

REKENKAMERCOMMISSIE WIJCHEN

Onderwijshuisvesting 1997-2003

**onderzoeksrapport
22 juni 2004**

Inhoud

Voorwoord	3
Vooraf: het archief	4
1. Inleiding	6
2. De prognoses	10
2.1 <i>De kwaliteit van de prognoses werd negatief beïnvloed door 'vervulde' data en externe factoren</i>	10
2.2 <i>De prognoses van VBKO wijken niet wezenlijk af van die van Pronexus</i>	11
2.3 <i>De inschattingen van de scholen zelf</i>	12
2.4 <i>Conclusie</i>	14
3. Overleg en besluitvorming	15
3.1 <i>De casestudies</i>	16
3.2 <i>(Kritiek op) het handelen van de gemeente</i>	20
3.3 <i>De rechtmatigheid van de besluitvorming</i>	22
3.4 <i>Conclusie</i>	23
4. Budget en financiën	24
4.1 <i>De kwaliteit van programma's en andere voorstellen</i>	24
4.2 <i>Het budget</i>	25
4.3 <i>Noodbouw versus permanente bouw</i>	27
4.4 <i>Conclusie</i>	28
5. Conclusies en aanbevelingen	29
5.1 <i>De prognoses</i>	29
5.2 <i>Overleg en besluitvorming</i>	30
5.3 <i>Budget en financiën</i>	30
5.4 <i>Aanbevelingen</i>	30
6. Antwoord van de rekenkamercommissie op de reactie van het college	32
Samenstelling rekenkamercommissie	34

Bijlagen:

Brief van het college, d.d. 18 juni 2004, betreffende een reactie op het conceptrapport 'Onderwijshuisvesting 1997-2003'

Brief van de heer R. Hermsen, d.d. 13 juni 2004

Brief van de heer W. Verhoeven, d.d. 16 juni 2004

Brief van de heer Th. van Rossum, d.d. 16 juni 2004

Voorwoord

Voor u ligt het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie van de gemeenteraad van Wijchen. Na de instelling van de commissie na de verkiezingen van 2002 heeft de commissie enkele onderzoeken gedaan van beperkte omvang, zoals het onderzoek naar de jaarrekening van 2002. Hieruit bleek al wat de betekenis kan zijn van onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van beleid. Een beperkt dossieronderzoek maakte het mogelijk om van een zekere afstand te kijken naar de besluitvorming rondom onder anderen het project Duurzaam Veilig Verkeer. Dit leverde verhelderende gezichtspunten op.

Duidelijk is dat hier een belangrijke functie ligt voor een rekenkamercommissie. Wie dagelijks met beleid bezig is, vergeet soms hoe belangrijk het is om van tijd tot tijd een stap opzij te doen en te kijken of alles nog gebeurt op de manier waarop het van tevoren is afgesproken. Beleid komt stapje voor stapje tot stand waardoor het grote geheel – de uitgangspunten, doelen en kaders - soms onzichtbaar dreigt te worden. Dat geldt overigens in dezelfde mate voor degenen die het beleid uitvoeren als voor hen die daarvoor de kaders moeten stellen en de uitvoering moeten controleren.

Uit onze eerste ervaringen als rekenkamercommissie blijkt ook dat alle partijen nog worstelen met de wijze waarop zij elkaar moeten aanspreken op de uitkomsten van onderzoek. Raadsleden neigen soms naar een te scherpe en te veroordelende toon, terwijl leden van het college soms blij geven van te lange tenen. Hier moeten we met elkaar – rekenkamercommissie, gemeenteraad en college – een goede weg in vinden. De rekenkamercommissie vindt het van groot belang dat onderzoeksrapporten kunnen worden besproken in een constructieve en open sfeer. Het primaire doel van ons onderzoek is immers te leren van ervaringen en zo fouten die in het verleden zijn gemaakt in de toekomst te vermijden. Daarin hebben raad en college een gezamenlijke taak.

Wij presenteren met gepaste trots ons eerste onderzoeksrapport. Wij zijn ervan overtuigd dat de onderzoeken van de rekenkamercommissie zullen bijdragen aan de verbetering van de beleidsvorming, beleidsuitvoering en dienstverlening van de gemeente Wijchen. Het is onze bedoeling vanaf dit jaar jaarlijks een of twee 'grote' onderzoeken uit te voeren. U zult nog veel van ons horen!

Hans Helmonds
Voorzitter Rekenkamercommissie

Vooraf: het archief

De rekenkamercommissie is er bij het opstellen van haar onderzoeksopzet vanuit gegaan dat het mogelijk zou zijn in korte tijd een dossieronderzoek te doen naar het onderwijshuisvestingsbeleid in de gemeente. Die verwachting was gegrond op het gegeven dat de besluitvorming rondom het onderwijshuisvestingsprogramma een jaarlijks terugkerend proces is dat is ingekaderd in heldere procedures. De aanname van de commissie dat de documenten, vergaderverslagen, ambtelijke nota's en statistische gegevens die in het kader van dit beleid jaarlijks worden geproduceerd eenvoudig in het archief te vinden zouden zijn, bleek onterecht. Zelfs na herhaaldelijke pogingen kregen de door de rekenkamercommissie aangestelde onderzoekers van de DSP-groep geen beschikking over een deel van de gevraagde stukken. Dat hierbij geen sprake was van onwil van de medewerkers van de afdeling onderwijs en het archief bleek uit hun bereidheid om telkens opnieuw de archieven te doorzoeken. Een deel van het gevraagde bleek simpelweg onvindbaar.

De rekenkamercommissie is geschrokken van de eerste ervaringen die zij bij het uitvoeren van dit onderzoek heeft opgedaan met het gemeentelijk archief. Hoewel dit rapport niet de weerslag is van een onderzoek naar de archieffunctie van de gemeente en de commissie daarnaar ook geen onderzoek heeft gedaan, durft de commissie toch het vermoeden uit te spreken dat de gemeente tekortschiet in zijn wettelijke taak op het gebied van archivering. Om deze reden wil de commissie voorafgaand aan haar rapport over het onderwijshuisvestingsbeleid speciaal aandacht besteden aan haar ervaringen met het gemeentearchief.

Artikel 3 van de Archiefwet luidt:

'De overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden'.

Dit artikel is nader uitgewerkt in de ministeriele regeling Geordende en Toegankelijke staat Archiefbescheiden. In artikel 4 van deze regeling staat:

'De zorgdrager zorgt ervoor dat het archiefbeheerssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat:

- a. elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn kan worden gevonden, hetzij aan de hand van een onderwerp dat in het stuk is behandeld, hetzij aan de hand van het werkproces uit hoofde waarvan het stuk is ontvangen of opgemaakt, hetzij aan de hand van de afzender, dan wel de datum en het nummer dat door de afzender aan het stuk is gegeven, hetzij aan de hand van het nummer waaronder het stuk bij het ontstaan is geregistreerd; en
- b. elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar te maken is'.

De rekenkamercommissie constateert dat het archief met betrekking tot de dossiers over onderwijshuisvesting niet aan deze eisen voldoet. Bij de stukken die niet in de dossiers konden worden teruggevonden, waren ook belangrijke beleidsdocumenten zoals het Programma en Overzicht 1999, leerlingtellingen en informatie over belangstellingspercentages per wijk. Dergelijke documenten mogen niet in de dossiers ontbreken.

Ook de basisgegevens die in de onderzoeksperiode zijn gebruikt om prognoses op te stellen (over woningen, leerlingen en bevolkingsopbouw) konden niet worden aangeleverd. De aan de

prognosebureaus aangeleverde gegevens zijn niet stelselmatig gearchiveerd. Ook is het niet mogelijk deze gegevens opnieuw te laten samenstellen uit de gemeentelijke bevolkingsadministratie.

De problemen met het vinden van de juiste dossiers en het ontbreken daarin van belangrijke stukken heeft het onderzoek van de rekenkamercommissie aanzienlijk bemoeilijkt. Een van de opdrachten van de rekenkamercommissie aan de externe onderzoekers - de validatie van de prognoses - kon in verband met het ontbreken van data niet worden uitgevoerd. In het algemeen zitten er in het dossieronderzoek diverse hiaten vanwege het ontbreken van essentiële stukken in het archief. De rekenkamercommissie vreest dat deze situatie niet uniek is voor het archief over onderwijshuisvesting en dat de commissie bij toekomstige onderzoeken opnieuw zal worden geconfronteerd met ontbrekende of onvindbare stukken en dossiers. De rekenkamercommissie vraagt het college daarom met klem de staat van het archief te (laten) onderzoeken en stappen te zetten om de archieffunctie te versterken en het archief beter te ontsluiten.

1 Inleiding

In 1997 is de onderwijshuisvesting gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dat betekent dat sinds dat jaar gemeenten verantwoordelijk zijn voor zowel de besluitvorming rondom het bouwen, onderhouden en inrichten van scholen als voor de financiering daarvan. De zeven jaar dat de gemeente Wijchen verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting is hierover zowel binnen als buiten de gemeenteraad veelvuldig gediscussieerd. Die discussies gingen over het al dan niet toewijzen van permanente of tijdelijke huisvestingsvoorzieningen, de prognoses die aan de afwegingen ten aanzien van nieuwe huisvestingsvoorzieningen ten grondslag liggen, tijdelijke opvang van leerlingen in lokalen van andere scholen en meer. Ondanks alle tijd en energie die in het onderwijshuisvestingsbeleid is gestoken, lijken vraag en aanbod van onderwijshuisvesting zeven jaar na de decentralisatie slecht op elkaar aan te sluiten. Dit heeft de rekenkamercommissie ertoe gebracht een onderzoek te verrichten naar het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Wijchen.

De centrale vraag van dit onderzoek werd in de notitie die de rekenkamercommissie ter voorbereiding aan de raad voorlegde in november 2003 als volgt geformuleerd: 'hoe komt het dat de vraag en het aanbod in onderwijshuisvesting structureel niet op elkaar aansluit?'. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de rekenkamercommissie de volgende subvragen beantwoord:

1. Wat is in de onderzoeksperiode de voorspellende waarde geweest van de prognoses waarmee de verwachte leerlingenaantallen per school zijn berekend?
Onderzocht wordt of de prognoses op de juiste wijze tot stand zijn gekomen, in welke mate de prognoses de werkelijke leerlingaantallen hebben voorspeld en of andere inschattingen (bijvoorbeeld van de scholen zelf) meer accuraat zijn geweest.
2. Hoe komen beslissingen tot het bouwen van nieuwe schoolgebouwen of uitbreiding van bestaande schoolgebouwen tot stand?
Hoe kwam de besluitvorming tot stand? Welke argumenten speelden daarin een rol? Was de besluitvorming rechtmatig?
Hiertoe worden twee cases onderzocht, te weten de Paschalisschool en de Boskriek.
3. Is het budget dat door de raad in de onderzoeksperiode in de begroting is opgenomen ten behoeve van onderwijshuisvestingsvoorzieningen voldoende geweest?
Wat is er uitgegeven aan tijdelijke huisvesting?
Wat zouden de financiële consequenties zijn geweest van het financieren van permanente onderwijshuisvesting op plaatsen waar op grond van de geldende criteria aanleiding was om in permanente huisvesting te voorzien?
Is nieuwbouw van huisvestingsvoorzieningen openbaar aanbesteed? Zijn er kostenvergelijkingen gemaakt? Is er onderhandeld met leveranciers/aannemers?

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase is door twee externe onderzoekers van de DSP-groep een dossieronderzoek verricht. In de tweede fase zijn gesprekken gevoerd met direct betrokkenen. In de derde fase zijn de resultaten van de eerste twee fasen verwerkt tot het rapport.

De personen waarmee in de tweede fase van het onderzoek gesprekken zijn gevoerd zijn:

- de heer R. van der Laan, algemeen directeur van de Stichting Kans en Kleur;
- de heer L. van Raaij, directeur van de basisschool Paschalis tot 2000;
- mevrouw A. Aalbers, directeur van basisschool Paschalis vanaf 2000;

- de heer W. Verhoeven, voorzitter van de Stichting Samenwerkingsscholen Wijchen en Bergharen;
- de heer Th. van Rossum, algemeen directeur van de Stichting Samenwerkingsscholen Wijchen en Bergharen;
- mevrouw W. Scheeren, adjunct-directeur van basisschool De Boskriek tot 2000, directeur van 2000 tot 2003;
- de heer G. van het Erve, directeur bij de gemeente Wijchen, tot 2000 hoofd van de sector Welzijn en Sociale Zaken bij de gemeente Wijchen;
- de heer R. Hermsen, beleidsmedewerker onderwijshuisvesting van de gemeente Wijchen tot 1999;
- de heer Th. Konings, beleidsmedewerker onderwijshuisvesting van de gemeente Wijchen vanaf 2002;
- de heer B. van Haren, wethouder Onderwijs.

De gesprekken hebben gediend ter inhoudelijke verdieping van het dossieronderzoek. In het rapport is niet uit de gesprekken geciteerd.

Alvorens over te gaan tot het werkelijke verslag van de commissie, geven we enige algemene uitleg over de belangrijkste documenten en procedures in het onderwijshuisvestingsbeleid. Zonder deze basiskennis is een goed begrip van de uitkomsten van het onderzoek niet mogelijk. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de prognoses (onderzoeksvraag 1). De derde paragraaf behandelt het overleg en de besluitvorming rondom onderwijshuisvesting (onderzoeksvraag 2). In de vierde paragraaf wordt ingegaan op het budget en de financiën (onderzoeksvragen 3). Tot slot formuleert de commissie in paragraaf vijf conclusies en aanbevelingen.

Verordening en huisvestingsnotitie

Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 dienen gemeenten een Verordening te hebben waarin de regels en procedures zijn opgenomen voor de besluitvorming rondom onderwijshuisvestingsvoorzieningen. De gemeenteraad van Wijchen heeft deze verordening vastgesteld in 1997. Ter voorbereiding op de decentralisatie heeft de gemeenteraad eveneens in 1997 een huisvestingsnotitie vastgesteld (Nota Huisvestingsvoorzieningen in de gemeente Wijchen in de periode 1997-2020). In 1996 is een nulmeting gedaan naar de staat van de gebouwen. Eveneens in 1996 is een Overlegverordening vastgesteld voor het op overeenstemming gericht overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen (OOGO).

In de verordening is een bepaling opgenomen waarin staat dat de gemeente in onderling overleg met de schoolbesturen af mag wijken van hetgeen in de verordening is vastgelegd. De normale praktijk in gemeenten is dat door middel van het OOGO afspraken worden gemaakt over huisvestingsvoorzieningen. In het geval er met de schoolbesturen geen overeenstemming wordt bereikt, kan de gemeente terugvallen op de verordening. De schoolbesturen hebben er baat bij overeenstemming te bereiken met de gemeente omdat de verordening maar beperkte mogelijkheden biedt voor extra huisvesting. Op grond van de verordening die de gemeenteraad van Wijchen heeft vastgesteld, heeft een school pas recht op uitbreiding als er in een straal van 1500 meter van de school geen geschikt of geschikt te maken voorziening beschikbaar is. De gemeente kan op grond van de verordening medegebruik vorderen van accommodaties van andere scholen. Scholen komen op grond van de verordening pas in aanmerking voor uitbreiding als er een tekort aan huisvesting is voor ten minste een groep en voor een minimale periode van vier jaar voor tijdelijke huisvesting en van vijftien jaar voor permanente huisvesting (vanaf 2004 wordt een termijn van tien jaar gehanteerd). De verordening moet dus worden gezien als een stok achter de deur voor de gemeente bij het onderhandelen met schoolbesturen, niet als een document waarin het (gewenste) beleid ten aanzien van de onderwijshuisvesting is vastgelegd.

In de huisvestingsnotitie is vastgelegd langs welke lijnen de gemeente *werkelijk* de huisvesting van scholen wil regelen. In de huisvestingsnotitie 1997-2020 werden ondermeer als beleidsuitgangspunten geformuleerd

- leerlingstromen worden in principe opgevangen door de bestaande onderwijsinstituten;
- leegstand wordt tegengegaan door medegebruik van lokalen in andere scholen;
- binnen elk voedingsgebied zijn een of meer basisscholen;
- lokaal onderwijsbeleid is leidend (bijvoorbeeld achterstandsbeleid, Weer Samen Naar School, voor- en naschoolse opvang).

Om leerlingstromen over de spoorlijn te voorkomen, worden Wijchen Zuid en Wijchen Noord beschouwd als afzonderlijke voedingsgebieden. In voedingsgebied Zuid werd als uitgangspunt voor de spreiding van leerlingen gekozen voor drie onderwijssteunpunten: westelijk De Boskriek, midden De Klimop en De Smalle Weegbree en oostelijk de Trinoom. Huisvesting zou zich bij voorkeur rond deze steunpunten moeten ontwikkelen. Kerkeveld werd tot en met 2000 gerekend tot voedingsgebied Zuid.

De prognoses

Om inschattingen te kunnen maken van de groei (of krimp) van scholen en de duur van verwachte of gebleken huisvestingsbehoeften zijn prognoses nodig over de ontwikkeling van leerlingaantallen. Deze prognoses (voor de gemeente Wijchen in de onderzoeksperiode opgesteld door Pronexus (voorheen Prognose BV)) geven een beeld van de te verwachte ontwikkelingen in leerlingaantallen op wijkniveau. Hierbij wordt gebruik gemaakt van door de gemeente verstrekte statistische gegevens over het aantal woningen in een wijk, het aantal in de toekomst op te leveren woningen, het aantal gezinnen, het aantal vrouwen in de leeftijd 15 tot 49 jaar, etc. Op grond van deze gegevens is het mogelijk een redelijk accurate schatting te maken van de ontwikkeling van het aantal kinderen in de wijk over een langere periode.

Prognoses worden gemaakt op het niveau van een wijk, niet op het niveau van individuele scholen. Prognoses zijn niet eenduidig te 'vertalen' naar scholen. In een wijk staan immers meerdere scholen met verschillende leerlingaantallen. Ook gaat niet ieder kind naar school in zijn directe woonomgeving, bijvoorbeeld omdat de ouders een voorkeur hebben voor een speciaal schooltype of vanwege de gunstige of juist ongunstige reputatie van bepaalde scholen. Om de prognoses te vertalen naar het niveau van de individuele scholen is zicht nodig op de leerlingstromen binnen en tussen wijken. Hiervoor wordt een tweede berekening gemaakt waarbij wordt gekeken naar de herkomst van de leerlingen op individuele scholen. Per school wordt gekeken uit welke wijken de leerlingen afkomstig zijn. Zo worden de 'belangstellingspercentages' voor de individuele school berekend. Op grond van de belangstellingspercentages van de leerlingen in een specifiek jaar wordt een berekening gemaakt van de verdeling van de leerlingenaanwas in de volgende jaren. Als in 1998 20% van de leerlingen uit een wijk naar school A ging en 30% naar school B, wordt er bij het opstellen van de prognoses voor volgende jaren van uitgegaan dat die verdeling hetzelfde zal zijn. Als het aantal leerlingen in een wijk groeit, wordt er dus vanuit gegaan dat die groei zich conform deze percentages zal verdelen over de scholen.

De nauwkeurigheid van prognoses is van een aantal factoren afhankelijk. In de eerste plaats is de kwaliteit van de door de gemeente aangeleverde data van grote invloed op de kwaliteit van de prognoses. Schat de gemeente het aantal op te leveren woningen in de komende jaren verkeerd in of wordt een ander type woningen gebouwd dan waarvan werd uitgegaan ten tijde van het opstellen van de prognose, dan maakt dat de prognose minder betrouwbaar. Sommige factoren kunnen ook moeilijk worden voorspeld. Beleidsbeslissingen op landelijk niveau hebben invloed op de prognoses. Een voorbeeld hiervan was de groepsgruotteverkleining aan het eind van de jaren negentig. Andere factoren, zoals gemiddelde gezinsgrootte of het soort woningen dat wordt gebouwd worden beïnvloed door economische omstandigheden. Al deze factoren hebben invloed op de betrouwbaarheid van prognoses.

De prognoses per school zijn nog minder accuraat dan die op wijkniveau. De belangstellingspercentages blijken nog al eens aan fluctuaties onderhevig te zijn. Tal van ontwikkelingen en incidenten zijn van invloed op de belangstelling voor een school. De reden dat desondanks belangstellingspercentages worden gebruikt voor het maken van prognoses op schoolniveau is dat er geen betere methodiek voor handen is. Bij de voorspellingen ten aanzien van de ontwikkeling van leerlingenaantallen van individuele scholen op grond van de prognoses moet daarom altijd een zekere marge in acht worden genomen. Deze marge wordt groter naar mate de prognoses op wijkniveau minder accuraat zijn en de belangstellingspercentages sterker fluctueren. Doordat de prognoses voor individuele scholen worden opgesteld aan de hand van data uit voorgaande jaren, werken veranderingen in leerlingaantallen maar langzaam door in de prognoses. Met name in geval van snel groeiende of krimpende scholen zijn de prognoses weinig accuraat.

De aanvraag- en bouwprocedure

In de verordening is geregeld dat schoolbesturen voor 1 februari aanvragen indienen voor nieuwe (tijdelijke of permanente) huisvesting. Voor 15 september voert de gemeente overleg met de betreffende schoolbesturen. Op basis van dit overleg maakt het college een programma (waarin de toegewezen aanvragen staan) en een overzicht (met daarin alle aanvragen). Hierbij hanteert het college beoordelingscriteria en prognosecriteria. Uiterlijk 31 december stelt de gemeenteraad deze documenten vast, inclusief het bedrag dat voor de uitvoering van het programma nodig is. Voor 1 oktober van het volgende jaar moet de bouwopdracht zijn verleend.

Gemeenten kunnen voor de uitvoering van de bouw van huisvestingsvoorzieningen kiezen uit twee procedures. In de eerste procedure treedt het schoolbestuur op als bouwheer. Het schoolbestuur maakt een bouwplan, vraagt offertes aan en verleent de bouwopdracht. Het college neemt enkel de formele besluiten. In de tweede procedure treedt de gemeente op als bouwheer. Als er positief is beschikt op een aanvraag, coördineert de gemeente het bouwproces. In Wijchen heeft men de afgelopen zeven jaar in de meeste gevallen gekozen voor de tweede procedure. De gemeente is in de regel voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs opgetreden als bouwheer.

Tussen de aanvraag voor extra huisvestingscapaciteit en de realisatie van de gevraagde voorziening gaan dus maximaal ruim twee jaar voorbij. Voor situaties waarin zich knelpunten voordoen, kan een spoedprocedure worden gevolgd. In die gevallen wordt buiten het programma om een voorziening getroffen. Ook in een spoedprocedure moet de gemeenteraad een krediet ter beschikking stellen.

2 De prognoses

Wat is in de onderzoeksperiode de voorspellende waarde geweest van de prognoses waarmee de verwachte leerlingenaantallen per school zijn berekend?

Onderzocht wordt of de prognoses op de juiste wijze tot stand zijn gekomen, in welke mate de prognoses de werkelijke leerlingaantallen hebben voorspeld en of andere inschattingen (bijvoorbeeld van de scholen zelf) meer accuraat zijn geweest.

De rekenkamercommissie heeft de dossieronderzoekers gevraagd de prognoses te valideren en de prognoses van Pronexus te vergelijken met de prognoses van VBKO. Het valideren van de prognoses bleek niet mogelijk omdat de data waarmee de prognoses worden gemaakt niet zijn bewaard en ook niet opnieuw kunnen worden aangemaakt. Wel kan aan de hand van het beschikbare materiaal en de gesprekken die de commissie heeft gevoerd een aantal conclusies worden getrokken over de kwaliteit van de prognoses.

2.1 De kwaliteit van de prognoses werd negatief beïnvloed door 'vervuilde' data en externe factoren

De kwaliteit van de prognoses is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde data. Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de door de gemeente aangeleverde data waren 'vervuild'.

- Kerkeveld maakte voor de prognoses tot 2000 deel uit van Wijchen Zuid. Dat maakte dat de prognoses voor Wijchen Zuid minder specifiek waren. Hetzelfde geldt voor het rekenen van Saltshof bij Wijchen Noord. Omdat dit nieuwe wijken waren, konden hiervoor (nog) geen nauwkeurige aannames worden gemaakt. De belangstellingspercentages voor deze nieuwe wijken werden gelijk verondersteld als die voor de rest van de wijk. In het geval van Saltshof was er op geografische gronden reden om afwijkende leerlingstromen te verwachten. De Paschalisschool lag het dichtst bij de nieuwe wijk en had ook om andere redenen een grotere aantrekkingskracht dan de andere scholen in Wijchen Noord. In Wijchen Zuid werd de groei voornamelijk opgevangen door De Boskriek. In hoeverre de leerlingen uit Kerkeveld hiervoor verantwoordelijk waren is een punt van discussie geweest tussen de gemeente en het schoolbestuur. Volgens de gemeente was 20% van de leerlingen van de Boskriek in 2002 afkomstig uit Kerkeveld. Feit is dat door Kerkeveld bij het voedingsgebied Wijchen-Zuid te rekenen de leerlingstromen uit de wijk minder goed te voorspellen waren. De belangstellingspercentages bleken in de praktijk ook flink af te wijken van de prognoses.
- Er was tot 2002 geen controle op de uitgifte van huisnummers. Woningen die waren gesloopt stonden nog wel in de basisadministratie vermeld. Hierdoor telde de gemeente in de periode 1997-2002 100 tot 200 woningen teveel.
- De uitvoering van woningbouwprogramma's (met name van Kerkeveld) heeft in de onderzoeksperiode vertraging opgelopen. Er werden minder woningen opgeleverd dan verwacht in de prognoses. De exacte afwijkingen zijn overigens niet meer vast te stellen omdat de plannings per jaar in de dossiers ontbreken. De prognoses voorspelden een piek in leerlingenaantallen als gevolg van de oplevering van nieuwe woningen. Mede als gevolg van de vertraagde woningbouw bleef die piek op de voorspelde momenten uit.
- In de prognoses van 1999 waren de woningplanningen niet meegenomen. De gemeente had aan Pronexus aangegeven dat er in 1999 geen nieuwbouw werd verwacht. In 2000 blijkt dat er wel volop woningbouw wordt verwacht. In de prognoses van 2000 worden de

woningbouwplannen wel meegenomen. Pronexus heeft deze kwestie uitgebreid aan de orde gesteld bij de gemeente, omdat hierdoor de prognoses een onbetrouwbaar beeld gaven.

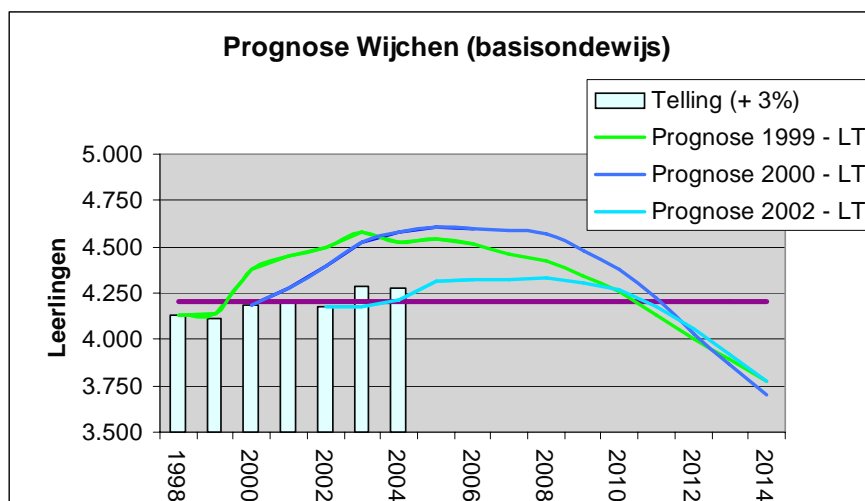
- Er zijn bij het opstellen van de prognoses in het algemeen problemen geweest met het aanleveren van de data door de gemeente. Niet altijd werden door de gemeente de juiste data aangeleverd. In de dossiers zijn brieven aangetroffen waarin Pronexus verzoekt deze gegevens alsnog aan te leveren. Of dat is gebeurd is niet na te gaan.

Als gevolg van de vervuilde data waren de prognoses consequent te hoog. Als de prognoses in een grafiek worden geplaatst, is zichtbaar dat het verwachte aantal nieuwe woningen telkens wordt bijgesteld. De piek in het leerlingaantal schuift telkens op. In de prognose van 1999 wordt de piek verwacht in 2005. In de prognose van 2000 wordt de piek verwacht in 2005-2006. In de prognose van 2002 is de verwachte piek verschoven naar 2008 (zij het dat het totaal aantal verwachte leerlingen naar beneden is bijgesteld). Het werkelijke leerlingaantal blijft daarbij telkens achter (figuur 1).

Onderwijskundige ontwikkelingen op landelijk niveau 'verstoorden' de prognoses

Eind jaren negentig werd door de rijksoverheid besloten tot klassenverkleining. Aan het beschikbaar komen van de gelden hiervoor was enkele jaren discussie voorafgegaan waarin onduidelijk bleef wat de uitkomst ervan zou zijn. Over de vraag in hoeverre de gemeente beter had kunnen inspelen op deze ontwikkeling verschillen de diverse betrokkenen van mening. Duidelijk is dat de gemeente terughoudend was om te anticiperen op de klassenverkleining. Uit een interne berekening bleek dat de klassenverkleining voor Wijchen als geheel een extra huisvestingsvraag van 20 tot 30 lokalen met zich mee kon brengen. Reeds lopende processen voor tijdelijke huisvesting werden voortgezet, ook als op grond van de nieuwe berekeningen naar aanleiding van de klassenverkleining recht op permanente huisvesting zou kunnen ontstaan. De effecten van de klassenverkleining had nog een aantal jaren 'naijleffecten'.

Figuur 1



2.2 De prognoses van VBKO wijken niet wezenlijk af van die van Pronexus

In opdracht van de SKO (nu SKK) maakte de VBKO prognoses voor diverse scholen in Wijchen. Omdat de VBKO geen prognoses heeft gemaakt voor Wijchen als geheel is een vergelijking op dat niveau niet mogelijk. De prognoses van de VBKO werden gemaakt voor de duur van vier jaar. Zowel in de dossiers als in de gesprekken kwam naar voren dat de prognoses van de VBKO door de scholen en de schoolbesturen meer betrouwbaar werden gevonden dan de prognoses van de

gemeente. De onderzoekers komen echter tot de conclusie dat de prognoses van de VBKO niet wezenlijk afwijken van die van Pronexus. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in de briefwisseling van februari 2003 tussen de Paschalisschool en de gemeente over de prognose 2003-2004. Pronexus voorspelde in een concept-prognose van februari 2003 dat de Paschalisschool in 2004 438 leerlingen zou tellen. In februari 2003 geeft de school aan dat er naar eigen schatting in augustus van dat jaar 470 leerlingen op de Paschalisschool zullen starten. Daarbij wordt verwezen naar de conceptprognose van de VBKO van november 2002. VBKO voorspelde in de definitieve prognose van januari 2003 echter eveneens een aantal van 438 leerlingen in 2004. In mei 2003 stelde Pronexus de prognose voor de Paschalisschool voor het jaar 2004 bij tot 481 leerlingen. Per 1 oktober 2003 (teldatum) staan er 471 leerlingen ingeschreven.

Door het schoolbestuur wordt de indruk gewekt dat de VBKO prognoses telkens sterk afweken van de prognoses van Pronexus en dat zij bovendien het aantal leerlingen beter voorspelden. Het schoolbestuur vergeleek in het genoemde geval echter de conceptprognose van Pronexus van februari 2003 met de concept-VBKO-prognose van november 2002, terwijl de nieuwste VBKO-prognose op dat moment hetzelfde leerlingaantal voorspelde als Pronexus. Hier is duidelijk sprake van beeldvorming. Het bestuur gebruikt de prognose die voor de school het beste uitkomt. Door dergelijke onterechte kritiek is het beeld ontstaan dat de prognoses van VBKO beter waren dan die van Pronexus. Overigens acht de rekenkamercommissie het mogelijk dat de gemeente heeft verzuimd dit soort kritiek op een afdoende manier te weerleggen. Alle ambtenaren die de commissie heeft gesproken bevestigen dat de prognoses van de VBKO door de gemeente werden beschouwd als onbetrouwbaar omdat zij werden opgesteld door een belangenbehartiger van het katholiek onderwijs. De gemeente ging ervan uit dat de VBKO-prognoses de leerling-groei te hoog voorspelden. De gemeente kan door de schoolbesturen ook worden verweten te hebben bijgedragen aan de beeldvorming rondom de prognoses.

Een vergelijking van de prognoses van Pronexus en de VBKO voor de Paschalisschool en de Boskriek zijn opgenomen in tabel 1.

2.3 De inschattingen van de scholen zelf

Ook de scholen en schoolbesturen zelf maken inschattingen van leerlingaantallen. Zij maken daarbij gebruik van de prognoses van de VBKO en/of van leerlingtellingen en eigen ervaringsgegevens. Deze inschattingen zijn vaak preciezer dan de prognoses die door de gemeente worden gehanteerd omdat zij betrekking hebben op een korte termijn (ca. vier jaar). De groei van de Paschalisschool werd door de schooldirectie beter voorspeld dan door de 'officiële' prognoses. Datzelfde geldt voor de afname van het aantal leerlingen van de Boskriek. Op het moment dat de directie van de Boskriek een afname van het aantal leerlingen voorspelde, voorzag de gemeente op grond van de prognoses nog een flinke groei. In de gesprekken die de rekenkamercommissie heeft gevoerd met

Tabel 1 Prognoses Paschalisschool en Boskriek 1999-2003

	1999 (telling)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Paschalisschool								
Pronexus 10-1999	366	390	413	442	502	539	578	605
Pronexus 9-2000			369	384	409	448	462	467
VBKO 3-2001			350	365	404	461	493	514
Pronexus 5-2002					415	444	458	471
VBKO 11-2002 ¹						472	493	514
VBKO 1-2003						438	455	472
Pronexus 2-2003 ¹						438	453	468
Pronexus 5-2003						481	513	523
Telling (+ 3%)	365	361	392	424	485			
De Boskriek								
Pronexus 10-1999	509	547	556	564	558	539	527	516
Pronexus 9-2000			567	598	619	617	620	622
Pronexus 5-2002					524	526	548	562
Telling (+ 3%)	509	534	528	520	518	480		

licht grijs: prognoses te hoog

donker grijs: prognoses te laag

¹ concept-prognose

schoolleiders en bestuurders van de Boskriek wordt echter tevens melding gemaakt van te lage prognoses van Pronexus. Hiervan is, zoals is te zien in tabel 1, geen sprake.

De inschattingen van scholen voorspellen knelpunten met betrekking tot onderwijshuisvesting op de korte termijn. De verordening schrijft echter voor dat pas wordt overgegaan tot uitbreiding van schoolgebouwen als de extra huisvestingsbehoefte minimaal vier jaar aanhoudt voor tijdelijke huisvesting en minimaal 15 jaar voor permanente. De inschattingen van de scholen hebben daarmee geen betekenis voor afwegingen omtrent onderwijshuisvesting. Dat wil overigens niet zeggen dat de gemeente deze voorspellingen niet serieus moet betrekken in afwegingen. Deze afwegingen hebben dan echter betrekking op oplossingen voor knelpunten op korte termijn.

Met name bij de schooldirecties bestaat weinig begrip voor het feit dat de inschattingen van de scholen niet worden gebruikt voor afwegingen ten aanzien van de bouw van nieuwe schoollokalen. Dat de in de onderzoeksperiode gehanteerde prognoses met name voor de Boskriek en de Paschalisschool weinig accuraat waren, heeft zeker aan dit onbegrip bijgedragen. Ook als de prognoses betrouwbaarder waren geweest, was hun voorspellende waarde voor deze twee scholen betrekkelijk gering geweest. De scholen groeiden zeer snel, waardoor de prognoses 'achter de zaken aanliepen'. Het is op grond van de uitgangspunten van de verordening correct dat de gemeente terughoudend was met het toekennen van extra huisvesting, omdat ongewis was hoe lang de groei zou aanhouden. In het geval van de Boskriek is inmiddels duidelijk dat het leerlingaantal daalt. Op grond van de verordening was er daarom voor de laatste uitbreiding geen grond.

2.4 Conclusie

Of de prognoses in de onderzoeksperiode op de juiste wijze tot stand zijn gekomen is niet meer te achterhalen. Door het ontbreken van de aan het prognosebureau aangeleverde data kunnen de prognoses niet worden gevalideerd. Wel kan worden geconcludeerd dat de prognoses in de onderzoeksperiode niet erg accuraat zijn geweest. Oorzaak daarvoor waren de 'vervuilde' data van de gemeente en externe ontwikkelingen waarop de gemeente geen invloed had. De prognoses op schoolniveau zijn per definitie minder accuraat dan die op wijkniveau. Voor scholen die een snelle groei (of krimp) doormaken geldt dat in versterkte mate. Zeker op korte termijn zijn scholen en schoolbesturen in staat betere voorspellingen te doen over de ontwikkelingen van leerlingaantallen. Deze prognoses hebben voor de bouw van nieuwe schoollokalen echter geen waarde omdat zij betrekking hebben op de korte termijn. De prognoses van de VBKO weken niet wezenlijk af van die van Pronexus. Dat de scholen en de SKO de indruk hebben dat de prognoses van de VBKO de leerlingaantallen beter voorspelden, heeft deels te maken met beeldvorming en mogelijk deels met het feit dat het schoolbestuur zelf overlegde met de VBKO over de prognoses, terwijl voor Pronexus de gemeente het aanspreekpunt was. De scholen hadden weinig zicht op het overleg van de gemeente met Pronexus. Bij de scholen kan hierdoor het beeld zijn ontstaan dat de bereidheid om de prognoses aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen bij de VBKO groter was dan bij Pronexus. Zoals uit het onderzoek is gebleken werden beide prognoses echter zonnodig bijgesteld. Door de gemeente werden de prognoses van de VBKO beschouwd als belangengebonden informatie. Hierover denkt de gemeente inmiddels anders, getuige de beslissing om vanaf 2004 de prognoses van de VBKO te gaan gebruiken in plaats van die van Pronexus.

De oorzaak van veel discussie over de prognoses is mede gelegen in de onbekendheid met of het gebrek aan draagvlak voor de verordening bij de scholen. Deze schrijft voor dat pas recht op huisvesting ontstaat als op grond van prognoses blijkt dat een huisvestingsbehoefte minimaal vier jaar aanhoudt. Dat betekent dat een school die aan het begin van het schooljaar meer leerlingen heeft ingeschreven dan waarvoor lokalen beschikbaar zijn, niet automatisch recht heeft op extra huisvesting. Om dergelijke problemen het hoofd te bieden, kunnen tijdelijk beschikbare ruimten in de school zelf als lokaal worden ingericht (lerarenkamer, gymlokaal, bibliotheek, etc.) of kunnen klassen in een andere school worden ondergebracht. Scholen ervaren dit als onrechtvaardig. In hun ogen schiet de gemeente tekort als er onvoldoende groepsruimten beschikbaar zijn. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Paradoxaal genoeg draagt de bereidheid van de gemeente om de scholen in deze situaties tegemoet te komen bij aan het gevoel van onvrede bij scholen met huisvestingsproblemen omdat de onrechtvaardigheid van het beleid daarmee impliciet wordt erkend.

Het is van belang dat de gemeente duidelijke keuzes maakt ten aanzien van de grondslagen voor afwegingen ten aanzien van onderwijshuisvesting. Deze grondslagen kunnen variëren van het strikt toepassen van de verordening tot het voorzien in oplossingen voor elk gebleken probleem. De onvrede over de prognoses heeft de gemeente van tijd tot tijd in de richting van de laatste lijn gedwongen. Nu is besloten gezamenlijk gebruik te maken van de prognoses van de VBKO moet ook helder worden afgesproken welke consequenties er aan deze prognoses worden verbonden. Gebeurt dat niet dan zullen over de prognoses van de VBKO dezelfde discussies ontstaan als over die van Pronexus.

3 Overleg en besluitvorming

Hoe komen beslissingen tot het bouwen van nieuwe schoolgebouwen of uitbreiding van bestaande schoolgebouwen tot stand?

Hoe kwam de besluitvorming tot stand? Welke argumenten speelden daarin een rol? Was de besluitvorming rechtmatig?

Hiertoe worden twee cases onderzocht, te weten de Paschalisschool en de Boskriek.

Bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 namen de gemeenten ook de systematiek over waarmee voor de decentralisatie afwegingen over onderwijshuisvestingsaanvragen werden beoordeeld. Dat wil zeggen dat de aanvragen werden beoordeeld aan de hand van meerjarige prognoses. Uit de dossiers blijkt dat ook voor de decentralisatie kritiek werd geleverd op de prognoses. Ook op de beslissingen over aanvragen door het rijk bestond onvrede. Die onvrede richtte zich echter niet op de gemeente. Dat veranderde na de decentralisatie. Nu was het de gemeente die de beslissingen nam over de aanvragen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de scholen in de eerste periode na de decentralisatie begrip hadden voor de positie van de gemeente in het beoordelen van aanvragen. Bovendien werd er logischerwijs bij de gemeente meer betrokkenheid ervaren met de huisvestingsproblemen van de scholen dan bij het rijk voor de decentralisatie. Voor de gemeente betekende de decentralisatie een rolwisseling. Voor de decentralisatie stond de gemeente naast de schoolbesturen als het ging om het aanvragen van huisvestingsvoorzieningen. Na de decentralisatie stond de gemeente tegenover de scholen en schoolbesturen. Weliswaar werden de besluiten over de huisvestingsprogramma's afgestemd in het OOGO, het was nu de gemeente die de besluiten nam, over toewijzingen, maar ook over afwijzingen.

Uit de gesprekken die de rekenkamercommissie heeft gevoerd, blijkt dat de gemeente met deze rol heeft geworsteld. Enerzijds paste de gemeente de verordening strikt toe (als het ging om het gebruik van de prognoses als afwegingskader), anderzijds werd sterk gehecht aan overleg en consensus. Deze incongruentie in het gedrag van de gemeente droeg bij aan de onvrede over de gemeente in het onderwijsveld. De gemeente trad de scholen welwillend tegemoet als zij huisvestingsproblemen aankaarten, bood een luisterend oor en dacht actief mee over oplossingen, maar was vervolgens terughoudend met het honoreren van aanvragen. De argumenten die de gemeente daarvoor aandroeg werden niet altijd begrepen.

De kritiek op de gemeente bereikt een hoogtepunt in 2002-2003. Er spelen dan met name problemen rond de huisvesting van de Paschalisschool en de Boskriek. Ook de contacten met de omwonenden van de Boskriek lopen moeizaam. In de discussie over de prognoses komt een wending. Ook de gemeente neemt een kritische houding aan tegenover de prognoses van Pronexus. In de raadsvergadering waarin het IHP werd besproken trok de wethouder openlijk de betrouwbaarheid van de prognoses in twijfel. Ook in het OOGO werd door de wethouder hardop getwijfeld aan de kwaliteit van de prognoses. Dat de gemeente zich ervan bewust is dat de kwaliteit van de prognoses negatief wordt beïnvloed door de gebrekkige data van de gemeente zelf, blijkt uit het feit dat de gemeente een intern coördinator aanwijst om de levering van jaarlijkse gegevens aan Pronexus te stroomlijnen.

3.1 De casestudies

De Paschalisschool

Hoewel de gemeente in de ogen van de directie beslissingen te veel baseerde op de prognoses van Pronexus, werden de afwegingen die de gemeente maakte ten aanzien van de opvang van de groei van de Paschalisschool in de eerste jaren na de decentralisatie begrepen. Voor de bouw van Saltshof liep het aantal leerlingen in Wijchen Noord terug. Bij de bouw van de Paulusschool was men te optimistisch geweest over de leerlingaantallen. De prognoses van medio jaren negentig gingen uit van een leegstand in de Paulusschool op termijn van ca. 10 lokalen. De gemeente was daarom terughoudend met het bouwen van grote hoeveelheden nieuwe permanente lokalen. Op grond van de prognoses zou de nieuwe wijk Saltshof een huisvestingsbehoefte van ca. zes lokalen met zich meebrengen. Deze kon gezien de geprognosticeerde daling van het leerlingenaantal op de Paulusschool in lokalen van die school worden opgevangen. De gemeente zag dan ook geen aanleiding voor de bouw van nieuwe lokalen bij de Paschalisschool.

Toen de Paschalisschool de toestroom van leerlingen in het eigen gebouw niet meer kon verwerken is tijdelijk gebruik gemaakt van lokalen in de Paulusschool. Mede op aandringen van de gemeente probeerde de Stichting Katholiek Onderwijs (SKO) leerlingen uit Wijchen Noord te spreiden over de Paulus- en de Paschalisschool. De geprognosticeerde leegstand van de Paulusschool werd niet gerealiseerd. De wijk verjongde en de Paulusschool kreeg een nieuwe directeur. Dit alles leidde ertoe dat de belangstelling voor de school toenam. In 1998 nam de gemeente mede onder druk van de schoolleiding en de gemeenteraad het besluit om de Paschalisschool uit te breiden met zes lokalen. Dat de gemeente nog steeds terughoudend was met het toekennen van permanente voorzieningen blijkt uit het feit dat werd gekozen voor de bouw van schoolwoningen. De school zelf had een voorkeur voor een aanbouw aan het bestaande gebouw, maar was al met al tevreden met de schoolwoningen. Daarbij speelde mee dat men over het gebruik van schoolwoningen positieve signalen kreeg van scholen in Beuningen en Druten en dat de uitbreiding met zes lokalen royaal was voor het aantal leerlingen dat de school op dat moment huisvestte.

Na de bouw van de schoolwoningen nam de tevredenheid van de school met de gemeente af. Er is elk jaar discussie tussen de gemeente en het schoolbestuur over de prognoses. De school groeit sneller dan de prognoses in de jaren 2000 tot en met 2002 aangeven. Dat geldt overigens voor zowel de prognoses van Pronexus als voor die van de VBKO. Een aantal keer wijst de gemeente een aanvraag af omdat er volgens de prognoses pas in een later jaar recht ontstaat op extra lokalen. In 1999 wordt een veertiende lokaal toegewezen. In 2000 worden geen extra lokalen gevraagd. In 2001 vraagt de SKO voor de Paschalisschool twee nieuwe lokalen. De gemeente wijst deze aanvraag af met als argument dat zij samen met de school wil kijken naar een duurzame oplossing in plaats van elk jaar extra lokalen neer te zetten. Aangezien de school tussen oktober 2000 en oktober 2003 echter groeit met 123 leerlingen zijn tijdelijke oplossingen onvermijdelijk. Daar komt bij dat de school en de gemeente na de brand op oudejaarsavond in Volendam tot de conclusie komen dat de zolderverdieping van de schoolwoningen om veiligheidsredenen niet langer kan worden gebruikt voor activiteiten met leerlingen. Een noodoplossing wordt gevonden in het geschikt maken van het Paschalishonk voor twee klaslokalen voor de duur van drie jaar. Een jaar later worden er bij de hoofdlocatie nog drie cabins geplaatst.

Ondanks de gesprekken tussen de gemeente en de school over een structurele oplossing voor het ruimtegebrek, ontstaat door deze noodoplossingen bij de school het gevoel dat telkens wordt gekozen voor ad hoc oplossingen en dat de gemeente onvoldoende vooruit kijkt. Er is duidelijk sprake van negatieve beeldvorming. Het optreden van de gemeente wordt beschouwd als traag en weinig doortastend. De schooldirectie is voor informatie over de uitkomsten van overleg met de gemeente aangewezen op de algemeen directeur. Zijn kritische houding ten aanzien van de gemeente vindt zijn weerslag in de houding van de schooldirectie. De bekendheid van de schooldirectie met het onderwijshuisvestingsbeleid en de afwegingskaders voor aanvragen is bovendien gering. De jaarprogramma's en andere beleidsdocumenten worden niet gelezen.

De school bekritiseert de gemeente hierdoor op punten onterecht. Een voorbeeld hiervan is de kwestie van de brandonveiligheid van de schoolwoningen. Deze zijn gebouwd als behuizing voor zes lokalen. De school heeft daarnaast de zolderverdieping in gebruik genomen als ruimte voor buitenklassikale activiteiten. In de ogen van de directie heeft de school door het besluit niet langer gebruik te maken van de bovenverdieping van de schoolwoningen, lesruimte moeten inleveren. De school is ontevreden met de oplossing van de gemeente (het gebruik van het Paschalishonk). Deze ontevredenheid is echter niet terecht als wordt bedacht dat de brandonveiligheid geen betrekking heeft op de zes lokalen in de schoolwoningen. Die kunnen nog altijd worden gebruikt. Strikt genomen bestond er voor compensatie in de vorm van extra ruimte in het Paschalishonk dan ook geen aanleiding.

Vanaf 1997 speelt er een discussie over een gymzaal voor de Paschalisschool. In het programma 1998 wordt de aanvraag voor een nieuwe gymzaal afgewezen. Vervangende nieuwbouw is uitgesloten omdat het aantal uren dat de gymzaal zal worden gebruikt op grond van de prognoses te laag is. De discussie over de nieuwe gymzaal is daarmee niet afgedaan. Naar aanleiding van de afwijzing bereidde de school acties voor. De raadsfracties werden benaderd en er werden plannen gemaakt om met kinderen te gaan demonstreren. In reactie hierop besluit de raad opnieuw te onderzoeken of een gymzaal voor de Paschalisschool mogelijk zou zijn. Hierna duikt de gymzaal in de dossiers telkens opnieuw op. In het programma 2002 wordt een aanvraag voor de gymzaal opnieuw afgewezen. Nu geeft de gemeente aan de gymzaal van de Paschalisschool te betrekken bij een onderzoek naar binnensportaccomodaties. Geconcludeerd kan worden dat hoewel de gemeente twee keer besluit geen gymzaal te bouwen voor de Paschalisschool, voortdurend openingen worden geboden voor nieuwe discussies over dit onderwerp. Dit schept verwachtingen die de gemeente niet wil en kan waarmaken, hetgeen bijdraagt aan de ontevredenheid over het optreden van de gemeente.

Ook onduidelijkheid over de interne gang van zaken binnen het gemeentelijk apparaat draagt bij aan de onvrede. Procedures kosten veel tijd en als er afspraken worden gemaakt met een ambtenaar is daar op het moment dat de uitvoering start niets meer van te herkennen. Dat deze kritiek niet geheel zonder grond is, blijkt ook uit de dossiers. In veel gevallen heeft gemeentelijk beleid een zeer lange doorlooptijd. Het is begrijpelijk dat niet direct betrokkenen het zicht op het beleidsproces daardoor verliezen. De gemeente zou er goed aan doen de communicatie over het verloop en de voortgang van processen te intensiveren. Nog beter is het natuurlijk om besluitvormingsprocessen te bekorten.

Onbegrip over beleidsprocessen is er ook ten aanzien van het verloop van de discussie over de brede school die is gekoppeld aan de permanente uitbreiding van de school met zeven lokalen. Aanvankelijk bestond er enthousiasme bij de schoolleiding voor de ideeën hierover van de gemeente. Het proces zou van onderop worden vormgegeven. Betrokkenen konden zelf invulling geven aan het brede schoolconcept. Dit uitgangspunt bleek echter te optimistisch. Na gezamenlijk met diverse partners doelstellingen te hebben geformuleerd, werd door de gemeente toch gekoerst op het realiseren van de eigen ideeën. Voor de opvattingen van de school over de huisvesting van andere organisaties in de Paschalisschool in relatie tot het ruimtegebrek van de school zelf bestond bij de gemeente weinig begrip. Van het aanvankelijke enthousiasme van de schoolleiding is inmiddels niets meer over.

Verschillende betrokkenen wijzen het moment dat er in 1998 bij de SKO een algemeen directeur werd aangesteld aan als moment waarop de sfeer tussen de gemeente en de schoolbesturen (en tussen de schoolbesturen onderling) veranderde. De algemeen directeur had een veel zakelijker houding ten opzichte van de partners in het onderwijshuisvestingsbeleid dan men gewend was. Deze houding zette een aantal zaken op scherp. Hoewel de algemeen directeur terecht wees op zwaktes in het gemeentelijk optreden, droeg zijn houding jegens de gemeente en zijn zakelijke en soms solistische bestuursstijl bij aan de beeldvorming rondom het onderwijshuisvestingsbeleid en de

spanningen tussen de verschillende partners. Te wijzen valt in dit verband bijvoorbeeld op de opstelling van de SKO in de discussie over de nieuwe nulmeting van het onderhoud van schoolgebouwen en het MOP in 2000 en de aanvraag van de SKO voor de bouw van een nieuwe school in Kerkeveld. De nulmeting werd uitgevoerd door Planon. Eerder had de SKO de voorkeur uitgesproken voor de stichting ROB die op dat moment al voor de SKO werkte. De SKO legde zich neer bij de keuze voor Planon, maar distantieerde zich na het gereedkomen van de uitkomsten van de meting en de inhoud van het MOP. Volgens de SKO was de kwaliteit van het rapport van Planon ondermaats. Geen van de andere betrokkenen die de rekenkamercommissie heeft gesproken deelt die mening. Rond de nieuwe school in Kerkeveld werd geruime tijd gediscussieerd tussen de gemeente en de schoolbesturen. De SSWB wilde in Kerkeveld een dependance oprichten van de Boskriek, die op termijn zou kunnen worden verzelfstandigd. Ook de SKO was geïnteresseerd in het oprichten van een nieuwe school in Kerkeveld. De gemeente wilde dat de schoolbesturen zouden samenwerken bij het oplossen van de problemen rondom de onderwijsvoorzieningen in Kerkeveld. In dit verband werd gesproken over vergaande samenwerking tussen de schoolbesturen of zelfs een fusie. Deze gesprekken liepen echter op niets uit. Een onderzoek van Interstudie naar de mogelijkheden van zo'n gezamenlijke school liet zien dat daarvoor het draagvlak ontbrak. Gedurende het overleg zouden de besturen evenwel gezamenlijk optrekken en niet buiten elkaar om met de gemeente overleggen. Toch stuurde de SKO de gemeente buiten de SSWB om een aanvraag voor de oprichting van een school in Kerkeveld. De SKO voert hiervoor als reden aan dat men de gemeente een schriftelijke uitspraak wilde ontlokken over de vraag of er wel of geen nieuwe school in Kerkeveld kon komen. Mondeling was door de gemeente al aangegeven dat een dergelijke aanvraag niet zou worden gehonoreerd. De vraag waarom dit niet met de SSWB werd besproken, blijft onbeantwoord. Wel is duidelijk dat ook dit optreden van de SKO het onderlinge wantrouwen heeft versterkt. De gemeente koos uiteindelijk voor uitbreiding van de Trinoom die naast Montessorionderwijs ook jaargroepenonderwijs ging geven. Beide schoolbesturen zijn overigens ongelukkig met deze uitkomst.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat er noch bij het schoolbestuur, noch bij de huidige directie van de Paschalisschool veel waardering bestaat voor het optreden van de gemeente. In de gesprekken werd echter wel waardering uitgesproken voor individuele ambtenaren en voor de wethouder onderwijs. De oorzaak van de kritiek is vooral gelegen in het feit dat met name het schoolbestuur zowel voor wat betreft de onderwijshuisvesting als voor wat betreft het onderwijsbeleid in algemene zin (fusie besturen, brede school) van mening is dat de gemeente zijn eigen ambities niet waarmaakt en niet kan waarmaken. De gemeente heeft in de ogen van het bestuur niet de menskracht en de middelen om een gedragen onderwijsbeleid te voeren en is hoe dan ook niet het aangewezen orgaan om dat te doen. Veel beter zou dat aan de schoolbesturen zelf overgelaten kunnen worden of op zijn minst zou het beleid samen met de schoolbesturen moeten worden gemaakt.

De Boskriek

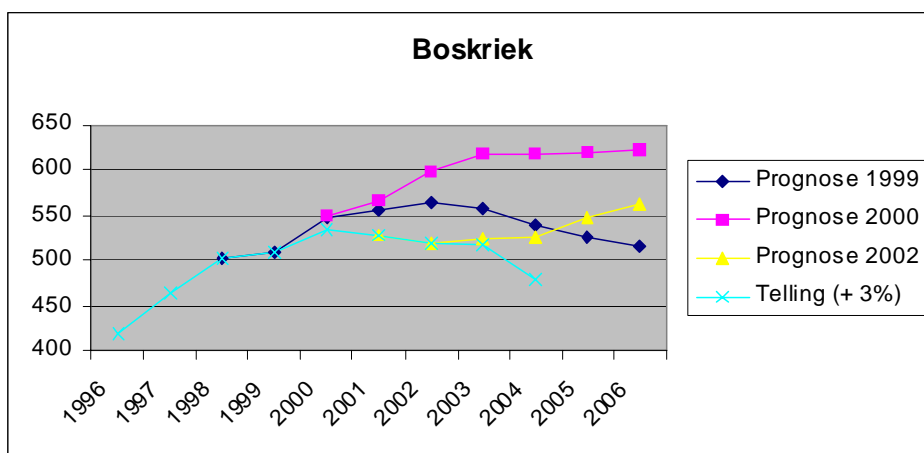
Bij de bouw van de Boskriek in 1989 pleitte het bestuur voor een school met 24 permanente lokalen. De gemeente stemde in met 12 lokalen aan de Oudelaan. In de jaren 1997-2003 werd de school gestaag uitgebreid. De groei in het leerlingaantal in Wijchen Zuid was in de prognose voorspeld, maar werd door de gemeente aanvankelijk verwacht bij de Klimop. Een aanvraag voor drie of vier nieuwe lokalen aan de Oudelaan werd in 1998 op grond van de prognoses afgewezen. Kort na die afwijzing wordt via een spoedprocedure alsnog besloten zeven groepen onder te brengen in de voormalige tijdelijke behuizing van De Trinoom die daartoe wordt verplaatst naar de Oudelaan. Vanaf 2001 wordt gesproken over vervangende nieuwbouw van deze tijdelijke lokalen. In 2001 wordt de Boskriek voor de laatste maal uitgebreid met twee lokalen aan de Oudelaan. De school heeft nu 22 lokalen, waarvan 10 tijdelijke.

De uitbreiding van de Boskriek stuit op steeds feller wordend verzet van de buurt, die de gemeente beschuldigt toezeggingen over het terugdringen van parkeeroverlast en verkeersveiligheid niet na te komen. De laatste uitbreiding komt tot stand nadat het schoolbestuur een leerlingstop heeft

afgekondigd voor de Boskriek en onder de voorwaarde dat de uitbreiding na maximaal vijf jaar wordt verwijderd. Deze afspraak komt tot stand door inspanningen van de school. De gemeente wordt door de buurt op dat moment niet meer als gesprekspartner geaccepteerd.

Het schoolbestuur (de SSWB) is in de onderzochte periode voortdurend kritisch over de kwaliteit van de prognoses. Het bestuur presenteert jaarlijks eigen prognoses gebaseerd op ervaringsgegevens. Deze prognoses worden door de gemeente niet gebruikt in de afweging voor nieuwe huisvesting. In 1998 klaagt het bestuur bij de gemeente dat de prognoses structureel te laag zijn. De afwijkingen tussen de prognoses en de werkelijke leerlingaantallen (teldatum 1 oktober 1997 25 leerlingen) is voor de gemeente geen aanleiding de prognoses bij te stellen. Na 1998 neemt de groei van de school af en na 2001 zet de daling van het aantal leerlingen in. De prognoses van 1999, 2000 en 2002 voorspellen het leerlingaantal telkens te hoog. De prognoses van 2000 en 2002 voorspellen een doorzettende groei (zie figuur 2).

Figuur 2



De inkrimping van de school werd door de schoolleiding zelf wel voorspeld. De gemeente bleef echter uitgaan van de prognoses van Pronexus. Op een wijkavond in verband met de plaatsing van de laatste uitbreiding aan de Oudelaan, presenteerde de gemeente tot verrassing van de school nieuwe prognosecijfers waarin opnieuw groei van de Boskriek werd voorspeld. Dit leidde tot protesten onder de aanwezige omwonenden. Het draagvlak voor de laatste uitbreiding was door het optreden van de gemeente volledig verdwenen. Het kostte de school grote moeite om de buurt toch achter deze uitbreiding te krijgen. De gemeente speelde daarbij geen rol meer.

Door de daling van de leerlingaantallen (op 1 oktober 2001 heeft de school 67 leerlingen minder dan geprognoseerd) wordt geen aanleiding meer gezien voor een nieuwe uitbreiding van de school. Een aanvraag van het schoolbestuur voor drie extra lokalen wordt bij de vaststelling van het Programma 2002 afgewezen.

Ook de directie van de Boskriek gaf in gesprekken met de rekenkamercommissie aan telkens begrip te hebben gehad voor de afwegingen van de gemeente. De houding van de gemeente werd als constructief ervaren. Vanuit de gemeente werd betrokkenheid getoond bij de huisvestingsproblemen van de school. De handelwijze van de gemeente werd echter beschouwd als weinig doortastend en doordacht. Ook de wijze waarop de gemeente omging met de prognoses werd niet goed begrepen. Met name de weigering van de gemeente om de eigen voorspellingen van de school en het schoolbestuur te betrekken bij besluitvorming omtrent onderwijshuisvesting verbaasde de schooldirectie. Net als het bestuur van de SKO/SKK heeft ook het bestuur van de SSWB het gevoel dat de verhouding tussen de gemeente en de besturen soms wordt bemoeilijkt doordat de gemeente

teveel bezig is de eigen beleidsdoelen te realiseren. Zo werd kritiek van het bestuur op het IHP niet opgenomen in het verslag van het OOGO. Ook de reactie daarop van het bestuur kwam niet in de verslagen terecht. Reden dat het bestuur ondanks ontevredenheid met het proces en de verslagen toch telkens instemde met de uitkomsten van het OOGO, was dat het gevoel bestond dat die uitkomsten het hoogst haalbare waren voor dat moment. Dat betekende echter niet dat er werkelijk draagvlak bestond voor de besluiten die door de gemeente naar aanleiding van het overleg met de besturen werden genomen. Het bestuur verkeerde in een permanente onderhandelingsituatie met de gemeente, waarin zonnodig ook de scholen en de ouders werden gemobiliseerd om druk uit te oefenen.

Overigens steken schoolleiding van de Boskriek en het bestuur van de SSWB ook hand in eigen boezem. De groei van de Boskriek werd ervaren als de bevestiging van de kwaliteit van de 'kleine' SSWB tegenover de 'grote' SKO/SKK. Men was trots op de populariteit van de school en stond ambivalent tegenover de wens van de gemeente om de leerlingstromen in Wijchen Zuid meer te spreiden. Dat de samenwerking tussen de schoolbesturen niet van de grond kwam is volgens de SSWB te wijten aan de besturen zelf. Onderling wantrouwen, eigen belangen van de schoolbesturen en enige mate van competentiestrijd tussen de twee algemeen directeuren was hier debet aan.

3.2 (Kritiek op) het handelen van de gemeente

Uit de gesprekken met schoolleiders en bestuursleden komt een negatief beeld van de gemeente naar voren. Het optreden van de gemeente wordt getypeerd als weinig doortastend, traag en onhandig. De gemeente wordt verweten geen toekomstvisie te hebben, besluiten niet te kunnen omzetten in bestuurlijk handelen en onvoldoende capaciteit en kwaliteit in huis te hebben om een goed onderwijsbeleid te voeren. Dat staat in contrast met de waardering die door de verschillende geïnterviewden wordt uitgesproken voor de inzet en de constructieve houding van individuele ambtenaren en de wethouder. Gevraagd naar de oorzaak van deze incongruentie wijzen de ondervraagden naar 'het apparaat' waarin genomen besluiten verzanden, het spanningsveld tussen de verschillende sectoren en belangen, politieke onkunde en onvermogen en het gebrek aan capaciteit bij de afdeling onderwijs.

Deels is de kritiek op de gemeente zeker terecht. De doorlooptijd van beleidsprocessen was in de onderzochte periode bijzonder lang. Over het opstellen van een gezamenlijk MOP wordt vanaf 1997 gesproken. In 1998 wordt door het college gesproken over de instelling van een werkgroep om dit proces te begeleiden. Er wordt voorgesteld een onderzoek af te ronden voor het eind van het jaar. Ingeschat wordt dat het onderzoek in ca. vijf weken kan worden afgerond. Het proces wordt echter pas in mei 2000 afgerond (dan is definitief duidelijk dat de SKO zich niet wenst te conformeren aan de uitkomsten van het onderzoek). In april 1998 neemt de gemeente zich voor evaluatie van de verordening uit te besteden aan een extern bureau. Pas 24 juni 1999 is de evaluatie gereed. In maart 2000 geeft de gemeente ICS de opdracht het MOP van Planon te vertalen in een Integraal Huisvestings Programma. Pas in juli 2002 wordt het IHP in het college vastgesteld. Ook de oplevering van schoollokalen na aanvang van het schooljaar (bijvoorbeeld de laatste uitbreiding van de Boskriek) draagt bij aan het beeld van een traag opererend gemeentelijke organisatie. Deze problemen worden ambtelijk ook onderkend. Voor onderwijshuisvesting was lange tijd maar een ambtenaar beschikbaar. Pas vanaf 2002 zijn dat er twee. In de dossiers wordt regelmatig gewezen op capaciteitsgebrek als verklaring voor vertraging of fouten in processen.

Ook wordt er door de scholen en schoolbesturen geen scherp onderscheid gemaakt tussen de gemeente als financier van onderwijshuisvestingsvoorzieningen en de gemeente als bouwheer. De besturen kozen er bewust voor de gemeente als bouwheer te laten optreden. De verwachting was dat de gemeente efficiënter kon bouwen door schaalvoordelen. De gemeente zelf nam de taak graag op zich omdat daarmee de bouwkosten in eigen hand konden worden gehouden. In een tweetal gevallen waarbij een schoolbestuur was opgetreden als bouwheer hadden zich grote

overschrijdingen voorgedaan. Hiermee werd echter de indruk gewekt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het plannen en het bouwen van huisvestingsvoorzieningen, terwijl de gemeente feitelijk alleen verantwoordelijk is voor de financiering ervan. De verantwoordelijkheid voor vertragingen als gevolg van RO-procedures en problemen bij het bouwproces werden ten onrechte toegeschreven aan de gemeente.

Ook de discussie over de prognoses droeg bij aan het beeld van een falende gemeentelijke overheid. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de beperkingen die de prognoses hebben als basis voor een meerjarige planning van huisvestingsvoorzieningen. Geconcludeerd is dat ook als de prognoses waren gebaseerd op 'zuivere' data, er zich problemen hadden voorgedaan met betrekking tot de inschattingen voor individuele scholen. Met name ontwikkelingen voor scholen waarbij het leerlingenaantal sterk groeit of plotseling terugloopt zijn moeilijk te voorspellen met de technieken die daarvoor voor handen zijn. De beeldvorming rondom de prognoses is naar de overtuiging van de rekenkamercommissie in de hand gewerkt door de dubbele houding van de gemeente. Enerzijds hield de gemeente vast aan de prognoses als basis voor beslissingen over nieuwe huisvestingsvoorzieningen, anderzijds stond de gemeente voortdurend open voor pressie door of overleg met de scholen over geconstateerde huisvestingsproblemen, waarmee impliciet werd erkend dat de prognoses niet deugden. Bij deze problematiek speelden een aantal zaken een rol.

- *De rolwisseling van de gemeente als gevolg van de decentralisatie.* Door de decentralisatie kwam de gemeente in een andere positie ten opzichte van de schoolbesturen. De gemeente moest vanaf 1997 beschikken over de aanvragen voor onderwijshuisvestingsvoorzieningen. In de verordening werden vrijwel dezelfde beperkte mogelijkheden geboden voor uitbreidingen van scholen als voor de decentralisatie door het rijk werden gehanteerd. De gemeente heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van de veranderingen die deze rolwisseling met zich mee zou brengen in de verhouding van de gemeente met de schoolbesturen. Deze kwamen met betrekking tot hun aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen tegenover de gemeente te staan. Die rolwisseling werd ook bemoeilijkt door de op consensus gerichte procedure waarin de (model) verordening voorzag. De beslissingen komen op grond van de verordening in beginsel tot stand in overeenstemming met de schoolbesturen. De scholen hebben met betrekking tot de onderwijshuisvesting echter andere belangen dan de gemeente. Het programma is dan ook vaker de (al dan niet schoorvoetend geaccepteerde) uitkomst van een onderhandelingsproces dan het resultaat van in overleg met de schoolbesturen bereikte overeenstemming. Geconstateerd kan worden dat de opdracht om enerzijds met de schoolbesturen tot overeenstemming te komen over het programma en anderzijds op objectieve gegevens gestoelde beslissingen te nemen (die niet zelden ingaan tegen de directe belangen van de scholen) slecht aansluit bij de bestuursstijl in de gemeente Wijchen.
- *De professionalisering van de schoolbesturen.* In 1998 stelde de SKO een algemeen directeur aan. In 2000 gevolgd door de SSWB. Dat leidde tot een meer zakelijke en strategische houding van de schoolbesturen tegenover de gemeente. Dit had gevolgen voor de sfeer van de samenwerking tussen de gemeente en de besturen. Dit versterkte de onvrede over de dubbele houding van de gemeente inzake de huisvestingsproblemen van de scholen.
- *De rol van de gemeenteraad.* Hoewel de gemeenteraad het beleid rondom onderwijshuisvesting sinds de decentralisatie meerdere malen bevestigde, bestaat er binnen de gemeenteraad weinig draagvlak voor de uitgangspunten van dat beleid. In de periode voorafgaand aan de decentralisatie werd er door verschillende fracties aangedrongen op verbetering van de huisvestingssituatie van de scholen. In de verkiezingsprogramma's van de verschillende partijen voor de verkiezingen van 1998 wordt een verbetering beloofd van de huisvestingssituatie van de scholen in Wijchen. De raad praat in de onderzoeksperiode een aantal keer over de verordening en onderschrijft op dat moment (in meerderheid) de inhoud daarvan, maar betoont zich telkens opnieuw zeer gevoelig voor kritiek van scholen en ouders op het huisvestingsbeleid. De toon wordt al gezet bij de totstandkoming van het eerste programma na de decentralisatie. In het OOGO is afgesproken voor de Viersprong een nieuwbouwlocatie te zoeken. De schoolleiding wil echter verhuizen naar het voormalige pand van de Wijchense Scholengemeenschap aan de

Lijsterbesstraat en vindt voor dit standpunt steun in de gemeenteraad. Een ander voorbeeld van het gebrek aan draagvlak voor het beleid in de raad is een wandeling die een groep raadsleden op uitnodiging van de schoolleiding van de Paschalisschool maakt van de Paschalisschool naar de Paulusschool om zelf na te gaan hoelang de kinderen moesten lopen van het hoofdgebouw naar de dislocatie. Op grond van het beleid was het onderbrengen van groepen van de Paschalisschool in de Paulusschool volledig gerechtvaardigd. Door de raad werd de school echter gelijkgegeven, dat de afstand tussen de hoofd- en de dislocatie te groot was. Het besluit om schoolwoningen te bouwen voor de Paschalisschool was mede hiervan het gevolg. Door diverse scholen werd in de onderzoeksperiode met succes gelobbyd bij raadsfracties, de commissie en de gemeenteraad. Door telkens afstand te nemen van de door de raad zelf vastgestelde en expliciet ondersteunde uitgangspunten van het beleid, ondergroef de raad het draagvlak voor het beleid in het onderwijsveld.

- *De consensuszoekende houding van de wethouder.* Door alle ondervraagden wordt de wethouder beschreven als een zeer op overleg en consensus gerichte bestuurder. Dat wordt enerzijds gewaardeerd. De wethouder heeft altijd een luisterend oor voor problemen van scholen en probeert het onderwijsbeleid in onderling overleg vorm te geven. Anderzijds veroorzaakt deze houding irritaties. De voortdurende bereidheid van de wethouder om te overleggen, is ook een grond voor wantrouwen tussen de besturen onderling. Deze houding maakt dat altijd door andere besturen kan worden teruggekomen op gemaakte afspraken of op zijn minst ruimte bestaat om daar achteraf op af te dingen. Ook geeft de houding van de wethouder verwarring over wat de gemeente wel en niet voor de scholen kan doen. De indruk wordt gewekt dat er mogelijkheden zijn om door de scholen geconstateerde problemen op te lossen. Vaak blijken die mogelijkheden er achteraf toch niet te zijn. De problemen worden dan op de lange baan geschoven door toe te zeggen ze te betrekken in een onderzoek of een toekomstig beleidsproces. Echte toezeggingen worden niet gedaan. De indruk wordt gewekt 'dat men er samen wel uitkomt'. Ook ambtenaren werden hierdoor in de problemen gebracht. Zij worden geconfronteerd met hele en halve toezeggingen die de gemeente niet kan nakomen.
- *Het gemeentelijk onderwijsbeleid.* Een mogelijke reden voor de consensuszoekende houding van de wethouder ten aanzien van de scholen en schoolbesturen waren de ambities van de gemeente op het gebied van het onderwijsbeleid. Een eerste ambitie waarvoor de wethouder voor verwezenlijking afhankelijk was van de schoolbesturen was de samenwerking tussen de besturen onderling. Hierover is in de loop der tijd veel overleg gevoerd, met name met betrekking tot de oprichting van een nieuwe school in Kerkeveld. Het feit dat het aantal schoolbesturen in Wijchen is teruggebracht van vijf naar twee kan een teken zijn dat de wethouder in zijn streven succesvol is geweest. De wens van de wethouder om toe te werken naar brede wijkscholen werd door de besturen echter nadrukkelijk niet gedeeld. Besprekingen tussen de SKK en de SSWB over een gezamenlijke school in Kerkeveld liepen op niets uit. Beide besturen zijn ongelukkig over de beslissing van de gemeente om de Trinoom uit te breiden omdat dat volgens hen leidt tot verschraling van het onderwijsaanbod. Ook ten aanzien van de wens van de wethouder om te komen tot de vorming brede scholen staan de besturen ambivalent. Deze dossiers spelen telkens mee op de achtergrond van discussies over onderwijshuisvesting. De consensuszoekende houding van de wethouder biedt de schoolbesturen de mogelijkheid tot een uitruil te komen tussen de wensen van de wethouder op het gebied van het onderwijsbeleid en de wensen van de scholen ten aanzien van huisvesting.

3.3 De rechtmatigheid van de besluitvorming

De Onderwijshuisvestingsverordening is bijgesteld in 1998, 1999, 2000 en 2003. Hierbij is telkens uitgegaan van de modelverordening van de VNG. Op enkele punten wijkt de Wijchense verordening daarvan af. Ondanks het feit dat ten tijde van de voorbereiding op dit onderzoek de geldende en oudere verordeningen binnen het gemeentehuis moeilijk te vinden waren, kan worden geconcludeerd dat de Wijchense verordening telkens up-to-date is geweest. De verordening maakt het mogelijk af te wijken van de verordening in overleg met de schoolbesturen. Aan de vaststelling

van elk programma sinds 1997 is OOGO vooraf gegaan. Daarin zijn afspraken gemaakt met de schoolbesturen. Uit de voor dit onderzoek beschikbare programma's blijkt dat de gemeente zorgvuldig is omgesprongen met de toekenning van huisvestingsaanvragen. Indien wordt afgeweken van de verordening wordt zorgvuldig vermeld wat de verordening voorschrijft en op welke gronden men daarvan wil afwijken. Datzelfde geldt in mindere mate voor een aantal in de dossiers aangetroffen huisvestingsvoorstellen die door de raad zijn behandeld buiten de programma's om (spoedprocedures). Deze voorstellen maken de indruk weinig beargumenteerd te worden gedaan. Er wordt afgeweken van de verordening en het programma. Verwacht mag worden dat in dergelijke afwijkende voorstellen goed wordt beargumenteerd waarom wordt afgeweken van eerder gestelde kaders. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat afwijkingen van het programma op aandringen van de raad zelf tot stand kwamen. De afwijkingen waren niet met objectieve argumenten te verantwoorden.

3.4 Conclusie

Na de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 is gaandeweg de onvrede over het huisvestingsbeleid van de gemeente gegroeid. In 2002 en 2003 bereikte de kritiek een hoogtepunt. Er speelden in deze periode met name huisvestingsproblemen bij de Paschalisschool en de Boskriek. Geconcludeerd kan worden dat voor deze kritiek twee oorzaken zijn aan te wijzen. Enerzijds functioneerde het Wijchense beleidsapparaat niet naar behoren door capaciteitsgebrek. De doorlooptijd van besluiten was lang en er werden fouten gemaakt. De scholen en schoolbesturen uitten hierop terecht kritiek. Daarnaast was de kritische houding van het onderwijsveld ook het gevolg van negatieve beeldvorming. Die beeldvorming werd mede veroorzaakt door de dubbele houding van de gemeente die de verordening strikt toepaste bij het beoordelen van aanvragen voor onderwijshuisvesting, maar anderzijds voortdurend gevoelig bleek voor pressie van de scholen en de besturen ten aanzien van huisvestingsproblemen. Ook de voortdurend op consensus gerichte houding van de wethouder wekte soms valse verwachtingen, hetgeen zich vertaalde in onvrede.

De gemeente heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van de consequenties voor de verhouding van de gemeente met de schoolbesturen van de rolwisseling die het gevolg was van de decentralisatie. De houding van de gemeente jegens de schoolbesturen is voortdurend consensusgericht geweest. De verzakelijking van de verhouding met de schoolbesturen door de aanstelling van algemeen directeuren bij de SKO/SKK en de SSWB leidde niet tot een andere houding van de gemeente. Een mogelijke reden voor de consensuszoekende houding van de gemeente is de wens om beleidsdoelstellingen te bereiken die niet of niet volledig door de besturen werden (en worden) onderschreven. De gemeente liet toe dat er door de scholen een uitruil werd gezocht tussen medewerking aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen en besluiten over huisvestingsvoorzieningen.

Tenslotte kan worden geconstateerd dat er noch bij het onderwijsveld, noch bij de gemeenteraad veel draagvlak bestaat voor de beleidsuitgangspunten van de gemeente en de huisvestingsprogramma's. De discussie focust zich op de kwaliteit van de prognoses maar strekt in feite verder dan dat. Zoals ook in paragraaf 2 wordt geconstateerd, zou naar alle waarschijnlijkheid vergelijkbare kritiek op het beleid hebben geklonken als de prognoses beter waren geweest. Als de gemeente wil vasthouden aan het uitgangspunt in de verordening dat er pas recht op huisvesting ontstaat als een huisvestingsbehoefte blijkens de prognose minimaal vier jaar aanhoudt en dat in eerste instantie wordt gekeken naar beschikbaarheid van lokalen van andere scholen, is het onvermijdelijk dat van tijd tot tijd aanvragen worden afgewezen en de school tijdelijk zelf in huisvesting moet voorzien of genoeg moet nemen met huisvesting op dislocaties. De keuze voor het hanteren van deze uitgangspunten moet glashelder zijn en goed worden gecommuniceerd. Bovendien moet voorkomen worden dat door handreikingen van de gemeente aan individuele scholen met huisvestingsproblemen onduidelijkheid ontstaat over de uitgangspunten van het beleid. Dergelijke handreikingen werken uiteindelijk de onvrede en kritiek op het beleid in de hand.

4 Budget en financiën

Is het budget dat door de raad in de onderzoeksperiode in de begroting is opgenomen ten behoeve van onderwijshuisvestingsvoorzieningen voldoende geweest?

Wat is er uitgegeven aan tijdelijke huisvesting?

Wat zouden de financiële consequenties zijn geweest van het financieren van permanente onderwijshuisvesting op plaatsen waar op grond van de geldende criteria aanleiding was om in permanente huisvesting te voorzien?

Is nieuwbouw van huisvestingsvoorzieningen openbaar aanbesteed? Zijn er kostenvergelijkingen gemaakt? Is er onderhandeld met leveranciers/aannemers?

4.1 De kwaliteit van programma's en andere voorstellen

De budgetten die in de programma's worden genoemd zijn gebaseerd op normbedragen. De toegekende aanvragen in de programma's zijn goed gemotiveerd. Dat geldt niet in alle gevallen voor de financiële onderbouwing. In de programma's 1998, 2000 en 2001 zijn de bedragen niet altijd geïndexeerd naar het betreffende jaar. De budgetten voor inrichting van de lokalen zijn relatief hoog. In de programma's 2002 en 2003 wordt een toeslag op de normbedragen geïntroduceerd voor duurzaam bouwen.

Er vallen enkele bijzonderheden op met betrekking tot de ontwikkeling van kosten. Zo worden de kosten voor de afgewezen aanvraag voor vervanging van de boeiboorden van de Paschalisschool in 1998 geraamd op fl. 52.000,-. In 2001 wordt dezelfde aanvraag toegewezen. Nu bedragen de kosten fl. 100.970,-. Dergelijke afwijkingen worden niet onderbouwd.

De in de dossiers gevonden huisvestingsvoorstellen die buiten de programma's om werden ingediend bij de raad zijn slecht onderbouwd. In een voorstel voor de verhoging van het in het programma 2000 opgenomen budget voor uitbreiding van de St. Josefschool werd als motivatie aangevoerd dat de bedragen in het programma niet waren geïndexeerd; dat het monumentale karakter van de school extra kosten met zich meebracht; dat de kosten voor de aankoop van grond hoger waren dan verwacht en dat de school recht had op meer vierkante meters dan in het programma voorzien. Met betrekking tot dit laatste punt motiveerde het programma zorgvuldig waarom een uitbreiding tot maximaal 248 m² werd toegestaan. Van 'onderdimensionering' in het programma waarover het raadsvoorstel sprak, was geen sprake. Ook de andere oorzaken voor de kostenoverschrijding worden nauwelijks onderbouwd. Bovenal roept dit voorstel de vraag op waarom de kosten bij de totstandkoming van het programma niet beter zijn geraamd.

Een raadsvoorstel om extra budget voor de Speelhoeve wordt eveneens onvoldoende toegelicht. Er wordt bijvoorbeeld f 60.000 extra kosten opgevoerd voor werkzaamheden voor architect en adviseurs. Het raadsvoorstel stelt: 'Een eerdere planwijziging is ontstaan na het terugbrengen van het aantal m² gebouwoppervlak van plm. 525 m² naar 420 m². Omdat deze wijziging uitgevoerd is op een moment dat het plan al in de besteksfase verkeerde, zijn hiervoor diverse kosten gemaakt. (m.n. architect en adviseurs). Het totaal van de hiervoor gemaakte kosten bedraagt plm. f 60.000,-.' Extra kosten voor adviseurs zijn alleen een argument indien oorspronkelijke toekenning (in 1996) uitging van een uitbreiding met 525 m². In dat geval valt de school en de architect namelijk niet te verwijten dat men een uitbreiding heeft ontworpen van 525 m².

4.2 Het budget

Tot 2003 was het budget voor onderwijshuisvesting voldoende. De uitgaven voor de programma's voor 1998-2001 waren beperkt (minder dan een miljoen euro). De uitgaven voor het programma 2002 waren aanzienlijk hoger. Vooral vanwege het honoreren van de aanvragen voor nieuwbouw van de Bolster en het Maaswaalcollege stijgt het budget naar 6,2 miljoen euro. De gevolgen van deze budgetverhoging zijn pas zichtbaar in de begroting 2003 omdat een deel van de voorzieningen pas in 2003 wordt gerealiseerd en er het eerste jaar niet wordt afgeschreven. Pas in 2004 drukken de investeringen van 2002 en 2003 volledig op het budget. Er ontstaat in 2004 een tekort van bijna 200.000 euro. Tenslotte stijgen ook de eigenaarslasten in 2004 naar verwachting van bijna 661.000 euro tot ruim 800.000 euro. In de daarop volgende jaren loopt het tekort verder op.

Nieuwbouwplannen in het programma 2003 en verder:

- Zeven noodlokalen Paschalisschool
- Uitbreiding Maaswaalcollege
- Onderwijskundige vernieuwingen
- Nieuwbouw Maaswaalcollege
- Uitbreiding Maaswaalcollege Veenseweg
- Nieuwbouw Zonnegaard
- Sloop en nieuwbouw Paschalisschool

De kapitaallasten van deze plannen bedragen ca. 1,2 miljoen euro.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat de bouw van onderwijshuisvestingsvoorzieningen op een uitzondering na binnen de door de raad ter beschikking gestelde kredieten is gerealiseerd (met een maximale afwijking van 10 procent). Alleen de bouw van twee semi-permanente noodlokalen voor de Buizerd (programma 2000) laat een grotere afwijking zien (15 procent).

Tabel 2 Kosten huisvestingsvoorzieningen 1998-2003

	permanent/tijdelijk	krediet	feitelijke kosten
Programma 1998			
Paschalis	Tijdelijk: 6 schoolwoningen	€ 612.603,- (incl. extra krediet uit 1999)	€ 629.454,-
Programma 1999			
Antonius	Permanent: 1 lokaal	€ 283.754,-	€ 265.896,-
Programma 2000			
St. Jozef	Vervanging noodlokaal door permanent lokaal	€ 254.117,- (incl. extra krediet uit 2001)	€ 219.777,- (eindafrekening in juni 2004)
De Buizerd	2 semi-permanente noodlokalen	€ 147.614,-	€ 170.214,-
Programma 2001			
Wingerd	Permanent: 1 lokaal echter 1 noodlokaal gerealiseerd wegens ontwikkeling brede school (kulturhus)	€ 65.739,-	€ 64.497,-
De Boskriek	2 noodlokalen (is niet geëffectueerd) Door interne aanpassingen zijn echter 2 lesruimten	€ 191.722 (grotendeels overgeheveld naar programma 2002)	€ 5.445,-

	gecreëerd.		
De Trinoom	2 noodlokalen	€ 113.445,-	€ 112.485,-
Paschalis	2 tijdelijke lokalen geschikt maken in het Paschalishonk via spoedprocedure	€ 38.254,-	€ 29.073,-
Programma 2002			
De Bolster	Permanente vervangende nieuwbouw schoolgebouw	€ 1.916.407,- (moet nog worden aanbesteed)	Aanvang werkzaamheden door schoolbestuur uitgesteld tot 2006. In de raad van sept. '04 komt een stappenplan.
Paulus	Een 2° permanent speellokaal	€ 111.758,-	Krediet wordt ingezet voor de brede school. Verzoek door schoolbestuur ingetrokken.
Paschalis	Een 2° permanent speellokaal	€ 111.758,-	Speellokaal wordt betrokken bij brede school.
Junior College	Geschikt maken van het voormalige Meerdreefgebouw	€ 613.780,- (incl. aanv. krediet uit 2002)	€ 613.780,-
Paschalis	3 noodlokalen in Veenhof via spoedprocedure	€ 220.000,-	€ 170.629,-. Uitvoering 1° fase stappenplan brede school
De Boskriek	2 noodlokalen (apart raadsvoorstel)	€ 167.899,- (zie programma 2001)	€ 140.515,-
Programma 2003			
Paschalis	7 noodlokalen + verplaatsing 3 noodlokalen uit Veenhof naar sportpark Noord	€ 805.000	Eindafrekening, binnen het krediet, komt in juni 2004. Uitvoering 2° fase stappenplan brede school
De Zonnegaard	Permanente: 1 lokaal	€ 231.081,-	Realisatie aanvankelijk vertraagd door onderzoek naar samenwerking/fusie met de Bolster en het Junior College. Verbouw in volle gang. Oplevering wordt verwacht vóór 01-08-'04. Krediet is toereikend.
Maaswaal College Veenseweg	Permanente: tekort 786 m2	€ 877.202,-	Tijdelijke oplossing: het beschikbaar stellen van de voormalige lagere school aan de Leemweg en de huur van 6 noodlokalen. Deze oplossingen passen in de afspraken en het onderzoek naar een eventueel nieuw VMBO-gebouw. Eindafrekening kan (nog) niet worden opgemaakt.

Voor de bouw van onderwijshuisvestingsvoorzieningen hoeft gezien de omvang van de met de bouw gemoeide bedragen niet altijd openbare aanbesteding plaats te vinden. Het college heeft aangegeven dat de bouw van schoollokalen in de onderzochte periode in alle gevallen onderhands is aanbesteed. Voor permanente voorzieningen zijn daarvoor telkens drie tot vijf aannemers verzocht in te schrijven door middel van een open begroting. Bij tijdelijke voorzieningen werden twee tot vier aannemers om een offerte gevraagd. Daarmee heeft het college in vijf gevallen (in de tabel grijs gearceerd) de gemeentelijke aanbestedingsregels overtreden. In deze regels (door de raad vastgesteld in 1995) is vastgelegd dat werken met een aanneemsom boven de 272.000 euro openbaar moeten worden aanbesteed. Dit bedrag is nooit geïndexeerd. Was dit bedrag wel jaarlijks geïndexeerd, dan zou dat slechts een van deze gevallen (Antoniuschool, 1999) onder de grens voor openbare aanbesteding zijn gebleven (tabel 4). De uitgaven voor de werken die openbaar hadden moeten worden aanbesteed, zijn daarmee niet volgens de regels gedaan. Met name het feit dat het college de raad hierover niet heeft geïnformeerd, moet het college worden aangerekend. Als gevolg van de nieuwe begrotingsregels zal de accountant in dit soort gevallen de uitgaven als onrechtmatig betitelen.

Tabel 4 Indexering aanneemsom voor openbare aanbesteding

	indexering 3%	indexering 5%
1995	272.000	272.000
1996	280.160	285.600
1997	288.565	299.880
1998	297.222	314.874
1999	306.138	330.618
2000	315.322	347.149
2001	324.782	364.506
2002	334.526	382.731
2003	344.561	401.868
2004	354.898	421.961

4.3 Noodbouw versus permanente bouw

Tussen 1998 en 2003 werden er in de programma's voorstellen opgenomen voor de bouw van 19 tijdelijke schoollokalen (de schoolwoningen zijn hierbij niet meegeteld). Het totale budget hiervoor bedroeg 1,6 miljoen euro. Zouden deze lokalen allemaal in permanente vorm zijn neergezet, dan zouden de kosten op grond van de normbedragen ca. 6,3 miljoen euro hebben bedragen.

In de onderstaande tabel is te zien dat het aantal leerlingen dat tijdelijk is gehuisvest zowel in absolute aantallen als in percentage van het totaal aantal leerlingen na een korte daling in 1999 stijgt. De gemeente maakt op dit moment een inhaalslag door onder anderen bij de Paschalisschool en in Kerkeveld permanente voorzieningen bij te bouwen.

Tabel 3 Aantal permanent en tijdelijk gehuisveste leerlingen

Jaar	Totaal aantal leerlingen	Waarvan in permanente huisvesting	Waarvan in tijdelijke huisvesting
1999	5.348	4.873	475 (9%)
2.000	5.410	4.985	425 (8%)
2.001	5.459	4.909	550 (10%)
2.002	5.720	4.970	750 (13%)
2.003	5.875	4.975	900 (15%)

In het algemeen kan worden gesteld dat de gemeente efficiënt is omgegaan met tijdelijke huisvestingsvoorzieningen. Tijdelijke lokalen zijn vaak langer gebruikt dan de afschrijvingstermijn of zijn hergebruikt (zoals de oude huisvesting van de Trinoom door de Boskriek). Daar staat tegenover dat getroffen noodoplossingen soms minder efficiënt zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de drie noodlokalen die in 2002 zijn geplaatst bij de Paschalisschool. Deze zijn al na een jaar verplaatst naar een andere locatie. Als de lokalen direct op de uiteindelijke locatie waren geplaatst, was daarmee geld bespaard. Vanwege de korte voorbereidingstijd was dit niet mogelijk (mede in verband met het vigerende bestemmingsplan). Dit maakt eens te meer duidelijk hoe belangrijk het is goed te anticiperen op ontwikkelingen in leerlingaantallen van scholen.

In een aantal gevallen is in de onderzochte periode gebruik gemaakt van semi-permanente huisvesting die na beëindiging van het gebruik door de betreffende school kunnen worden gebruikt voor alternatieve doeleinden (bijvoorbeeld de schoolwoningen). In de gevoerde gesprekken werd duidelijk dat de reden dat niet vaker is gekozen voor dergelijke voorzieningen vooral is gelegen in de tijdsdruk die vaak ligt op het voorbereidings- en bouwproces. Semi-permanente huisvesting zoals schoolwoningen vergen meer ingewikkelde procedures in het kader van de WRO dan tijdelijke voorzieningen (in de vorm van noodgebouwen). Zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit de doelstellingen van de gemeente op het gebied van duurzaam bouwen, beveelt de rekenkamercommissie aan om in de toekomst het bouwen van semi-permanente schoolgebouwen met een mogelijk alternatief gebruik te blijven nastreven boven tijdelijke gebouwen en in voorkomende gevallen ook boven permanente schoolgebouwen.

4.4 Conclusie

De jaarlijkse onderwijshuisvestingsprogramma's werden goed onderbouwd. De uitgaven voor de bouw van schoollokalen bleven in de regel binnen het budget of binnen aanvaardbare grenzen. In één geval bedroeg de afwijking van het ter beschikking gestelde krediet meer dan 10 procent.

De kredietaanvragen in het kader van spoedprocedures werden in tegenstelling tot de programma's zelf niet altijd goed onderbouwd. In de voorstellen die de rekenkamercommissie onder ogen heeft gehad, worden afwijkingen van de programma's niet goed beargumenteerd en bevatten niet de informatie die nodig is om een goede afweging ten aanzien van het gevraagde te maken. Daar staat tegenover dat de gemeenteraad telkens met deze aanvragen heeft ingestemd. Dit heeft deels te maken met het feit dat een aantal spoedprocedures waarmee werd afgeweken van het programma op initiatief van de raad zelf werd ingediend. In een aantal andere gevallen is de raad onvoldoende kritisch geweest.

De rekenkamercommissie constateert dat geen van de werken die in de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd openbaar is aanbesteed. In vijf gevallen had dit op grond van de aanbestedingsregels die de gemeente hanteert wel gemoeten. Een mogelijke reden hiervoor is dat door de wens schoollokalen in september op te leveren in de praktijk onvoldoende tijd is voor openbare aanbesteding. De rekenkamercommissie adviseert raad en college een discussie te voeren over de zin en onzin van openbare aanbesteding. Blijven de huidige regels van kracht, dan moet het gemeentebestuur zich daaraan houden, niet in de laatste plaats omdat de accountant in de toekomst anders een goedkeurende verklaring zal moeten weigeren aan de jaarrekening.

5 Conclusies en aanbevelingen

Allereerst moet worden geconcludeerd dat de dossiers die in het archief van de gemeente Wijchen zijn opgeslagen over de onderwijshuisvesting in de periode 1997-2003 een gefragmenteerd beeld geven van de besluitvorming en het overleg in deze periode aangaande de onderwijshuisvesting. Een aantal belangrijke documenten ontbreekt in de dossiers, waardoor de informatie waarop de commissie haar bevindingen baseert op punten lacunes vertoont. Niettemin denkt de commissie met dit onderzoek een goed beeld te hebben gevormd over de wijze waarop beslissingen ten aanzien van onderwijshuisvesting in Wijchen tot stand zijn gekomen en de oorzaak van de problemen die zich daarbij voordoen.

5.1 De prognoses

De prognoses over de ontwikkeling van leerlingenaantallen vormen het belangrijkste afwegingskader voor besluiten over nieuwbouw van schoollokalen. Het is daarom van belang dat de data voor de prognoses zo zuiver mogelijk zijn. Met name in de eerste jaren na de decentralisatie is hiervan geen sprake. Vooral het niet realiseren van woningbouw was verantwoordelijk voor afwijkingen van de prognoses (op geaggregeerd niveau). Ook was de aanlevering van gegevens door de gemeente aan Pronexus in de eerste jaren na de decentralisatie niet op orde, zodat de prognoses deels op foutieve aannames waren gebaseerd.

Er is sprake van veel beeldvorming omtrent de prognoses. Daarbij verwijst met name de SKO voortdurend naar prognoses van de VBKO. De prognoses van Pronexus geven volgens de SKO consequent te lage leerlingenaantallen aan voor de Paschalisschool. Uit het onderzoek blijkt dat de prognoses van de VBKO niet wezenlijk afwijken van die van Pronexus. Ook door de SSWB wordt geklaagd over de kwaliteit van de prognoses voor de Boskriek. De prognoses voor de Boskriek zijn echter consequent te hoog als gevolg van achterblijvende woningbouw in Wijchen Zuid. De afname van het aantal leerlingen van de Boskriek wordt door de prognoses van 2000 en 2002 niet voorspeld (de prognose 1999 liet wel een afname van het aantal leerlingen na 2002 zien).

De rekenkamercommissie concludeert dat de onvrede van de scholen en schoolbesturen andere oorzaken heeft gehad dan de kwaliteit van de prognoses. Als de prognoses wel op de juiste data gebaseerd waren geweest, had de gemeente de scholen ook niet op alle punten tegemoet kunnen komen. De problemen rondom de basisscholen Paschalis en de Boskriek kwamen voort uit het feit dat beide scholen gedurende een periode een snelle groei doormaakten. Huisvestingsvoorzieningen bleven daarbij achter. Die situatie werd verergerd door de klassenverkleining en een aantal specifieke omstandigheden. De gemeente heeft in 2001 met beide scholen overleg gezocht over (vervangende) nieuwbouw. Daarnaast is voor acute huisvestingsproblemen naar tijdelijke oplossingen gezocht. De gemeente heeft daarmee gehandeld binnen de kaders van de Onderwijshuisvestingsverordening. In een aantal gevallen heeft de gemeente meer gedaan dan de verordening voorschreef. In de ogen van de scholen en schoolbesturen faalde de gemeente echter in het aanbieden van onderwijshuisvesting en was het gemeentelijk beleid ad hoc. De oorzaak van deze onvrede is volgens de rekenkamercommissie gelegen in het feit dat met name de wethouder en de gemeenteraad verwachtingen wekten bij de scholen die de gemeente niet kon waarmaken. Zowel binnen het gemeentebestuur als in het onderwijsveld bestond weinig kennis van en draagvlak voor de uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid.

5.2 Overleg en besluitvorming

De gemeente heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van de rolwisseling die het gevolg was van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. De ambitie van het gemeentebestuur om gezamenlijk met het onderwijsveld een voor iedereen bevredigend huisvestingsbeleid vorm te geven, sloot slecht aan bij de uitgangspunten die voor dat beleid werden geformuleerd en die uitgingen van beperkte mogelijkheden voor scholen om extra huisvesting te krijgen voor tijdelijke pieken in leerlingaantallen. De onvrede van de scholen en schoolbesturen is mede het gevolg van de dubbele houding van het gemeentebestuur (wethouder en gemeenteraad) ten aanzien van de uitgangspunten van het beleid. Bij de scholen werden telkens verwachtingen gewekt. Deze werden niet altijd waargemaakt. De rekenkamercommissie concludeert dat er in de onderzoeksperiode bij het gemeentebestuur weinig draagvlak bestond voor de uitgangspunten van het beleid. Dat heeft zijn weerslag op het draagvlak voor het beleid in het onderwijsveld.

Daarnaast wordt door scholen en schoolbesturen terecht geklaagd over de geringe doortastendheid van de gemeente als het gaat om de totstandkoming van beleid en de uitvoering van besluiten. De lange tijd die nodig is om een plan, evaluatie of ander beleidsstuk te maken, gaat ten kosten van het draagvlak voor deze processen in het onderwijsveld en draagt bij aan het gevoel dat de gemeente 'altijd achter de zaken aanloopt' of 'er nooit in slaagt besluiten binnen termijnen uit te voeren'. Die kritiek richt zich ten onrechte ook op bouwprocessen waarbij de gemeente als bouwheer optreedt. Voor het bouwen zijn de besturen immers primair zelf verantwoordelijk.

5.3 Budget en financiën

Tot het jaar 2003 was er voldoende geld voor onderwijshuisvesting. Als gevolg van de honorering van een aantal nieuwbouwprojecten ontstaan er vanaf 2004 tekorten.

De onderbouwing van de programma's was in de onderzoeksperiode in de regel goed. Wel bevatten de programma's onzorgvuldigheden. Zo werd een aantal keer vergeten de bedragen in de programma's te indexeren. De onderbouwing van kredietvoorstellen in het kader van spoedprocedures liet te wensen over. De voorstellen die de rekenkamercommissie onder ogen heeft gezien, waren onvoldoende onderbouwd. De rekenkamercommissie constateert dat ook de gemeenteraad hier in gebreke is gebleven door de voorstellen toch aan te nemen.

De uitgaven voor huisvestingsprojecten zijn op kleine afwijkingen na binnen de door de raad verstrekte budgetten gebleven (in de onderzoeksperiode werd in een geval meer dan 10 procent afgeweken van het vastgestelde krediet).

De bouw van onderwijshuisvestingsvoorzieningen werd in de onderzoeksperiode in alle gevallen onderhands aanbesteed. Daarbij werden offertes aangevraagd bij meerdere bouwbedrijven. Bij het begroten van huisvestingsvoorzieningen werden normbedragen gehanteerd. In vijf gevallen waren de uitgaven onrechtmatig omdat werd afgeweken van de regels voor openbare aanbesteding.

5.4 Aanbevelingen

1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan de staat en toegankelijkheid van het archief te (laten) onderzoeken en de raad te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele stappen die het college wil zetten om de staat en toegankelijkheid van het archief te verbeteren.
2. In het algemeen beveelt de rekenkamercommissie het college en de gemeenteraad aan duidelijke keuzes te maken ten aanzien van het te voeren onderwijshuisvestingsbeleid en

deze keuzes ook naar buiten toe uit te dragen. Het moet voor scholen en schoolbesturen duidelijk zijn welk toetsingskader er wordt gehanteerd bij het vaststellen of er een recht bestaat op (extra) huisvesting.

3. Als wordt besloten af te wijken van het vastgestelde beleid (en/of programma) inzake onderwijshuisvesting moet dat goed worden onderbouwd. Alleen als daarvoor steekhoudende argumenten zijn, moet de raad instemmen met afwijkingen van het beleid/het programma. Kredietvoorstellen moeten ook financieel voldoende zijn onderbouwd.
4. Om te voorkomen dat zich rondom de prognoses van de VBKO dezelfde problemen zullen voordoen als rondom de prognoses van Pronexus, is het van belang dat de gemeente zorgdraagt voor aanlevering van de juiste data. Een goede coördinatie bij het intern verzamelen, beoordelen en verzenden van de data kan hieraan bijdragen. Als zich ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de prognoses (wijziging van woningbouwprogramma's, rijksbeleid), dienen de prognoses daarop zo snel mogelijk te worden aangepast. Hierover wordt gecommuniceerd met de schoolbesturen.
5. De rekenkamercommissie beveelt het college aan in overleg en onderhandeling met de schoolbesturen een meer zakelijke houding aan te nemen. Afspraken en toezeggingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Hierbij worden ook termijnen genoemd. De gemeente communiceert met de schoolbesturen over de uitvoering/nakoming ervan.
6. Het draagvlak voor het onderwijshuisvestingsbeleid zou volgens de rekenkamercommissie gebaat zijn bij een meer intensieve communicatie met de schooldirecties. De gemeente kan hen actief informeren over beleid- en besluitvorming omtrent onderwijshuisvesting, bouwprocessen en andere relevante ontwikkelingen. Ook zou met hen kunnen worden teruggekoppeld welke afspraken zijn gemaakt in het Algemeen Besturen Overleg.
7. De rekenkamercommissie beveelt aan een helder onderscheid te maken tussen overleg over onderwijshuisvesting en over andere wensen van de gemeente op het gebied van het onderwijsbeleid. Aangezien afwegingen ten aanzien van onderwijshuisvesting plaatsvinden op grond van de uitgangspunten van het huisvestingsbeleid, is een uitruil tussen onderwijshuisvesting en steun van besturen voor andere beleidsdoelen niet mogelijk.
8. De rekenkamercommissie adviseert de schoolbesturen duidelijk te maken dat de besturen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van huisvestingsvoorzieningen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt benadrukt door de schoolbesturen capaciteit van de gemeente te laten inhuren voor begeleiding van bouwprocessen. Bij een inhuurrelatie past het maken van heldere prestatieafspraken.
9. Zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit de doelstellingen van de gemeente op het gebied van duurzaam bouwen, beveelt de rekenkamercommissie aan om in de toekomst het bouwen van semi-permanente schoolgebouwen met een mogelijk alternatief gebruik te blijven nastreven boven tijdelijke gebouwen en in voorkomende gevallen ook boven permanente schoolgebouwen.
10. De rekenkamercommissie adviseert raad en college een fundamentele discussie te voeren over de wenselijkheid van openbare aanbesteding, aangezien in de praktijk blijkt dat de regels die de gemeente daarvoor heeft opgesteld, niet juist worden nageleefd. Uitgaven voor werken die onderhands zijn aanbesteed in strijd met de daarvoor geldende regels zijn onrechtmatig.

6 Antwoord van de Rekenkamercommissie op de reactie van het college

Volgens het college is de kritiek van de rekenkamercommissie op de archieffunctie van de gemeente grotendeels onterecht. De gemeente is niet verplicht alles te bewaren. Dat er stukken in het archief te vinden zijn die niet bewaard hadden moeten worden, moet volgens het college worden beschouwd als een aardig 'extraatje' voor de gebruikers van het archief (zoals de rekenkamercommissie). Het ontbrekende Programma en Overzicht 1999 is volgens het college zoekgeraakt bij (of onderweg naar) de DSP-groep in Amsterdam, reden voor het college om geen originele stukken meer uit te lenen.

De rekenkamercommissie benadrukt in haar rapport dat er geen onderzoek is gedaan naar de archieffunctie van de gemeente. Daarover worden in het rapport dan ook geen 'harde' uitspraken gedaan. Wel is de commissie geschrokken van de moeite die het kost om uit het archief de juiste stukken naar boven te halen. Als het archief, zoals het college stelt, goed is onderhouden en ontsloten, dan heeft de rekenkamercommissie kennelijk ten onrechte waardering uitgesproken voor de moeite die door de medewerkers van de gemeente is gedaan om stukken voor de commissie boven water te krijgen. Ook hen lukte het immers niet de gevraagde stukken aan te leveren. Het is de rekenkamercommissie onduidelijk waarop het college de veronderstelling baseert dat het Programma en Overzicht 1999 lopende het onderzoek van de rekenkamercommissie is zoekgeraakt. Het ontbreken van dit document in de daarvoor geëigende archiefmappen is al aangegeven bij een eerste inspectie van het archiefmateriaal door de onderzoekers van de DSP-groep. Ook de medewerker van de afdeling onderwijs die de onderzoekers begeleidde, kon het stuk niet in de dossiers vinden. Pas weken later is archiefmateriaal meegenomen naar buiten het gemeentehuis en zijn (aanvullende) stukken naar Amsterdam gestuurd. Tenslotte wijst de rekenkamercommissie erop dat er in de archiefwet niet alleen verplichtingen zijn opgenomen ten aanzien van het archiveren van stukken, maar ook ten aanzien van het vernietigen ervan. Door in het archief stukken op te slaan die daarin niet thuis horen, wordt de toegankelijkheid van het archief immers verminderd. Stukken die vernietigd hadden moeten worden en toch nog in de dossiers zitten hebben dan ook niet het karakter van 'nice to know', maar bevestigen het vermoeden van de rekenkamercommissie dat de archieffunctie niet op alle punten op orde is. De commissie handhaaft dan ook de aanbeveling ten aanzien van het archief.

Volgens het college moet met betrekking tot de foutieve data die werden aangeleverd door de gemeente aan Pronexus niet worden gesproken van 'vervuiling', maar van 'te optimistische verwachtingen omtrent de realisatie van het woningbouwprogramma'.

Zoals in het rapport te lezen is en het college in haar reactie ook aangeeft, ging het bij de vervuiling niet alleen om de verwachtingen ten aanzien van het woningbouwprogramma. Ook op andere terreinen werd aan Pronexus verkeerde informatie geleverd. De rekenkamercommissie acht het woord 'vervuiling' daarom niet te zwaar.

Het college stelt terecht dat de wettelijke bepalingen omtrent de onderwijshuisvesting in zekere zin tegenstrijdig zijn. De gemeente is verplicht regels op te stellen over onderwijshuisvesting, maar moet tegelijkertijd 'op overeenstemming gericht overleg' voeren met de schoolbesturen. Het is het gemeentebestuur met andere woorden niet toegestaan simpelweg de bepalingen in de verordening te volgen. De tegenstrijdigheid die in deze wetsbepaling ligt vervat, zou voor het gemeentebestuur echter des te meer reden moeten zijn geweest om alert te zijn op onduidelijkheden in rollen en op

valse verwachtingen bij het onderwijsveld. De ambivalentie in de houding van college en gemeenteraad die de rekenkamercommissie in het rapport beschrijft, vloeit volgens de commissie echter niet zozeer voort uit tegenstrijdige wettelijke bepalingen, als wel op specifieke elementen van politieke cultuur en persoonlijke opvattingen en gedragingen van de betrokken actoren. Zonder daarmee te willen stellen dat vergelijkbare problemen zich niet voordoen in andere gemeenten, beschouwt de rekenkamercommissie de beschreven problematiek dan ook vooral als een Wijchense problematiek. Ook nu de keuze is gemaakt (in het IHP) om de huisvestingsverordening naar de achtergrond te laten verschuiven en de functie te geven van een 'formeel vangnet' moet het gemeentebestuur alert blijven op verwarring over rollen en op valse verwachtingen. De verordening dient ook als 'formeel vangnet' de basis te zijn van het onderwijshuisvestingsbeleid. Als de gemeente het beeld laat ontstaan dat de verordening bij het maken van afwegingen ten aanzien van huisvestingsvoorzieningen geen enkele rol meer speelt, kan alleen dat al verwachtingen wekken bij de scholen en schoolbesturen die de gemeente niet kan of wil waarmaken.

De stelling van het college dat uitgaven niet onrechtmatig kunnen zijn als zij binnen de gevoteerde kredieten blijven, is onjuist. Onrechtmatige uitgaven zijn uitgaven die niet volgens de regels zijn gedaan. Onder die regels valt het budgetrecht van de raad, maar ook regels voortvloeiend uit bijvoorbeeld het BBV, de verordening ex artikel 112 van de Gemeentewet of regels die de gemeente zelf heeft gesteld omtrent aanbesteding. Worden deze regels niet nageleefd dan zijn de betreffende uitgaven onrechtmatig ('niet volgens de regels'). De rekenkamercommissie heeft er in haar rapport voor gewaarschuwd dat de accountant een goedkeurend verslag over de jaarcijfers zal weigeren als de gemeente zich niet aan de aanbestedingsregels houdt. Overigens is de rekenkamercommissie gebleken dat het conceptrapport dat aan het college is voorgelegd nog te optimistisch was over de wijze waarop de aanbestedingsregels zijn overtreden. In de passage die het college citeert wordt ervan uitgegaan dat de raad met deze afwijkingen heeft ingestemd. Nader onderzoek wijst echter uit dat hiervan geen sprake is geweest. Het rapport is op dit punt dan ook aangepast.

De tekstuele opmerkingen die door het college zijn gemaakt, zijn in de tekst verwerkt. De rekenkamercommissie neemt aan dat de opmerking van het college dat de raad pas sinds 2003 besluit over spoedprocedures betrekking heeft op het opstarten daarvan. De benodigde kredieten werden ook voor 2003 door de raad ter beschikking gesteld. De rekenkamercommissie heeft het rapport op dit punt verhelderd.

De rekenkamercommissie bestaat uit de volgende leden:

Hans Helmonds (voorzitter)
Jo de Bruijn
Joop Driessen
Arnold van Kuppeveld
René Reijnen
Marcel Thijssen

Aan het onderzoek werkten verder mee:

Guido Walraven (DSP-groep)
Onno Martens (De Toetssteen)
Roeland Kreeft (Gerrichhauzen en Partners)

Reactie op concept-onderzoeksrapport "Onderwijshuisvesting 1997-2003"

Brief van het college

Wijchen, 18 juni 2004

Geachte leden van de rekeningcommissie,

Conform de verordening op de rekenkamercommissie vindt u bijgaand onze zienswijze op het conceptonderzoeksrapport van uw commissie. Bij het formuleren van onze zienswijze hebben wij ons beperkt tot een reactie op, in onze ogen, onjuiste feiten.

In het rapport wordt de vermelding van een feit veelal vergezeld met een inhoudelijke conclusie of interpretatie van dit feit. Gezien de korte reactietijd willen wij op dit moment alleen volstaan met de verwijzing naar een aantal onjuistheden.

Het zal duidelijk zijn dat ons College ook over de interpretaties van feiten en daaruit, door de commissie getrokken conclusies, wenst te reageren. Onze reactie daarop (de conclusies en aanbevelingen) moet in onze ogen bij voorrang onderwerp zijn van de politieke discussie.

Archief

In uw conceptrapport geeft u in een soort preambule kritiek op de archivering van de onderwijsdossiers wat belemmerend heeft gewerkt bij het onderzoek. Wij onderschrijven uiteraard het belang van de archieffunctie en waarderen de betrokkenheid van de rekenkamercommissie.

Wel willen wij een aantal feitelijke onjuistheden corrigeren. U stelt vraagtekens bij de toegankelijkheid van onze dossiers. Bij het onderzoek naar de onderwijshuisvesting is een groot aantal gegevens opgevraagd. Deze gegevens zijn vaak opgeborgen in gescheiden dossiers omdat dezelfde gegevens anders in veelvoud opgenomen zouden moeten worden. Dezelfde gegevens die nodig zijn voor een onderzoek naar onderwijshuisvesting, kunnen bijvoorbeeld ook nodig zijn bij een onderzoek naar woningbouw, werkgelegenheid etc. Onze dossiers zijn geclassificeerd volgens de basisarchieffcode van de VNG. De opmerkingen met betrekking tot de toegankelijkheid moeten wij dan ook tegenspreken.

Daarnaast wordt geconstateerd dat een aantal gegevens niet geleverd konden worden, bijvoorbeeld basisgegevens voor de prognoses. Binnen de archiefwet geven selectiecriteria nauwkeurig aan welke stukken een gemeente moet bewaren (en hoe lang). In deze criteria is opgenomen dat de basisgegevens die leiden tot de uiteindelijke resultaten niet bewaard hoeven te worden. Tot op heden zijn de betreffende basisgegevens voor de prognoses voor ons geen aanleiding geweest deze ook te archiveren. Het feit dat sommige

gegevens toch terug te vinden zijn in ons archief, heeft meer het karakter van "nice to know".

Overigens blijkt dat bij het bevragen van onze dossiers door het onderzoeksbureau in Amsterdam er bij de verzending en ontvangst iets mis is gegaan. Het programma 1999 wat, volgens het rapport, ontbrak heeft wel in het archief gezeten, is ook aangeleverd, maar is tot op heden niet meer te traceren. Wij zullen in de toekomst geen uitzondering meer maken op de regel dat originele stukken niet het kantoor verlaten.

De opmerkingen uit het rapport gaan ook over de (on)volledigheid van onze dossiers. Het archief is daarbij afhankelijk van de aanlevering van de individuele poststukken en dossiers uit de organisatie. Medewerkers moeten deze stukken tijdig "afdoen" en aanbieden aan het archief. Wij merken dat op dit gebied verbeteringen mogelijk zijn (bijvoorbeeld als medewerkers de organisatie verlaten en hun "dossiers" overdragen) en proberen deze bewustwording zoveel mogelijk te stimuleren. Wij onderschrijven dan ook dit deel van de opmerkingen van de rekenkamercommissie.

Vervuiling data in relatie tot prognoses

Feit is dat de aanlevering van het aantal woningen onjuist was door dat woningen die gesloopt waren niet zijn afgevoerd uit het totale woningbestand. Dit is gecorrigeerd naar aanleiding van een intern onderzoek vanaf 2003.

Daarnaast wordt de term vervuiling gebruikt in relatie met verwachte woningaantallen, bouwprognoses, etc. In onze ogen is de term 'vervuiling' niet geheel correct en moet eerder gesproken worden over te optimistische verwachtingen omtrent de realisatie van het woningbouwprogramma.

Regelgeving

In het conceptrapport wordt gewezen op de ambivalente houding en daarmee rol die de gemeente getoond en gespeeld heeft door enerzijds consensus te zoeken rond beoogde besluitvorming en anderzijds de formele rol bezat om, met de verordening in de hand, gezaghebbende besluiten te nemen. Zonder vooruit te lopen op de discussie willen wij wel vermelden dat door de wetgever (lees het Rijk) expliciet is opgenomen in de regelgeving dat de gemeente een 'op overeenstemming gericht overleg' moet voeren met de schoolbesturen over programma en investeringen, waarmee deze dubbelrol vastgelegd is in de wet. Overigens is bij de vaststelling van het IHP 2001 vastgelegd dat de 'verordening' voor de partners in Wijchen (gemeente en scholen) naar de achtergrond verschuift en de functie krijgt van een 'formeel vangnet' (zie pagina 10, integraal Huisvestingsplan, september 2001).

Aanbesteding

In het conceptrapport wordt gesteld dat de wijze van aanbesteding door de gemeente, overigens met instemming van de raad, niet openbaar is uitgevoerd en daarmee onrechtmatig is. De rekenkamercommissie stelt:

“Openbare aanbesteding vond niet plaats vanwege tijdsdruk. De raad stemde hiermee telkens in. Dat laat echter onverlet dat deze uitgaven onrechtmatig zijn geweest”

Een aanbesteding die op grond van (eigen) regels openbaar zou moeten zijn maar niet openbaar was, maakt de uitgaven door het college in verband met die aanbesteding daarom niet onrechtmatig. Uitgaven aan aannemers in verband aanbesteding van werken kunnen alleen onrechtmatig zijn, indien het college dat geld zou uitgeven zonder een goedgekeurde begroting en/of krediet van de raad. Indien het college geld zou uitgaven zonder het fiat van de raad, dan zijn de collegeleden persoonlijk en hoofdelijk aansprakelijk. De raad weigert in zo'n geval de jaarrekening, waarin deze uitgaven zijn verantwoord, voor die uitgaven niet goed te keuren. In zo'n procedure komt GS ook nog aan zet (zie bijv. art. 198, lid 2, Gemeentewet) De opmerking van de Rekenkamercommissie in dit conceptrapport is ons inziens daarom niet juist.

Tekstuele correcties

Op pagina 8 melding gemaakt van het feit dat Kerkeveld *tot* 2000 gerekend wordt tot voedingsgebied Zuid, dit moet zijn *tot en met* 2000. Op pagina 9 staat dat een besluit over een spoedprocedure genomen moet worden door de gemeenteraad. Pas sinds 2003 is dit als gevolg van jurisprudentie een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Op pagina 16 wordt melding gemaakt van plaatsing van drie cabins “bij de voormalige sportspool Rossen”: dit moet zijn in “Veenhof bij de hoofdlocatie.”

Op pagina 19 wordt genoemd de “Onderaan”, dit moet zijn “Oudelaan”. De suggestie wordt gewekt in datzelfde tekstblok alsof de Boskriek gehuisvest is geweest in de Meerdreef. Dit is niet het geval. De Trinoom is tijdelijk gehuisvest geweest in de Meerdreef.

Burgemeester en wethouders van Wijchen,
De secretaris, De burgemeester,

Portefeuillehouder : wethouder H.J.P. van Haren
Informatie : drs. Hans Vedder
Telefoonnr. : 024-6492288
E-mailadres : h.vedder@wijchen

