



DE MASTERPLANNEN MEESTER

EEN ONDERZOEK NAAR HET ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

DEEL I: HOOFDRAPPORT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ♦ dhr. R.V. Bijl
- ♦ dhr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ♦ dhr. G.N.J.A. Bukkems

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ♦ mevr. M. van Elteren
- ♦ dhr. F. Roijackers (projectleider)
- ♦ dhr. T. Luijkx (Rigo Research en Advies; in fase 1)

CONTACTGEGEVENS:

Postadres:	Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon:	030 - 286 1383
E-mail:	rekenkamer@utrecht.nl
Website:	www.rekenkamer.utrecht.nl

DE MASTERPLANNEN MEESTER

EEN ONDERZOEK NAAR HET ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID VAN DE GEMEENTE
UTRECHT

DEEL I: HOOFDRAPPORT

VOORWOORD

Bij een themabijeenkomst van de gemeente Utrecht dichtte dichter Heytze over de wereld achter het Masterplan onderwijshuisvesting PO & (V)SO, in één lange doorlopende zin van 381 woorden zonder eindpunt. Hij gaf met zijn gedicht een impressie van de vele aspecten die een rol spelen bij de uitvoering van het Masterplan: beleid en procedures, de interbestuurlijke samenwerking, de planning en financiering, etc. Het zijn zaken die ver afstaan van de beleving van de leerling van zijn schooltijd. Heytze riep in zijn gedicht de meester op het Masterplan te overmeesteren: "[...] want wie is waar de meester van bereken niet in stilte wat onmogelijk becijferd kan: in hoeveel meter past een kind kubiek of strekkend en wat kost dat [...]".¹

Dit rapport van de Rekenkamer gaat ook over de aspecten die een rol spelen bij de voorbereiding en uitvoering van de Masterplannen Voortgezet Onderwijs en Primair & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs. Ook wij hebben dit beleidsterrein als complex ervaren, vanwege (de ontwikkelingen in) de wet- en regelgeving, de bestuurlijke verhoudingen, de opgave waarvoor de gemeente stond en staat en de juridische en technische aspecten van onderwijshuisvesting. De gemeente heeft het er zelf niet eenvoudiger op gemaakt, omdat zij naast de 'zorgplicht voor onderwijshuisvesting' ("elke groep een dak boven het hoofd") ook verschillende maatschappelijke doelstellingen heeft gekoppeld aan het onderwijshuisvestingsbeleid: het keren van de 'witte vlucht', kwaliteitsverbetering van het onderwijs, het bevorderen van de sociale samenhang in de wijk, etc.

De Rekenkamer beveelt de gemeente aan om het onderwijshuisvestingsbeleid terug te brengen tot de kern: vastgoedontwikkeling en -beheer; het op een adequaat kwaliteitsniveau brengen en houden van het schoolgebouwenbestand. De gemeente heeft stappen gezet in de professionalisering van de uitoefening van deze taak. Wij doen aanbevelingen voor hoe zij dit verder kan ontwikkelen en hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende rol op dit terrein kan versterken.

Watze de Boer
Voorzitter

Floris Roijackers
Secretaris

Utrecht, 14 april 2011

¹ *Meestermaster by Ingmar Heytze* (Themabijeenkomst Masterplan PO & (V)SO, 4 juni 2008)

INHOUDSOPGAVE

1	Onderzoek onderwijshuisvesting	5
1.1	Inleiding	5
1.2	De Masterplannen onderwijshuisvesting	5
1.3	Opzet en aanpak van het onderzoek	7
2	Doelen en resultaten Masterplannen	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Conclusies over de doelen en de behaalde resultaten	11
2.3	Aanbevelingen over de doelen	19
3	Belemmeringen voor doelrealisatie	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Conclusie over belemmeringen voor de realisatie van doelen	23
3.3	Aanbeveling over de organisatie van de uitvoering	29
4	Informatievoorziening aan de raad	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Conclusie over de informatievoorziening aan de raad	31
4.3	Aanbeveling over de informatievoorziening aan de raad	32
5	Reactie van het college van B&W	35
6	Nawoord van de Rekenkamer	43

1 ONDERZOEK ONDERWIJSHUISVESTING

1.1 INLEIDING

De Rekenkamer voerde in 2009/2010 een onderzoek uit naar het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Utrecht, zoals vastgelegd in het Masterplan Voortgezet Onderwijs (2003-2010) en het Masterplan Primair Onderwijs & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs (2007-2014). De Masterplannen zijn in overleg met de schoolbesturen opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld. Het onderzoek spitste zich toe op de uitvoering van de Masterplannen en de resultaten die de gemeente heeft bereikt met de Masterplannen, in samenwerking met de schoolbesturen.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk gaan wij in op de Masterplannen Onderwijshuisvesting (paragraaf 1.2) en op ons onderzoek (paragraaf 1.3). De hoofdstukken 2, 3 en 4 bevatten onze conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college van B&W op onze conclusies en aanbevelingen is opgenomen in hoofdstuk 5 en ons nawoord staat in hoofdstuk 6. Het onderzoeksrapport (deel II van de rapportage) bevat een uitgebreide onderbouwing van de bevindingen.

1.2 DE MASTERPLANNEN ONDERWIJSHUISVESTING

In 1997 is de zorg voor de huisvesting van onderwijsinstellingen in het primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO) en het speciaal onderwijs (SO) door de rijksoverheid gedecentraliseerd. Vanaf dat moment is er sprake van een gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Dit houdt in de praktijk in dat de gemeente budget verdeelt onder de schoolbesturen voor groot onderhoud en/of aanpassing van de huisvesting. De schoolbesturen hebben de wettelijke plicht om de gebouwen behoorlijk te gebruiken en te onderhouden.

De schoolbesturen kunnen een aanvraag indienen bij de gemeente voor groot onderhoud en/of aanpassing van het schoolgebouw. Voor het klein onderhoud en andere uitgaven voor de exploitatie (gas, water, licht etc) ontvangen de schoolbesturen middelen van het rijk. De verdeling van verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting tussen gemeente en schoolbesturen is voor het primair onderwijs anders geregeld dan voor het voortgezet onderwijs. In 2005 is onderhoud en aanpassing van VO-scholen doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. De verantwoordelijkheidsverdeling is als volgt (zie kader 1.1).

Kader 1.1 Verdeling verantwoordelijkheden tussen gemeente en schoolbesturen

Onderwijshuisvesting	Verantwoordelijkheid	
	PO	VO
Exploitatie (gas, water, licht, etc)	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud binnen	Schoolbestuur	Schoolbestuur
Onderhoud buiten	Gemeente	Schoolbestuur*
Aanpassing (binnen)	Gemeente	Schoolbestuur*
Uitbreiding	Gemeente	Gemeente
Nieuwbouw / vervanging	Gemeente	Gemeente

* Vanaf de doordecentralisatie in 2005

De verdeling van de gemeentelijke middelen voor de huisvesting van de scholen kent een jaarlijkse cyclus. De schoolbesturen vragen middelen aan en de gemeente beoordeelt deze aanvragen aan de hand van de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. In deze verordening zijn onder andere de criteria vastgelegd voor toekenning van middelen voor de ingrepen in de huisvesting en de hoogte van de budgetten.

De gemeente signaleerde in 2000 een gebrek aan sturingsmogelijkheden om de ontwikkelingen en problemen in het onderwijs in Utrecht de baas te kunnen. Door de jaarcyclus van aanvraag en toekenning van middelen, op basis van alleen de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*, konden de gemeente en de schoolbesturen onvoldoende sturen op de langere termijn. De Masterplannen kenmerken zich door een met de schoolbesturen overeengekomen meerjarenplanning van de ingrepen in de onderwijshuisvesting: een voorzieningenplanning. De veronderstelling was dat met het realiseren van de voorzieningplanning sturen op langere termijn doelstellingen beter mogelijk is.

In 2002 zijn de gemeente en de schoolbesturen gestart met gezamenlijke meerjarenplanningen voor de huisvesting van de scholen; de Masterplannen. In 2002 is het Masterplan VO vastgesteld door de gemeenteraad en in 2006 het Masterplan PO & (V)SO. De belangrijkste aanleidingen voor de Masterplannen waren het achterstallig onderhoud van schoolgebouwen, problemen van over- en ondercapaciteit op scholen en maatschappelijke ontwikkelingen als onderwijsvernieuwing. In het voortgezet onderwijs was in 2002 de invoering van het VMBO bijvoorbeeld actueel.

De doelen van het Masterplan VO (2002) en het Masterplan PO & (V)SO (2006) hebben betrekking op de staat van schoolgebouwen, maar ook op het voorzieningenaanbod en het onderwijs in de stad. In paragraaf 2.2 staan de doelen van de Masterplannen uitgeschreven. In 2006 zijn de Masterplannen onder de paraplu gebracht van de Utrechtse Onderwijsagenda 2006-2010, een visiedocument dat samen met de schoolbesturen is opgesteld. Hierin is het overkoepelende doel voor het primair en voortgezet onderwijs als volgt geformuleerd: "Wij streven naar een aantrekkelijk en

gedifferentieerd onderwijsaanbod in adequate en toekomstbestendige voorzieningen, met aandacht voor bereikbaarheid, spreiding en veiligheid in en om de school."

1.3 OPZET EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Aanleiding voor het onderzoek

De aanleiding voor het onderzoek van de Rekenkamer was de achterblijvende uitvoering en het toenemende budget van de Masterplannen VO en PO & (V)SO, zoals in de voortgangsrapportages van de Masterplannen naar voren kwam. De achterblijvende uitvoering staat op gespannen voet met de ambitie van de gemeente om het achterstallig onderhoud aan schoolgebouwen in te lopen en de doelen voor het onderwijs in Utrecht te bereiken. De vraag rees bij de Rekenkamer of de doelen van de Masterplannen worden bereikt.

Bij de gemeenteraad leefde de veronderstelling dat de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid efficiënter kan. Voor de fracties van de VVD en het CDA was dit vermoeden de reden om de Rekenkamer in 2009 te vragen een onderzoek te doen.

Voor de Rekenkamer is een aanvullend motief voor het onderzoek het financiële en maatschappelijke belang van onderwijshuisvesting. Met de Masterplannen wordt een meerjarige investering beoogd van circa EUR 310,2 miljoen.² In het Masterplan VO ging het aanvankelijk om 16 scholen en in het Masterplan PO & (V)SO om 78 scholen die een opknapbeurt, aanpassing/uitbreiding of een nieuw gebouw zouden krijgen.³

Doelstelling van het onderzoek

Met het onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid wil de Rekenkamer inzicht geven in en een oordeel geven over de resultaten en de uitvoering het Masterplan VO (2002) en het Masterplan PO & (V)SO (2006). Op basis van de bevindingen en conclusies doen wij aanbevelingen voor het verbeteren van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Probleemstelling van het onderzoek

De probleemstelling van het rekenkameronderzoek luidt: in welke mate worden de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid die zijn vastgelegd in de Masterplannen bereikt, wat zijn belemmeringen voor het bereiken van de doelen, en wat doet de gemeente om de belemmeringen weg te nemen?

Het analysekader

We hebben bij het onderzoek een analysekader gebruikt (zie figuur 1.2) om de bevindingen in perspectief te plaatsen. Wij gaan er van uit dat een goede voorbereiding van de Masterplannen (probleemanalyse) de gemeente in staat stelt

² Actuele stand: Masterplan VO: EUR 95,1 miljoen (bron: achtste voortgangsrapportage). Masterplan PO & (V)SO: EUR 215,1 miljoen (bron: vierde voortgangsrapportage).

³ De basisscholen die gepland staan voor onderhoud zijn niet meegerekend.

realistische doelen te stellen. Adequaat risicomanagement helpt de gemeente om tijdig maatregelen te treffen als dreigt dat zij de doelen niet haalt. Goed zicht op de gerealiseerde resultaten en de succes- en faalfactoren draagt bij aan het verbeteren van het beleid voor de toekomst. Op basis van de informatie over alle genoemde onderwerpen kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen.

Figuur 1.2 Analyse kader

Probleemanalyse →	Doelstellingen →	Risicomanagement →	Resultaten →	Evaluatie
Uitgangssituatie: • Capaciteit, staat van onderhoud en functionaliteit schoolgebouwen • Oorzaken van tekortkomingen in de huisvesting	Beoogde resultaten en prestaties: • Maatschappelijke effecten • Eindbeeld voorzieningen en voorzieningsplanning • Uitvoeringsplanning en budget	Inzicht in risico's: • Factoren die bepalen of de beoogde resultaten en prestaties worden gerealiseerd, binnen het budget • Beheersmaatregelen	Gerealiseerde resultaten, planning en budget	Belemmeringen voor het halen van de doelen in de praktijk en oorzaken voor achterblijvende resultaten
↓	↓	↓	↓	↓
Informatievoorziening aan de gemeenteraad				

De conclusies over de doelstellingen en resultaten behandelen we in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 gaan we in op de belemmeringen die zich hebben voorgedaan bij het bereiken van de resultaten. Daar komen onder meer de benoemde aspecten probleemanalyse en risicomanagement aan bod. De conclusies over informatievoorziening aan de raad bespreken we in hoofdstuk 4.

De aanpak van het onderzoek

Om de probleemstelling te beantwoorden hebben wij een aantal stappen gezet in het onderzoek.

- ♦ Wij hebben de documentatie bestudeerd van en over de Masterplannen VO en PO & (V)SO en de uitvoering en resultaten.
- ♦ Wij hebben circa vijftientig gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen en buiten de gemeente Utrecht.
- ♦ Wij hebben het verloop van vier onderwijshuisvestingsprojecten bestudeerd, twee VO-scholen en twee PO-scholen. Deze casusstudie was niet bedoeld om een representatief beeld te krijgen van het verloop van projecten, maar om inzicht te krijgen in belemmerende factoren voor de projectontwikkeling en de uitvoering.

Het onderzoeksrapport (deel II van dit rapport) bevat een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksopzet, de aanpak, de geraadpleegde bronnen en de bevindingen. De casusbeschrijvingen zijn opgenomen in een bijlage van het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport is door het hoofd van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling gecontroleerd op feitelijke juistheid (ambtelijk wederhoor).

2 DOELEN EN RESULTATEN MASTERPLANNEN

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk behandelen wij de doelen en resultaten van de Masterplannen VO en PO & (V)SO. Eerst gaan we in op de mate waarin de doelen zijn uitgewerkt in concrete en controleerbare indicatoren en instrumenten. Daarna gaan wij, als de doelen controleerbaar zijn geformuleerd en er informatie over doelbereik beschikbaar is, in op de mate waarin de doelen van de Masterplannen zijn gehaald.

2.2 CONCLUSIES OVER DE DOELEN EN DE BEHAALDE RESULTATEN

Conclusie 1 Doelen

De meeste doelen van de Masterplannen VO en PO & (V)SO zijn onvoldoende concreet uitgewerkt in indicatoren met streefwaarden, waardoor de gemeente onvoldoende kan controleren of zij de doelen bereikt. Bovendien heeft de gemeente zich verbonden aan doelen, zoals 'kwalitatief goed onderwijs' en 'keren van de witte vlucht', waarop zij relatief weinig invloed heeft met het middel onderwijshuisvesting. De beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente op deze terreinen heeft de gemeente vooraf onvoldoende ingeschat en daardoor mogelijk onvoldoende benut.

Conclusie 2 Resultaten

Een belangrijke doelstelling van het Masterplan VO is niet gehaald: 'het keren van de witte vlucht'. Van de meeste maatschappelijke doelen weten we niet of ze gehaald zijn, omdat deze onvoldoende controleerbaar zijn geformuleerd en informatie ontbreekt.

Veertien van de zestien onderwijshuisvestingsprojecten uit het Masterplan VO zijn uitgevoerd. De gebouwen zijn vernieuwd, aangepast of opgeknapt. Omdat het beoogde kwaliteitsniveau niet is vastgesteld kunnen wij geen uitspraken doen over het bereiken van de doelen. Tien van de zestien projecten zijn anders uitgevoerd dan in het Masterplan was omschreven.

De planning van het Masterplan VO is niet gehaald (uitloop 3 jaar) en het totale budget is ten opzichte van dat bij de start met 48% (EUR 30,9 miljoen) opgehoogd. Van het Masterplan PO & (V)SO zijn nog nauwelijks resultaten zichtbaar. De uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO heeft flinke vertraging opgelopen. Het totale budget van dit Masterplan is sinds aanvang opgehoogd met 75% (EUR 92,5 miljoen).

TOELICHTING OP CONCLUSIE 1 DOELEN

De doelen van de Masterplannen

De doelen van het Masterplan VO (2002) hebben betrekking op:

- a) Het schoolgebouw: kwalitatief goede huisvesting voor scholen, passend bij de onderwijskundige vereisten.
- b) Het schoolgebouwenbestand: spreiding van scholen over de stad en afstemming van vraag en aanbod (het aantal scholen moet dalen; scholen hebben een levensvatbare omvang).
- c) Het onderwijs in Utrecht: kwalitatief goed onderwijs, een aantrekkelijk voorzieningenaanbod, versterken van het VMBO-onderwijs, het keren van de 'witte vlucht'.

De doelen van het Masterplan PO & (V)SO (2006) hebben betrekking op:

- d) Het schoolgebouw: bouwtechnisch goed onderhouden, passend bij onderwijskundige vereisten.
- e) Het schoolgebouwenbestand: gebouwen zijn toegerust op VVE en Forum.⁴
- f) Het onderwijs in Utrecht: een breed en divers onderwijsaanbod.

In 2006 zijn de Masterplannen onder de paraplu gebracht van de Utrechtse Onderwijsagenda 2006-2010, een visiedocument dat samen met de schoolbesturen is opgesteld. Hierin is een overkoepelend doel voor het primair en voortgezet onderwijs geformuleerd: "Wij streven naar een aantrekkelijk en gedifferentieerd onderwijsaanbod in adequate en toekomstbestendige voorzieningen, met aandacht voor bereikbaarheid, spreiding en veiligheid in en om de school."

De uitwerking van de doelen van de Masterplannen

Om als gemeente (raad en college) te kunnen controleren of de doelen worden bereikt en sturing te geven aan de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn indicatoren nodig. Wij constateren dat een uitwerking van de doelen in indicatoren met streefwaarden grotendeels ontbreekt (zie tabel 2.1).

⁴ Voor en- Vroegschoolse Educatie (VVE) is een samenwerkingsverband tussen peuterspeelzaal en basisschool gericht op het wegwerken van taalachterstanden met een educatief programma. Een Brede School (Forum) is een samenwerkingsverband tussen organisaties in de wijk op het gebied van onderwijs en zorg en welzijn, met als doel de onderwijs- en ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten.

Tabel 2.1 Doelen en indicatoren

Doelen Masterplan VO (2002)	Indicatoren	
a) Kwalitatief goede huisvesting voor scholen, passend bij de onderwijskundige vereisten.	-	De gemeente heeft geen indicatoren opgesteld voor de kwaliteit en de passendheid van onderwijshuisvesting. De doelstelling is in 2002 wel omgezet in een voorzieningenplanning ⁵ , maar het is niet controleerbaar in welke mate de uitvoering van de voorzieningenplanning bijdraagt aan de doelstelling.
b1) Spreiding van scholen over de stad	+	De gemeente heeft in 2002 een eindbeeld opgesteld voor de spreiding van VO-scholen.
b2) Afstemming van vraag en aanbod	+/-	De gemeente heeft geen indicatoren opgesteld voor de benodigde en de beschikbare onderwijsplekken in het VO. Wel zijn er in 2002 concrete afspraken gemaakt over scholenfusies, om het aanbod van onderwijs (segment Havo/Vwo) terug te dringen.
c1) Kwalitatief goed onderwijs	-	De gemeente heeft geen indicatoren gebruikt om de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs te volgen. De gemeente heeft de schoolbesturen bij aanvang van het Masterplan gevraagd een visie te ontwikkelen op onderwijskwaliteit. Dat is gebeurd, maar deze is door de gemeente niet gebruikt als uitgangspunt om de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs te volgen. ⁶
c2) Een aantrekkelijk voorzieningenaanbod	-	De gemeente heeft geen indicatoren opgesteld voor de aantrekkelijkheid van het voorzieningenaanbod.
c3) Versterken van het VMBO-onderwijs	-	De gemeente heeft geen indicatoren gebruikt om de ontwikkeling van het VMBO-onderwijs te volgen. Wel zijn in 2002 de VMBO-scholen vooraan in de voorzieningenplanning opgenomen, om invulling te geven aan de prioritering van het VMBO.
c4) Het keren van de 'witte vlucht'	-	De gemeente heeft de doelstelling 'het keren van de 'witte vlucht' niet uitgedrukt in indicatoren met streefwaarden.

⁵ De Masterplannen zijn uitgewerkt in voorzieningenplanningen: een overzicht van de ingrepen per schoolgebouw, uitgezet in de tijd en voorzien van projectbudget.

⁶ Bijlage 3 bij het Masterplan VO, *Kwaliteit in samenhang*.

Doelen Masterplan PO & (V)SO (2006)	Indicatoren	
a) Bouwtechnisch goed onderhouden schoolgebouwen, passend bij onderwijskundige vereisten	-	De gemeente heeft geen indicatoren opgesteld voor de bouwtechnische onderhoudsstaat en de passendheid. De doelstelling is in 2002 wel omgezet in een voorzieningenplanning, maar het is niet controleerbaar in welke mate de uitvoering van de voorzieningenplanning bijdraagt aan de doelstelling.
b1) Schoolgebouwen zijn toegerust op VVE	-	De gemeente heeft de doelstelling niet gekwantificeerd.
b2) Schoolgebouwen zijn toegerust op Forum	-	De gemeente heeft de doelstelling niet gekwantificeerd.
c) Een breed en divers onderwijsaanbod	-	De gemeente heeft niet uitgewerkt wat zij hieronder precies verstaat.

De score in de tabel gaat over de mate waarin de gemeente de doelen heeft uitgewerkt: (+) het doel is goed uitgewerkt; (+/-) het doel is matig uitgewerkt; (-) het doel is onvoldoende uitgewerkt.

Ook voor het begrip 'toekomstbestendige voorzieningen' uit de Utrechtse Onderwijsagenda 2006-2010, dat een extra dimensie geeft aan de doelstellingen in de Masterplannen, zijn geen indicatoren opgesteld.

Wij constateren dat, door de onvoldoende uitwerking van de doelstellingen in indicatoren met streefwaarden, het de raad en het college ontbreekt aan mogelijkheden om te controleren en het beleid op basis van inzicht in de resultaten bij te sturen. Het is onduidelijk wat de gemeente *precies* wil bereiken met de Masterplannen. Bijvoorbeeld: welk onderhoudsniveau wordt nagestreefd voor het schoolgebouwenbestand? De gemeente veronderstelt dat met de uitvoering van de voorzieningenplanningen de doelen van de Masterplannen *per definitie* worden bereikt. In de voorzieningenplanningen zijn de ingrepen in de huisvesting opgesomd, maar er wordt geen koppeling gemaakt naar de doelen in de Masterplannen. De onderbouwing voor de keuze van de ingrepen en de wijze waarop deze bijdragen aan het bereiken van de doelen in de Masterplannen maakt de gemeente niet expliciet. De relatie tussen de onderwijshuisvestingsprojecten en de doelen blijft daardoor onderbelicht.

Naast het uitwerken van de doelen in indicatoren en streefwaarden is het ook van belang dat de gemeente de doelen uitwerkt in concrete normen voor schoolgebouwen. De doelen van de Masterplannen kunnen immers worden gerealiseerd door het (ver)bouwen van scholen. Om als gemeente tijdens de uitvoering van de Masterplannen te kunnen sturen op de doelen is het van belang dat de gemeente formuleert welke fysieke eisen bijvoorbeeld het doel 'toekomstbestendige gebouwen' aan de schoolgebouwen stelt. Er is een aantal normen vastgelegd in wet- en regelgeving waaraan schoolgebouwen in geval van nieuwbouw en uitbreiding aan

moeten voldoen. Deze normen vormen deels een invulling van de doelstelling van de Masterplannen. Zo zijn in het landelijke bouwbesluit de minimale technische eisen opgenomen waaraan bouwwerken moeten voldoen. Ook in de gemeentelijke bouwverordening zijn eisen opgenomen voor bouw en gebruik van bouwwerken. Op het gebied van het binnenklimaat heeft de gemeente aanvullende normen geformuleerd voor schoolgebouwen. En een programma van eisen voor energiebesparing en duurzaam bouwen voor schoolgebouwen is in ontwikkeling.⁷ Deze normen dekken echter niet alle gemeentelijke doelen af. Dit geldt bijvoorbeeld voor het doel 'kwalitatief goede huisvesting, passend bij onderwijskundige vereisten'. Door de gemeente is niet geformuleerd welke bouwkundige, technische of functionele eisen aan schoolgebouwen volgen uit het doel: welk kwaliteitsniveau wordt nagestreefd en wat betekent 'passendheid' voor een bouwplan? Een ander voorbeeld is de doelstelling 'toekomstbestendige voorzieningen'. Aan welke criteria moet het schoolgebouwenbestand voldoen om 'toekomstbestendig' te zijn? Wordt hier bijvoorbeeld mee bedoeld dat schoolgebouwen relatief eenvoudig omgebouwd moeten kunnen worden naar andere functionaliteiten (zoals de schoolwoningen in Leidsche Rijn)? Dat maakt de gemeente niet duidelijk. En doordat deze doelen niet zijn uitgewerkt in concrete normen voor schoolgebouwen kan de gemeente in het plan- en bouwproces niet sturen op het bereiken van de doelen.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente

Naast het oordeel over de uitwerking van de doelstellingen is het ons opgevallen dat niet alle doelstellingen aansluiten op de sturingsmogelijkheden die de gemeente in het kader van onderwijshuisvesting tot haar beschikking heeft. De gemeente formuleerde in de Masterplannen doelstellingen als 'het keren van de witte vlucht', 'het verbeteren van onderwijskwaliteit' en 'een breed en divers onderwijsaanbod'. Deze doelstellingen zijn ambitieus en gaan verder dan de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor onderwijshuisvesting. De gemeente heeft op het terrein van deze doelstellingen beperkte sturingsmogelijkheden. De gemeente kan bijvoorbeeld niet ingrijpen in de organisatie van het onderwijs in Utrecht. Tegelijkertijd heeft de gemeente zich wel verbonden aan deze doelstellingen. Het is ook een positief kenmerk van de Masterplannen dat de gemeente en de schoolbesturen de samenhang tussen onderwijshuisvesting en bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs onderkennen. De schoolbesturen beschikken over meer sturingsmogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verhogen. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en gaan over het inhoudelijke aanbod en de organisatie van scholen. In de praktijk heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze doelstellingen dan ook volledig bij de schoolbesturen laten liggen. Uit ons onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het VMBO-onderwijs lange tijd onder de maat is gebleven en dat de 'witte vlucht' niet is gekeerd (zie Toelichting op conclusie 2 Resultaten).

⁷ College van B&W (5 oktober 2010). Commissiebrief *Aanvalsplan binnenmilieu Utrechtse schoolgebouwen*. De gemeente investeert middelen om het binnenklimaat van de schoolgebouwen op niveau B te krijgen. Dit is een hoger niveau dan het wettelijke voorgeschreven niveau C voor het binnenklimaat van schoolgebouwen.

TOELICHTING OP CONCLUSIE 2 RESULTATEN

De resultaten van de Masterplannen

Gezien de ontoereikende uitwerking van de doelen van de Masterplannen kunnen wij in beperkte mate uitspraken doen over de resultaten die zijn bereikt, afgezet tegen wat werd beoogd. Met 'resultaten' bedoelen wij de *uitkomst* van de gemeentelijke inspanningen (in samenwerking met de schoolbesturen): zijn de doelen bereikt? Bij het ontbreken van informatie over de *uitkomst* kunnen we soms wel wat zeggen over de *prestaties*: wat heeft de gemeente gerealiseerd (samen met de schoolbesturen)?

Resultaten Masterplan VO

Voor doelstelling a) 'Kwalitatief goede huisvesting voor scholen, passend bij de onderwijskundige vereisten' kunnen wij geen uitspraken doen over de resultaten: indicatoren en (informatie over) de kwaliteit en passendheid van de gerealiseerde huisvesting ontbreken. Wel kunnen wij vaststellen dat er veel onderwijshuisvestingsprojecten zijn gerealiseerd, maar we weten niet welk onderhoudsniveau is bereikt. De voorzieningenplanning van het Masterplan VO (2002) bevat onderwijshuisvestingsprojecten voor 16 scholen. Terugkijkend constateren wij:

- ◆ Op vier scholen zijn de onderwijshuisvestingsprojecten uitgevoerd zoals was bedoeld.
- ◆ Op tien scholen zijn de projecten in gewijzigde vorm uitgevoerd (bijvoorbeeld: renovatie werd nieuwbouw, of werd verhuizing naar een bestaand gebouw).
- ◆ Voor twee scholen zijn de projecten niet tot uitvoering gekomen.
- ◆ In de loop der jaren zijn er vijf onderwijshuisvestingsprojecten aan de voorzieningenplanning toegevoegd (bijvoorbeeld vanwege een fusie of de oprichting van een nieuwe school).

De uitvoering van de voorzieningenplanning duurt drie jaar langer dan was beoogd en het oorspronkelijke budget (EUR 64,2 miljoen) is tot nu toe met bijna EUR 30,9 miljoen verhoogd naar EUR 95,1 miljoen (+48%).⁸

De projecten voor het Centraal College (eerst: Meerstroom College, nu: Trajectum College) en het Gerit Rietveld College zijn belangrijke projecten die nog niet zijn gerealiseerd. Dit waren scholen waarvan de gemeente de huisvestingssituatie snel wilde verbeteren omdat die slecht was. De gemeente merkte de scholen als kwetsbaar aan, vanwege dalende leerlingaantallen. Het Centraal College viel als school binnen prioriteit 1 van het Masterplan: 'Versterking van het VMBO-onderwijs'. In 2009 respectievelijk 2010 is de besluitvorming over deze projecten door de gemeenteraad afgerond.

Door de veranderde voorzieningenplanning is doelstelling b1) 'Spreiding van scholen over de stad' niet helemaal gerealiseerd voor wat betreft het VMBO. De Taskforce

⁸ Gemeente Utrecht (september 2010). *Achtste voortgangsrapportage Masterplan Voortgezet Onderwijs*.

Utrechts VMBO heeft voorgesteld om de VMBO in Oost (Centraal College) te laten fuseren met de VMBO in Noord (Vaderrijn College) vanwege de dalende leerlingaantallen op beide scholen en de actuele leerlingprognose van destijds (april 2009). De fusieschool (het Trajectum College) wordt in Noord gehuisvest (locatie Vaderrijn College), waardoor er aan de oostkant van de stad geen brede VMBO meer zal zijn.

Doelstelling b2) 'Afstemming van vraag en aanbod' is onvoldoende uitgewerkt met indicatoren voor vraag naar en aanbod van leerlingplaatsen. Wij kunnen geen uitspraken doen over of vraag en aanbod beter op elkaar zijn afgestemd op basis van dergelijke cijfers. Wel stellen wij vast dat de destijds beoogde scholenfusies (2002) zijn gerealiseerd, met als resultaat het Globe College en het Gerrit Rietveld College. Eén beoogde scholenfusie was al voor realisatie achterhaald vanwege onvoldoende animo: Thorbecke/Niels Stensen. Hieruit is later wel de nieuwe school Unic voortgekomen.

Anno 2010 is er nog steeds een overschot aan VO-onderwijs in de stad, want ook de leerlingaantallen zijn blijven dalen. Het overschot in het aanbod manifesteert zich nu in het VMBO en niet meer in het segment Havo/Vwo. De Taskforce Utrechts VMBO heeft de oorzaken hiervan blootgelegd: een forse trek naar VMBO-scholen in de regio en een afname van de toevoer uit het basisonderwijs naar het VMBO (minder bbl/kbl-adviezen).⁹ Deze constatering heeft geleid tot een aanpassing van de voorzieningenplanning van het Masterplan VO: één VMBO-school minder in Leidsche Rijn en fusie van de VMBO's Centraal College en Vaderrijn College.

Over doelstelling c1) 'Kwalitatief goed onderwijs' constateren wij dat deze na vaststelling van het Masterplan in 2002 geen expliciet aandachtspunt meer is geweest in de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad over het Masterplan. De gemeenteraad heeft lange tijd niet de vinger aan de pols gehouden van de schoolbesturen wat betreft de kwaliteit van het onderwijs. Daarmee is de integrale benadering van de school (adequate huisvesting én goede onderwijskwaliteit zijn van belang voor een levensvatbare school), lange tijd losgelaten. Voor het VMBO was hier geen reden voor. De Onderwijsinspectie beoordeelde de brede VMBO-scholen jaren lang als zeer zwakke scholen. Pas vanaf schooljaar 2010 zijn de brede VMBO-scholen van deze negatieve labels ontdaan door de Onderwijsinspectie. Dit komt doordat de Taskforce Utrechts VMBO de integrale benadering door de partners van het VMBO weer op de kaart zette. De Taskforce zette in haar advies 'het verbeteren van de kwaliteit binnen scholen zelf' stevig aan. Overigens, de Havo/Vwo-scholen en het speciaal voortgezet onderwijs in Utrecht beoordeelt de Onderwijsinspectie als (tenminste) voldoende.

Doelstelling c2) 'Een aantrekkelijk voorzieningenaanbod' is door de gemeente niet geconcretiseerd. Wij kunnen geen uitspraken doen over de resultaten.

⁹ Bbl = Basisberoepsgerichte leerweg; Kbl = Kaderberoepsgerichte leerweg.

Doelstelling c3) 'Versterken van het VMBO-onderwijs' is niet uitgewerkt door de gemeente. De prioritering van het VMBO kwam wel tot uiting in de voorzieningenplanning: VMBO-scholen zaten vóór in de planning. In de praktijk hebben het Vadderijn College en het Globe College hiervan geprofiteerd (de aanpassing/uitbreiding in 2004 respectievelijk oplevering van een nieuw gebouw in 2009). Voor de brede VMBO-school Centraal College is een adequate huisvesting lang uitgebleven en dit heeft eraan bijgedragen dat de leerlingaantallen bleven dalen. Uiteindelijk kozen het schoolbestuur en de gemeenteraad, op advies van de Taskforce Utrechts VMBO, voor een fusie met het Vadderijn College (Trajectum College; grootschalige verbouwing in 2011).

Doelstelling c4) 'Het keren van de witte vlucht' is niet uitgewerkt in streefwaarden door de gemeente. De gemeente wilde dat "Utrechtse kinderen kiezen voor een school in Utrecht". De veronderstelling was dat een aantrekkelijk voorzieningenaanbod hieraan kon bijdragen. Het is niet gelukt om de 'witte vlucht' te keren (zie tabel 2.2); de uitstroom uit de stad is procentueel iets toegenomen. Het potentieel aan Utrechtse leerlingen, het aantal jeugdigen in de leeftijd van 12 t/m 18 jaar, is ook toegenomen.

Tabel 2.2 Uitstroom VO-leerlingen naar scholen buiten de stad ¹⁰

	2003	2006	2008
Percentage Utrechtse leerlingen dat voortgezet onderwijs volgt buiten de stad	21%	23%	25%

Voorals autochtone VMBO-leerlingen trekken naar scholen in de randgemeenten van Utrecht. Ook is er een hogere instroom in Havo en Vwo in de stad Utrecht, ten koste van die in het VMBO. In 2009 gingen er ruim 1400 kinderen minder naar het VMBO in Utrecht dan in 2002.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn in 2009 door de gemeente en de schoolbesturen gesignaleerd. Zij hebben gezamenlijk het *Aanvalsplan Taskforce Vmbo* opgesteld. De (tussentijdse) resultaten van het Aanvalsplan zijn nog niet bekend.

Resultaten Masterplan PO & (V)SO

De doelen van het Masterplan PO & (V)SO zijn niet uitgewerkt in indicatoren met streefwaarden (zie tabel 2.1: doelstellingen a, b1, b2, c). De resultaten van het Masterplan PO & (V)SO zijn ook nog nauwelijks zichtbaar, doordat de uitvoering flinke vertraging heeft opgelopen. Op basis van de voortgangsrapportage (2009) constateren we dat bijna de helft van de projecten waar sprake is van nieuwbouw, renovatie of uitbreiding vertraging heeft opgelopen. Een groot deel van de huisvestingprojecten van het Masterplan PO & (V)SO moet in de komende vier jaar (2011-2014) nog worden gerealiseerd.

Het college heeft de vertraging gesignaleerd en voert sinds begin 2010 een versnellingsoperatie uit voor een deel van de projecten. Het doel van de operatie is om

¹⁰ Oberon (januari 2007). *Een lange adem loont. De onderwijsmonitor Utrecht 2002-2006*. En: Oberon (februari 2010). *De Staat van het Utrechtse onderwijs 2010*.

de opgelopen vertraging in de uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO in te lopen. Het college verwacht tijdwinst te behalen door gemeentelijke procedures doelmatiger te doorlopen, bijvoorbeeld door procedures parallel te laten lopen. Ook zet het college extra capaciteit in van de uitvoerende ambtelijke diensten. Het college verwacht met de versnellingsoperatie ook financieel voordeel te behalen. Door een doelmatiger uitvoering van de projecten zou het volgens het college mogelijk moeten zijn om meer projecten te laten profiteren van het huidige gunstige aanbestedingsklimaat. Begin 2010 is een start gemaakt met de versnellingsoperatie. Of er inderdaad sprake is van versnelling en financieel voordeel is op dit moment nog niet te zeggen.

In het Masterplan PO & (V)SO (2006) werd het benodigde budget begroot op EUR 122,6 miljoen. Het budget is sindsdien met EUR 92,5 miljoen (+75%) opgehoogd tot EUR 215,1 miljoen (2010).¹¹ De stijging van het budget komt vooral door onderschatting van de kosten voor vervangende nieuwbouw en voor het realiseren van multifunctionele accommodaties, en bijvoorbeeld door kostenposten die betrekking hebben op het binnenmilieu en aanpassingen aan schoolgebouwen in verband met het inlopen van het verlenen van gebruiksvergunningen.¹²

2.3 AANBEVELING OVER DE DOELEN

Aanbeveling 1 Doelen

Werk de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid uit in sturende en controleerbare indicatoren, streefwaarden en concrete normen voor schoolgebouwen en verhelder de gemeentelijke rol (de beïnvloedingsmogelijkheden) met betrekking tot de doelstellingen die gericht zijn op het Utrechtse primair en voortgezet onderwijs.

Aanbeveling 2 Onderwijshuisvestingsbeleid nà afronding Masterplannen

Maak de meerjarenplanning van de Masterplannen tot de reguliere systematiek om de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting invulling te geven. Zo kan de gemeente de middelen doelmatig inzetten en het opnieuw ontstaan van achterstallig onderhoud voorkomen. Houd daarvoor als gemeente zicht op de onderhoudsstaat, functionaliteit en capaciteit van het Utrechtse schoolgebouwenbestand.

¹¹ Gemeente Utrecht (september 2010). *Vierde Voortgangsrapportage Masterplan Primair- en Voortgezet Speciaal Onderwijs*.

¹² Schoolgebouwen moeten aan bepaalde eisen voor brandveiligheid voldoen om een gebruiksvergunning te krijgen. In Utrecht bleek een groot deel van de schoolgebouwen nog geen gebruiksvergunning te hebben. De gemeente en schoolbesturen hebben een inhaalslag gemaakt. Om te voldoen aan de gestelde eisen waren aanpassingen aan schoolgebouwen nodig. Deze aanpassingen hadden financiële consequenties.

TOELICHTING

Doelen onderwijshuisvestingsbeleid

Het uitwerken van de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid in sturende en controleerbare indicatoren en concrete normen voor schoolgebouwen geeft zowel het college als de raad de mogelijkheid om te controleren op het behalen van resultaten en zonodig bij te sturen. Hoewel het Masterplan VO bijna is afgerond loont het ook voor de doelen in dit Masterplan om controleerbare indicatoren op te stellen, voor de periode ná het Masterplan.

De doelen in de Masterplannen kennen verschillende abstractieniveaus: het schoolgebouw, het schoolgebouwenbestand en het primair en voortgezet onderwijs in Utrecht. Voor in ieder geval de volgende aspecten uit de gemeentelijke doelstellingen zou het college indicatoren en streefwaarden moeten formuleren en gebruiken, om zichzelf en de raad in staat te stellen te controleren of de resultaten worden gehaald en te sturen op resultaat:

- ◆ de onderhoudsstaat en economische levensduur van schoolgebouwen;
- ◆ de functionaliteit en de 'toekomstbestendigheid' van schoolgebouwen;
- ◆ de capaciteit van het schoolgebouwenbestand (vraag en aanbod);
- ◆ de maatschappelijke effecten zoals bijvoorbeeld 'het keren van de witte vlucht'.

Ook moeten de doelen vertaald worden naar concrete (bouwkundige) normen voor schoolgebouwen. De bestaande normen op basis van wet- en regelgeving (zoals het Bouwbesluit) zouden aangevuld moeten worden met normen voor schoolgebouwen op basis van de gemeentelijke doelen voor onderwijshuisvesting, zoals: 'toekomstbestendige voorzieningen'.

De gemeente heeft weliswaar geen uitvoerende rol in het garanderen van onderwijskwaliteit, maar het is wel in haar belang goed zicht te houden op hoe het primair en voortgezet onderwijs zich ontwikkelt in Utrecht. De gemeente en de schoolbesturen hebben immers een gezamenlijke agenda opgesteld waarin een kwalitatief goed onderwijsaanbod in Utrecht een belangrijk doel is. Vanuit de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting is de gemeente gebaat bij een goede kwaliteit van het onderwijs van de Utrechtse scholen, zodat het risico op 'bouwen voor leegstand' door teruglopende leerlingaantallen kleiner is.

Doelen onderwijshuisvesting na afronding Masterplannen

Nu, voor het voortgezet onderwijs, het grootste deel van de projecten is gerealiseerd, is het zaak na te denken over hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid voor adequate onderwijshuisvesting in het komende decennium gaat vormgeven. Zowel de gemeente als de schoolbesturen prijzen het meerjarenperspectief dat de Masterplannen in het onderwijshuisvestingsbeleid hebben ingebracht. Wij bevelen dan ook aan om dit te handhaven voor de periode na de uitvoering van de Masterplannen. De gemeente zou dan opnieuw een meerjaren voorzieningenplanning moeten opstellen. Dit plan zou realistische en concreet uitgewerkte doelen voor

onderwijshuisvesting moeten bevatten (zie aanbeveling 1). Om doelen uit te kunnen werken in realistische streefwaarden (wat willen we concreet bereiken?) is het van belang om een actueel en accuraat overzicht te hebben van het schoolgebouwenbestand. Wij bevelen dan ook aan om periodiek gegevens te verzamelen over in ieder geval:

- ◆ de technische staat van de schoolgebouwen (bijvoorbeeld: het onderhoudsniveau);
- ◆ de functionaliteit van schoolgebouwen (bijvoorbeeld: de aanwezigheid van een speellokaal);
- ◆ de capaciteit van het schoolgebouwenbestand (bijvoorbeeld: het fysieke maximum aan het aantal leerlingen per schoolgebouw).

Om de kennis over het schoolgebouwenbestand vast te leggen kan de bestaande database G4net worden benut, als de gemeente de informatiewaarde daarvan verbetert en de juistheid van de informatie waarborgt. De gemeente kan zelf de staat van onderhoud van de schoolgebouwen periodiek in kaart brengen. De gemeente Rotterdam gebruikt hier de REN quickscan methodiek voor.¹³ Daarnaast kan de gemeente de schoolbesturen verzoeken om meerjarenonderhoudsplannen op te stellen en deze jaarlijks te actualiseren en aan de gemeente te zenden. De gemeente kan de meerjarenonderhoudsplannen van de schoolbesturen ook gebruiken bij de behandeling van de jaarlijkse aanvragen voor onderwijshuisvesting. De verplichting voor de schoolbesturen om een meerjarenonderhoudsplan op te stellen en aan de gemeente te verstrekken moet in dat geval opgenomen worden in de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*.

Door het in beeld brengen en houden van het gebouwenbestand kan de gemeente de noodzakelijke meerjareninvesteringen, na afronding van beide Masterplannen, beter plannen. De meerjarenplanning zou de reguliere systematiek moeten worden voor het onderwijshuisvestingsbeleid. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om de benodigde onderwijshuisvestingsbudgetten uit te zetten in de tijd. Als de raad de budgetten beschikbaar stelt met het jaarlijks vaststellen van de begroting, zijn steeds tijdig voldoende financiële middelen beschikbaar om de schoolgebouwen in de door de raad gewenste staat te houden.

¹³ Real Estate Norm.

3 BELEMMERINGEN VOOR DOELREALISATIE

3.1 INLEIDING

We zien dat zowel het Masterplan VO als het Masterplan PO & (V)SO te kampen heeft (gehad) met vertraging, moeizame procesvoortgang en wijzigingen in de plannen op projectniveau tijdens de uitvoering en een toename van de kosten. De uitvoering van de Masterplannen kost veel energie van de gemeente en de schoolbesturen; energie en middelen die niet altijd doelmatig zijn aangewend. In dit hoofdstuk behandelen wij de verklaringen voor de achterblijvende resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid.

3.2 CONCLUSIE OVER BELEMMERINGEN VOOR DE REALISATIE VAN DE DOELEN

Conclusie 3 Belemmeringen voor de realisatie van de doelen
De realisatie van de doelen van de Masterplannen is belemmerd door de onvoldoende voorbereiding (probleemanalyse) van de Masterplannen, de onrealistische uitgangspunten voor de financiering en de onvoldoende doelgerichte uitvoering van onderwijshuisvestingsprojecten. Daarnaast zijn er belemmeringen voor doelrealisatie waarop de gemeente minder invloed heeft, maar waarmee zij beter rekening moet houden (risicomanagement).

TOELICHTING

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor het achterblijven van resultaten van het onderwijshuisvestingsbeleid. Belemmeringen voor het bereiken van de Utrechtse doelen voor onderwijshuisvesting hebben deels te maken met tekortkomingen in de uitvoering van de Masterplannen en deels met complicerende factoren. Met complicerende factoren bedoelen wij: externe factoren die door de gemeente moeilijk te beïnvloeden zijn. We gaan in dit hoofdstuk eerst in op die complicerende factoren en vervolgens behandelen we de tekortkomingen in de uitvoering die wij hebben geconstateerd.

Complicerende factoren

Onderwijshuisvesting is een dynamisch beleidsterrein waarvan de uitvoering onderhevig is aan externe complicerende factoren. Wij constateren dat een aantal externe factoren in de praktijk een belemmerende rol hebben gespeeld bij het behalen van resultaten:

- a1) Wettelijke taken en verantwoordelijkheden.
- b1) Veranderende wet- en regelgeving.
- c1) Complexiteit van binnenstedelijk bouwen.
- d1) Kwaliteit en slagvaardigheid schoolbesturen.
- e1) Economisch klimaat.

a1) Wettelijke taken en verantwoordelijkheden

De 'knip' in de financiering van de exploitatie van schoolgebouwen en de financiering van het onderhoud van schoolgebouwen (zie paragraaf 1.2) leidt in de praktijk tot een spanningsveld tussen 'duurzaam' bouwen en 'sober en doelmatig' bouwen. 'Duurzaam bouwen' is gericht op lage exploitatielasten. Dit kan leiden tot hogere bouwkosten, terwijl 'sober en doelmatig' bouwen juist gericht is op lage bouwkosten. Dit spanningsveld leidt tot veel discussie tussen de gemeente en de schoolbesturen over de financiering van de projecten.

b1) Veranderende wet- en regelgeving

De gemeente wordt tijdens de uitvoering van de Masterplannen geconfronteerd met veranderende wet- en regelgeving. Deze veranderingen hebben gevolgen voor de uitvoering van de Masterplannen en leidt tot vertraging van projecten. Zo is in 2005 een verandering doorgevoerd in de verantwoordelijkheidsverdeling voor onderwijshuisvesting voor het voortgezet onderwijs tussen gemeente en schoolbesturen. Dit is aanleiding geweest tot aanpassingen in de voorzieningenplanning van het Masterplan VO. Een ander voorbeeld zijn de nieuwe landelijke eisen voor het binnenklimaat van schoolgebouwen. De nieuwe eisen vergden aanpassingen in de planvorming en ontwerpen van projecten. Een derde voorbeeld is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Eén van de consequenties van de veranderingen in de Wro is dat voor meer projectplannen een bestemmingsplan opgesteld of herzien moet worden.

c1) Complexiteit van binnenstedelijk bouwen

De aanpassingen aan de huisvesting van scholen gebeurt binnen een bestaande bebouwde omgeving ('inbreiding'). Vooral bij de meer ingrijpende aanpassingen aan schoolgebouwen zoals renovatie en (vervangende) nieuwbouw kan dit problematisch zijn. In een binnenstedelijke omgeving liggen de kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de normen voor luchtkwaliteit, parkeren, geluidsoverlast etc. vaak hoger. Daarnaast heeft een aantal projecten vertraging opgelopen door bezwaar- en beroepsprocedures door omwonenden bij de vergunningverlening.

d1) Expertise bouwplanprocessen en capaciteit bij schoolbesturen

De gemeente is voor het realiseren van huisvesting van scholen afhankelijk van de slagvaardigheid van de schoolbesturen. De schoolbesturen zijn als bouwheer primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten (het opstellen van het bouwplan en het aansturen van het bouwproces).¹⁴ De schoolbesturen moeten over voldoende

¹⁴ Tenzij het bouwheerschap wordt overgedragen aan de gemeente, wat een wettelijke mogelijkheid is.

capaciteit beschikken en voldoende kennis en expertise over bouwplanprocessen in huis hebben om de projecten op voortvarende wijze tot uitvoering te brengen. Uit onze gesprekken bij de schoolbesturen en de gemeente blijkt dat dit niet bij alle schoolbesturen het geval is.

e1) Economisch klimaat

Het economische klimaat is van invloed op de uitvoering van de projecten uit de Masterplannen. De aanbestedings- en bouwmarkt zijn een periode financieel ongunstig geweest. Door de krappe markt stonden projectbudgetten onder druk. In de eerste jaren van de uitvoering van de Masterplannen heeft dit tot vertraging van projecten geleid. Er moest een balans gevonden worden tussen het taakstellende projectbudget en de kwaliteit van de huisvesting. Dit proces vergde veel overleg en daardoor veel tijd en energie van de gemeente en de schoolbesturen.

Naast de externe complicerende factoren zijn de achterblijvende resultaten ook terug te voeren op ondoelmatigheden in de uitvoering van de Masterplannen.

Tekortkomingen in de uitvoering

Om de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid te kunnen realiseren is het van belang dat de organisatie rond de uitvoering van de Masterplannen op orde is.

Wij constateren op een aantal punten tekortkomingen in de uitvoering:

- a2) Onvoldoende voorbereiding (een gebrekkige probleemanalyse).
- b2) Een financieringsystematiek die is gebaseerd op onrealistische uitgangspunten.

Een onvoldoende doelgerichte uitvoering:

- c2) Een gebrekkig risicomanagement.
- d2) Geen adequate sturing door de gemeente op projectniveau.
- e2) Onvoldoende continuïteit van de uitvoering.

De ondoelmatigheden die wij constateren gelden voor de beide Masterplannen. Ondanks dat de gemeente eerst een start heeft gemaakt met het Masterplan VO (2002) en een aantal jaren later (2007) aan de slag is gegaan met het Masterplan PO & (V)SO heeft de gemeente de kennis en ervaring die zij heeft opgedaan bij de voorbereiding en uitvoering van het Masterplan VO niet aangewend om het Masterplan PO & (V)SO beter voor te bereiden en uit te voeren. Er zijn uit de ervaringen met het Masterplan VO geen lessen getrokken door de gemeente. We lichten de tekortkomingen die wij hebben geconstateerd hieronder toe.

a2) Probleemanalyse

De gemeente moet een gedegen probleemanalyse uitvoeren om zicht te krijgen op de opgave waar zij voor staat. Wij constateren dat de gemeente dit in onvoldoende mate heeft gedaan. De onderbouwing van de doelen van de Masterplannen om het achterstallig onderhoud weg te werken is onvoldoende. De gemeente had bij aanvang

wel redelijk zicht op de actuele en benodigde capaciteit van de schoolgebouwen, op basis van de leerlingprognoses, maar een goed zicht op de technische en functionele staat ontbrak. Bij het Masterplan VO is in tweede instantie, toen de uitvoering al een aantal jaar liep, de staat van onderhoud van de gebouwen en de kosten van de benodigde ingrepen onderzocht. Bij het Masterplan PO & (V)SO heeft de gemeente de technische staat (het achterstallige onderhoud) en functionaliteit van de schoolgebouwen (bijvoorbeeld: inadequate klaslokalen, gehorigheid, slecht binnenklimaat, gebrek aan speelruimte) in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs niet in kaart gebracht. De gemeente is hierdoor genooddaakt om tijdens de uitvoering bijstellingen te doen aan de voorzieningenplanningen qua inhoud, planning en budget.

Ook de onderbouwing van de doelen gericht op het onderwijs in Utrecht in de Masterplannen kent gebreken. Een belangrijke doelstelling in het Masterplan VO is 'versterking van het VMBO-onderwijs' (prioriteit 1). In 2002 is de bestaande problematiek van het VMBO onvoldoende in beeld gebracht. In 2008, na zes jaar looptijd van het Masterplan VO, is die analyse door de Taskforce Utrechts VMBO wel uitgevoerd. De gemeente en de schoolbesturen hebben daardoor beter zicht gekregen op de aard en omvang van de problemen in het Utrechtse VMBO.

b2) Financieringssystematiek

Zowel het college als de schoolbesturen zijn van mening dat de normbedragen die de gemeente hanteert bij het toekennen van budget aan de huisvestingsprojecten, in de praktijk niet toereikend zijn om scholen mee te bouwen. Een onderzoek dat in opdracht van het college is uitgevoerd naar de normkosten, onderschrijft deze stelling.¹⁵ De normkosten zijn vastgelegd in de *Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*, die is vastgesteld door de raad. De ontoereikendheid van de normbedragen wordt veroorzaakt door twee factoren:

- ◆ Een deel van de kosten voor de realisatie van huisvesting is niet in de normbedragen opgenomen, zoals kosten voor verbetering van het binnenklimaat, bouwen in de vorm van multifunctionele accommodaties en kosten die voortkomen uit stedenbouwkundige eisen.
- ◆ De normbedragen blijken in tijden van hoogconjunctuur (hoge prijzen) niet voldoende te zijn om onderwijshuisvestingsprojecten in Utrecht te realiseren.

In de gesprekken die wij voerden met de schoolbesturen en de gemeente werd de huidige financieringssystematiek als vertragende factor aangewezen. De ontoereikende normbedragen leidden in de praktijk soms tot langdurige onderhandelingen tussen de gemeente en het schoolbestuur over de balans tussen kwaliteit en financiering van een project. Het feit dat de gemeente niet heeft gedefinieerd waar een kwalitatief goed schoolgebouw aan moet voldoen draagt bij aan de vertragende discussies. De schoolbesturen hebben de gemeente gevraagd om een definitie van de 'Utrechtse kwaliteitsstandaard' voor schoolgebouwen (wat betekent het uitgangspunt 'sober en doelmatig?'). Deze standaard moet nog worden opgesteld.

¹⁵ Maar! Bouwmanagement i.o.v. gemeente Utrecht (maart 2009). *Normkostenonderzoek Masterplan Primair & (Voortgezet) Speciaal Onderwijs gemeente Utrecht*.

Het college heeft weliswaar geconstateerd dat de normbedragen ontoereikend zijn voor de bouw van scholen, maar heeft geen voorstel gedaan aan de gemeenteraad om de normbedragen realistischer te maken. Het college verwacht dat in de komende jaren, door het gunstige aanbestedingsklimaat, het wèl mogelijk zal zijn om voor de normbedragen te bouwen.

c2) Risicomanagement

De gemeente voert een gebrekkig risicomanagement. Vóór aanvang van de Masterplannen heeft de gemeente geen gedegen risicoanalyse uitgevoerd waarmee risico's voor de doelrealisatie, de planning en de toereikendheid van het budget in beeld zijn gebracht. Ook op projectniveau schiet het risicomanagement tekort. Het college omschrijft in de voortgangsrapportages de knelpunten die zich al hebben voorgedaan, en merkt deze aan als risico voor toekomstige projecten. De focus ligt daarbij voornamelijk op financiële risico's. Risico's voor doelrealisatie en de planning heeft de gemeente veel minder op het netvlies. Doelrealisatie, planning en budget kunnen hierdoor in het gedrang komen. De gemeente ontnemt zichzelf hierdoor de mogelijkheid om risico's waar mogelijk te beheersen.

Als de gemeente wèl voor aanvang van de Masterplannen een risicoanalyse had uitgevoerd dan had uit de analyse kunnen komen dat het doorlopen van gemeentelijke procedures (bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening) vertraging kan veroorzaken. Een bijpassende beheersmaatregel zou dan kunnen zijn om procedures parallel te laten verlopen. De gemeente heeft deze maatregel in 2010 voor een aantal projecten getroffen in het kader van de versnellingsoperatie, terwijl dit al in 2002 voor alle projecten de werkwijze had kunnen zijn. Als de gemeente voor aanvang een gedegen risicoanalyse zou hebben uitgevoerd, dan zou de gemeente ook de externe complicerende factoren die we hiervoor hebben benoemd in beeld hebben gekregen. De gemeente zou dan in staat zijn geweest tijdig passende beheersmaatregelen te nemen. Hierdoor zouden de complicerende factoren mogelijk in mindere mate een belemmering zijn geweest voor het behalen van de resultaten van de Masterplannen. De gemeente had bijvoorbeeld een realistischer planning op kunnen stellen.

d2) Sturing door de gemeente

Bij de meeste projecten in de Masterplannen is het schoolbestuur bouwheer en daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten (het opstellen van het bouwplan en het aansturen van het bouwproces).¹⁶ De gemeentelijke projectleiders van de DMO hebben een toetsende rol. De wijze waarop deze rol door de gemeentelijke projectleiders is ingevuld heeft zich ontwikkeld. In de eerste jaren van de uitvoering van de Masterplannen was er sprake van een weinig eenduidige en gestructureerde rolinvulling door de projectleiders. Zij leken iedere keer het wiel opnieuw uit te moeten vinden. Het toetsen van de projecten op de variabelen inhoud, budget en planning door de projectleiders gebeurde weinig gestructureerd. Zo ontbraken checklisten voor het verloop van het bouwplanproces evenals checklisten

¹⁶ In de wet is vastgelegd dat het schoolbestuur bouwheer is (Wet op het primair Onderwijs en Wet op het Voortgezet Onderwijs). Het schoolbestuur kan het bouwheerschap overdragen aan de gemeente.

met criteria voor de doelen van de Masterplannen en het toekennen van extra gemeentelijke middelen. Hierdoor ontstond het risico op ruimte voor onderhandeling tussen projectleider en schoolbestuur en ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Gemeentelijke projectleiders stuurden weinig daadkrachtig richting de schoolbesturen bij het uitvoeren van hun bouwheerschap.

In 2010 zijn er verbeteringen doorgevoerd in de ambtelijke organisatie, in het kader van de versnellingsoperatie. De verantwoordelijkheidsverdeling en inzet van de verschillende betrokken partijen (schoolbesturen en gemeentelijke diensten) zijn opgefrist. De gemeentelijke projectleiders zijn nu geïnstrueerd beter te communiceren met de schoolbesturen over het toetsingskader, het budget en de noodzakelijke stappen in het proces. Zij worden hierbij ondersteund door gestandaardiseerde procesbeschrijvingen, checklisten en afspraken over samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke diensten. Ook zijn er meer structurele overlegmomenten gecreëerd tussen de gemeente en de afzonderlijke schoolbesturen, zodat eventuele knelpunten in projecten sneller kunnen worden gesignaleerd en opgelost. Tenslotte is geïnvesteerd in de communicatieve vaardigheden van zowel de gemeentelijke projectleiders als de projectleiders van de schoolbesturen, met een communicatietraining.

Wij constateren dat de sturing aanzienlijk is verbeterd door deze aanpassingen, maar dat niet alle projecten die op dit moment lopen profiteren van die verbeterde werkwijze. Het college heeft 21 'kansrijke' projecten geselecteerd voor de versnellingsoperatie. De overige 20 projecten van het Masterplan PO & (V)SO die op dit moment lopen profiteren niet van de verbeterde werkwijze. Ook constateren wij dat op projectniveau nog steeds onvoldoende aandacht is voor de doelstellingen van de Masterplannen. Deels komt dit omdat de doelstellingen niet concreet zijn uitgewerkt en hierdoor niet voldoende sturend zijn op projectniveau. De gestandaardiseerde procesbeschrijvingen en checklisten die worden gebruikt door de gemeentelijke projectleiders bevatten geen concrete eisen voor de schoolgebouwen die zijn gebaseerd op de doelen van de Masterplannen die van toepassing zijn op projectniveau. Bouwontwerpen worden bijvoorbeeld niet standaard getoetst op het doel 'schoolgebouwen zijn toegerust op VVE en Forum'.

e2) Continuïteit van de uitvoering

De continuïteit van de uitvoering van de Masterplannen staat onder druk. De afdeling Maatschappelijk Vastgoed van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft te kampen met relatief veel wisselingen in het personeelsbestand (leidinggevenden en projectleiders). Een deel van de sleutelposities in de organisatie (projectleiders), blijkt lastig in te vullen met een vaste kracht en wordt nu ingevuld door ingehuurd krachten. Veel wisseling van personeel kan leiden tot verlies van deskundigheid in de organisatie. Het gebrek aan continuïteit in het personeelsbestand blijft een risico voor een doelmatige uitvoering van de Masterplannen.

3.3 AANBEVELING OVER DE ORGANISATIE VAN DE UITVOERING

Aanbeveling 3 Organisatie van de uitvoering

Verbeter de organisatie van de uitvoering verder door realistische normbedragen voor de financiering van onderwijshuisvestingsprojecten te hanteren, risicomanagement op projectniveau toe te passen, de sturing op projectniveau meer doelgericht te maken en de continuïteit van de uitvoering door de ambtelijke organisatie te verbeteren.

TOELICHTING

Heldere en realistische normbedragen voor de financiering

Bij de uitvoering van de Masterplannen gaat onnodig veel tijd en energie zitten in het zoeken naar mogelijkheden om de projecten binnen het vastgestelde projectbudgetten te realiseren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de uitgangspunten (normbedragen) die het college hanteert bij de financiering van de projecten niet realistisch zijn. Wij bevelen aan om wet-en regelgeving en gemeentelijk beleid te verdisconteren in de normbedragen. Daarnaast zouden de normbedragen gecorrigeerd moeten worden voor marktprijzen. De gemeente zou ook met referentieprojecten kunnen werken, om na te gaan wat een realistisch budget is voor een aangevraagd onderwijshuisvestingsproject. Ook het BouwkostenKompas kan behulpzaam zijn bij het meer realistisch maken van de projectbudgetten.¹⁷ Zo kan de gemeente beter zicht krijgen op wat aan huisvesting gerealiseerd kan worden met welk budget en onder welke omstandigheden.

Risicomanagement op projectniveau

Het risicomanagement van de afdeling Maatschappelijk Vastgoed van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling is onderontwikkeld op het terrein van onderwijshuisvesting. Wij bevelen aan om bij de uitvoering van onderwijshuisvestingsprojecten risicomanagement toe te passen, ook als het schoolbestuur bouwheer is.

Het verloop van een project kan worden beïnvloed door factoren die per project verschillen (bijvoorbeeld omwonenden die bezwaar aantekenen tegen vergunningen; extra bouwkundige eisen aan het ontwerp; samenwerking met derden; etc).

Door per project een risicoanalyse op te stellen waar risico's voor de inhoudelijke doelen, het projectbudget en –planning onderdeel van zijn, krijgt de gemeente dit soort factoren vóór aanvang van de uitvoering van een project beter in beeld. Op basis van de risicoanalyse kan de gemeente, indien mogelijk, passende maatregelen formuleren om de risico's te beheersen.

¹⁷ Het BouwkostenKompas is een instrument waarmee je op basis van actuele kengetallen een berekening (prognose) kan maken van de kosten van een bouwproject. Het BouwkostenKompas is een product van het commerciële bureau Calcsoft BV.

Het risicomanagement van de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) is verder ontwikkeld; de DMO kan daar te rade gaan. Daar is sprake van een systematische inventarisatie van de risico's en het formuleren van mogelijke beheersmaatregelen, voorafgaand aan de definitieve besluitvorming over projecten. De omvang van de projecten bij de DMO is kleiner dan die bij de POS, maar dat doet eigenlijk niet ter zake: ook kleine projecten moeten goed aangestuurd worden.

Sturing op projectniveau

In ons onderzoek constateren wij dat door de verbeteringen die in de ambtelijke organisatie zijn doorgevoerd in het kader van de versnellingsoperatie de sturing door de gemeente op projectniveau aanzienlijk is verbeterd. Wij bevelen aan de verbeterde werkwijze toe te passen op alle projecten in de Masterplannen en deze niet alleen voor te behouden aan de 21 projecten die door het college zijn geselecteerd als kansrijk voor versnelling.

Daarnaast dienen de doelen van de Masterplannen op projectniveau beter verankerd te worden in de werkwijze van de gemeentelijke projectleiders. Dit kan door, na uitwerking van de doelen en het formuleren van concrete normen voor schoolgebouwen (zie aanbeveling 1), concrete eisen voor schoolgebouwen op te nemen in een checklist. De projectleider kan de ontwerpen in verschillende fases van het bouwplanproces toetsen aan deze checklist. De gemeente is hierdoor beter in staat op projectniveau te sturen op de doelen van de Masterplannen.

Continuïteit van de uitvoering

Om de continuïteit van de uitvoering van de Masterplannen te waarborgen is het belangrijk om te investeren in het behouden van de opgebouwde deskundigheid en ervaring en om te investeren in voldoende capaciteit voor de afdeling Maatschappelijk Vastgoed.

4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk behandelen wij de informatievoorziening aan de raad. We gaan in op de mate waarin het college er in slaagt de raad zodanig te informeren dat hij zijn kaderstellende en controlerende rol goed uit kan voeren. De conclusie en aanbeveling over de informatievoorziening aan de raad hebben zowel betrekking op het Masterplan VO als het Masterplan PO & (V)SO.

4.2 CONCLUSIE OVER DE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Conclusie 4 Informatievoorziening aan de raad

Het college van B&W beperkt zich in de rapportages aan de raad over de uitvoering van de Masterplannen tot voortgangsinformatie over de onderwijshuisvestingsprojecten. Het college van B&W koppelt in de voortgangsrapportages onvoldoende terug naar de doelstellingen van de Masterplannen. Dit belemmert een adequate kaderstelling en controle door de raad. Voor de complexe projecten (met een gebiedsontwikkeling en/of in een samenwerkingsverband met een derde) voldoet de informatievoorziening via de voortgangsrapportages helemaal niet. De raad wordt over de complexe projecten te beperkt geïnformeerd om zijn kaderstellende rol in te vullen.

TOELICHTING

In de informatie voor de gemeenteraad (de voortgangsrapportages) komen in onvoldoende mate de doelen uit de Masterplannen aan bod. De voortgangsrapportages bieden geen informatie over de mate waarin met het uitvoeren van de voorzieningenplanning de doelen voor schoolgebouwen, het schoolgebouwenbestand en het onderwijs worden behaald. Voor de raad zijn beide Masterplannen verengd tot huisvestingsprogramma's, terwijl de Masterplannen als integrale programma's zijn opgezet. Gedurende de uitvoering van de voorzieningenplanning zijn de doelstellingen die betrekking hebben op met name het Utrechtse voortgezet onderwijs voor de gemeenteraad op de achtergrond geraakt.

Over de realisatie van projecten, vertragingen en knelpunten krijgt de raad wel voldoende informatie. De raad ontvangt bij iedere voortgangsrapportage een actualisatie van het budget en de planning. Informatie over de realisatie van geplande investeringen (gerealiseerde uitgaven) ontbreekt. De relatie tussen de reserveringen in

een voortgangsrapportage en het budget voor onderwijshuisvesting in de programmabegroting wordt onvoldoende toegelicht.

Wij constateren dat de informatievoorziening over de planvorming van complexe projecten onvoldoende is. Met complexe projecten bedoelen wij de projecten waar sprake is van gebiedsontwikkeling en/of een samenwerkingsverband met een derde, bijvoorbeeld een woningcorporatie. Ook complexe projecten worden alleen in de voortgangsrapportages behandeld, maar te summier voor de raad om zijn kaderstellende rol naar behoren in te vullen. Een recent voorbeeld is het Gerrit Rietveld College: de raad is oppervlakkig over de planvorming geïnformeerd in de voortgangsrapportages. Pas bij de planologische procedure (grondexploitatie) is, op aangeven van de raad, alsnog over het bouwplan en de (financiële) samenwerkingsconstructie gesproken met het college. De raad wordt bij complexe projecten in een te laat stadium van het bouwplanproces geconsulteerd.

4.3 AANBEVELING OVER DE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Aanbeveling 4 Informatievoorziening aan de raad

Verbeter de informatievoorziening aan de raad over het onderwijshuisvestingsbeleid, door de doelen van de Masterplannen centraal te stellen in de voortgangsrapportages en de financiën beter inzichtelijk te maken. Behandel de complexe onderwijshuisvestingsprojecten afzonderlijk en in een eerder stadium, in de fase van de planontwikkeling.

TOELICHTING

In ons onderzoek constateren wij dat de informatievoorziening aan de raad niet voldoende is voor de raad om vast te kunnen stellen of doelen zijn behaald en of bijsturing van het onderwijshuisvestingsbeleid nodig is. Het college informeert de raad over de voortgang van de uitvoering van de Masterplannen in de programmabegroting- en verantwoording en in de jaarlijkse voortgangsrapportages, maar koppelt niet terug naar de gestelde doelen. Door de reguliere planning- en controlcyclus en de voortgangsrapportages inhoudelijk beter op elkaar af te stemmen beschikt de raad over relevante informatie om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Het college moet in de programmabegroting- en verantwoording de raad informeren over de uitvoering van de projecten in relatie tot de gestelde doelen. Ook moeten deze documenten informatie bevatten over de gereserveerde en gerealiseerde budgetten en de voorgenomen en behaalde planning.

Het college informeert de raad over de Masterplannen VO en PO & (V)SO via de commissie Mens en Samenleving. Alleen de projecten waarbij een besluit over de planologische procedure nodig is, worden individueel behandeld in de commissie Stad

en Ruimte. Bij de bespreking van complexe projecten in de commissie Stad en Ruimte gaan raadsleden alsnog uitgebreid in op deze projecten, terwijl het college al veel stappen heeft gezet in de voorbereiding van het project (bijvoorbeeld het plan voor het Gerrit Rietveld College). In de toekomst zullen er meer onderwijshuisvestingsprojecten zijn waarbij gemeente en schoolbesturen samenwerken met externe partners, om projecten financieel rond te krijgen. De kinderclusters in Overvecht zijn hier een voorbeeld van.¹⁸ Wij bevelen aan om de raad (de commissie Mens en Samenleving) eerder te informeren over de complexe projecten. De inhoudelijke doelstellingen, de financiering, de planning en de risicoanalyse- en maatregelen zouden dan in ieder geval aan bod moeten komen. Daarnaast moeten de informatie over de complexe projecten, net als nu het geval is, onderdeel uit maken van de jaarlijkse voortgangsrapportage.

Met betrekking tot het project Gerrit Rietveld College adviseren wij de raad toezicht te houden op het risicomanagement van de gemeente en de afdekking van de risico's in bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst tussen de partners.¹⁹

¹⁸ Zie de casus Kindercluster Teun de Jager in deel II Onderzoeksrapport, bijlage 1.

¹⁹ Zie de casus Gerrit Rietveld College in Deel II Onderzoeksrapport, bijlage 1.

5 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Dit omvangrijke onderzoek heeft een lange periode in beslag genomen. Wij spreken onze waardering uit voor het methodisch consequent opgezette en uitgewerkte onderzoek, waarbij zeer veel facetten van de Masterplannen door u en uw team onder de loep zijn genomen. Al dat werk heeft als resultaat dat we uw conclusies in hoofdlijnen kunnen onderschrijven en een flink aantal constructieve, bruikbare en toepasbare aanbevelingen, ter harte zullen nemen. Deze zullen worden onderzocht, uitgewerkt en zo mogelijk ook uitgevoerd. Om zorgvuldig op uw conclusies en aanbevelingen in te gaan volgt het college hieronder uw indeling van het hoofdrapport.

Vooraf hecht het college eraan om tegen de achtergrond van het onderzoek van de Rekenkamer nog eens duidelijk te stellen dat de opgave in de Onderwijshuisvesting met diverse masterplannen hoge prioriteit heeft. Zowel college als de gemeenteraad volgen de ontwikkelingen al jarenlang met grote aandacht op de voet en zullen niet nalaten verbeteringen aan te brengen waar dat in uitvoering nog mogelijk is.

We realiseren ons wel dat van meet af aan de ambities hoog zijn geweest zonder exact te weten hoe "hoog de lat werd gelegd". Dat werd duidelijk toen eenmaal gestart werd en nog niet geput kon worden uit eerdere ervaringen met een dergelijk grootschalige stedelijke opgave in de onderwijshuisvesting.

Uit een eerdere evaluatie in opdracht van de Commissie Mens en Samenleving (2009) bleek dat een uitvoeringsstrategie nuttig zou zijn geweest; quick wins, snel en eenvoudig ervaring opdoen en daarna de meer complexe opgaven had een betere start geweest en een beter inzicht in de opgave geleverd. Bij vaststelling van de Masterplannen en de uitvoeringsplanning is urgentie van de verbetering van de huisvestingssituatie doorslaggevend geweest.

Deze en andere ervaringen hebben ook tussentijds aanleiding gegeven om de organisatie en werkwijze aan te passen, de Versnellingsopgave in te zetten voor 2010 en 2011 en een Task Force voor het VMBO uit te voeren. Ondanks dat de achterstallige huisvestingssituatie de meest prominente aanleiding was voor een grootscheepse aanpak middels masterplannen is dit wellicht mede door andere bredere doelstellingen binnen de onderwijssector onvoldoende benadrukt. Er zijn koppelingen gelegd met flankerend beleid waarover juist vanuit de Utrechtse Onderwijsagenda veel aandacht voor is. Wij erkennen dat deze koppeling van verschillende doelstellingen voor een goede en zuivere effectmeting van de uitvoering van de masterplannen niet adequaat is. Dit zal in de toekomst bij het opstellen van nieuwe programma's dan ook meer aandacht krijgen.

Daarnaast zijn extra ambities toegevoegd (combinaties met BSO, Binnenklimaat, pilots met corporaties) en extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor geconstateerde tekorten (MFA's, Binnenklimaat en het tekort dat van oorsprong op het masterplan voor PO en (V)SO zat) en zijn nieuwe projecten in de looptijd van de Masterplannen toegevoegd. Dit college is van mening dat in bovengenoemde context

en op basis van aanbevolen verbeteringen intussen veel is geleerd en bijgestuurd. Met de schoolbesturen boeken we momenteel goede resultaten boeken in de uitvoering van de geprogrammeerde projecten en we staan met hen aan de vooravond de enorme (bouw)productie die met de masterplannen zijn gemoeid. Dat vooraf gesteld reageren wij nu op de conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek.

CONCLUSIES OVER DE DOELEN EN DE BEHAALDE RESULTATEN

Conclusie 1 Doelen

De Rekenkamer stelt dat de meeste doelen van de Masterplannen VO en PO & (V)SO onvoldoende concreet zijn uitgewerkt in indicatoren met streefwaarden, waardoor de gemeente onvoldoende kan controleren of zij de doelen bereikt. Bovendien heeft de gemeente zich verbonden aan doelen, zoals 'kwalitatief goed onderwijs' en 'keren van de witte vlucht', waarop zij relatief weinig invloed heeft met het middel onderwijshuisvesting. De Rekenkamer stelt dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente op deze terreinen vooraf onvoldoende zijn ingeschat en daardoor mogelijk onvoldoende benut.

Het college kan zich vinden in de conclusie van de Rekenkamer. Tegelijkertijd ziet ze de verbinding met de Utrechtse Onderwijsagenda waar via flankerend beleid op dergelijke doelen wordt ingezet en deze worden nagestreefd. Met de huidige kennis en bevindingen uit het Rekenkameronderzoek constateren we dat een aantal onderwijsdoelen niet zonder meer thuis horen in de masterplannen en niet een op een gekoppeld hadden mogen/kunnen worden aan de specifieke huisvestingsmaatregelen (voorzieningen). Het is immers inderdaad niet duidelijk welke bijdrage daarvan verwacht mag worden via (de verbetering van) huisvesting.

In het vervolg zullen doelstellingen en maatregelen met elkaar in verband worden gebracht zodat geen verkeerde verwachting wordt gewekt over de bijdrage van de maatregelen aan het bereiken van die doelstellingen. Daarin moet ook duidelijk zijn in welke mate de gemeente direct kan sturen op de doelstelling dan wel indirect via derden daarvoor afhankelijk is. Voor een aantal doelstellingen is dat alsnog redelijk eenvoudig toe te passen en zal in het vervolg op worden gerapporteerd. Voor andere doelstellingen wordt nader onderzocht welke alsnog zijn te uit te werken en concretiseren. Het resultaat daarvan zal worden toegelicht en onderbouwd in de Voortgangsrapportage van 2011.

Conclusie 2 Resultaten

De Rekenkamer stelt dat een belangrijke doelstelling van het Masterplan VO niet is gehaald: 'het keren van de witte vlucht'. Van de meeste maatschappelijke doelen weten we niet of ze gehaald zijn, omdat deze onvoldoende controleerbaar zijn geformuleerd en informatie ontbreekt.

Veertien van de zestien onderwijshuisvestingsprojecten uit het Masterplan VO zijn uitgevoerd. De gebouwen zijn vernieuwd, aangepast of opgeknapt. Omdat het beoogde kwaliteitsniveau niet is vastgesteld kunnen wij geen uitspraken doen over het bereiken van de doelen. Tien van de zestien projecten zijn anders uitgevoerd dan in het Masterplan was omschreven.

De planning van het Masterplan VO is niet gehaald (uitloop 3 jaar) en het totale budget is ten opzichte van dat bij de start met 48% (EUR 30,9 miljoen) opgehoogd. Van het Masterplan PO & (V)SO zijn nog nauwelijks resultaten zichtbaar. De uitvoering van het Masterplan PO & (V)SO heeft flinke vertraging opgelopen. Het totale budget van het Masterplan is sinds aanvang opgehoogd met 75% (EUR 92,5 miljoen).

Het college onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat het resultaat zich moeilijk laat beoordelen wanneer de doelstellingen niet of onvoldoende zijn geconcretiseerd in streefwaarden en indicatoren.

Overigens is de wijze waarop het resultaat door de Rekenkamer nu wordt omschreven beperkt tot de feitelijkheden. De omstandigheden die daartoe hebben geleid zijn weggelaten. Het college hecht eraan erop te wijzen dat de veranderingen/bijstellingen in alle Voortgangsrapportages steeds zorgvuldig zijn/worden gepresenteerd en onderbouwd. Daarmee is ook de gemeenteraad deelgenoot geweest van het verloop en gewijzigde omstandigheden die noopten tot aanpassingen.

Dit geldt ook in het bijzonder voor de opgehoogde financiële kaders voor de Masterplannen; waarbij onderschatting een argument was maar zeer zeker ook de toevoeging van nieuwe opgaven (uitbreiding aantal projecten, extra ambities zoals binnenmilieu, bso etc.)

Zoals ook bij de eerste conclusie is aangegeven zullen sommige resultaten goed in verband gebracht kunnen worden met een (enkele) doelstelling(en). Waar dit het geval is zal in het vervolg op worden gerapporteerd. Het resultaat daarvan zal worden toegelicht en onderbouwd in de Voortgangsrapportage van 2011.

AANBEVELING OVER DE DOELEN

De rekenkamer heeft 2 aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot concretisering van doelen en het hanteren van een instrumentarium dat de gemeente in staat stelt de staat en stand van het Utrechtse schoolgebouwenbestand goed en steeds actueel in beeld te houden.

Aanbeveling 1 Doelen

Werk de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid uit in sturende en controleerbare indicatoren, streefwaarden en concrete normen voor schoolgebouwen en verhelder de gemeentelijke rol (de beïnvloedingsmogelijkheden) met betrekking tot de doelstellingen die gericht zijn op het Utrechtse primair en voortgezet onderwijs. Beide aanbevelingen wil het college overnemen, zoals ook in reactie op de conclusie al is aangegeven.

Een aantal doelstellingen kan redelijk eenvoudig worden geconcretiseerd en op worden gerapporteerd. Voor andere doelstellingen wordt nader onderzocht welke alsnog zijn te uit te werken en concretiseren. Het resultaat daarvan zal worden toegelicht en onderbouwd in de Voortgangsrapportage van 2011.

Aanbeveling 2 Onderwijshuisvestingsbeleid nà afronding Masterplannen

Maak de meerjarenplanning van de Masterplannen tot de reguliere systematiek om de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting invulling te geven. Zo kan de gemeente de middelen doelmatig inzetten en het opnieuw ontstaan van achterstallig onderhoud voorkomen. Houd daarvoor als gemeente zicht op de onderhoudsstaat, functionaliteit en capaciteit van het Utrechtse schoolgebouwenbestand.

Na de voltooiing van beide Masterplannen zal een meerjarenonderhoudsplanning er voor kunnen zorgen dat achterstallige onderhoudssituaties in een dergelijke omvang zoals bij het huidige Masterplan niet meer noodzakelijk is. Bovendien is het een adequaat instrument dat de gemeente een goed beeld van het schoolgebouwenbestand geeft en de relatie met de investeringsbehoefte kan leggen.

Wij willen laten onderzoeken welke consequenties dit heeft om een systematische meerjarenonderhoudsplanning voor het gehele Utrechtse schoolgebouwenbestand op te zetten (opname in het zogenaamde G4net, verplichting voor de schoolbesturen om een meerjarenonderhoudsplan op te stellen en aan de gemeente te verstrekken, opname in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs.) Daarnaast zullen we bruikbare voorbeelden binnen de gemeente onderzoeken en nagaan of de aansluiting daarmee gevonden kan worden. Ook hierover wordt de raad geïnformeerd via de Voortgangsrapportage 2011.

CONCLUSIE OVER BELEMMERINGEN VOOR DE REALISATIE VAN DE DOELEN

Conclusie 3 Belemmeringen voor de realisatie van de doelen

De Rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat de realisatie van de doelen van de Masterplannen is belemmerd door de onvoldoende voorbereiding (probleemanalyse) van de Masterplannen, de onrealistische uitgangspunten voor de financiering en de onvoldoende doelgerichte uitvoering van onderwijshuisvestingsprojecten. Daarnaast zijn er belemmeringen voor doelrealisatie waarop de gemeente minder invloed heeft, maar waarmee zij beter rekening moet houden (risicomanagement).

De Rekenkamer zet de problematiek van de externe factoren uiteen die als belemmerend worden aangemerkt voor de realisatie van de (doelen van de) Masterplannen. Daarin herkent het college zich en heeft dit ook steeds verwoord in de Voortgangsrapportages.

Wat opvalt is dat in de conclusies geen relatie wordt gelegd met de omvang van de opgave in de masterplannen in een relatief beperkte periode en de extra expertise en benodigde capaciteit die dit vergt bij zowel schoolbesturen als bij de gemeente.

Onze reactie op de conclusies over de tekortkomingen in de uitvoering hebben we eveneens ingedeeld in:

a2) Onvoldoende voorbereiding (een gebrekkige probleemanalyse).

Het college is van mening dat wel degelijk de kennis en ervaring bij het opstellen van het masterplan VO is meegenomen bij het masterplan voor PO en (V)SO.

De Rekenkamer stelt dat niet expliciet lessen zijn getrokken. Dat laatste had wellicht met oog op de huidige conclusies beter geweest. Gelukkig is een tussentijdse evaluatie op het Masterplan wel uitgevoerd en heeft dit mede als resultaat dat de versnellingsaanpak is ingezet en werkwijzen zijn aangepast.

De conclusie van de Rekenkamer dat een meer gedegen probleemanalyse voor een betere onderbouwing en formulering van doelen had gezorgd, deelt het college in principe. Voor vervolgopgaven zal zij zich dit ook voorhouden en nastreven. Ook bij de totstandkoming van de Masterplannen had, voorafgaand aan de uitvoering na de besluitvorming, daar nog een slag in gemaakt moeten worden. De realiteit is echter ook dat (bestuurlijke) druk ontstaat om snel met de uitvoering te beginnen, nadat er al zolang en zo uitvoerig is gesproken, overlegd en geschreven. Vaak is geen van de betrokken partijen meer geïnteresseerd om langer te onderzoeken en is resultaat hetgeen dat telt. Zonder resultaat kan ook een momentum verloren gaan waarin alle geesten rijp zijn om gezamenlijk aan iets te beginnen.

En daarnaast blijven nieuwe ontwikkelingen van invloed op de opgave van de Masterplannen, zodat de inventarisatiefase eigenlijk nooit afgesloten kan worden (bijvoorbeeld verbetering van het binnenklimaat dat later onderdeel van de Masterplannen is geworden). Tenslotte is tussentijdse bijstelling op diverse onderdelen noodzakelijk gebleken en steeds in de voortgangsrapportages onderbouwd. Een dergelijke omvangrijke opgave, waar ook nieuwe elementen in de looptijd kunnen en moeten worden toegevoegd, vergt nu eenmaal flexibiliteit (van alle GOTIK-elementen) in een dergelijke uitvoeringsprogramma.

De Rekenkamer stelt ook dat de onderbouwing van de doelen gericht op het onderwijs in de Masterplannen gebreken kent. Een belangrijke doelstelling in het Masterplan VO is 'versterking van het VMBO-onderwijs' (prioriteit 1). In 2002 is de bestaande problematiek van het VMBO onvoldoende in beeld gebracht. In 2008, na zes jaar looptijd van het Masterplan VO, is de analyse door de Taskforce Utrechts VMBO wel uitgevoerd. De gemeente en de schoolbesturen hebben daardoor beter zicht gekregen op de aard en omvang van de problemen in het Utrechtse VMBO. Over dit specifieke voorbeeld is het college van mening dat de problematiek in het VMBO in 2002 heel anders was dan in 2008; minder VMBO-adviezen door de basisscholen heeft in het algemeen geleid tot minder vraag naar VMBO-plaatsen. Het heeft ons wel geleerd dat het altijd noodzakelijk is om doelen scherp tegen het licht te houden en indien nodig te herijken.

b2) Een financieringsystematiek die is gebaseerd op onrealistische uitgangspunten.

Ook deze conclusie delen wij met de Rekenkamer. Dat is ook een belangrijke reden geweest voor het toevoegen van extra investeringsvolume. Hierin ligt de oorzaak voor een belangrijk deel in de te hanteren normbedragen. Een gedefinieerde kwaliteitsstandaard voor schoolgebouwen lost de spanning tussen beschikbare (norm)budgetten en kwaliteit niet op en bovendien zijn er al vele genormeerde standaarden waar een schoolgebouw aan moet voldoen. De spanning tussen opgave, kwaliteit en financiële middelen gaat zich weer volop voordoen wanneer de conjunctuur weer aantrekt en dit zichtbare resultaten in de aanbestedingen geeft.

Een suggestie die het college hierin zou willen doen is dat meer transparantie in de budgetten vanuit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting naar betrokken partijen duidelijkheid en begrip verschaft. Hieruit zal blijken dat gemeente Utrecht, meer dan ze vanuit rijkszijde voor onderwijshuisvesting ontvangt, hieraan uitgeeft. Dit is te verklaren vanuit het inlopen van een achterstandssituatie en het ambitie- en kwaliteitsniveau in deze gemeente.

De Rekenkamer heeft ook conclusies getrokken over een onvoldoende doelgerichte uitvoering. We trekken ons die conclusies aan, vanuit de wetenschap dat de gemeente slechts in beperkte mate sturend kan zijn in de uitvoering van de Masterplannen; schoolbesturen zijn immers zelf bouwheer en verantwoordelijk voor het realiseren van hun voorzieningen. De gemeente kan hierin gunstige condities en voorwaarden creëren. Binnen die ruimten interpreteren we dan ook de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van:

- c2) Een gebrekkig risicomanagement.
- d2) Geen adequate sturing door de gemeente op projectniveau.
- e2) Onvoldoende continuïteit van de uitvoering.

c2) Risicomanagement

De conclusie voor het gebrekkige risicomanagement trekken wij ons aan en zullen we extra aandacht aan schenken.

We menen dat veel risico's wel in beeld zijn gebracht, van meet af aan, maar tussentijds onvoldoende en niet snel genoeg is gestuurd op adequate beheersmaatregelen. De omvang/impact van sommige beheersmaatregelen zouden daarentegen zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de masterplanopgave, die eigenlijk net bestuurlijk was bezegeld en met de uitvoering was gestart. Gelukkig is de versnellingsaanpak in dat opzicht een goede bijsturing; met voor de opgave van het masterplan PO en (V)SO in z'n geheel geen negatieve gevolgen.

d2) Sturing door de gemeente

Het college is verheugd te constateren dat de Rekenkamer goede ontwikkelingen ziet in de werkwijze van de gemeente en de sturing die dat oplevert in de uitvoering van de Masterplannen. Dat niet alle projecten daarvan profiteren, heeft te maken met onmogelijkheden om versnelling aan te brengen in sommige projecten.

Eerder gaven we al aan dat waar mogelijk de doelstellingen van de Masterplannen worden geconcretiseerd, en zo nodig in de toetsingsprocedure opgenomen. (Overigens is Forum niet iets dat standaard in bouwontwerpen behoeft te worden getoetst. Forum of Brede School heeft betrekking op de activiteiten die vanuit het onderwijs en eventuele andere partners worden aangeboden. Forum is daarmee niet hetzelfde als een multifunctionele accommodatie/voorziening).

e2) Continuïteit van de uitvoering

Van deze conclusies nemen wij goede nota en kennis van. Vooral voor het vervolg van een goede uitvoering van met name het Masterplan PO en (V)SO is dit in elk geval voor de komende 3 jaren van groot belang.

Aanbeveling 3 Organisatie van de uitvoering

Verbeter de organisatie van de uitvoering verder door:

- ◆ realistische normbedragen voor de financiering van onderwijshuisvestingsprojecten te hanteren;
- ◆ risicomanagement op projectniveau toe te passen;
- ◆ de sturing op projectniveau meer doelgericht te maken en
- ◆ de continuïteit van de uitvoering door de ambtelijke organisatie te verbeteren.

Bij voortdurende is de organisatie in verandering met als doel om zich te verbeteren.

Daarom nemen wij de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte en zullen we:

- ◆ de financiële consequenties in beeld brengen van de betekenis van wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid te verdisconteren in de normbedragen, evenals de correctie voor marktprijzen; Dit resultaat zal aan de raad worden voorgelegd;
- ◆ onderzoeken op welke wijze het hanteren van referentieprojecten en het BouwkostenKompas hierin houvast kan geven voor realistische financiering van onderwijsprojecten;
- ◆ voor de Masterplannen het risicomanagement voor onderwijshuisvesting en op projectniveau bij de afdeling Maatschappelijk Vastgoed te ontwikkelen en implementeren. Hiertoe zullen o.a. diverse medewerkers op korte termijn een in-company-training voor volgen;
- ◆ bruikbare voorbeelden van goed risicomanagement binnen de gemeente betrekken;
- ◆ de verbeterde werkwijze vanuit de versnellingsaanpak doorzetten voor de resterende opgave van het Masterplan PO en (V)SO;
- ◆ de doelstellingen zoveel mogelijk concretiseren en in de reguliere checklisten opnemen;
- ◆ de continuïteit van de uitvoering van de Masterplannen waarborgen door te investeren in het behouden van de opgebouwde deskundigheid en ervaring en in voldoende capaciteit voor de afdeling Maatschappelijk Vastgoed. Dit betekent evenwel voor dit doel een selectieve opheffing van de vacaturestop en het kunnen omzetten van externe inhuur naar vaste krachten;

- ◆ eventuele kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van bovenstaande onderzoeken en het uitvoeren van aanbevelingen zullen wij verantwoorden in de Voortgangsrapportage van 2011.

Conclusie 4 Informatievoorziening aan de raad

De Rekenkamer stelt dat de rapportages aan de raad over de uitvoering van de Masterplannen zich beperken tot voortgangsinformatie over de onderwijshuisvestingsprojecten. Het college van B&W koppelt in de voortgangsrapportages onvoldoende terug naar de doelstellingen van de Masterplannen. Dit belemmert een adequate kaderstelling en controle door de raad. Voor de complexe projecten (met een gebiedsontwikkeling en/of in een samenwerkingsverband met een derde) voldoet de informatievoorziening via de voortgangsrapportages helemaal niet. De raad wordt over de complexe projecten te beperkt geïnformeerd om zijn kaderstellende rol in te vullen.

Aanbeveling 4 Informatievoorziening aan de raad

Verbeter de informatievoorziening aan de raad over het onderwijshuisvestingsbeleid, door de doelen van de Masterplannen centraal te stellen in de voortgangsrapportages en de financiën beter inzichtelijk te maken. Behandel de complexe onderwijshuisvestingsprojecten afzonderlijk en in een eerder stadium, in de fase van de planontwikkeling

Wij zullen de rapportages zo veel mogelijk in verband brengen met de doelstellingen zoals die in de Masterplannen zijn opgenomen. In hoeverre dat ook mogelijk is zal worden onderzocht, uitgewerkt en in de Voortgangsrapportage van 2011 worden verantwoord;

Voor complexe projecten met gebiedsontwikkelingen en derden is altijd in het stadium van planontwikkeling een discussie met de raad. De ervaring met het Gerrit Rietveldcollege in de commissie, geeft ons de overtuiging dat in een heel vroeg stadium van planontwikkeling al een principiële discussie wenselijk is met de raad. Dit zullen wij ook voortaan doen; zoals intussen ook is gebleken bij de kinderclusters Overvecht.

Wij zullen met betrekking tot het project Gerrit Rietveld College de raad optimaal in de gelegenheid stellen toezicht te houden op het risicomanagement van de gemeente en de afdekking van de risico's in bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst tussen de partners.

Tenslotte hebben wij begrepen dat uw Rekenkamer de ontwikkelingen bij de uitvoering van de Masterplannen de komende jaren zult volgen en wij zullen u daarbij volop in de gelegenheid stellen dit te doen.

Met dank voor uw werk geven wij zo veel mogelijke uitvoering aan de verbeteringen van de uitvoering van deze Masterplannen.

Burgemeester en wethouders van Utrecht, 15 maart 2011

6 NAWOORD VAN DE REKENKAMER

Wij danken het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op ons rapport. Wij zijn positief over de reactie van het college. Het college doet diverse toezeggingen die in lijn liggen met onze aanbevelingen:

- a) Het college zal een aantal doelstelling van de Masterplannen concretiseren en over deze doelstellingen verantwoording afleggen in de voortgangsrapportage van 2011. Van andere doelstellingen zal het college nagaan hoe het deze kan concretiseren. De geconcretiseerde doelstellingen zal het college in de checklists voor planontwikkeling en -toetsing opnemen.
- b) Het college wil onderzoeken wat de gevolgen zijn van een systematische meerjarenonderhoudsplanung voor het gehele Utrechtse schoolgebouwenbestand. Hierover wordt de raad geïnformeerd in de voortgangsrapportage van 2011.
- c) Het college zegt toe een meer gedegen probleemanalyse na te streven bij vervolggaven.
- d) Het college zal voor de raad de gevolgen in beeld brengen van een meer realistische financiering van onderwijshuisvestingsprojecten.
- e) Het college zal het risicomanagement ontwikkelen en implementeren op programma- en projectniveau.
- f) Het college zal de verbeterde werkwijze van de versnellingsaanpak doorzetten.
- g) Het college zal investeren in behoud van ervaring en deskundigheid en voldoende capaciteit voor de uitvoering.
- h) Het college zal bij complexe projecten in een heel vroeg stadium van planontwikkeling met de raad de principiële discussie aangaan.

Het college zegt toe in de Voortgangsrapportage 2011 te rapporteren over de verbeteringen die zijn doorgevoerd in het onderwijshuisvestingsbeleid. Wij adviseren de raad om het college te verzoeken in ieder geval de uitwerking van doelen van de Masterplannen in concrete en sturende indicatoren en streefwaarden al in de Programmabegroting 2012 zichtbaar te maken en hiermee niet te wachten tot de Voortgangsrapportage 2011.

Tot slot maken wij een opmerking over de rol van de gemeenteraad. Met de decentralisatie van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting (en opname van het rijksbudget in het gemeentefonds) staat de gemeenteraad aan het roer wat betreft het bepalen en verdelen van het budget. Hij heeft het budgetrecht in dezen. De steeds terugkerende verwijzing naar een 'fictief budget' (het geïndexeerde bedrag dat in 1997 door het rijk is overgeheveld naar het gemeentefonds) verdoezelt die verantwoordelijkheid van de raad. De Rekenkamer is van mening dat de raad de ambities moet formuleren (het kwaliteitsniveau van het scholenbestand waarover hij de zorgplicht heeft) en het budget daarvoor moet bepalen, in een meerjarenperspectief.

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.