers een gesprek met het directielid bedrijfsvoering, domein sociale en culturele zaken. De verkregen informatie is gebruikt voor het opstellen van het definitieve onderzoeksplan, waarbij de onderzoeksvragen verder zijn uitgewerkt en de begrenzing en focus van het onderzoek zijn gespecificeerd.

Met een beleidsmedewerker (coördinator integraal accommodatie beleid gemeente Maastricht domein sociale en culturele zaken) die verantwoordelijk is op het gebied van onderwijshuisvesting en gemeenschapsaccommodaties, zijn gesprekken gevoerd op 1 en 24 april 2008. De gesprekken en het bestuderen van aanvullend verworven documenten zijn gevolgd door analyses en een beschrijving van het IAB in de praktijk.

In vraaggesprekken met (eind)gebruikers van onderwijsaccommodaties (in casu twee schoolbesturen), zijn op 23 juni 2008 de verworven inzichten in de theorie en praktijk van het onderwijsaccommodatiebeleid getoetst. Ook is, op 25 juni 2008, met de portefeuillehouder gesproken over de meer beleidsmatige implicaties van de bevindingen.

---

<sup>7</sup> Zie de bijlage voor een opsomming van de bestudeerde documenten.



## 6. Normenkader

Doelmatigheid is gedefinieerd als het behalen van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Doelmatigheid van onderwijsaccommodaties kan op twee niveaus beoordeeld worden.

### 1. Op het niveau van de afzonderlijke accommodaties

Op dit niveau wordt per accommodatie gekeken of de middelen doelmatig worden ingezet. Dat levert dan een uitspraak over de doelmatigheid van dat gebouw. Generieke, voor het beleid relevante, uitspraken van de op gebouwlijk niveau bepaalde doelmatigheid zijn dan erg lastig.

### 2. Op het niveau van het gemeentelijke beleid

Op een hoger abstractieniveau is het mogelijk betekenisvolle uitspraken te doen over doelmatigheid op gemeentelijk niveau. Allereerst door feitelijke parameters op gemeentelijk niveau te hanteren die een indicatie geven voor de mate van doelmatigheid (bijvoorbeeld de uitgaven per leerling en afgezet tegen diezelfde uitgaven in qua grootte vergelijkbare gemeenten). Ook kan de vraag gesteld worden of het gemeentelijk beleid leidt tot doelmatig gebruik van de ingezette (financiële) middelen. Door het antwoord op deze vraag wordt niet direct de doelmatigheid van de accommodaties zelf gemeten, maar wordt op een "hoger" niveau gekeken of in de beleids- en financieringssystematiek prikkels zijn ingebouwd die doelmatig handelen bevorderen. De systematiek levert een aanwijzing of degenen die van de financiering afhankelijk zijn, systematisch geprikkeld worden doelmatig te handelen.

Om deze redenen wordt een normenkader gehanteerd dat op gemeentelijk niveau kan worden toegepast.

### Voor de onderwijsaccommodaties hanteert de rekenkamer de volgende normen:

1. De uitgaven per jaar ten opzichte van het fictieve budget<sup>8</sup> dat de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds, wijken per jaar gemiddeld minder dan 5% af. Hierbij wordt een indicatie gegeven van de ontwikkeling van de absolute financiële kaders op gemeentelijk niveau. De initiële toevoeging (vanaf 1997) aan het gemeentefonds is niet geormerkt, zodat het de gemeente vrij staat meer of minder dan de (fictieve) toevoeging werkelijk aan accommodaties te spenderen. Meer uitgeven dan het fictieve budget gaat ten koste van andere beleidsitems. Minder uitgeven aan onderwijsaccommodaties komt daarentegen andere gemeentelijke beleidsitems ten goede. Als norm hanteert de rekenkamer een structureel evenwicht tussen het fictieve budget van het gemeentefonds en de feitelijke uitgaven. Dat geeft een indicatie over de mate van kostenbewustzijn bij de inzet van middelen.
2. De relatieve uitgaven: hierbij wordt gekeken naar de accommodatie-uitgaven in 2006 per hoofd van de bevolking en per leerling. Deze worden vergeleken met dezelfde uitgaven per hoofd en per leerling met

<sup>8</sup> De eenmalige –maar structurele- toevoeging in 1997 van het Gemeentefonds t.b.v. onderwijshuisvesting is niet geormerkt. Gemeenten zijn dus vrij –binnen de bandbreedte van de wettelijke zorgplicht- meer of minder te besteden aan onderwijshuisvesting. Met de feitelijke parameters kan ook achteraf berekend worden wat de toevoeging aan het gemeentefonds fictief is geweest alsmede het fictieve bedrag dat dan voor Maastricht beschikbaar is voor de jaren 2003 tot en met 2007.



- vergelijkbare steden. De norm is dan dat de uitgaven per leerling niet extreem (d.w.z.  $\leq 20\%$ ) afwijken van de gemiddelde uitgaven per leerling in vergelijkbare steden. Lage uitgaven per leerling wijzen op doelmatige uitgaven.
3. De realisaties laten ten opzichte van de begrote bedragen geen extreme over- of onderschrijdingen zien. Concreet: de realisaties wijken minder dan + of – 10% af van de begroting. Dit is een indicatie dat de gemeente de kosten goed in de hand heeft en daarmee voor doelmatige uitgaven.
  4. Er is geen sprake van substantiële overcapaciteit in termen van vierkante meters of lokalen. Overcapaciteit duidt op ondoelmatigheid. Als norm houdt de rekenkamer aan dat minder dan 15 lokalen door het onderwijs niet benut worden. Meer dan 15 duidt op ondoelmatigheid.
  5. De mate waarin de gemeente in de beoordeling van aanvragen voor middelen voor accommodaties rekening houdt met doelmatigheid. Indicatoren hierbij zijn onder meer de expliciete afweging investeren of desinvesteren, koop versus huur, permanente of tijdelijke huisvesting, waarbij rekening gehouden wordt met de onderwijskundige randvoorwaarden.

Deze laatste norm behoeft enige toelichting. Bezien zal worden of en in welke mate bij de feitelijke besluitvorming over onderwijsaccommodaties doelmatigheid een rol speelt. Immers op het moment van besluitvorming over capaciteitsveranderingen en onderhoud wordt ook de (on)doelmatigheid van accommodaties voor een lange termijn vastgelegd. En investeringslasten keren via de jaarlijkse kapitaallasten terug in de exploitatielasten. Om hierop zicht te krijgen wordt de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming doorgelicht, zowel algemeen (op grond van welke parameters worden aanvragen beoordeeld) als in specifieke gevallen. Deze worden in detail, van ontwikkeling, via aanvraag tot toekenning, bestudeerd.

De eerste vier normen geven een indicatie voor de feitelijke doelmatigheid, terwijl de vijfde norm ingaat op de vraag of in de toekenningsystematiek doelmatigheid wordt meegewogen. Combinatie van deze vijf normen geeft een robuuste indicatie voor de doelmatigheid van de onderwijsaccommodaties op gemeentelijk niveau. Daarbij merkt de rekenkamer op dat doelmatigheid desondanks betrekkelijk is, omdat altijd naar de functionele relatie van de uitgaven gekeken moet worden. Daarmee is bedoeld dat ook de onderwijskundige context bij de interpretatie betrokken moet worden<sup>9</sup>. Anderzijds kan deze functionele onderwijskundige context geen reden zijn om de doelmatigheid (geheel) buiten beschouwing te laten. Vandaar dat de rekenkamer enerzijds kiest voor een combinatie van kwantitatieve normen rond het begrip doelmatigheid (de normen 1 t/m 4) maar anderzijds ook de onderwijskundige context bij de interpretatie en beoordeling van doelmatigheid betreft, met name door op het besluitvormingsproces in te zoomen (norm 5).

<sup>9</sup> Een voorbeeld. De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft in november 2007 rapport uitgebracht over de onderwijshuisvesting in Zeeburg. Daarin is onder meer de doelmatigheid van het beleid van de stadsdeelraad Zeeburg aan de orde gekomen. In de bestuurlijke reactie van het Stadsdeel Zeeburg merkt het dagelijks bestuur het volgende op: "De modelmatige benadering door de Rekenkamer van het begrip doelmatigheid doet volgens het dagelijks bestuur niet altijd recht aan de complexe situatie. Zo zijn er onderwijskundige keuzes gemaakt die effect hebben op het inzetten van middelen. Doelmatigheid is meer dan zo laag mogelijke kosten: doelmatigheid gaat over de gewenste prijs/kwaliteitverhouding. Belangrijk is immers dat het primaire proces, namelijk het lesgeven, niet in het gedrang komt. (Om dit te illustreren geven wij een recent spelend voorbeeld. Financiële doelmatigheidsmotieven hebben ertoe geleid dat relatief weinig middelen zijn besteed aan het tijdelijk huisvesten van de ABBS-school "de Zuiderzee". Nu door overmacht de nieuwe huisvesting niet op tijd beschikbaar kan komen is de onacceptabele maar financieel doelmatige situatie ontstaan dat 3 groepen les krijgen op de gang. Kortom dilemma's spelen hierbij".



## 7. Doelmatigheid van onderwijsaccommodaties

### 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van het normenkader de doelmatigheid van de onderwijsaccommodaties in Maastricht. Eerst wordt op hoofdlijnen de financiering van de scholen beschreven.

### 7.2 De geldstroom voor accommodaties

Vanaf 1997 heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht voor de onderwijsaccommodaties voor het primair onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om de (des)investeringen in en onderhoud van gebouwen. Om deze zorgplicht te kunnen vervullen, ontvangt de gemeente van het Rijk middelen via het gemeentefonds.

De schoolbesturen ontvangen daarnaast ook rechtstreeks van het Rijk middelen voor zgn. materiële bekostiging en salarissen. De budgetten voor de zgn. materiële instandhouding van de scholen in het basisonderwijs (zoals binnenonderhoud, schoonmaak en leermiddelen) worden op grond van de door de rijksoverheid opgestelde programma's van eisen als lump sum toegekend aan de scholen. Deze geldstroom blijft bij dit onderzoek buiten beschouwing omdat de gemeente hier niets over te zeggen heeft.

Om de wettelijke zorgplicht te kunnen vervullen, is het gemeentefonds eenmalig maar structureel opgehoogd. Bij de start van de decentralisatie in 1997 is een totaalbedrag van € 770 mln. Hieraan toegevoegd. In 2006 is dit (fictieve) budget gestegen tot € 1,29 mrd.; een nominale stijging dus van 67%<sup>10</sup> ten opzichte van 1997. De gemeenten ontvangen geen specifiek voor onderwijsaccommodaties bestemd bedrag. De gemeenten bepalen zelf, door vaststelling van de gemeentebegroting, welke bedragen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Daarmee liggen de financiële kaders in beginsel vast. De verdeling van deze bedragen over de verschillende scholen is een bevoegdheid van het College. We komen nog terug op de onderliggende systematiek.

In 2008 stelt Maastricht in totaal € 7.857.610 uit de reguliere begroting<sup>11</sup> beschikbaar voor onderwijsaccommodaties<sup>12</sup>. Daarvan is het grootste deel (€ 6.046.236) bestemd voor de dekking van de kapitaallasten, voortvloeiend uit de investeringen uit het verleden. Dat betekent dat ca. 75% van de lasten vastligt. De verdeling van deze kapitaallasten over de verschillende scholen is dus een gevolg van de investeringen van die scholen in het verleden.

<sup>10</sup> De vraag is of de parameters die destijds ten grondslag hebben gelegen aan de ophoging van het gemeentefonds, en vervolgens de verdeelsleutels van het gemeentefonds, nog actueel zijn. Punt is dat nu niet meer bekend is of vanuit die optiek de bedragen die Maastricht -via het gemeentefonds- voor onderwijshuisvesting ontvangt, adequaat, relatief te hoog of te laag zijn. Voorbeeld: Stel bij een relatief gelijkblijvend bedrag dat het aantal leerlingen in Maastricht meer dan gemiddeld, ten opzichte van de landelijke ontwikkeling in leerlingenaantallen, is gegroeid. Dan leidt dit –bij een constant bedrag- tot een gemiddeld lager bedrag voor onderwijsaccommodaties per leerling. Dus een soberder uitvoering. Omgekeerd: als het aantal leerlingen minder dan evenredig is gestegen t.o.v. het landelijk gemiddelde, dan leidt dit tot een relatief hoger bedrag per leerling. Er zijn redenen te veronderstellen dat op grond van demografische ontwikkelingen de tendens in Maastricht een relatief achterblijvend aantal leerlingen zal zijn, zodat dus een relatief hoger bedrag per leerling beschikbaar zou zijn.

<sup>11</sup> Volgens "Programma 2008 onderwijshuisvesting" pag. 7

<sup>12</sup> Een specificatie is opgenomen in bijlage 2 (uit: "Programma 2008 Onderwijshuisvesting 2008" Bijlage III).





### 7.3 Toepassing van de normen

Zoals eerder genoteerd, hanteert de rekenkamer geen absolute maat voor de doelmatigheid van onderwijsaccommodaties, maar een combinatie van indirecte maten. Het zijn –zie hoofdstuk 6- samengevat de volgende normen.

1. De gemeentelijke uitgaven aan onderwijsaccommodaties zijn niet groter dan de daartoe –via het gemeentefonds ontvangen- beschikbare middelen. De afwijking is gemiddeld  $\leq 5\%$ .
2. De uitgaven per hoofd van de bevolking en de uitgaven per leerling wijken niet fundamenteel bovenwaarts af ten opzichte van qua grootte vergelijkbare steden ( $\leq 20\%$ ).
3. De realisaties wijken structureel niet af van de begrote bedragen ( $\leq 10\%$ ).
4. Er is geen grote over- of ondercapaciteit; er worden niet meer dan 15 lokalen niet benut
5. In de besluitvorming over de verdeling van de bedragen wordt nadrukkelijk rekening gehouden met een doelmatige aanwending.

#### 7.3.1 De gemeentelijke absolute uitgaven in relatie tot de inkomsten (norm 1)

De uitkeringen uit het gemeentefonds voor onderwijsaccommodaties zijn niet geormerkt. Het staat de gemeente dus vrij om meer of minder middelen uit te geven voor onderwijsaccommodaties, mits uiteraard wordt voldaan aan de wettelijke zorgplicht.

Onderstaande tabel confronteert de gemeentelijke (begrote) uitgaven aan onderwijsaccommodaties met de via het gemeentefonds ontvangen bedragen.

**Tabel 2**

Gemeentelijke uitgaven afgezet tegen (fictieve) inkomsten (bedragen x € 1.000)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Fictieve inkomsten	8.697	8.687	8.852	9.440	9.551
Begrote uitgaven (fin.admie)	7.346	7.410	7.415	7.628	8.026
"Overschot"	1.351	1.277	1.437	1.822	1.525

Hieruit blijkt dat Maastricht gemiddeld per jaar bijna € 1,5 mln. minder aan onderwijshuisvesting uitgeeft dan aan (fictieve) inkomsten wordt ontvangen. Cumulatief over 2003 t/m 2007 bijna € 7,5 mln. Uitgedrukt in percentages: van de voor onderwijs fictief beschikbare bedragen wordt tussen de 15% en 19% niet aan onderwijs uitgegeven. Dit is een indicatie voor een zeer doelmatig uitgavenpatroon over deze jaren.



### 7.3.2 De relatieve uitgaven (norm 2)

Hierbij wordt gekeken naar de onderwijsuitgaven in 2007 per inwoner en per leerling. Deze worden vergeleken met dezelfde uitgaven per capita landelijk en met drie qua grootte vergelijkbare steden.

Tabel 3 geeft eerst het aantal leerlingen in Maastricht per 01 oktober 2007.

Aantal leerlingen per 1-10-2007	
Basisonderwijs	8.312
Voortgezet onderwijs	6.480
Speciaal bo en speciaal onderwijs	1.123
Totaal	15.915

Tabel 4

Onderwijsuitgaven <sup>13</sup> per inwoner <sup>14</sup> in Nederland en Maastricht			
	2005	2006	2007
Uitgaven ( ) per inwoner in Nederland	297,28	280,14	265,64
Uitgaven ( ) per inwoner van Maastricht	138,76	129,74	145,01

Uit het overzicht blijkt dat Maastricht per inwoner ruwweg de helft uitgeeft aan onderwijs t.o.v. het Nederlands gemiddelde. Dit is een indicatie voor bijzonder doelmatig handelen.

Omdat een relatie zou kunnen bestaan met de grootte van de gemeente<sup>15</sup> zijn de uitgaven per inwoner vergeleken met qua grootte vergelijkbare steden. Dan ontstaat voor 2006 het volgende beeld.

<sup>13</sup> Deze cijfers zijn ontleend aan publicaties van de VNG; het betreft hier "uitgaven per gemeente die verband houden met het onderwijs". Deze uitgaven omvatten dus meer componenten dan alleen de uitgaven voor accommodaties. Omdat deze uitgaven voor alle gemeenten door het CBS op dezelfde manier zijn geschaald, zijn deze niet door de rekenkamer omgezet omdat dit tot discutabele transformaties zou kunnen leiden. Ze zijn hier dus overgenomen.

<sup>14</sup> Bron: [www.watdoetjegemeente.nl](http://www.watdoetjegemeente.nl) gezamenlijke site van VNG en CBS.

<sup>15</sup> Grotere gemeenten hebben ook vaak –duurdere- voortgezet onderwijsvoorzieningen zodat ook de schaal van betekenis kan zijn voor de hoogte van de relatieve uitgaven.



Tabel 5

Uitgaven per inwoner in qua grootte vergelijkbare steden		
	Inwonertal	uitgaven per inwoner ( )
Den Bosch	102.220	288,79
Maastricht	116.200	129,74
Dordrecht	118.540	189,95
Haarlemmermeer	140.847	190,82

Per inwoner geeft Maastricht, in vergelijking met qua grootte vergelijkbare steden, relatief het minste uit aan onderwijs. Ook deze indicator duidt niet op ondoelmatig beleid, maar op zeer sober beleid.

Het is mogelijk dat de bevolkingssamenstelling hierbij een rol speelt. Als jongeren een relatief groot aandeel uitmaken van het inwonertal van een gemeente, dan zijn de uitgaven per inwoner geen goede maatstaf. Immers bij een gemeente met relatief veel jonge inwoners zullen de uitgaven per inwoner ook relatief hoog zijn (vanwege het grote aandeel, dat naar school gaat). De uitgaven per leerling zijn daarom een betere indicator. Een andere reden is dat onderwijsuitgaven primair aan de leerlingen ten goede komen (zo mag worden aangenomen) zodat een rechtstreekse maatstaf (uitgaven per leerling) ook om die reden te prefereren is. De uitgaven per inwoner zijn daarom vermenigvuldigd met het aantal inwoners (dat geeft de absolute uitgaven per gemeente) en vervolgens gedeeld door het aantal leerlingen in 2006. Zo ontstaan de uitgaven per leerling. Onderstaande tabel geeft dit overzicht voor vergelijkbare steden.

Tabel 6

Uitgaven per leerling in 2006 (in €)		
	Aantal IIn in PO en VO <sup>16</sup>	uitgaven per IIn (in )
Den Bosch	20.954	1.408
Maastricht	16.110	935
Dordrecht	17.420	1.292
Haarlemmermeer	19.858	1.353

Zoals verwacht -vanwege de relatief "oude" bevolking van Maastricht- zijn de verschillen kleiner, maar nog steeds substantieel. De gemiddelde uitgave per leerling per jaar voor deze vier steden bedraagt € 1.256,--. Maastricht wijkt ruim 25% neerwaarts af van dit gemiddelde. Afgemeten aan de uitgaven per hoofd van de bevolking en per leerling is er geen indicatie dat -in vergelijking met het landelijk gemiddelde en vergelijkbare steden- sprake is van ondoelmatige uitgaven. Integendeel: er zou eerder sprake kunnen zijn van (extreem) doelmatige uitgaven.

<sup>16</sup> PO = primair onderwijs; VO = voortgezet onderwijs



### 7.3.3. Realisaties ten opzicht van begroting (norm 3)

Over- en onderschrijding van de jaarrekening ten opzichte van de begroting kan twee oorzaken hebben: de kwaliteit van de raming is onvoldoende of er zijn reële oorzaken. Ervan uitgaande dat de kwaliteit van de ramingen goed is, duiden overschrijdingen dus op hogere bestedingen dan (genormeerd) toegestaan; onderschrijdingen kunnen duiden op zuiniger uitvoering dan genormeerd. Aannemend dat hiermee geen conflict ontstaat met de onderwijskundige uitgangspunten wordt dit als positief gekwalificeerd.

De resultaten zijn als volgt:

Tabel 7

Uitgaven onderwijsaccommodaties: begroot versus gerealiseerd (bedragen x € 1.000)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Begroting onderwijshuisv. (fin. admie)	7.346	7.410	7.415	7.628	8.026
Realisatie onderwijshuisv. (fin. admie)	7.347	7.410	7.415	7.982	8.133
Afwijking absoluut (B -/- R)	-1	0	0	-354	-107
Afwijking relatief (B -/- R/B * 100)	0	0	0	-4,6%	-1,3%

De relatieve afwijking van de rekening ten opzichte van de begroting is, met uitzondering van 2006, gering en voortdurend kleiner dan 5%. Op grond van de cijfers is er geen noodzaak nog eens kritisch naar de kwaliteit van de ramingen van de financiële administratie op dit punt te kijken.

Conclusie van de rekenkamer is dat op basis van deze cijfers de gemeente de uitgaven goed in de hand heeft en dat hier geen indicatie aan kan worden ontleend dat in de praktijk (fors) van de begroting wordt afgeweken. Deze indicator duidt niet op ondoelmatig gebruik; eerder op doelmatige bestedingen.

### 7.3.4 Over- of ondercapaciteit (norm 4)

Overcapaciteit duidt op ondoelmatigheid.

In de praktijk wordt een aantal klaslokalen die (tijdelijk) overbodig zijn, door de scholen gebruikt als extra ruimte of worden lokalen verhuurd aan bijvoorbeeld kinderopvang of sociaal cultureel werk. De rekenkamer gaat uit van een functioneel overschot van 15 klaslokalen. Het rapport "Demografische voorsprong; kwaliteitsslag onderwijs"<sup>17</sup> geeft aan dat Maastricht in 2007 een overschot heeft van 40 klaslokalen. Deze indicator duidt als zodanig op ondoelmatig gebruik van onderwijsaccommodaties.

<sup>17</sup> Economisch Advies- en onderzoeksbureau APE (in opdracht van Provincie Limburg en enkele schoolbesturen) "Demografische Voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs" maart 2008; pag. 68



## 7.3.5 Doelmatigheid als argument in de besluitvorming (norm 5)

### 7.3.5.1 Doelmatigheid en besluitvorming

De eerder toegepaste kwantitatieve normen zijn min of meer geïsoleerd van de onderwijskundige context. Eerder is aangegeven dat een eenzijdige focus op doelmatigheid risico's kan inhouden voor de onderwijskundige doelstellingen. In deze paragraaf gaan we in op de doelmatigheid in relatie tot de onderwijskundige context. Op het moment van afweging van de investeringsaanvraag, kan aan het streven naar doelmatigheid concreet vorm gegeven worden. Het is een van de zeldzame beïnvloedingsmogelijkheden, omdat als eenmaal een investering is goedgekeurd de daaruit voortvloeiende kapitaallasten vastliggen en ze daarmee als zodanig niet meer te beïnvloeden zijn. Die invloed is er bij dat afwegingsmoment wel. Vandaar de aandacht van de rekenkamer voor juist dat moment. De rekenkamer heeft daarom

- a) gekeken naar het besluitvormingsproces over onderwijsaccommodaties (investering en onderhoud) en
- b) gekeken in hoeverre de doelmatigheidsargumenten een rol spelen in deze besluitvorming en worden afgewogen tegen andere –onderwijskundige- argumenten.

Als deze een evenwichtige rol spelen in de totale investeringsbeslissing, wordt dit als positief beoordeeld, los van de vraag of de concrete investeringsaanvraag wel of niet wordt toegewezen. Het gaat met andere woorden om de afweging van de verschillende dimensies en niet per se om de uitkomst van die afweging.

### 7.3.5.2 Beleidskaders

Onderstaand worden de meest relevante beleidskaders voor de vraagstelling samengevat.

#### Onderwijsnota 2005 - 2010

In de Onderwijsnota 2005-2010 wordt onder de kop 'ontwikkelingen' gemeld, dat instandhouding van scholen vooral op bedrijfseconomische criteria beoordeeld zal worden. Aangegeven wordt dat deze bedrijfseconomische motieven "niet altijd hoeven te stroken met gemeentelijke motieven als het leefbaar houden van een buurt of het hebben van een nieuwe 'pit' in de buurt" (p.11). Hiermee wordt de verbinding tussen integraal accommodatiebeleid en de overkoepelende notie sociale pijler gethematiseerd. De Onderwijsnota richt de blik eveneens op de leegstand van schoollokalen in vergrijzende buurten en de tekorten aan lokalen in nieuwbouwwijken. De gemeente gaat ervan uit, dat door vergrijzing en afname van het aantal leerlingen op afzienbare termijn het aantal basisscholen met 25% zal afnemen. Van de 37 scholen zullen er 9 verdwijnen. In 2007 zijn er nog 32 basisscholen. Samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente, en waar nodig met andere partners als beheerstichtingen en woningbouwverenigingen en andere vastgoedpartijen is noodzakelijk om problemen op te lossen. De rekenkamer stelt vast dat de onderwijsnota oog heeft voor (toekomstige) capaciteitsveranderingen. De beoordeling in geval van instandhouding van scholen geschiedt op bedrijfseconomische gronden. De wethouder zegt –in het gesprek dat de rekenkamer



op 25 juni 2008 met hem had- dat ook het voorkomen / opheffen van segregatie (in de toekomst) een additioneel argument is<sup>18</sup>.

### Integraal plan onderwijshuisvesting 2005 - 2010

Eens per vier jaar stelt de Raad het **Integraal Plan Onderwijshuisvesting** (IPOH) vast<sup>19</sup>. In het IPOH zijn eerst de beleidsvoornemens van de gemeente voor de periode 2004 – 2008 genoteerd. Vervolgens gaat de nota in op de te verwachten huisvestingsconsequenties van dit beleid in dezelfde periode. Het IPOH geeft de contouren van het door de gemeente gewenste lokale onderwijshuisvestingsbeleid voor de middellange termijn (vier jaren). Daarin is ook het Meerjareninvesteringsplan (MJP) verwerkt en zijn de exploitatiecijfers uitgedrukt in het Meerjarenperspectief 2004 – 2008. Overschotten en tekorten<sup>20</sup> voortvloeiend uit het goedgekeurde reguliere programma worden toegevoegd / gedekt uit de reguliere voor onderwijshuisvesting bestemde middelen. In het Meerjarenperspectief 2007 – 2011 zoals opgenomen in het Programma 2008 (in Bijlage III) zijn de geraamde saldi over 2007 t/m 2011 telkens vrijwel 0 (althans < 1% van de begrote bedragen).

In de nota is aangegeven dat na 1997 en tot 2004 volgens de incrementele methode gewerkt is; dat wil zeggen door een pragmatische aanpak het beleid vorm te geven in de praktijk. Voordeel hiervan is, volgens de nota, dat deze methode de basis leverde voor een gedegen beleidsontwikkeling, terwijl tegelijkertijd problemen pragmatisch konden worden opgelost. Onderhoudsachterstanden zijn volgens de nota op deze manier weggewerkt, zodat in 2004 -op stedelijk niveau- sprake is van voldoende beschikbare oppervlakte van voldoende kwaliteit. Investerings zijn daarom vooral gericht op behoud van kwaliteit, instandhouding en vertaling van onderwijskundige vernieuwing naar huisvesting. Vanaf 2004 is het dus mogelijk - nog steeds volgens de nota - vanuit een beheersbare situatie strategisch en planmatig huisvestingsbeleid te voeren.

#### 7.3.5.3 Verdeling

De kernvraag is nu hoe de gemeente, op grond van welke allocatieparameters, het beschikbare budget verdeelt over de instellingen. De nota IAB meldt het volgende: "Om deze middelen in overleg met de schoolbesturen in te zetten, is een systeem ontwikkeld waarbij meerjarenvisies worden vertaald in jaarprogramma's. Een onderliggende verordening regelt de wijze van aanvragen en afdoening".

**Ruwweg is de procedure als volgt:**

#### Capaciteitsveranderingen: de procedure

<sup>18</sup> Dit argument is nog niet in beleidsnota's opgenomen.

<sup>19</sup> Uiterlijk in december 2008 zal dus een nieuw IPOH aan de Raad voorgelegd dienen te worden.

<sup>20</sup> Overschotten en tekorten worden bepaald door de totale voorziene kosten af te trekken van de voor dat jaar geraamde / vastgestelde "inkomsten". Met inkomsten worden die bedragen bedoeld die door de Raad beschikbaar zijn gesteld. Dit is dus iets anders dan de " fictieve inkomsten" die Maastricht via het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting als inkomsten ontvangt.



Elk jaar kunnen schoolbesturen aanvragen indienen voor uitbreiding en onderhoud. Daarbij dienen de bepalingen uit de **Verordening Voorzieningen Onderwijshuisvesting Maastricht 2002** (VVOHM) in acht genomen te worden. De VVOHM voorziet in een zogenaamd “op overeenstemming gericht overleg” (OOGO) tussen de gemeente en de schoolbesturen, meestal in de vorm van een sectoroverleg voor het primair resp. secundair onderwijs<sup>21</sup>.

Dit betekent dat in een vroeg stadium mogelijke investeringsaanvragen en onderhoudsbijdragen bij de gemeente bekend zijn. En dus ook het tempo, de timing en de (voorzien) bedragen die daarmee gemoeid zijn.

De aanvragen voor het basisonderwijs worden inhoudelijk getoetst aan het door de Raad op 21 februari 2006 vastgestelde **Spreadingsplan Basisonderwijs**. De gezamenlijke schoolbesturen van het basisonderwijs Maastricht hebben dat spreadingsplan opgesteld. Bij het verzoek aan de schoolbesturen een integraal spreadingsplan op te stellen, heeft de gemeente erop gewezen dat budgettaire neutraliteit uitgangspunt dient te zijn. Maar ook: “In afwachting van een nieuw spreadingsplan worden verzoeken om uitbreiding als gevolg van stijging van het aantal leerlingen niet gehonoreerd resp. wordt de verordening onderwijshuisvesting v.w.b. leegstand strikt gevolgd<sup>22</sup>”. In het spreadingsplan wordt richting gegeven aan mogelijke huisvestingsscenario's Primair Onderwijs voor de langere termijn (10-15 jaar). In de bijbehorende collegenota<sup>23</sup> wordt geconcludeerd dat de “schoolbestuurlijke en gemeentelijke uitgangspunten op hoofdlijnen overeenkomen.” De uitgangspunten van het Spreadingsplan zullen worden ‘meegenomen’ in een nieuw IPOH 2008-2011.

Om te voorkomen dat de som van de (noodzakelijk te achten) investeringen groter is dan de beschikbare middelen -in dat geval zou de Raad extra middelen beschikbaar moeten stellen, of dienen noodzakelijk geachte investeringen achterwege te blijven / soberder dan wenselijk uitgevoerd te worden- vindt intensief overleg met het veld plaats. Daarbij worden de noodzakelijke investeringen in een zo vroeg mogelijk stadium berekend (en via sleutels) omgerekend in bedragen. De som van de bekende en naar verwachting goed te keuren bedragen wordt via de meerjareninvesteringsbegroting en bij gelegenheid van de jaarbegroting aan de Raad ter vaststelling aangeboden. Op deze manier (d.w.z. bij een goede afstemming en goede planning / prognose) wordt de kans op onverwachte uitgaven verkleind. Voor noodgevallen, waarin het beschikbare budget ontoereikend zou zijn om alle noodzakelijke aanvragen toch te kunnen honoreren, zijn de zgn. urgentiecriteria (in Bijlage V van de Verordening) bedoeld. Deze bepaling heeft alleen betekenis voor het geval de Raad een zgn. subsidieplafond zou hebben vastgesteld. De Raad van Maastricht heeft in het verleden nooit een subsidieplafond vastgesteld. En dus zijn de urgentiecriteria ook nooit toegepast.

### Capaciteitsveranderingen: de normen

De aanvragen van schoolbesturen komen voor de gemeente dus niet pardoes uit de lucht vallen. Op de eerste plaats vindt in een vroeg stadium op overeenstemming gericht overleg (OOGO) plaats tussen de

<sup>21</sup> Omdat in 2006 en 2007 in het ambtelijk overleg vergaande overeenstemming werd bereikt is dit OOGO verder schriftelijk afgehandeld. Deze werkwijze wordt ook voor 2008 voorgesteld.

<sup>22</sup> IPOH pag. 2.

<sup>23</sup> Van 10 januari 2005



schoolbesturen en de gemeente. Op de tweede plaats zijn uitbreidingsinvesteringen voor scholen -en voor de gemeente- majeure operaties. Over omvang en samenstelling van de investeringen (maatwerk) vindt afstemmingsoverleg plaats tussen gemeente en afzonderlijk schoolbestuur. De door schoolbesturen aangevraagde uitbreidingen worden op noodzakelijkheid getoetst aan de hand van de leerlingenaantallen op de teldatum 1 oktober, dan wel op zgn. buitenreguliere tellingen, en op de meest actuele prognosecijfers. Ruwweg komt de beoordeling op het volgende neer. Een basisschool met 300 leerlingen heeft op basis van een bepaalde formule formeel "recht" op 13 groepen. De minimale brutovloeroppervlakte waarop de school recht heeft, bedraagt 1.705 m<sup>2</sup>. Als de school groeit met 30 leerlingen kan er een groep extra gevormd worden, die recht geeft op een uitbreiding met 115 m<sup>2</sup>. Als met een leerlingenprognose aangetoond wordt dat de school minimaal 15 jaar recht heeft op deze uitbreiding, mag een permanente uitbreiding gerealiseerd worden. De genormeerde investering bedraagt € 255.000 voor de extra groep. De uiteindelijke definitieve financiële bijdrage wordt bepaald o.b.v. de aanbesteding. Blijkt uit de prognose dat de uitbreiding tussen de 4 en 15 jaar nodig is, dan wordt volstaan met een tijdelijke uitbreiding bijvoorbeeld in de vorm van noodlokalen. In het geval van (des)investeringen spelen feitelijke en verwachte leerlingenaantallen dus een doorslaggevende rol.

Uit het onderzoek blijkt dat voor wat betreft koop versus huur (van accommodaties) een bedrijfseconomische afweging gemaakt wordt. Als bijvoorbeeld noodlokalen voor langere tijd noodzakelijk zijn, is kopen veelal voordeliger dan huren. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarbij de eigenaar van de tijdelijke voorziening niet wil verkopen, maar alleen wil verhuren. Ook bij de afweging nieuwbouw of onderhoud spelen bedrijfseconomische criteria een doorslaggevende rol<sup>24</sup>. Onderwijskundige aspecten (oftewel de functionaliteit) worden slechts meegenomen als sprake is van nieuwbouw en/of uitbreiding. Als alleen sprake is van gewijzigde onderwijskundige inzichten en er geen sprake is van nieuwbouw of uitbreiding stelt de gemeente geen middelen beschikbaar.

### **De hoofdlijn is dus als volgt:**

Door (het op overeenstemming gerichte) overleg is in een vroeg stadium bij de gemeente bekend welke capaciteitsveranderingen naar alle waarschijnlijkheid zullen leiden tot concrete aanvragen. De hieruit voortvloeiende investeringslasten worden berekend. Dit leidt tot een voorstel van het College –via de gemeentebegroting- aan de Raad. De Raad heeft de door het College voorgestelde bedragen tot nu toe altijd gehonoreerd.

Bij capaciteitswijzigingen speelt doelmatigheid in de beoordeling van aanvragen een zeer belangrijke rol. Sterker: in beginsel is de gehele besluitvorming op te hangen aan de –objectief vast te stellen- leerlingenaantallen. Voor capaciteitsuitbreidingen bestaan standaarden, waar –afhankelijk van de fysieke situatie- enigszins van afgeweken kan worden. Maar ook dan spelen onderwijskundige overwegingen een zeer bescheiden rol.

---

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 1.2 van bijlage 1 van de Verordening.





## Onderhoud

Aanvragen voor Onderhoud worden op hun noodzakelijkheid getoetst en technisch beoordeeld door het Vastgoedbedrijf van het domein Stadsontwikkeling, Economie en Beheer. Uit de stukken komt naar voren dat doelmatigheid bij de beoordeling van onderhoudsverzoeken zeer nadrukkelijk wordt betrokken en afgewogen wordt tegen de functionaliteit. Een citaat uit het raadsvoorstel ter vaststelling van de onderhoudsbedragen 2006<sup>25</sup> over een concrete aanvraag illustreert dit. Het gaat hierbij om het volgende. MosaLira heeft voor vijf scholen een aanvraag ingediend om het binnenklimaat te verbeteren. Het slechte binnenklimaat heeft, volgens de aanvrager, gezondheidsklachten en vermindering van het concentratievermogen van zowel leerlingen als personeel tot gevolg. De aanvragen zijn voorzien van een klimatologisch rapport dat aangeeft dat het binnenklimaat van onvoldoende kwaliteit is. Het College van B en W meldt aan de Raad: *"Onderzoek van diverse GGD's in het land heeft uitgewezen dat het binnenklimaat afhankelijk is van de ventilatiemogelijkheden, maar voor een groot deel verbeterd kan worden door gedragsveranderingen. Met het schoolbestuur is daarom afgesproken om in samenwerking met de GGD in beeld te brengen wat de kwaliteit van het binnenklimaat is en daarnaast een advies uit te brengen over de gedragsaanpassingen die het binnenklimaat gunstig beïnvloeden. Wij zijn van mening, dat de schoolbesturen op de eerste plaats hun eigen verantwoordelijkheden moeten oppakken. Pas indien de voorgestelde gedragsaanpassingen niet leiden tot een afdoende verbetering van het binnenklimaat wordt in kaart gebracht welke gebouwelijke aanpassingen noodzakelijk zijn. Voor het GGD advies en mogelijk gebouwelijke aanpassingen wordt een P.M. post opgenomen"*.

## Besluitvorming

Uiteindelijk worden alle goed te keuren aanvragen opgenomen in het zogenaamde "Programma 2008". De af te wijzen aanvragen worden opgenomen in "het Overzicht 2008". Ook wordt de Raad jaarlijks op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen zowel inhoudelijk als financieel b.g.v. de voorjaarsnota en bij de vaststelling van het (jaar)Programma. Programma 2008 en het Overzicht 2008 zijn opgenomen in bijlage 3

In het Voortgezet Onderwijs zijn ter illustratie voor 2008 geen aanvragen voor uitbreiding gedaan. In 2008 zijn voor in totaal de volgende bedragen in euro's aanvragen voor capaciteitsuitbreiding goedgekeurd.

<sup>25</sup> Raad 11 oktober 2005; volgnummer 121 – 2005 pag. 6.



Tabel 8

Goedgekeurde bedragen 2008 voor capaciteitsveranderingen en onderhoud (bedragen x € 1.000)			
I Capaciteitsuitbreidingen (investeringen)			3.965
Exploitatiebegroting			
kapitaallasten t/m 2007	6.046		
kapitaallastenprogramma 2008	1.696		
storting onderhoudsfonds	131		
mutatie egalisatiereserve	-16		
Totaal exploitatie		7.857	
II Onderhoud	425		

Er zijn, samenvattend, twee momenten waarop een integrale afweging (tussen scholen en binnen een investeringsaanvraag) op verschillende –bedrijfseconomische en wettelijke criteria- plaats vindt: bij de vaststelling van het Spreidingsplan en bij de finale beoordeling op basis van de Verordening.

Daarbij is niet de volgorde: er is een bedrag beschikbaar en dat wordt vervolgens -op basis van vaste parameters- verdeeld over instellingen. Het is omgekeerd: geïnventariseerd wordt eerst -in overleggen, later o.b.v. formele aanvragen- welke behoeften er zijn. Deze worden door de gemeente stevig getoetst op doelmatigheid. De door de gemeente "erkende" behoeften worden vertaald in noodzakelijke financiële middelen. En deze worden door het College voorgesteld aan en door de Raad vastgesteld.



## 8. Doelmatigheid vanuit gebruikersperspectief

Uit het onderzoek komt tot nu toe naar voren dat de gemeente Maastricht nadrukkelijk de doelmatigheid in het oog houdt en de kosten goed in de hand heeft. De rekenkamer heeft daarom ter toetsing ook gesproken met twee schoolbesturen. Een tweede reden is om preciezer te weten hoe kostenefficiëntie (de focus van dit onderzoek) in de praktijk afgewogen wordt tegen onderwijskundige efficiëntie. Hiermee wordt het volgende bedoeld. Uit kostenefficiënte overwegingen kan het zinvol zijn een uitbreiding van een school te realiseren door in naburige gebouwen groepen leerlingen te huisvesten. Dit kan vanuit onderwijskundig opzicht nadelig -en daarmee ook inefficiënt- zijn, bijvoorbeeld omdat de samenhang met het "hoofdgebouw" vermindert, leerlingen verder moeten lopen, net als de leerkrachten. Kostenefficiëntie kan in dit voorbeeld ten koste gaan van onderwijskundige efficiëntie. Ook deze afwegingsmomenten zijn besproken.

Twee afzonderlijke gesprekken zijn gevoerd met (delegaties van) de schoolbesturen van Stichting jong Leren en MosaLira (samen goed voor 28 van de 33 scholen primair onderwijs in Maastricht). Voorafgaande aan de gesprekken is aan de deelnemers een lijstje met gesprekspunten toegestuurd waarin vooral gevraagd is naar de perceptie van de schoolbesturen m.b.t. de vraag in hoeverre bij capaciteits- of onderhoudsaanvragen bij de beoordeling en besluitvorming door de gemeente de doelmatigheid wordt meegewogen. Tijdens de gesprekken is aan de hand van een concrete aanvraag het gehele traject van probleemidentificatie, probleemanalyse, overleg, oplossing, aanvraag en uiteindelijk gemeentelijke besluitvorming doorgenomen.

### 8.1 Gesprek met Stichting jong Leren

De Stichting jong Leren beheert in Maastricht 10 basisscholen.

In het gesprek met het bestuur van jong Leren in de personen van de heren R. Beaumont en H. van Kruchten hebben de navolgende 2 aanvragen als leidraad voor het gesprek gediend.

1. Voor de Perroen is voor de vervanging van een houten buitenkozijn een bedrag van € 9.000 goedgekeurd en een bedrag van € 6.515 afgewezen.
2. Ten behoeve van Markus (van MosaLira) en het Palet (van jong Leren) is in het zogenaamde Programma 2008 dat door de Raad is goedgekeurd, voor de realisatie van een zogenaamd multifunctionele accommodatie in Malberg, een geraamd / genormeerd bedrag opgenomen van € 2.858.000 ten behoeve van nieuwbouw in een multifunctionele setting. Daarvoor is eerder door de Raad (op 25 maart 2003) een principebesluit genomen voor een totaalbedrag ad € 10.516.000. Voor dekking vanuit onderwijshuisvesting is een bijdrage van € 3.358.000 voorzien.

Jong Leren stelt voorop dat de relaties met de gemeente goed zijn en de contacten goed verlopen.

Jong Leren volgt bij een aanvraag een eigen interne lijn in de vorm van een meerjarenonderhoudsplan, dat zo'n 10 jaar vooruit kijkt. Er wordt daarbij een knip gemaakt tussen elementen die een school zelf moet financieren (en die geheel buiten de gemeente om gaan) en elementen die bij de gemeente worden ingediend. Aan de hand van een checklist in het meerjarenonderhoudsplan maakt het bestuur elk jaar in september een ronde langs alle scholen. Vervolgens start men een zgn. voortraject met de gemeente. Het



voortraject is te beschouwen als een interne controle en leidt alleen van de zijde van jong Leren tot een aanvraag als die goed onderbouwd en realistisch is. Met andere woorden: als die een zeer grote kans heeft gehonoreerd te worden.

Een aanvraagprocedure duurt lang. Vanaf het moment dat deze wordt ingediend (telkens voor 1 februari van het daarop volgende jaar) kan er dus wel twee jaar overheen gaan voordat de gemeente een besluit neemt en de middelen beschikbaar stelt. Bij acute noodzaak leidt dit tot voorfinanciering van de kant van de schoolbesturen.

Jong Leren heeft inmiddels de ervaring opgedaan dat de gemeente niet of nauwelijks open staat voor aanvragen die een onderwijskundige verbetering betreffen en die gebouwelijke consequenties hebben.

De gemeentelijke toetsing bij capaciteitsmutaties beschrijft jong Leren als een proces waarbij een (verouderde) verordening formeel wordt gevolgd. Voorbeeld: een school met 250 leerlingen die wegens toeloop van leerlingen naar het oordeel van de gemeente uit oogpunt van doelmatigheid op drie locaties les zou kunnen geven, terwijl dit onderwijskundig gezien zeer ongewenst is. De gemeente noemt het gevoerde beleid 'sober en doelmatig'. Ze gaat naar het oordeel van jong Leren daarmee grotendeels voorbij aan de onderwijskundige gevolgen voor de eenheid van de school en ook aan het feit dat jonge leerlingen een autoweg en een spoorlijn extra zouden moeten oversteken.

Wat het bouwheerschap betreft, heeft jong Leren zowel ervaring met het overdragen van het bouwheerschap aan de gemeente als met het zelf uitoefenen daarvan.

Als iets hersteld mag worden, wordt alleen vergoed conform de staat waarin het verkeerde, terwijl aanpassingen aan het gebouw het gehele gebouw ten goede kunnen komen en dus ook de gemeente. Het schoolbestuur dient dan het extra deel te betalen, terwijl het later wel weer in de gemeentelijke vergoeding terecht komt.

### **Samenvattende opinie jong Leren:**

De relaties met de gemeente zijn goed. Er zijn verbetermogelijkheden waar het gaat om het inrichten en daarmee de duur van de procedures, de opstelling van de gemeente en de normering.

De opstelling van de gemeente wordt nogal eens als formalistisch ervaren. De normering wordt ervaren als een vooral technische die niet of nauwelijks recht doet aan onderwijskundig gemotiveerde aanvragen.

## **8.2. Gesprek met Stichting MosaLira**

Stichting MosaLira beheert in Maastricht 18 basisscholen.

In het gesprek met het bestuur van MosaLira, vertegenwoordigd door de heren D. Huntjens en H. Bakels dienden de volgende twee aanvragen als leidraad voor het gesprek.

1. In het zogenaamde Programma 2008 is ten behoeve van de scholen Markus (MosaLira) en het Palet (jong Leren) een geraamd / genormeerd bedrag opgenomen van € 2.858.000 ten behoeve van nieuwbouw in een multifunctionele setting. Daarvoor is eerder door de Raad (op 25 maart 2003) een



principebesluit genomen voor een totaalbedrag € 10.516.000. Voor dekking vanuit onderwijshuisvesting is een bijdrage van € 3.358.000 voorzien.

2. Voor Onderhoud van de school de Joppenhof is een bedrag van € 146.000 geraamd voor de vervanging van een deel van de buitenkozijnen (vanwege een constructiefout).

Een extern bouw bureau bereidt voor MosaLira de huisvestingsaanvragen voor. Een medewerker van het bouw bureau bezoekt elk najaar alle scholen om een inventarisatie te maken van de noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden op basis van een meerjarenonderhoudsplan per gebouw. De bevindingen voeren tot een splitsing van een lijst van zaken die door de stichting betaald moeten worden en een lijst met mogelijke zaken die de gemeente zal betalen. Vervolgens start men een procedure bij de gemeente. Alle aanvragen voor het programma moeten voor 1 februari van het daarop volgende jaar ingediend worden. De gemeente gaat de aangevraagde werkzaamheden ter plaatse met een bouwkundige beoordelen op de noodzaak uitvoering en bekostiging door gemeente. MosaLira of het bouw bureau wordt niet uitgenodigd om bij die beoordeling een toelichting te geven. Daarna volgt een bespreking met de gemeente op ambtelijk niveau. MosaLira zou het een verbetering van de procedure vinden als bouwkundigen van de gemeente en van de stichting samen en gelijktijdig ter plekke de beoordeling doen en in een vroegtijdig stadium ook samen kunnen overleggen. Om twee redenen: in een vroeg stadium kan al overlegd worden over de mogelijkheden en beperkingen, zodat al snel duidelijkheid (en wellicht ook meer consensus) ontstaat en men niet onmiddellijk start met papieren stellingen. Daardoor kunnen moeizame discussies over de ernst van een probleem en eventuele schuldtoewijzing wellicht vermeden worden. Dus omwille van de snelheid en wellicht ook betere besluiten verdient het aanbeveling om in een zo vroeg mogelijk stadium de situatie ter plekke gezamenlijk op te nemen.

MosaLira merkt verder op dat de gemeente sterk inzet op 'sober en doelmatig'. Ondanks dat MosaLira deze stelling onderschrijft, betekent dit volgens haar te vaak dat er te weinig oog is voor de kwaliteit van het onderwijs voor zover dat met accommodaties te maken heeft. MosaLira ervaart dat bij bestaande gebouwen de bekostiging door de gemeente van aanpassingen op basis van onderwijskundige redenen onbespreekbaar is. Bij nieuwe gebouwen moeten scholen zeer sterk binnen een vastgesteld programma blijven of krijgen anders zelf de rekening.

MosaLira is van mening dat de gehanteerde procedure niet alleen erg lang is, maar ook duur. De opstelling van de gemeente, die te omschrijven is als "de school moet bewijzen dat een probleem niet te wijten is aan de school" kost de scholen geld (voor extern advies) dat zij niet kunnen inzetten voor andere zaken. Vaak ontstaat discussie met de gemeente over de vraag wat de oorzaak van een manco is en dus ook wie de kosten moet betalen. Het omgaan met "schuldtoewijzing" en het onderhandelen over verdeelsleutels mag efficiënt lijken, maar hoeft dat op langere termijn niet te zijn. Een procedure over het afschuiven van de bewijslast kan duurder zijn dan een reparatie. De gemeentelijke soberheid – die op zich goed is – is te ver doorgeschoten. Daardoor lijkt de gemeente niet genoeg vooruit te kijken met het gevaar dat het op korte termijn sober oplossen van problemen op de wat langere duur tot hogere kosten leidt. Dit is ook daadwerkelijk in een aantal gevallen gebeurd. Er start dan een discussie over wie de hogere rekening gaat betalen en vaak wordt dan gesteld dat het schoolbestuur dit maar moet doen, want het heeft destijds ook ingestemd met de "oplossing".



### **Concluderende opinie van MosaLira:**

De relaties met de gemeente zijn goed. Inhoudelijk lijkt te gelden: "het minimum is de norm". Er zijn mogelijkheden tot verbetering waar het gaat om de invulling en de lengte van procedures. Een versnelling kan met name worden bereikt door de bouwkundige beoordeling van een aanvraag gelijktijdig in aanwezigheid van bouwkundigen van de gemeente en de scholen samen te laten plaatsvinden. De normering noemt men extreem sober, waarvoor in de toekomst de rekening betaald zal moeten worden; dus op lange termijn ondoelmatig. De opstelling van schuldtoewijzing is onvruchtbaar en kostbaar voor de scholen en gaat ten koste van onderwijskundige zaken. Tot slot is MosaLira van mening dat de gemeente ook verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor aanpassingen in (oude) gebouwen die de onderwijskwaliteit ten goede zouden komen. Dit is in de huidige setting van extreme doelmatigheid onbespreekbaar.

De rekenkamer stelt vast dat in beide gesprekken met schoolbesturen de beelden van een nadrukkelijke focus van de gemeente op doelmatigheid en kostenbeheersing zijn bevestigd en versterkt.



## 9. Doelmatigheidsbevorderende maatregelen in relatie tot de demografische uitdaging

De onderwijshuisvestingscapaciteit zal in de toekomst waarschijnlijk aan grote veranderingen onderhevig zijn, in ieder geval kwantitatief. Juist met het oog daarop signaleert de rekenkamer in relatie tot doelmatigheid de volgende attentiepunten.

### 9.1 Demografische context

Op vrijwel alle indicatoren scoort Maastricht voor wat de doelmatigheid van onderwijsaccommodaties betreft positief. Kijkend naar de uitgaven aan onderwijs per inwoner of per leerling rijst eerder het beeld op van een zekere soberheid. Dat betekent dat bij de komende opgaven op grond van te verwachten demografische ontwikkelingen, de mogelijkheden om in de doelmatigheid nog winst te bereiken beperkt zijn. En die demografische uitdagingen dienen zich aan.

De prognoses voor de ontwikkeling van het aantal leerlingen<sup>26</sup> in Maastricht voor de komende jaren staan hieronder.

Tabel 9

Leerlingenprognose Maastricht tot 2025					
	2007	2010	2015	2020	2025
Primair onderwijs (abs.)	8.620	8.068	6.937	6.458	6.373
Speciaal onderwijs (abs.)	440	411	353	337	332
Voortgezet onderwijs (abs.)	7.204	6.826	6.272	5.410	4.788

Voor komende jaren wordt dus een substantiële daling van het aantal leerlingen verwacht van 25% tot 35%. Dit vertaalt zich ook in een afnemende behoefte aan huisvesting. Uitgedrukt in Brutovloeroppervlakte (BVO) worden voor Maastricht de volgende getallen berekend:

<sup>26</sup> Het cijfermateriaal in dit hoofdstuk is grotendeels ontleend aan her rapport "Demografische voorsprong: Kwaliteitsslag Onderwijs" Maart 2008 Provincie Limburg. Het onderzoek is uitgevoerd door APE i.o.v. de Provincie Limburg en een aantal Limburgse schoolbesturen (Innovo, Movare, jongLeren en SVO/PL). Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van o.m. de Tripoolgemeenten en het ministerie van OCW.



Tabel 10

Raming Brutovloeroppervlakte in m <sup>2</sup>					
	2007	2010	2015	2020	2025
BVO (m <sup>2</sup> ) PO	46.410	42.840	36.890	34.510	34.510
BVO (m <sup>2</sup> ) SO	5.600	5.180	4.480	4.340	4.200
BVO (m <sup>2</sup> ) VO	69.881	66.214	60.841	52.480	46.440

De urgentie hierop in te spelen wordt versterkt door een fenomeen dat in de literatuur bekend is onder de term "Kostenremanenz"<sup>27</sup>. Daarmee wordt het verschijnsel bedoeld dat in tijden van krimp de uitgaven met een grotere vertraging reageren op de daling van de bevolking dan de inkomsten. Het begrip staat dus voor het fenomeen dat bij teruglopende bevolkingsaantallen de kosten in eerste instantie nagenoeg hetzelfde blijven, terwijl de inkomsten vrijwel direct dalen. De oorzaak zit met name in de vaste kosten van de huisvestingslasten en deze bedragen in Maastricht ca 75% van de totale huisvestingslasten. Deze kosten worden –binnen zekere grenzen- altijd gemaakt onafhankelijk van het aantal personeelsleden of het aantal leerlingen. Zo ontstaat dus een tijdelijk financieel tekort. Daarom is er ook een fundamenteel verschil –een asymmetrie- tussen groei en krimp: ondercapaciteit leidt in veel beperktere mate tot additionele kosten dan overcapaciteit. De aanpassing van de kosten als gevolg van een krimpende bevolking verloopt asymmetrisch ten opzicht van de situatie van een groeiende bevolking. Daarom dient tijdig beleidsmatig te worden ingespeeld op de demografische ontwikkelingen met passende maatregelen.

<sup>27</sup> Omdat deze situatie voor het eerst goed is beschreven in het Ruhrgebied, wordt deze Duitstalige term in de literatuur nog steeds gebruikt.





## 10. Conclusies en Aanbevelingen

### 10.1 Conclusies

1. De gemeente ruimt in haar begroting aanmerkelijke minder ruimte in voor onderwijshuisvesting dan zij via het Gemeentefonds aan (fictieve) inkomsten ontvangt. Het verschil bedraagt ca. € 1,5 miljoen per jaar.
2. Maastricht geeft per hoofd van de bevolking aanmerkelijk minder uit aan onderwijsuitgaven (ca. 40%) dan enkele qua grootte vergelijkbare steden. Ook de uitgaven per leerling zijn aanmerkelijk lager (ca. 25%) in vergelijking met die steden.
3. Doelmatigheid speelt bij de verdeling van de financiële middelen over de onderwijsinstellingen een zeer belangrijke rol. In de bekostigingssystematiek en het bekostigingsproces zijn prikkels ingebouwd die de doelmatigheid bevorderen. De gemeente heeft de kosten goed in de hand, in de zin dat de gemeentelijke begroting op dit terrein niet wordt overschreden.
4. In Maastricht staan, afhankelijk van de teldatum en de definitie, tussen de 36 en 40 schoollokalen leeg.
5. Uit de gesprekken met schoolbesturen komt naar voren dat de relaties met de gemeente goed zijn. Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de gemeentelijke opstelling nogal als formalistisch wordt ervaren met een zwaar accent op doelmatigheid, waarbij "het minimale is de norm" als uitgangspunt wordt ervaren. De onderwijskundige aspecten komen daardoor in de afweging zwaar onder druk te staan.
6. De aanvraagprocedures voor onderhoud of uitbreiding kunnen, naar het oordeel van de schoolbesturen, met relatief eenvoudige procesingrepen, aanmerkelijk worden verkort.

### 10.2 Aanbevelingen

1. Ontwikkel een visie op de toekomstige mogelijkheden van onderwijshuisvesting. Betrek daarbij tevens het kwaliteitsniveau van de accommodaties en realistische ramingen van leerlingenaantallen en de financiële doorwerking daarvan.
2. Onderzoek welke de precieze oorzaken zijn van de verschillen in onderwijsuitgaven tussen een aantal met Maastricht vergelijkbare steden. Gebruik dit inzicht bij de formulering van het toekomstig accommodatiebeleid.
3. Onderzoek, samen met het onderwijsveld, de mogelijkheden om de aanvraag- en beoordelingprocedures te bekorten.



## 11. Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamer Maastricht  
t.a.v de heer G.M.M.W. Mennen,  
voorzitter  
Wilhelminasingel 44-M  
6221 BK MAASTRICHT

uw brief:	ons kenmerk:	behandeld door:	doorkiesnummer:
08-09-2008 met uw kenmerk 0888	2008.35140	J. Vandenboorn	3505470

bijlage(n) : --

Maastricht, 23 september 2008

Onderwerp : Bestuurlijke reactie op concept eindrapport  
"Doelmatigheid accommodatiebeleid" d.d.2 september 2008

Geachte heer Mennen,

Als antwoord op uw brief van 8 september 2008 maken wij hierbij gebruik van de gelegenheid om op uw concept eindrapport "Doelmatigheid accommodatiebeleid i.h.b. onderwijshuisvesting" d.d. 2 september 2008 bestuurlijk te reageren, alvorens u definitief aan de raad uw eindrapportage uitbrengt.

In algemene zin zijn wij van mening dat het eindrapport onderstreept dat ons beleid om de onderwijshuisvesting in Maastricht doelmatig vorm te geven succesvol is. Wij beperken ons in onze reactie alleen tot de conclusies en de aanbevelingen. We houden daarbij de volgorde van het rapport aan.

### Reactie op uw conclusies

#### Conclusie 1:

*"De gemeente ruimt in haar begroting aanmerkelijk minder ruimte in voor onderwijshuisvesting dan zij via het Gemeentefonds aan (fictieve) inkomsten ontvangt. Het verschil bedraagt ca. 1,5 miljoen per jaar."*

Het door u genoemde (fictieve) budget is gebaseerd op de initieel in 1997 in de algemene uitkering gestorte middelen bij de operatie decentralisatie onderwijshuisvesting. In de tussentijd hebben talrijke beleidsaanpassingen plaatsgevonden zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau. Daarnaast zijn er enkele tientallen maatstaven die de



ontwikkeling van de algemene uitkering bepalen; het hieruit destilleren van een fictief budget is derhalve in hoge mate een theoretische exercitie.

#### Conclusie 2:

*“Maastricht geeft per hoofd van de bevolking aanmerkelijk minder uit aan onderwijsuitgaven (ca. 40%) dan enkele qua grootte vergelijkbare steden. Ook deze uitgaven per leerling zijn aanmerkelijk lager (ca. 25%) in vergelijking met die steden.”*

Cijfermatig bekeken is het juist dat de onderwijsuitgaven in Maastricht per inwoner lager zijn dan die in Den Bosch, Dordrecht of Haarlemmermeer. Er is echter sprake van een momentopname van een historisch gegroeide situatie. Diverse niet beïnvloedbare factoren spelen daarbij een rol. Het tijdstip van bouwen (de ouderom van de gebouwen), in Maastricht kennen wij relatief veel jongere schoolgebouwen, waardoor de noodzaak tot vervangende nieuwbouw weinig voor komt. Maastricht kent (m.u.v. Amby) geen grote uitbreidingsgebieden, waardoor de noodzaak tot het bouwen van nieuwe scholen ontbreekt. Uw opmerking dat de bevolkingssamenstelling hierbij mogelijk een rol speelt delen wij. Maastricht heeft al enige jaren te maken met een krimpende schoolbevolking. In het kader van vergelijkbaarheid is het daarom – zoals de rekenkamer ook al aangeeft – zinvoller de onderwijsuitgaven per leerling te bepalen. Ook in dat geval scoort Maastricht in vergelijking met de eerder genoemde gemeenten het laagst. Bekeken vanuit het uitgavenpatroon per leerling lijkt er dan ook geen indicatie te zijn te veronderstellen dat Maastricht ondoelmatig is geweest in haar uitgavepatroon voor onderwijshuisvesting.

Overigens vinden wij het minder interessant naar het historische uitgaven niveau te kijken, wel of de kwaliteit van de schoolgebouwen adequaat is. Ons is niet gebleken of het uitgavenpatroon van de gemeente de schoolbesturen voor problemen geplaatst heeft waarbij de wettelijke taken van scholen in het gedrang zijn gekomen.

Zoals al opgemerkt is er sprake van een momentopname. In de komende jaren zullen wij een aanzienlijke inhaalslag maken bij de huisvesting van het speciaal onderwijs. Hetgeen een aanzienlijke correctie zal betekenen op het uitgave niveau voor onderwijshuisvesting in de komende jaren.

#### Conclusie 3:

*“Doelmatigheid speelt bij de verdeling van de financiële middelen over de onderwijsinstellingen een zeer belangrijke rol. In de bekostigingssystematiek en het bekostigingsproces zijn prikkels ingebouwd die de doelmatigheid bevorderen. De gemeente heeft de kosten goed in de hand, in de zin dat de gemeentelijke begroting op dit terrein niet wordt overschreden.”*

Wij onderschrijven deze conclusie

#### Conclusie 4:

*“In Maastricht staan, afhankelijk van de tel datum en de definitie, tussen de 36 en 40 schoollokalen leeg.”*

Getalsmatig is uw constatering correct. Ter toelichting willen wij de navolgende kanttekening plaatsen. De vermelde leegstand is verdeeld over 35 scholen met 38 schoolgebouwen.

Op macro niveau is er derhalve geen sprake van ondoelmatig gebruik (gemiddeld 1 leeg schoollokaal per schoolgebouw). Anders is dit op individueel schoolniveau. In enkele gevallen komt het voor dat er in een bepaald schoolgebouw meerdere schoollokalen leeg staan.

Van genoemde totale leegstand staan 7 lokalen leeg in Malberg, alwaar in januari 2009 de nieuwe multifunctionele accommodatie in gebruik wordt genomen. Hierdoor wordt deze leegstand opgeheven.



Verder is er momenteel leegstand van 4 lokalen in Caberg/Malpertuis waar in het kader van het buurtontwikkelingsplan plannen zijn tot de realisering van een kindcentrum.

Idem Limmel/Nazareth met een leegstand van 3 lokalen.

Bovenstaande geeft aan dat leegstand geen statisch gegeven is, maar een dynamisch onderdeel van de onderwijshuisvesting, zeker gezien de krimpsituatie waarin we ons bevinden. Het gemeentelijk beleid en dat van de schoolbesturen is erop gericht leegstand zoveel als mogelijk te voorkomen. Frictieleegstand op individueel schoolniveau is evenwel niet te voorkomen.

#### Conclusie 5:

*“Uit de gesprekken met schoolbesturen komt naar voren dat de relaties met de gemeente goed zijn. Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de gemeentelijke opstelling nogal als formalistisch wordt ervaren met een zwaar accent op doelmatigheid, waarbij “het minimale is de norm” als uitgangspunt wordt ervaren. De onderwijskundige aspecten komen daardoor in de afweging zwaar onder druk te staan.”*

Om de doelmatigheid vanuit gebruikersperspectief te kunnen bepalen heeft u met leden van het bovenschools management van de Stichting jong Leren en de Stichting MosaLira gesproken. Op basis van beide gesprekken stelt u vast dat de gemeentelijke focus sterk gericht is op doelmatigheid en kostenbeheersing, hetgeen door betrokkenen als formalistisch wordt ervaren.

De hoeveelheid regels en wetten waarmee rekening dient te worden gehouden, alsmede het feit dat er sprake is van schaarse middelen die op een zo rechtvaardig mogelijke manier verdeeld dient te worden over de schoolbesturen, noopt ons tot deze opstelling. Overigens zijn wij van mening dat er in de afspraken met de schoolbesturen voldoende ruimte is voor het realiseren van “maatwerk” per locatie; daar zijn ook tal van voorbeelden van te geven in de praktijk. Hoewel de onderwijskundige aspecten binnen onderwijshuisvesting in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen is, spelen deze aspecten uiteraard ook bij de gemeente een belangrijke rol in de afwegingen die gemaakt worden tijdens het besluitvormingsproces.

Wij zullen over uw bevindingen met de schoolbesturen van gedachten wisselen in een met hun te houden volgend overleg.

#### Conclusie 6:

*“De aanvraagprocedures voor onderhoud of uitbreiding kunnen, naar het oordeel van de schoolbesturen, met relatief eenvoudige procesingrepen, aanmerkelijk worden verkort.”*

Wij kunnen deze conclusie onderschrijven, mits aan bepaalde voorwaarden en uitgangspunten wordt voldaan. Zie terzake onze reactie op aanbeveling nr. 3 hierna.

### **Reactie op uw aanbevelingen**

#### Aanbeveling 1:

*“Ontwikkel een visie op de toekomstige mogelijkheden van onderwijshuisvesting. Betrek daarbij tevens het kwaliteitsniveau van de accommodaties en realistische ramingen van leerlingenaantallen en de financiële doorwerking daarvan.”*

Wij onderschrijven deze aanbeveling en zijn volop bezig met de uitvoering daarvan. Zo hebben wij reeds een start gemaakt met de heroverweging van eerdere visies op het gebied van onderwijshuisvesting.



Onlangs hebben wij met de gezamenlijke schoolbesturen binnen het basisonderwijs afgesproken dat er een herijking komt van het door de Raad op 21 februari 2006 vastgestelde “Spreidingsplan Basisonderwijs”. De gezamenlijke schoolbesturen hebben dat spreidingsplan opgesteld. Het bestaande spreidingsplan (en de beleidsuitgangspunten die daarin gehanteerd worden) blijft de basis voor het opstellen van een agenda voor de komende jaren. Een agenda van uitvoering die gekoppeld wordt aan de planning/prioritering van de BuurtOntwikkelingsPlannen. Er komt een geactualiseerde leerlingenprognose, waarbij rekening wordt gehouden met de recente cijfers over de bevolkingskrimp en de gewijzigde uitgangspunten t.a.v. de woningbouwcontingenten (meer grondgebonden woningen). Vervolgens worden de consequenties/gevolgen van die prognose verwerkt in het vernieuwde spreidingsplan. Verder gaan wij ervan uit dat wij eind 2008 aan de Raad een spreidingsplan voor het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs ter besluitvorming kunnen aanbieden. De eerste gesprekken met betrokken schoolbesturen en regio-gemeenten hebben inmiddels plaatsgevonden. Tevens beraden wij ons, samen met schoolbestuur LVO en de randgemeenten over de toekomstige huisvestingssituatie in het voortgezet onderwijs.

#### Aanbeveling 2:

*“Onderzoek wat de precieze oorzaken zijn van de verschillen in onderwijsuitgaven tussen een aantal met Maastricht vergelijkbare steden. Gebruik dit inzicht bij de formulering van het toekomstig accommodatiebeleid.”*

Uw onderzoek geeft vooralsnog niet aan dat de doelmatigheid in de uitgaven huisvestelijke problemen heeft veroorzaakt bij de scholen. Wij verwachten dan ook dat de met een dergelijk onderzoek gemoeide tijd en kosten niet opwegen tegen de opbrengsten. Wij tekenen daarbij aan dat wij ons bij de bepaling van de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in de onderwijshuisvesting laten leiden door dezelfde landelijke norm- en kengetallen zoals andere gemeenten gebruiken. Kortom: op microniveau zijn onze uitgaven daarmee altijd vergelijkbaar. Daarnaast worden zowel door de schoolbesturen als door ons in een aantal gevallen landelijk werkende adviesbureau’s ingeschakeld om de kosten van de onderwijshuisvestingsinvesteringen te bepalen. In plaats van de door u gekozen zuiver financiële benadering van een dergelijk onderzoek zou bij de formulering van het toekomstig accommodatiebeleid meer aandacht moeten zijn voor best practice voorbeelden gekoppeld aan efficiënte inzet van accommodaties.

#### Aanbeveling 3:

*“Onderzoek, samen met het onderwijsveld, de mogelijkheden om de aanvraag- en beoordelingsprocedures te bekorten.”*

Deze aanbeveling nemen wij over. Nog dit najaar is er een bijeenkomst met de gezamenlijke schoolbesturen van het primair onderwijs voorzien met als thema “doordecentralisatie” (=het verleggen van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting naar de schoolbesturen). Het zal vooral een verkennende bijeenkomst zijn waarin de vele verscheidene vormen van doordecentralisatie toegelicht worden. Tijdens deze bijeenkomst willen wij vooral ook helder krijgen of schoolbesturen een doordecentralisatie willen en zo ja in welke vorm, welke modellen zijn er denkbaar, welke consequenties kan dat hebben, etc. etc. Bij voldoende draagvlak zal het thema doordecentralisatie nadrukkelijk op de agenda komen en verder worden uitgewerkt.

Daarnaast zullen wij i.o.m. de schoolbesturen werken aan het vereenvoudigen van de aanvraag- en beoordelingsprocedure.



We vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een vruchtbare behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,                      De Burgemeester,

Drs. J.D. Nauta                      Drs. G. Leers



## 12. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het College vrijwel alle conclusies onderschrijft en ook bijna alle aanbevelingen overneemt.

Het College maakt enkele verduidelijkende kanttekeningen. Bij de eerste conclusie van de rekenkamer dat de gemeente jaarlijks ca. € 1,5 mln. minder uitgeeft dan zij aan fictieve inkomsten ontvangt, maakt het College de kanttekening dat dit in hoge mate een theoretische exercitie betreft. De rekenkamer merkt hierover op dat dit juist is voor wat betreft de exactheid van de berekening. Het gaat de rekenkamer evenwel niet om de exactheid, maar om de orde van grootte van de verschillen tussen (fictieve) inkomsten van de gemeente en de uitgaven. En dat verschil bedraagt minimaal € 1,3 mln. in 2004 en maximaal € 1,8 mln. in 2006 (zie tabel 2 in het rapport). Een dergelijk verschil zou in de ogen van de rekenkamer niet mogen worden afgedaan met “theoretische exercitie” maar aanleiding dienen te zijn tot nader onderzoek.

In de reactie op conclusie vijf meldt het College dat de rekenkamer zich baseert op twee gesprekken met schoolbesturen om de conclusie te onderbouwen. Dat is een misverstand. De conclusie wordt -zoals aangegeven in het rapport- getrokken op basis van de gepresenteerde cijfers alsmede de gemeentelijke besluitvormingsprocedure; dus op basis van het getoetste normenkader. Het hieruit naar voren komende beeld is in de gesprekken met de schoolbesturen bevestigd en versterkt (zie pag. 30 van het rapport).

De rekenkamer onderschrijft de benadering die het College ontvouwt bij de tweede aanbeveling om primair op microniveau de uitgaven te beschouwen. De rekenkamer beveelt echter aan het onderzoek naar de aanmerkelijk lagere uitgaven per leerling in Maastricht niet te beperken tot dit microniveau, maar ook te bezien of er systematische oorzaken zijn. De uitgaven per leerling in de genoemde steden kunnen daarbij als referentie dienen.

De rekenkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen met belangstelling blijven volgen.

Rekenkamer Maastricht



## Bijlage 1 Verschillen tussen onderwijsaccommodaties en gemeenschapshuizen

2. Er is geen gemeenschappelijke historie van beleid voor gemeenschapshuizen en onderwijsaccommodaties. Sinds 1997 heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht voor onderwijsaccommodaties, waarvoor zij middelen ontvangt uit het gemeentefonds. Geholpen door de omstandigheid dat ze met een beperkt aantal schoolbesturen te doen heeft, kan de gemeente haar beleid met een beperkt aantal partners op het terrein van de onderwijsaccommodaties uitvoeren. In een op overeenstemming gericht overleg tussen gemeente en schoolbesturen, worden afspraken gemaakt. Bij gemeenschapshuizen zijn er aanmerkelijk meer onderhandelingspartners.
3. Eigendomsverhoudingen. Van de 24 gemeenschapshuizen zijn 14 gemeenschapshuizen eigendom van de gemeente, 6 van kerk- of stichtingsbesturen, 2 van Trajekt en 2 van Servatius. Over gemeenschapshuizen die niet in gemeentelijk bezit zijn, heeft de gemeente als zodanig geen zeggenschap (en ook heeft ze minder feitelijke gegevens beschikbaar) De beschikbare data laten overigens op het eerste oog geen direct verband zien tussen eigendomsverhoudingen en exploitatieresultaten. Een aantal gemeenschapshuizen is gebouwd in de jaren 1960 en 1970 toen geheel nieuwe wijken werden ontworpen en gebouwd. Er is een netwerk ontstaan van voorzieningen dat vooral aanbodgericht is. Eind jaren 1990 werd duidelijk dat het aanbod niet meer voldeed aan de vraag waardoor ook de functionaliteit van een aantal gebouwen niet meer voldeed. Een ouderwetse uitstraling en een slechte onderhoudstoestand hadden een lage bezetting dus problemen met de exploitatie tot gevolg. Het gemeentelijk beleid (nota IAB) kiest voor beleidsontwikkeling en het oplossen van knelpunten (aanpassen, verbouwen, nieuwbouw).
4. Het beleid vanuit de "sociale pijler" raakt de gemeenschapshuizen anders dan de onderwijsaccommodaties. Doelstellen als "het bevorderen van de cohesie door ondersteuning van vrijwilligers", "synergie tussen publieke en private initiatieven" en "waar mogelijk uniformering van tarieven" zijn voorbeelden die –niet exclusief- vooral van toepassing zijn bij de gemeenschapshuizen en veel minder bij de onderwijsaccommodaties.
5. Het hoofddoel van het IAB is "komen tot een toekomstbestendig, goed gespreid netwerk van voorzieningen waardoor de doelen van de sociale pijler worden bereikt". Voor de spreiding van gemeenschapsaccommodaties zijn andere doelstellingen geformuleerd.
  - o Voldoende bezetting/exploiteerbaar. De gemeenschapshuizen moeten ten minste kostendekkend worden beheerd en geëxploiteerd. Voor eindgebruikers zijn de tarieven die de gemeenschapshuizen in rekening brengen van groot belang, terwijl dit bij onderwijsaccommodaties veel minder telt. Kosten worden door de exploitant doorberekend aan de gebruikers. Een hogere bezetting leidt tot lagere tarieven.
  - o Afgestemd op vraag. De gemeente streeft ernaar een netwerk van voorzieningen aan te bieden dat afgestemd is op de vraag vanuit de buurten. Daarbij is maatwerk het uitgangspunt. Afhankelijk van de vraag zal het voorzieningenniveau per buurt verschillen.
  - o Schaalniveaus. Het accommodatieaanbod kent drie schaalniveaus: voorzieningen voor buurtgebonden activiteiten, voorzieningen op stadsdeelniveau die naast opvang van activiteiten uit de buurt ook toegerust zijn om grotere niet-buurtgebonden activiteiten uit het stadsdeel te huisvesten en stedelijke voorzieningen.
  - o Multifunctioneel, toekomstbestendig. De gemeente streeft ernaar dat voorzieningen multifunctioneel gebruikt kunnen worden.
6. De gebruikersgroepen verschillen sterk. De doelgroep voor onderwijsaccommodaties is door de leerplicht vrij precies te bepalen: kinderen en jongeren tussen 4 en 18 jaar. De doelgroep voor gemeenschapshuizen is op gemeentelijk niveau 'iedereen' en op kleinere schaal sterk afhankelijk van de buurt. De gemeente wil ruimte bieden aan burgers die afgestemd is op de vraag waarbij rekening wordt





gehouden met het feit dat ouderen, gehandicapten en jongeren veelal buurtgericht zijn. Van andere categorieën gebruikers wordt verwacht dat ze mobiel zijn en ook iets verder van huis zullen gaan voor bepaalde activiteiten.

7. Er is een groot verschil in financiële impact. Onderwijsaccommodaties staan voor aanzienlijke bedragen op de begroting; gemeenschapshuizen (de gebouwen) kosten in vergelijking veel minder.



## Bijlage 2 Facts and figures onderwijsaccommodaties

De onderwijsaccommodaties zijn eigendom van een schoolbestuur.

Op de teldatum 1 oktober 2007 werkten in Maastricht 6 schoolbesturen ten behoeve van 8.312 leerlingen in het basisonderwijs.

Schoolbestuur MosaLira (katholiek) beheert 18 basisscholen

Schoolbestuur INNOVO (eveneens katholiek) 1 basisschool

Schoolbestuur jong Leren (Openbaar en Algemeen Bijzonder) 10 basisscholen

Schoolbestuur Vereniging Suringar (protestants) 2 basisscholen

Schoolbestuur Stichting Islamitische Basisscholen Heerlen e.o. (islamitisch) 1 basisschool

Schoolbestuur Stichting Pallas (vrije scholen) 1 basisschool.

Alle scholen voor voortgezet onderwijs worden vallen onder het bestuur van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs. Op de teldatum vielen 6.480 leerlingen onder het bestuur, verdeeld over het Bonnefantencollege, Porta Mosana College, Sint Maartenscollege, Praktijkschool Terra Nigra en Stella Maris Locatie Anjelierestraat.

Regionaal Expertisecentrum 4 (Rec) werkt voor 1.123 kinderen en jongeren in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs (4-19 jaar). De leerlingen zitten op 6 scholen.

Met gegevens van de teldatum 1.10.07 heeft de gemeente een 'totaaloverzicht ruimte' gemaakt van de behoeften van scholen, gemeten in m<sup>2</sup>, en gebaseerd op de normen van de VNG. De m<sup>2</sup> worden omgerekend in lokalen. Voor het voortgezet onderwijs is er geen vergelijkbare inventarisatie.

Het overzicht laat zien dat er 5 basisscholen zijn die een lokaal tekort komen: St. Aloysius, De Perroen, St. Pieter, El Habib, en JF Kennedy. 9 Scholen hebben precies genoeg ruimte (Anne Frank, B. Lievegoed, Elickerlyc, De Poort-La Balletsa, De Spiegel, Joppenhof, De Kring, Suringar en De Letterdoes.

Amby heeft 2 lokalen meer dan de behoefte. Deze lokalen worden gebruikt om een leerlingepiek in Amby op te vangen.

Bij De Binnenstad gaat het om 1 lokaal. Deze 'leegstand' wordt bewaard voor St. Pieter.

De Burght heeft 3 en St. Christoffel 4 lokalen meer dan de norm. Hier worden geen opmerkingen gemaakt over wat de gemeente met deze lokalen wil doen.

Markus – de school bestaat uit een hoofd- en een nevenlocatie – heeft 4 lokalen 'over'. De gemeente overweegt het aantal lokalen van de nevenlocatie terug te brengen van 3 naar 2.

Markus 't Forum heeft 1 lokaal meer dan de behoefte, Montessori Binnenstad 2 lokalen, Nutsschool eveneens 2 en t Palet 3 lokalen. Er worden geen opmerkingen gemaakt over de plannen daarmee. St. Odaschool heeft 3 lokalen boven de norm. Opmerking: "bestuursbureau = 2 lokalen is aangemerkt als leegstand."

Bij De Schans worden de 4 'overgedimensioneerde' lokalen vrijgehouden voor "onthuring Boeckel".



Bij Petrus & Paulus (2 lokalen), De Regenboog (3 lokalen), Scharn (1 lokaal), Emile Wesley (4 lokalen) De Maaskopkes (1 lokaal), 't Spoor (3 lokalen), Op de Sterkenberg (1 lokaal) worden geen opmerkingen gemaakt over de bedoeling van de gemeente met deze lokalen.

Bij Fons Olterdissen overweegt de gemeente lokaal Atrium (1 lokaal boven de norm) te beeindigen. Bij Wyck is MIK de beoogde huurder van 4 lokalen.



## Bijlage 3 Lijst geïnterviewden

**De heer M. Rompen**, directielid bedrijfsvoering domein sociale en culturele zaken gemeente Maastricht.

**De heer J. Vandenboorn**, coördinator integraal accommodatiebeleid gemeente Maastricht domein sociale en culturele zaken.

**De heer J. Costongs** wethouder onderwijs.

**De heer R. Beaumont** en de heer **H. van Kruchten**, bestuur Stichting jong Leren.

**De heer D. Huntjens** en de heer **H. Bakels**, bestuur Stichting Mosa Lira.



## Bijlage 4 Verwerkte documenten

1. Verordening Voorzieningen Onderwijshuisvesting Gemeente Maastricht 2002.
2. Integraal Plan Onderwijs Huisvesting 2004-2008 (IPOH 2004) november 2003.
3. Raadsvoorstel Integraal Accommodatiebeleid "in de steigers" d.d. 17 mei 2005.
4. Nota Integraal Accommodatiebeleid in de steigers. 17 mei 2005.
5. Integraal Accommodatiebeleid In de steigers. Van beleid naar uitvoering. raadsverg. 28 juni 2005..
6. Raadsvoorstel Bestandsanalyse gemeenschapshuizen d.d. 28 november 2006
7. Bestandsanalyse gemeenschapshuizen 22 november 2006.
8. Panelgesprekken eind januari en begin februari 2005
9. Eindrapport B=K opdracht 1: doorlichting subsidies, 10 mei 2005 plus kaderbrief 2005.
10. Programmabegroting 2006, p.18 doorlichting subsidies.
11. Collegenota Huisvestingsplanning en marktonderzoek voortgezet onderwijs regio Maastricht, 14.10-2004.
12. Onderwijsnota 2005-2010. "Onderwijs als troefkaart". Dienst OCWS. Raadsverg. 22 maart 2005.
13. Spreidingsplan Primair Onderwijs Maastricht. Raadsverg. 21 februari 2006.
14. Programmabegroting 2008, programma 9 onderwijs.