

Onderwijshuisvesting in Zeeburg

november 2007

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



Onderwijshuisvesting in Zeeburg

November 2007



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Voorwoord

Elke gemeente en ook elk stadsdeel dient kinderen een passende school aan te bieden. Hoewel het initiatief voor een nieuwe school bij het schoolbestuur ligt, is het stadsdeel verantwoordelijk voor het aanbieden van een geschikt schoolgebouw. Aangezien stadsdeel Zeeburg sterk groeit, van 39.707 inwoners eind 2002 via 46.700 eind 2006 naar circa 90.000 in de toekomst, is er ook een grote behoefte aan nieuwe schoolgebouwen. Het stadsdeel dient deze gebouwen voor te financieren en ontvangt daarvoor, achteraf, geld uit het stadsdeelfonds.

De stadsdeelraad van Zeeburg is de laatste twee jaar geconfronteerd met onverwacht hoge uitgaven voor onderwijshuisvesting. Door de steeds verder stijgende uitgaven voor de huisvesting van scholen komen de andere ambities van het stadsdeel in de verdrinking. Reden voor de stadsdeelraad om de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam te vragen een onderzoek te doen naar de onderwijshuisvesting in stadsdeel Zeeburg. De rekenkamer heeft positief op dit verzoek gereageerd.

De rekenkamer heeft onderzocht of stadsdeel Zeeburg het beleid voor onderwijshuisvesting doelmatig en doeltreffend uitvoert. Onderzocht zijn mogelijke oorzaken binnen en buiten het stadsdeel die van invloed zijn op de hoogte van de uitgaven voor onderwijshuisvesting. Het onderzoek is primair gebaseerd op gegevens van stadsdeel Zeeburg en gesprekken daarover met direct betrokkenen binnen het stadsdeel. De gegevens voor het onderzoek zijn verzameld in de periode van juni tot en met september 2007.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van diverse personen binnen en buiten stadsdeel Zeeburg. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

De rekenkamer is bij de uitvoering van dit onderzoek ondersteund door onderzoekers van Research voor Beleid en IOO. De rekenkamer dankt hen voor de prettige samenwerking. Het rapport is geschreven door mw. drs. S.C.M. Berdowski en dhr. drs. M.S. Roest (projectleider).

dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 Onderzoeksvragen en normen	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	11
1.3 Doelstelling en afbakening	12
1.4 Onderzoeksvragen	12
1.5 Normenkader	14
1.6 Uitvoering van het onderzoek	15
1.7 Leeswijzer	16
2 Het beleid voor onderwijshuisvesting	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Normen	17
2.3 Achtergrond van het decentrale onderwijshuisvestingsbeleid	17
2.4 Wettelijke en gemeentelijke kaders	18
2.5 Doelen van het stadsdeel Zeeburg	21
2.6 Conclusie beleid voor onderwijshuisvesting	25
3 De effectiviteit van het beleid	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Normen	29
3.3 Bevindingen	29
3.4 Conclusie effectiviteit van het beleid	35
4 Systeem van planning en control	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Normen	37
4.3 Uitvoeren verordening onderwijshuisvesting	37
4.4 Het plannen van de benodigde ruimte	39
4.5 Het plannen van het benodigde onderhoud	43
4.6 De begrotingscyclus	44
4.7 Informatievoorziening aan de stadsdeelraad	45
4.8 Conclusie systeem van planning en control	46
5 Doelmatigheid van het beleid	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Normen	49
5.3 Begrote en gerealiseerde kosten	49
5.4 Kredieten	51

5.5	Zeeburg vergeleken	52
5.6	Conclusie doelmatigheid van het beleid	54
6	Conclusies en aanbevelingen	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Conclusies	57
6.3	Aanbevelingen	61
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	65
7.1	Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Zeeburg	65
7.2	Nawaord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam	74
	Bijlage 1 – Onderzoeksvragen stadsdeelraad Zeeburg	77
	Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen	79

Samenvatting

Naar aanleiding van een verzoek van de stadsdeelraad van Zeeburg heeft de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam onderzoek verricht naar de onderwijshuisvesting in het stadsdeel Zeeburg. Aanleiding voor het verzoek van de raad was een aantal onverwachte overschrijdingen op het budget voor onderwijshuisvesting. De rekenkamer heeft mede op basis van de vragen van de stadsdeelraad de volgende centrale vraag geformuleerd.

In hoeverre is het beleid voor onderwijshuisvesting van het stadsdeel Zeeburg en de uitvoering daarvan doelmatig en doeltreffend?

Effectiviteit

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat er in Zeeburg geen evenwicht is tussen vraag naar en aanbod van schoollokalen. Het aanbod is in Zeeburg 32% hoger dan de vraag, wat in 2007 leidt tot een leegstand van 20% van de 257 lokalen. Een deel van het te grote aanbod is nodig om het groeiende aantal leerlingen op IJburg op te kunnen vangen. In het Oostelijk Havengebied en in de Indische Buurt is sprake van, onnodige, leegstand van 33 lokalen. Het te grote aanbod van lokalen zal op basis van de leerlingprognoses zeker tot in 2010 voortduren.

In kwalitatieve zin zijn de nieuw gebouwde scholen in Zeeburg functioneel en bouwtechnisch uitstekend. Uitzondering hierop is het Oostelijke Havengebied waar de kwaliteit van het aanbod achterblijft bij de norm. Dit hangt samen met ruimtelijke planningsfouten van het stadsdeel, waardoor veel tijdelijke voorzieningen nodig zijn. De kwaliteit hiervan is aanzienlijk lager dan van nieuwe permanente scholen. Doordat er vooraf onvoldoende rekening is gehouden met onderwijsvoorzieningen, blijft de inpassing van permanente voorzieningen in het gebied langdurig problematisch. In vergelijking met IJburg wordt de problematiek rond tijdelijke voorzieningen in het Oostelijk Havengebied traag opgelost. Hierdoor zal de kwaliteit van het voorzieningenniveau op IJburg eerder op orde zijn dan in het Oostelijk Havengebied.

De leegstand en het grote aantal tijdelijke lokalen is het resultaat van onvoldoende planmatig handelen van het stadsdeel. Het stadsdeel was te veel gericht op de jaarlijkse cycli rond de verordening voor onderwijshuisvesting, terwijl het opbouwkarakter van het stadsdeel een veel sterkere lange termijn oriëntatie vraagt. De focus bij het bestuur in Zeeburg was tot nu toe eerder reactief dan proactief. Beleidsmatig is met de nota onderwijshuisvesting van oktober 2006 al een verbetering ingezet. Maar ook in het financiële beleid is nog een omslag nodig naar het goed anticiperen op de financiële consequenties van diverse toekomstscenario's.

Beleid

De rekenkamer stelt vast dat het stadsdeel een visie rond onderwijshuisvesting heeft geformuleerd. De vertaling van die beleidsvisie naar concrete beleidsdoelen is echter niet inzichtelijk. Ook zijn de doelen niet voldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.

Het beleid voor onderwijshuisvesting van Zeeburg voldoet aan de wettelijke kaders, dit is geborgd via de gemeentelijke verordening voor onderwijshuisvesting. Daarmee is een goede inbedding in de wettelijke en grootstedelijke kaders gegarandeerd. Tevens blijkt uit de begroting en de jaarrekening dat de spelregels uit de verordening worden nageleefd. Ook is het beleid intern consistent: de verordening, de visie op onderwijshuisvesting van Zeeburg en de begrotingsstukken liggen in het verlengde van elkaar.

Uit de nota onderwijshuisvesting van oktober 2006 leidt de rekenkamer af dat het stadsdeel bezig is met een overgang van activiteitengericht beleid (wat moeten wij doen?) naar meer outputgericht beleid (wat willen wij bereiken?). Deze ontwikkeling beoordeelt de rekenkamer positief.

In de verantwoording aan de stadsdeelraad over de resultaten van het beleid voor onderwijshuisvesting wordt vooral ingegaan op verrichte activiteiten. Hiermee wordt niet duidelijk of met deze activiteiten de achterliggende doelen zijn bereikt.

Systeem van planning en control

De rekenkamer heeft de instrumenten beoordeeld die het stadsdeel inzet om de doelen voor onderwijshuisvesting te realiseren. We concluderen dat het stadsdeel in opzet een passend instrumentarium hanteert. De actualiteit van de meerjarenramingen op de terreinen van onderhoud en investeringen voldoet. Dit zelfde geldt voor het bijstellen en optimaliseren van ramingen en realisaties. De samenhang tussen de ramingen op het terrein van onderwijsvoorzieningen en de begrotingscyclus is echter voor verbetering vatbaar.

De aspecten waarop het systeem van planning en control minder voldoet hebben alle tot gevolg dat in de begroting en rekening uiteindelijk geen volledig, actueel en helder beeld over de onderwijshuisvesting ontstaat. Hierdoor heeft ook de informatievoorziening in het verleden gebreken vertoond, maar er wordt gewerkt aan de verbetering daarvan. Dit past bij de constatering dat het stadsdeel regelmatig heeft aangetoond te kunnen en willen leren van gemaakte fouten in het verleden.

Doelmatigheid

De rekenkamer constateert dat het uitgavenniveau in Zeeburg ruim 30% boven het Amsterdamse gemiddelde en 60% boven het gemiddelde van vergelijkbare groeigemeenten ligt. Het hoge uitgavenpatroon in Zeeburg is het gevolg van:

- Relatief hoge leegstand van lokalen (20%).
- Veel tijdelijke voorzieningen en overloopgebouwen (32% van de lokalen), waarvoor de gemeente relatief veel dient bij te dragen (40% van de kosten per lokaal).
- De aanschaf van een te duur gebouw (De Schijf).
- Het hanteren van een kwaliteitsniveau dat hoger is dan de verordening onderwijshuisvesting voorschrijft.

Uit de onvolledigheid van de kredietenstaat en het geregeld overschrijden van eenmaal toegekende kredieten blijkt dat het stadsdeel onvoldoende greep houdt op de uitgaven. Het stadsdeelbestuur weet immers dat elke overschrijding van kredieten voor schoolgebouwen de komende 60 jaar op de begroting blijft drukken. Van de verstrekte kredieten is in januari 2006 sprake van een budgetoverschrijding van € 1,4 miljoen (4% van de totale uitgaven). Drie kwart van alle overschrijdingen hebben te maken met noodlokalen of overloopgebouwen.

Bij de verantwoording over overschrijdingen hanteert het stadsdeel veelvuldig als argument het verplichtende karakter van de onderwijshuisvestingstaak. Dit ontslaat het stadsdeelbestuur niet van de plicht tot een zorgvuldig beheer van de middelen en het bewaken van de budgettaire kaders.

De gebreken in het beheer van de budgetten hangen samen met een te laat bestuurlijk ingrijpen in een ambtelijke organisatie die in de onderzochte periode 2004-2006 onvoldoende toegerust bleek te zijn op de toegenomen complexiteit van de onderwijshuisvestingstaak. Inmiddels is de ambtelijke organisatie versterkt.

De stadsdeelraad op haar beurt heeft het dagelijks bestuur pas laat beteugeld via het opstellen van richtlijnen voor kredietbeheer. De stadsdeelraad geeft het bestuur bovendien een grote vrijheid (3%) om de vastgestelde kredieten te overschrijden. De rekenkamer concludeert dat de stadsdeelraad het dagelijks bestuur zo te veel de vrije hand heeft gegeven. In andere gemeenten blijkt het heel wel mogelijk binnen de normvergoedingen goede schoolgebouwen neer te zetten. Het hoge huidige kostenniveau en het hoge investeringsniveau voor de komende jaren vragen in de optiek van de rekenkamer dan ook om een stringenter beheersregiem.

Samenvattend stelt de rekenkamer vast dat onverwacht hogere uitgaven dan begroot op een dossier onderwijshuisvesting niet thuis horen. Legitieme redenen voor onverwacht hogere uitgaven zijn vertraging in de bouw of schades door brand of vandalisme. In dit onderzoek constateerden we echter vier andere oorzaken voor hogere uitgaven, oorzaken die te maken met suboptimaal plannen en beheren:

- Er was onvoldoende deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie.
- De financiële administratie was niet op orde.
- Procedures rond het vastleggen en naleven van gemaakte afspraken met derden over huur, verhuur of extra doeluitkeringen zijn niet sluitend.
- Onvoldoende toekomstgericht handelen van het stadsdeel.

De eerste twee problemen pakt het stadsdeel al aan, de laatste twee nog niet.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komt de rekenkamer tot vijf aanbevelingen aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Zeeburg en één aan de stadsdeelraad.

Betere beheersing van de uitgaven voor onderwijshuisvesting

1. DB: Voorkom onverwacht hogere of lagere uitgaven door de ontwikkeling van de lasten voor onderwijshuisvesting beter te plannen en beheren.

2. Raad: Formuleer striktere eisen voor het verstrekken en beheren van kredieten voor onderwijshuisvesting.

Vergroting van de speelruimte voor het stadsdeel

3. DB: Stel samen met schoolbesturen een gezamenlijke visie op voor de onderwijshuisvesting in Zeeburg in de komende 10 jaar en breng deze planmatig tot uitvoering.
4. DB: Vergroot de mogelijkheden van Zeeburg om stadsdeelspecifiek beleid te voeren te vergroten door (samengevat):
 - Bij de centrale stad te pleiten voor een verdeling van de middelen voor onderwijshuisvesting die beter aansluit op de groei van de leerlingenaantallen in Zeeburg.
 - Financiële problemen in Zeeburg die aantoonbaar samenhangen met stedelijke plannings- en prognosefouten te verhalen op de centrale stad.
 - Te pleiten voor meer flexibiliteit in de stedelijke verordening voor onderwijshuisvesting.

Betere informatievoorziening aan de stadsdeelraad

5. DB: Voeg aan de begroting een meerjarenoverzicht toe met de totale kosten voor onderwijshuisvesting.
6. DB: Voeg aan de begroting een overzicht toe over de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van onderwijshuisvesting in het stadsdeel.

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het DB beschouwt het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen als een ondersteuning van de door het stadsdeel ingezette initiatieven. In de brief en de bijlage daarbij plaatst het DB echter wel kanttekeningen bij een deel van de conclusies en een aantal concrete passages in het rapport.

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam dankt het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Zeeburg voor de uitgebreide en constructieve reactie op ons rapport. Veel van de opmerkingen geven een toelichting op het handelen van het stadsdeel en de context waarbinnen dat plaatsvindt. De opmerkingen en kanttekeningen zijn ieder voor zich serieus bezien, maar bevatten in onze optiek geen feiten of overwegingen die tot herziening van onze oordelen, conclusies en aanbevelingen zouden moeten leiden.

Het DB geeft aan dat de aanbevelingen van de rekenkamer veel gelijkenis vertonen met reeds gestarte acties en dat andere gestart zullen worden in samenspraak met de stadsdeelraad. De rekenkamer waardeert de positieve toon van het DB, maar benadrukt dat bij het formuleren van de aanbevelingen al rekening is gehouden met de ingezette acties. De rekenkamer houdt daarom onverkort vast aan de aanbevelingen.

1 Onderzoeksvragen en normen

1.1 Inleiding

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (rekenkamer) heeft onderzoek verricht naar de onderwijshuisvesting in stadsdeel Zeeburg. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en normen, zoals verwoord in de onderzoeksopzet van 14 juni 2007, kort samengevat.

Het hoofdstuk opent met een toelichting op de onderwerpskeuze in paragraaf 1.2. Daarna volgen in paragraaf 1.3 de doelstelling en afbakening van het onderzoek. De onderzoeksvragen en het bijbehorende normenkader zijn in paragraaf 1.4 respectievelijk 1.5 weergegeven. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 1.6 af met een toelichting op de uitvoering van het onderzoek.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In december 2006 is in de stadsdeelraad van Zeeburg een motie aangenomen waarin de rekeningencommissie gevraagd wordt met een voorstel voor een onderzoek naar onderwijshuisvesting. Aanleiding voor deze motie vormde een aantal onverwachte kostenposten die drukken op het budget voor onderwijshuisvesting waardoor de werkelijke kosten aanzienlijk hoger bleken dan eerder werd aangenomen. In het voorjaar van 2007 is in de raad over dit onderzoek gesproken. Het debat in de raad heeft geleid tot een raadsbesluit van 24 april 2007 waarin de vragen zijn geformuleerd die bij de stadsdeelraad leven. De vragen maken duidelijk dat er bij de raad behoefte bestaat aan:

- beter inzicht in de problemen rond onderwijshuisvesting;
- beter inzicht in de mogelijkheden van de stadsdeelraad om deze problemen aan te pakken;
- een oordeel over het handelen van het stadsdeel op dit dossier;
- aanbevelingen voor de toekomst.

Op 4 mei 2007 heeft de stadsdeelraad van Zeeburg de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam verzocht een onderzoek uit te voeren naar onderwijshuisvesting. Op 9 mei 2007 heeft de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam ingestemd met dit verzoek op grond van de volgende motieven:

- Het is een onderzoek naar de doelmatigheid van het handelen van het stadsdeel op een beleidsterrein, waar gezien de omvang van de uitgaven sprake is van risico's. Risico's waarvan de gevolgen voor het stadsdeel over een reeks van jaren merkbaar zullen zijn.
- Het onderzoek heeft politieke actualiteit, omdat burgers duidelijkheid moet worden gegeven over de wijze waarop scholen op dit moment en in de komende jaren (kunnen) worden gehuisvest.

- ‘Waarheidsvinding’ is een aspect van dit onderzoek, omdat de stadsdeelraad een antwoord wil op de vraag waarom in de afgelopen jaren de uitgaven voor onderwijshuisvesting steeds hoger uitvielen dan gepland.

De rekenkamer heeft vervolgens mede op basis van de vragen van de stadsdeelraad de onderzoeksopzet opgesteld.

1.3 Doelstelling en afbakening

Doelstelling

De rekenkamer wil met het onderzoek het door stadsdeel Zeeburg gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting beoordelen. Met het onderzoek en de daarin opgenomen aanbevelingen wil de rekenkamer de stadsdeelraad van Zeeburg ondersteunen in de kaderstellende en controlerende rol bij het beleid voor onderwijshuisvesting.

Afbakening

Het onderzoek richt zich primair op de uitvoering van het beleid voor onderwijshuisvesting in Zeeburg in de periode 2004-2006 met een doorkijk naar de ontwikkelingen in 2007. De aandacht gaat daarbij primair uit naar het functioneren van het stadsdeel (dagelijks bestuur, ambtelijk apparaat, stadsdeelraad).

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen ligt de focus vooral op elementen van het beleid voor onderwijshuisvesting dat gedurende de onderzoeksperiode voor problemen heeft gezorgd.

1.4 Onderzoeksvragen

In de toelichting bij het raadsbesluit van het stadsdeel Zeeburg van 24 april 2007 is een aantal vragen geformuleerd.¹ Een deel van deze vragen is feitelijk van aard (hoe zit het beleid in elkaar?), en een ander deel van de vragen is normatief van aard (verloopt alles naar behoren?).

De rekenkamer heeft hieruit de volgende centrale onderzoeksvraag gestedilleerd:

In hoeverre is het beleid voor onderwijshuisvesting van het stadsdeel Zeeburg en de uitvoering daarvan doelmatig en doeltreffend?

Bij het antwoord op deze vraag hanteert de rekenkamer de volgende kaderstellende onderzoeksvragen:

- Heeft het stadsdeel Zeeburg bereikt wat ze wilde bereiken?
- Heeft het stadsdeel Zeeburg gedaan wat ze moest doen tegen zo laag mogelijke kosten?
- Heeft het gekost wat het mocht kosten en zijn de geldende regels nageleefd?

Om de bovengenoemde vragen te kunnen beantwoorden is het nodig om ze nader te operationaliseren.

¹ De oorspronkelijke vragen van de stadsdeelraad zijn opgenomen in bijlage 1.

Heeft het stadsdeel Zeeburg bereikt wat ze wilde bereiken?

- Hoe is het onderwijshuisvestingsbeleid in Zeeburg vormgegeven?
- Welke taken berusten bij het stadsdeel, welke bij de gemeente?
- Is over bovenstaande vraag duidelijkheid, neemt ieder zijn verantwoordelijkheid?
- Wat zijn de vastgestelde beleidsdoelen van het stadsdeel?
- In welke mate zijn deze beleidsdoelen *volledig, duidelijk, en toetsbaar* geformuleerd?
- Zijn de beleidsdoelen vastgelegd in een algemene kaderstellende visie?
- Op welke wijze zijn de doelen gekoppeld aan financiële middelen?
- Stelt de stadsdeelraad Zeeburg een kaderstellend budget vast?
- Is de omvang van het kaderstellende budget voldoende voor een doeltreffende uitvoering van het beleid?
- Zijn indicatoren voor doelrealisatie benoemd?
- Vindt monitoring van doelrealisatie plaats?
- Worden de beoogde doelstellingen gerealiseerd?
- Is er goede aansluiting tussen het aanbod van en de vraag naar onderwijshuisvesting?
- Op welke wijze is de verantwoording over het gevoerde beleid geregeld?
- Hoe kan de informatievoorziening van het stadsdeel aan de raad zo worden vormgegeven dat deze haar kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren?
- Stelt de stadsdeelraad op basis van deze verantwoordingen vast dat de gelden doeltreffend zijn besteed?

Heeft het stadsdeel Zeeburg gedaan wat ze moest doen?

- Op welke wijze vinden financiële ramingen plaats?
- Zijn deze financiële ramingen adequaat gebleken?
- Welke sturingsmiddelen hanteert het stadsdeel?
- Is sturing en toezicht op het beleid voldoende mogelijk?
- Op welke wijze vindt budgetbewaking plaats?
- Hebben eventuele verschillen tussen raming en realisatie geleid tot een aanpassing van de ramingsystematiek?
- Is de toedeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende afdelingen en functionarissen rond het onderwijshuisvestingsbeleid voldoende helder?
- Was de informatievoorziening aan de stadsdeelraad ten aanzien van de realisatie van de beleidsdoelen adequaat en transparant?
- Kan de stadsdeelraad haar kaderstellende en controlerende taak hiermee uitvoeren? Zo nee, welke extra informatie is nodig?
- Op welke wijze is de relatie met de schoolbesturen geregeld?
- Op welke wijze is de relatie tussen stadsdeel en de gemeente geregeld?
- Is daarbij overeenstemming tussen stadsdeel en gemeente wie welke taken en verantwoordelijkheden op zich neemt?
- Zijn alle in de wet op het Primair Onderwijs en daarmee samenhangende landelijke regelgeving opgevolgd?

- Welke interne regels en procedures zijn van toepassing en zijn deze opgevolgd?

Heeft het gekost wat het mocht kosten?

- Wat is in de periode 2004-2006 de begrote omvang van het budget voor onderwijshuisvesting in het stadsdeel Zeeburg?
- Wat zijn in de periode 2004-2006 de gerealiseerde uitgaven voor onderwijshuisvesting in het stadsdeel Zeeburg?
- Zijn begrote en gerealiseerde uitgaven in evenwicht?
- Zijn eventuele afwijkingen tussen begroting en realisatie tijdig en helder met de stadsdeelraad gecommuniceerd?
- Hoe verhouden de uitgaven van Zeeburg zich tot uitgaven van gemeenten/stadsdelen met vergelijkbare omstandigheden?
- Hoe verhouden de begrote uitgaven voor 2007 zich tot de kosten van de vorige jaren, en tot de kosten die nu reeds verwacht kunnen worden?

1.5 Normenkader

De rekenkamer wil weten in hoeverre het in de periode 2004-2006 gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting adequaat is geweest. Om vast te stellen of dat het geval is heeft de rekenkamer de onderzoeksvraag geoperationaliseerd in concrete deelvragen die betrekking hebben op:

- de doelstellingen van het beleid;
- de effectiviteit van het beleid;
- de uitvoering van het beleid: het systeem van planning en control, de inzet van instrumenten en de informatie daarover aan de stadsdeelraad;
- de doelmatigheid van het beleid.

Bij het bepalen van haar oordeel over de adequaatheid van het beleid hanteert de rekenkamer een normenkader. Met behulp van die normen wordt de relatie gelegd tussen de geconstateerde feiten en het oordeel over het gevoerde beleid. De criteria voor deze normen zijn ontleend aan het totaal van de beleidskaders- en instrumenten voor het onderwijshuisvestingsbeleid. Het gaat om de volgende normen.

Beleid

De rekenkamer beoordeelt de beleidsdoelen en de realisatie van de beleidsdoelen positief wanneer het stadsdeel aan de volgende normatieve voorwaarden heeft voldaan:

- De stadsdeelraad heeft een beleidsvisie opgesteld.
- De beleidsvisie is uitgewerkt in beleidsdoelen.
- De beleidsdoelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd.
- De relatie tussen visie, doelen, inzet van middelen en het georganiseerd overleg met het onderwijsveld (OOGO) is geëxpliciteerd.
- De beleidsdoelen zijn consistent met wettelijke kaders.
- Er is sprake van interne consistentie tussen de doelen van verschillende instrumenten.

- Er vindt verantwoording plaats van het doelbereik en de daarbij ingezette middelen
- Op basis van verantwoording of evaluaties vindt bijstelling van het beleid plaats.
- De informatievoorziening aan de stadsdeelraad is eenduidig en helder.

Effectiviteit van het beleid

De rekenkamer beoordeelt de effectiviteit van het beleid voor onderwijshuisvesting positief wanneer de vraag naar en het aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting in evenwicht zijn. Dit evenwicht is te onderscheiden in een kwantitatief en kwalitatief evenwicht. De volgende normatieve voorwaarden zijn van toepassing:

- Kwantitatief: de omvang van de vraag naar en het aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting is in evenwicht.
- Kwalitatief: de kwaliteit van de vraag naar en aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting is in evenwicht.

Het systeem van planning en control

De rekenkamer beoordeelt het systeem van planning en control positief wanneer aan de volgende normatieve voorwaarden is voldaan:

- Er is een actueel meerjarenonderhoudsplan.
- Er is een actueel meerjareninvesteringsplan.
- Begrotingsramingen hangen samen met andere meerjarenplannen.
- Evaluaties leiden indien nodig tot bijstelling van ramingen en realisaties.
- Er is een verordening voor onderwijshuisvesting.
- Er is een kaderstellend budget vastgesteld.
- Begroting en rekening zijn tijdig vastgesteld.
- Risico's zijn helder geformuleerd.
- Investeringskredieten zijn conform richtlijnen beheerd.
- De informatievoorziening naar de stadsdeelraad is helder en eenduidig.

De doelmatigheid van het beleid

De rekenkamer beoordeelt de doelmatigheid van het beleid positief wanneer aan de volgende normatieve voorwaarden is voldaan:

- Begrotingen en realisaties zijn in evenwicht.
- Overschrijdingen van kredieten blijven binnen de door de stadsdeelraad gestelde kaders.
- Het uitgavenniveau in Zeeburg is gelijk aan dat van gemeenten in vergelijkbare omstandigheden.

1.6 Uitvoering van het onderzoek

De uitvoering van het onderzoek is gestart in de tweede helft van juni 2007 met een oriëntatiefase. Tijdens deze fase heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met alle onderdelen van het stadsdeel die betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering van het beleid voor onderwijshuisvesting. De volgende partijen namen aan deze gespreksronde deel:

- De rekeningencommissie van de stadsdeelraad van Zeeburg.
- Het dagelijks bestuur van Zeeburg (portefeuillehouders onderwijs en financiën).
- De ambtelijke organisatie van Zeeburg (vastgoed, jeugd, financiën, planning en control).

Alle gesprekspartners uit deze eerste ronde zijn in de gelegenheid gesteld om aan te geven waar naar hun mening mogelijke knelpunten rond onderwijshuisvesting zouden kunnen liggen. De gesprekspartners hebben voor de volgende terreinen knelpunten genoemd:

- De kosten van tijdelijke voorzieningen.
- De randvoorwaarden van het Rijk en van de gemeente Amsterdam.
- Het komen tot afstemming met de schoolbesturen.
- De hoogte en het kasritme van de normvergoedingen van gemeente en rijk.
- De kwaliteit van de financiële administratie van het stadsdeel.
- De kwaliteit van het meerjarige onderhoudsplan voor onderwijshuisvesting.
- De interne taakverdeling.
- Het open einde karakter van de onderwijshuisvesting.

Deze knelpunten is de rekenkamer verder gaan onderzoeken via:

- Documenten en digitale informatie, aangereikt door het stadsdeel.
- Aanvullende schriftelijk verstrekte informatie.
- Aanvullende gesprekken met de ambtelijke organisatie.
- Het verzamelen van informatie in gemeenten die vergelijkbaar zijn met Zeeburg.

In bijlage 2 is een overzicht van de geraadpleegde bronnen opgenomen.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op het beleid voor onderwijshuisvesting in stadsdeel Zeeburg.
- In hoofdstuk 3 beoordelen we de effectiviteit van het door stadsdeel Zeeburg gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting.
- In hoofdstuk 4 analyseren we het door stadsdeel Zeeburg op het terrein van onderwijshuisvesting gehanteerde systeem van planning en control.
- In hoofdstuk 5 beschouwen we de doelmatigheid van het door stadsdeel Zeeburg gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting.
- Op basis van de voorgaande vier hoofdstukken komen we in hoofdstuk 6 tot de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.
- Het rapport sluit in hoofdstuk 7 af met de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Zeeburg en het nawoord daarbij van de rekenkamer.

2 Het beleid voor onderwijshuisvesting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het beleid aan bod. Het hoofdstuk start in paragraaf 2.2 met de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd bij haar oordeel over dit onderwerp. In paragraaf 2.3 is achtergrondinformatie over het decentrale onderwijshuisvestingsbeleid gegeven. Daarna volgen in paragraaf 2.4 de wettelijke en gemeentelijke randvoorwaarden waarbinnen het stadsdeel moet opereren. In paragraaf 2.5 komen de doelen die het stadsdeel zelf voor ogen heeft aan bod. In paragraaf 2.6 is een beoordeling van de feiten gegeven.

2.2 Normen

De rekenkamer beoordeelt de beleidsdoelen en de realisatie van de beleidsdoelen positief wanneer het stadsdeel aan de volgende voorwaarden heeft voldaan:

- De stadsdeelraad heeft een beleidsvisie opgesteld.
- De beleidsvisie is uitgewerkt in beleidsdoelen.
- De beleidsdoelen zijn SMART² geformuleerd.
- De relatie tussen visie, doelen, inzet van middelen en het georganiseerd overleg met het onderwijsveld (OOGO) is geëxpliciteerd.
- De beleidsdoelen zijn consistent met wettelijke kaders.
- Er is sprake van interne consistentie tussen de doelen van verschillende instrumenten.
- Er vindt verantwoording plaats van het doelbereik en de daarbij ingezette middelen.
- Op basis van verantwoording of evaluaties vindt bijstelling van het beleid plaats.
- De informatievoorziening naar de raad is volledig, tijdig en eenduidig.

2.3 Achtergrond van het decentrale onderwijshuisvestingsbeleid

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Doel hiervan was een betere aansluiting op lokale behoeften door maatwerk en de mogelijkheid van multifunctioneel (doelmatiger) gebruik van schoolgebouwen. Gemeenten kunnen sindsdien bijvoorbeeld zelf beslissingen nemen over medegebruik, nieuwbouw en renovatie. Met deze overdracht is nadere invulling gegeven aan de decentralisatie-impuls. Het bijbehorende budget van € 770 miljoen is destijds overgeheveld naar het gemeentefonds. Bij de berekening in 2006 was dat fictieve budget € 1,29 miljard.

Deze decentralisatie betekent voor gemeenten dat hun takenpakket is veranderd. Sinds 1 januari 1997 is de gemeente verantwoordelijk voor de verdeling van de beschikbaar

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

gestelde middelen uit het gemeentefonds. Dit geldt voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs³, en zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs.

Na de decentralisatie van de huisvestingsmiddelen van rijk naar gemeenten heeft de gemeente Amsterdam ervoor gekozen om de onderwijshuisvesting van het voortgezet en speciaal onderwijs te beschouwen als grootstedelijke taak. De onderwijshuisvesting van het primaire onderwijs is gedecentraliseerd naar de stadsdelen. De stadsdelen zijn daarmee verantwoordelijk voor het oprichten en in stand houden van een adequaat aanbod van voorzieningen voor scholen van primair onderwijs. De budgetten voor de materiële instandhouding van de scholen in het basisonderwijs (zoals binnenonderhoud, schoonmaak en vervanging leermiddelen) worden op grond van de door de rijksoverheid opgestelde programma's van eisen, als lumpsum door de rijksoverheid toegekend aan de scholen. Ten slotte beschikken gemeente en stadsdelen over de mogelijkheid om de scholen extra middelen toe te kennen.

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting stelt de gemeente Amsterdam en de stadsdelen in staat beleid naar eigen inzicht (volgens de eigen visie) op te stellen en uit te voeren. Zij kunnen kiezen voor maatwerk en de beschikbare middelen efficiënter inzetten. De stadsdelen kennen de lokale situatie immers het best, en kunnen het onderwijsbeleid afstemmen op aanpalend lokaal beleid. Door optimaal gebruik te maken van de eigen vrijheid kunnen stadsdelen het onderwijshuisvestingsbeleid ondersteunend laten zijn aan ander beleid, bij voorbeeld op het terrein van onderwijs, jeugdzaken, welzijn of ruimtelijke ordening.

2.4 Wettelijke en gemeentelijke kaders

De beleidsvrijheid die het stadsdeel heeft om invulling te geven aan de zorgtaak van de onderwijshuisvesting wordt ingekaderd door een aantal wetten en regels. De belangrijkste zijn: de Grondwet, de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Verordening huisvestingsvoorzieningen primair onderwijs Amsterdam 2006.

2.4.1 De Grondwet

Elk schoolbestuur heeft volgens Artikel 23 van de Grondwet het recht om een school op te richten. De school komt voor bekostiging in aanmerking wanneer het aantal leerlingen binnen vijf jaar na de stichtingsdatum boven de stichtingsnorm uitkomt. In Amsterdam is deze stichtingsnorm 322 leerlingen. De Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) besluit over de aanvraag voor het stichten van een school, de stadsdeelraad en gemeenteraad hebben daarbij een adviserende rol. Bij de besluitvorming over nieuw op te richten scholen volgt de minister meestal het advies van de gemeenteraden (en stadsdeelraden) op, maar de minister kan ook anders beslissen. Nadat de stadsdeelraad en de gemeenteraad van Amsterdam het Plan van Scholen geadviseerd hebben over de vaststelling, stelt de minister van OCW het definitieve Plan van Scholen vast. Als een school formeel is gesticht, door opname in het

³ Per 1 januari 2005 zijn gemeenten verantwoordelijk voor nieuwbouw, vervanging en uitbreiding van schoolgebouwen. De schoolbesturen zijn vanaf dat moment verantwoordelijk voor alle aanpassingen en onderhoud aan de gebouwen.

Plan van Scholen kan het schoolbestuur een huisvestingsaanvraag voor nieuwbouw indienen bij het stadsdeel. Het stadsdeel toetst dit verzoek aan de randvoorwaarden uit de verordening onderwijshuisvesting en brengt op basis daarvan advies uit aan de gemeenteraad van Amsterdam. Wanneer alle partijen (de stadsdeelraad van Zeeburg en de gemeenteraad van Amsterdam) de aanvraag van het schoolbestuur honoreren is het stadsdeel verplicht om te zorgen voor een adequate huisvestingsvoorziening. De nieuwe school wordt dan opgenomen in het huisvestingsplan, waarin jaarlijks alle voorzieningen voor de huisvesting van scholen van de gemeente Amsterdam zijn opgenomen.

2.4.2 De Wet op het Primair Onderwijs (WPO)

De gemeentelijke zorgtaak voor de huisvesting van basisscholen is geregeld in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). In de WPO staat wat er allemaal tot huisvestingsvoorzieningen wordt gerekend, ruimtelijke en gebouwtechnische normen, spreiding van schoolgebouwen, welke taken berusten bij de gemeenteraad en welke taken berusten bij B&W. Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 zijn de normen voor onderwijshuisvesting een aantal keer gewijzigd. Zo werd de maximaal toegestane klassengrootte voor de onderbouw verkleind, er werden nieuwe eisen gesteld die verband hielden met het onderwijs aan zorgleerlingen op de scholen, en er kwamen striktere regels voor brandveiligheid en milieu. Al deze nieuwe eisen en veranderde normen maakten aanpassingen van bestaande schoolgebouwen noodzakelijk. Voor Zeeburg impliceren deze tussentijdse wijzigingen dat het soms voorkomt dat er op het moment dat de planfase voor nieuwbouw is afgerond, het plan al weer bijstelling behoeft.

Taakoverdracht aan stadsdelen

De gemeente Amsterdam heeft de onderwijshuisvestingstaak voor basisscholen overgedragen aan de stadsdelen. Hierbij hanteert zij een taakverdeling tussen het dagelijks bestuur en stadsdeelraad die is gebaseerd op de WPO: het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en bij de stadsdeelraad berusten de kaderstellende en controlerende taken. Volgens de wet kan echter alleen de gemeenteraad van Amsterdam besluiten nemen over onderwijshuisvesting zoals het vaststellen van de verordening voor onderwijshuisvesting. Dit impliceert dat de stadsdelen – in vergelijking met zelfstandige gemeenten in dezelfde omstandigheden – minder mogelijkheden hebben om het huisvestingsbeleid naar eigen inzichten in te richten.

Verplicht overleg met schoolbesturen

Een essentieel element van de huisvestingsvoorschriften in de WPO is de instelling en naleving van een zogeheten op overeenstemming gerichte overlegsituatie (OOGO) met de schoolbesturen. Schoolbesturen en gemeenten moeten samen bedenken op welke wijze de in principe schaarse middelen zo eerlijk mogelijk worden verdeeld. Zeeburg kent twee overlegstructuren met de schoolbesturen: een overlegstructuur voor onderwijsinhoudelijke zaken en een overlegstructuur voor de onderwijshuisvesting.

In de meeste gemeenten vindt overleg over onderwijshuisvesting gemiddeld twee keer per jaar plaats. In Zeeburg is het overleg over onderwijshuisvesting geïntensiveerd naar eens per zes tot acht weken. De ontwikkelingen rond IJburg maken dit frequentere overleg noodzakelijk.

Omdat er in het stadsdeel scholen leeg staan en er daarnaast scholen zijn met ruimtegebrek heeft het stadsdeel geprobeerd om samen met de schoolbesturen afspraken te maken over een maximale schoolgrootte. Het is het stadsdeel echter tot nu toe niet gelukt de uiteenlopende belangen van schoolbesturen (voortbestaan school) en het stadsdeel (voorkomen leegstand) te overbruggen en daarover afspraken te maken.

Spreiding en aannamebeleid

Elk schoolbestuur heeft volgens artikel 40 lid 1 van de WPO het recht om nieuwe leerlingen toe te laten dan wel te weigeren. Ook openbare scholen kunnen leerlingen weigeren, mits er binnen redelijke afstand een alternatieve openbare school is waar het kind wel naar toe kan. Deze vrijheid maakt dat het stadsdeel de ruimte heeft om met de schoolbesturen afspraken te maken over het spreiding- en aannamebeleid in het stadsdeel.

In 2003 hebben de schoolbesturen en het stadsdeel een gemeenschappelijk aannamebeleid gemaakt. Dit aannamebeleid houdt in dat kinderen die in de nabijheid van de school wonen voorrang hebben boven kinderen die verder weg wonen en kinderen die elders in Zeeburg wonen voorrang hebben boven kinderen van buiten het stadsdeel.

De schoolbesturen blijken zich niet allemaal aan de afspraken over het aannamebeleid te houden. In een dergelijk geval heeft het stadsdeel geen sancties om de overeengekomen afspraken af te dwingen. Dit laat uiteraard onverlet dat het stadsdeel de scholen hier wel op aan kan spreken.

2.4.3 De Verordening huisvestingsvoorzieningen primair onderwijs

De regels die de stadsdelen bij de uitoefening van hun taak in acht moeten nemen zijn vastgelegd in de Verordening huisvestingsvoorzieningen primair onderwijs Amsterdam (verder: verordening onderwijshuisvesting). De regels in de verordening onderwijshuisvesting zijn zodanig opgesteld dat verankering van de WPO en de Grondwet zijn gegarandeerd.

Inhoud van de verordening onderwijshuisvesting

In de verordening onderwijshuisvesting is vastgelegd op welke wijze de schoolbesturen een huisvestingsvoorziening moeten aanvragen, en aan welke criteria de aanvragen getoetst worden. Voorts geeft de verordening onderwijshuisvesting een omschrijving van wat er allemaal onder een huisvestingsvoorziening verstaan wordt en welke normvergoedingen van toepassing zijn. In de verordening onderwijshuisvesting is een aantal regels opgenomen dat voor alle schoolgebouwen geldt. Zo zijn er regels over de minimale oppervlakte van een klaslokaal, een gymlokaal, een speellokaal of het schoolplein. Ook moeten alle gebouwen toegankelijk zijn voor invaliden en een invalidentoilet hebben. Recente regels die in de verordening onderwijshuisvesting

2006 zijn toegevoegd betreffen regels rond energiebesparende maatregelen, brandveiligheid en het voorkomen van legionella.

Actualiseren van de verordening onderwijshuisvesting

De verordening onderwijshuisvesting wordt jaarlijks aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Een belangrijk element van de jaarlijkse actualisatie is het aanpassen van de opgenomen prijzenlijst van normvergoedingen. De verordening onderwijshuisvesting en de jaarlijkse actualisatie worden opgesteld door vertegenwoordigers van de schoolbesturen en van de stadsdelen. Nadat de verordening onderwijshuisvesting is geaccordeerd door de stadsdeelraden en de gemeenteraad van Amsterdam, moeten alle stadsdelen en alle schoolbesturen zich aan de regels van de verordening onderwijshuisvesting houden. De verordening onderwijshuisvesting is daarmee een belangrijk instrument met behulp waarvan de materiële gelijkstelling tussen de schoolbesturen binnen de stadsgrenzen van de gemeente Amsterdam is gegarandeerd: alle scholen hebben recht op dezelfde materiële voorzieningen in gelijke omstandigheden.

Naleven van de verordening onderwijshuisvesting

In 2006 hebben het dagelijks bestuur en de schoolbesturen de normen voor het aanvragen en in behandeling nemen van de aanvragen voor voorzieningen onderwijshuisvesting nageleefd. De bijdragen van het stadsdeel Zeeburg zijn tijdig opgenomen in het grootstedelijke scholenplan en huisvestingsplan.

De planprocedure van het aanvragen van voorzieningen onderwijshuisvesting is afgestemd op de begrotingscyclus van het stadsdeel. Het totaal van de aanvragen is bekend ten tijde van de behandeling van de perspectievennota. Deze koppeling maakt dat de stadsdeelraad tijdig op de hoogte kan zijn van de verplichtingen die het (mogelijk) honoreren van de aanvragen met zich mee zal brengen.

2.4.4 Overige regels

Omdat onderwijshuisvesting betrekking heeft op openbaar toegankelijke gebouwen, zijn alle wetten en regels die samenhangen met het Bouwbesluit en met de regelgeving op het gebied van milieu, verkeersveiligheid, en openbare orde van toepassing op schoolgebouwen. Voor openbaar toegankelijke gebouwen gelden strengere eisen, bij voorbeeld op het terrein van milieu. Dit heeft gevolgen voor het materiaalgebruik (en kosten) in ramen, puien, deuren en daken van schoolgebouwen.

2.5 Doelen van het stadsdeel Zeeburg

De doelen die het stadsdeel Zeeburg voor ogen heeft met de onderwijshuisvesting zijn vastgelegd in twee kerndocumenten: het programma-akkoord 2006-2010 van april 2006 en de visie op onderwijshuisvesting in Zeeburg van oktober 2006.⁴ In de

⁴ De visie is opgenomen in de nota "Visie op onderwijshuisvesting in Zeeburg in het algemeen en uitgangspunten betreffende onderwijshuisvesting in het Oostelijk Havengebied" van oktober 2006.

programmabegrotingen 2006 en 2007 zijn deze doelen nader uitgewerkt in door het stadsdeel te ondernemen acties.

2.5.1 Het programma-akkoord stadsdeel Zeeburg 2006-2010

In het programma-akkoord is de volgende ambitie over onderwijshuisvesting geformuleerd: *“Het voornemen is om alle huisvestingsproblemen (ruimte en bouwkundige staat) de komende vier jaar op te heffen. Daarnaast is er het voornemen om de kinderen zoveel mogelijk in de eigen buurt naar school te laten gaan.”*

De stadsdeelraad ondersteunt het belang van het in de eigen buurt naar school gaan van kinderen. In oktober 2006 vraagt de SP aan het dagelijks bestuur naar de stand van zaken rond de herkomst van de leerlingen die in Zeeburg naar de basisschool gaan. Op 15 januari 2007 doet het dagelijks bestuur hierover verslag. In het schooljaar 2006/2007 zijn in Zeeburg 13% (Oostelijk Havengebied) tot 24% (IJburg) van de kinderen woonachtig op een adres buiten Zeeburg. Een deel van de hogere deelname van buiten in IJburg heeft te maken met de oplevering van de woningen. Mensen die van plan zijn een nieuwbouwwoning te gaan betrekken op IJburg schrijven hun kind al vast in op de school in de nabijheid van hun toekomstige woonadres. In totaal zijn er in 2006 264 leerlingen die op het moment van telling niet in Zeeburg wonen, dat zijn 10-12 klassen.

2.5.2 Visie op onderwijshuisvesting

In oktober 2006 stemt de stadsdeelraad in met de nota “Uitgangspunten voor de onderwijshuisvesting in het Oostelijk Havengebied en de algemene visie op onderwijshuisvesting in Zeeburg” (verder: nota onderwijshuisvesting). De algemene visie op onderwijshuisvesting luidt als volgt.

“Elk Zeeburgs kind dat het reguliere basisonderwijs bezoekt mag erop rekenen dat de scholen voor primair onderwijs in Zeeburg beschikken over huisvesting in voldoende omvang met de noodzakelijke voorzieningen om het onderwijs in al zijn aspecten te doen slagen.”

Deze visie op de onderwijshuisvesting benadrukt enerzijds een kwantitatief ruimtelijk aspect (voldoende omvang) en anderzijds een kwalitatief onderwijsinhoudelijk aspect (noodzakelijke voorzieningen om het onderwijs te doen slagen). Deze algemene visie is al eerder verwoord in de begroting 2006 en de jaarrekening 2006.

Zonder nadere operationalisering is de doelstelling, zoals geformuleerd in de visie, niet meetbaar. Het is niet precies duidelijk wanneer er iets bereikt moet zijn en wat er precies bedoeld wordt met “voldoende omvang” of “noodzakelijk om het onderwijs te doen slagen”. Volgens ambtenaren van het stadsdeel is de operationalisering van de beide begrippen gegeven in de verordening onderwijshuisvesting. Dat de (stedelijke) verordening voor onderwijshuisvesting in de uitvoering leidend is impliceert dat stadsdeelspecifieke ambities zoals verwoord in het programma-akkoord in de praktijk een kleine rol spelen.

In de jaarrekening 2006 wordt niet gerapporteerd over de realisatie van de doelen. Wel is informatie opgenomen in de vorm van procesindicatoren. Hiermee wordt dus vooral gerapporteerd over ingezette acties, en niet over de daarmee bereikte resultaten. Onder het kopje “wat hebben we bereikt?” vermeldt de jaarrekening de volgende activiteiten:

- permanent beheer onderwijsgebouwen;
- meerjarige onderhoudsplannen controleren en actualiseren;
- jaarlijks een huisvestingsprogramma opstellen;
- spoedaanvragen behandelen;
- bewegingsonderwijs in voldoende mate faciliteren via inroosteren en busvervoer;
- wijkgebonden lokalenverdeling basisonderwijs;
- verzekering basisscholen; portefeuille is gereviseerd;
- buitenschools gebruik gymzalen faciliteren via inroosteren en administratie;
- drie keer per jaar een nieuwsbrief (verscheen slechts één keer wegens personeelsmutaties).

Aanvullend op deze activiteiten vermeldt de jaarrekening onder het kopje “wat hebben we gedaan?” dat de verordening onderwijshuisvesting is nageleefd.

In de nota onderwijshuisvesting van oktober 2006 is ook een aantal bestuurlijke uitgangspunten opgenomen, die de in de nota opgenomen visie nader concretiseren. Het betreft de volgende uitgangspunten:

- Het streven is om alleen permanente voorzieningen aan te bieden.
- Alle beschikbare locaties in het gebied komen in aanmerking.
- De groei en grootte van scholen, de keuzevrijheid van ouders en de beslissingen van schoolbesturen liggen buiten de macht van het stadsdeel. Daarom bepaalt stadsdeel Zeeburg samen met de schoolbesturen vraag en aanbod van lokalen en kiest vervolgens de beste oplossing, rekening houdend met de ruimtelijke en financiële mogelijkheden.
- Indien de scholen zo groeien dat met de genoemde locaties onvoldoende ruimte wordt aangeboden, kan een situatie ontstaan dat binnen de wettelijk toegestane afstanden van 1500 meter hemelsbreed in aangrenzende gebieden moet worden gekeken naar huisvestingsmogelijkheden.

Via een op 17 oktober 2006 aangenomen amendement voegt de raad het volgende uitgangspunt toe:

- Het is onwenselijk dat een school over meer dan twee locaties wordt verspreid. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede.

In de bestuurlijke uitgangspunten komt het groeikarakter van het stadsdeel tot uiting. Op termijn liggen permanente voorzieningen in het verschiep, maar tijdens de groeifase wil het dagelijks bestuur samen met de schoolbesturen naar de best mogelijke tijdelijke oplossingen zoeken. Het amendement van de stadsdeelraad beperkt de keuzemogelijkheden van het dagelijks bestuur en schoolbesturen tot een spreiding over hooguit twee locaties. Door in de uitgangspunten te omschrijven aan welke eisen de voorzieningen moeten voldoen, is in de nota een aanzet gegeven voor een meer resultaatgerichte en minder procesgerichte uitwerking van de doelstelling.

De doelstelling voor de onderwijshuisvesting is in de nota van oktober 2006 als volgt geformuleerd: *“Het primair onderwijs in Zeeburg wordt op de best passende of op zijn minst de best haalbare wijze gehuisvest. De definitie van best passend en best haalbaar wordt bepaald in samenspraak met de schoolbesturen en is gebiedsgebonden.”*

De doelstelling, zoals hierboven geformuleerd is minder ambitieus dan de ambities in het programma-akkoord van april 2006. In de nota is duidelijk gemaakt dat het recente verleden leert dat leerling-prognoses en realisaties niet één op één aansluiten. Het is bekend dat het stadsdeel zal groeien, maar wanneer die groei precies plaatsvindt en hoeveel leerlingen er bij komen is afhankelijk van de oplevering van de nieuwbouw, de gezinssamenstelling van de nieuwe bewoners en het schoolkeuzegedrag van de nieuwe ouders. Om adequaat op al deze onzekerheden te kunnen reageren zijn flexibiliteit, realisme en samenwerking met de schoolbesturen een vereiste, aldus de nota. De ambities uit het programma-akkoord beogen een langere termijn dan één raadsperiode. De huidige groeifase van het stadsdeel duurt nog voort tot rond 2015. Rond die tijd zullen er voor alle scholen permanente voorzieningen zijn, maar tot die tijd zal het begrip “passend” elk jaar opnieuw samen met de schoolbesturen ingevuld moeten worden, aldus de nota. De ambtenaren van het stadsdeel voegen hieraan toe dat een en ander binnen de kaders van de verordening onderwijshuisvesting plaatsvindt.

2.5.3 Aanpak doelrealisatie

Om het realiseren van de doelen te borgen zijn vele eisen geformuleerd. In de verordening onderwijshuisvesting zijn normen geformuleerd over de omvang en aard van de voorzieningen waar schoolbesturen aanspraak op kunnen maken. In het gemeentelijke huisvestingsprogramma, en de besluitenlijst daarover, is te zien welke aanspraken zijn gehonoreerd en op welke gronden aanspraken zijn afgewezen. De doelen uit de verordening onderwijshuisvesting zijn SMART geformuleerd: specifiek, meetbaar, aanvaard door alle stadsdelen, schoolbesturen en het gemeentebestuur, hebben een tijdshorizon van één jaar en de realisatie binnen een begrotingsjaar is geborgd door voorschriften over de uitvoeringstermijnen van de gehonoreerde voorzieningen. De stadsdeelraad staat bij de besluitvorming over de verordening onderwijshuisvesting overigens nagenoeg buitenspel.

In de programmabegroting en rekening is een visie geformuleerd over de omvang en onderwijskundige aard van de voorzieningen. In de jaarrekening is de visie geoperationaliseerd via procesindicatoren. In de nota over de visie van het stadsdeel is de visie nader geoperationaliseerd met productindicatoren. De onderwijskundige kenmerken van de te leveren huisvestingsproducten worden nader afgestemd met de schoolbesturen. Door te kiezen voor verschillende benaderingen van de operationalisering ontbreken heldere doelen. Hierdoor is niet goed na te gaan of en wanneer de doelen bereikt gaan worden.

De verantwoording van het gevoerde beleid vindt plaats via de reguliere begrotingscyclus. In de begrotingsstukken van het jaar 2006 is onderwijshuisvesting onderdeel van het programma jeugd (hoofdstuk V). In de verantwoording ligt het

accent op diverse procesmatige activiteiten die in de loop van het begrotingsjaar door het dagelijks bestuur zijn verricht of hebben plaatsgehad.

2.6 Conclusie beleid voor onderwijshuisvesting

In tabel 2.1 is per norm weergegeven hoe de rekenkamer het beleid heeft beoordeeld. Daarna volgt een toelichting.

Tabel 2.1 – Mate waarin Zeeburg voldoet aan de normen voor beleid

Normen beleid	Voldoet Zeeburg aan norm?
Beleidsvisie opgesteld	Ja
Van beleidsvisie naar beleidsdoelen	Gedeeltelijk
Beleidsdoelen zijn SMART	Gedeeltelijk
Relatie tussen visie, doelen, middelen, OOGO	Gedeeltelijk
Consistentie met wettelijke kaders	Ja
Interne consistentie binnen Zeeburg	Ja
Verantwoording over doelbereik en middelen	Gedeeltelijk
Bijstelling van beleid	Ja
Informatievoorziening aan de raad	Gedeeltelijk
Totaal beleid	Redelijk

In tabel 2.1 zijn negen normen over beleid geformuleerd. Aan vier van deze normen voldoet het stadsdeel volledig. In paragraaf 2.4.1 is geconstateerd dat het stadsdeel een beleidsvisie heeft opgesteld. In paragraaf 2.3.1 is geconstateerd dat de consistentie tussen het beleid in Zeeburg en de wettelijke kaders is geborgd via de verordening onderwijshuisvesting. In de begroting en rekening komt tot uiting dat het dagelijks bestuur de spelregels uit de verordening onderwijshuisvesting naleeft. Deze beide feiten maken dat het oordeel over de consistentie met de wettelijke kaders positief is. De spelregels uit de verordening onderwijshuisvesting, de ambitie van de stadsdeelraad, de visie op onderwijshuisvesting en de vormgeving van de huisvestingsparagraaf in de begrotingsstukken liggen in het verlengde van elkaar. De interne consistentie is daarom positief beoordeeld.

Uit de nota over de algemene visie op de onderwijshuisvesting van oktober 2006 blijkt dat het stadsdeel nieuwe uitgangspunten formuleert om de visie van de stadsdeelraad concreet vorm te geven. Met deze uitgangspunten laat het stadsdeel zien lering te hebben getrokken uit de problemen die een stadsdeel in de groei met zich mee kunnen brengen. Dit leergedrag beoordeelt de rekenkamer positief.

Aan vijf andere normen over het beleid heeft het stadsdeel gedeeltelijk voldaan. Het transformeren van visie naar doelen heeft gedeeltelijk plaatsgehad. In paragraaf 2.4.2 is te zien dat de visie verwijst naar kwantitatieve en kwalitatieve kenmerken van de onderwijshuisvesting. Bij de doelen, zoals geformuleerd in de rekening 2006, staan vooral activiteiten van het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie centraal. Deze activiteiten zijn goeddeels gebaseerd op de handelingsvoorschriften uit de verordening onderwijshuisvesting, maar maken niet expliciet welke kwalitatieve en kwantitatieve

huisvestingskenmerken daarmee gediend zijn. De bestuurlijke uitgangspunten uit de visie op de onderwijshuisvesting sluiten qua inhoud en vormgeving beter aan bij de visie van het stadsdeel. Omdat de aansluiting tussen doelen en visie in het ene document wel en in het andere document niet is gegarandeerd, oordeelt de rekenkamer dat het stadsdeel gedeeltelijk aan deze norm heeft voldaan.

Beleidsdoelen moeten volgens de norm specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) zijn geformuleerd. De algemene doelen, zoals af te leiden uit het programma-akkoord, de programmabegroting en rekening, en de visie op onderwijshuisvesting zijn niet specifiek genoeg en niet meetbaar. De procesmatige uitwerking naar specifieke doelen is in de rekening specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden, maar niet realistisch. Het is immers niet aannemelijk gemaakt dat alle genoemde activiteiten een oorzakelijk verband houden met de wenselijke huisvestingskenmerken. De uitwerking van de beleidsdoelen in de visie is niet specifiek, meetbaar en acceptabel. De uitgangspunten maken duidelijk dat het ongewis is wat er gaat gebeuren en dat het aan het stadsdeel en de schoolbesturen is om dat uit te vinden. Dit uitgangspunt maakt dat de doelen niet bekend gemaakt kunnen worden en daarom niet meetbaar en acceptabel zijn. Bij de operationalisering van de doelen wordt duidelijk dat de norm 'SMART' telkens gedeeltelijk van toepassing is.

De visie van het stadsdeel moet volgens de norm in verband worden gebracht met de beschikbare middelen en het georganiseerde overleg met het onderwijsveld (OOGO). In de verordening onderwijshuisvesting is het overleg met het onderwijsveld geregeld. Wanneer de stadsdeelraad invulling wil geven aan haar kaderstellende rol dan zou bij de behandeling van de perspectievennota een voorlopige presentatie van het huisvestingsplan en van het Plan van Scholen richtinggevend kunnen zijn bij de bepaling van het budget. In Zeeburg vindt de terugkoppeling naar de stadsdeelraad over het voorlopige huisvestingsplan tijdig plaats. Het plan van scholen is onbekend bij de deelraad en is daarom niet ingebed in de begrotingscyclus. De gang van zaken rond de nieuw gestichte scholen belemmert een optimale afstemming tussen schoolbesturen, ambities van de raad en de kaderstellende taken van de raad. Daarom oordeelt de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de raad gedeeltelijk aan de norm voldoet. De oorzaak hiervan is overigens niet gelegen bij het stadsdeel, maar bij de centrale stad. Dit ontslaat het stadsdeel overigens niet van de mogelijkheid om hierin zelf verandering aan te brengen.

Een laatste norm waaraan het stadsdeel gedeeltelijk voldoet is de verantwoording over doelbereik en middeleninzet. De stadsdeelraad wordt geïnformeerd over activiteiten die in de loop van een begrotingsjaar zijn verricht. Omdat de relatie tussen deze activiteiten en de algemene doelstelling onduidelijk is, wordt niet duidelijk of het algemene beleidsdoel bereikt is, of in het geheel niet bereikt is. De inzet van middelen is verantwoord op het niveau van het programma jeugd. Alleen wanneer er sprake is van over- of onderschrijdingen wordt onderwijshuisvesting specifiek genoemd. Uit de begrotingsstukken is niet af te leiden hoeveel budget er is voor onderwijshuisvesting. Alleen het dagelijks bestuur weet hoeveel budget er voor onderwijshuisvesting zal zijn

of is besteed. Doorgaans voldoet aansturing en middeleninzet op programmaniveau, zoals het stadsdeel Zeeburg dat doet. Omdat de middelen voor onderwijshuisvesting de afgelopen jaren zo vaak door de stadsdeelraad ter discussie zijn gesteld, zou in dit geval een meer inzichtelijk beeld over de onderwijshuisvesting (tijdelijk) op zijn plaats zijn. Het stadsdeel heeft dit probleem zelf ook geconstateerd heeft sinds de begroting 2007 de informatievoorziening verbeterd (zie hoofdstuk 4).

Dit leidt tot het volgende samenvattende oordeel over het beleid:

Oordeel

De rekenkamer beoordeelt het beleid voor onderwijshuisvesting van stadsdeel Zeeburg als redelijk.

Sterke punten

Het stadsdeel heeft een visie rond onderwijshuisvesting geformuleerd, de doelen zijn intern consistent, en voldoen aan de wettelijke randvoorwaarden. Voorts is gebleken dat het stadsdeel de flexibiliteit heeft getoond om doelen aan te passen aan een nieuwe situatie of feiten.

Voor verbetering vatbaar

De vertaling van de beleidsvisie naar concrete beleidsdoelen is niet inzichtelijk. Ook bij het SMART formuleren van de doelen en het evalueren van het doelbereik is nog verbetering te boeken. Ten slotte kan de tijdigheid en volledigheid van informatie die naar de stadsdeelraad wordt gestuurd verbeteren.

R a

3 De effectiviteit van het beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de effectiviteit centraal. Bij effectiviteit gaat het om het evenwicht tussen vraag naar en aanbod van voorzieningen onderwijshuisvesting. Het oordeel over de effectiviteit is gebaseerd op de normen die in paragraaf 3.2 zijn geformuleerd. De in Zeeburg geconstateerde feiten over effectiviteit staan in paragraaf 3.3. In de laatste paragraaf 3.4 beargumenteert de rekenkamer haar oordeel over de effectiviteit van het beleid voor onderwijshuisvesting in Zeeburg.

3.2 Normen

De rekenkamer beoordeelt de effectiviteit van het beleid positief wanneer de vraag naar en het aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting in evenwicht zijn. Dit evenwicht is te onderscheiden in een kwantitatief en kwalitatief evenwicht. De volgende voorwaarden zijn van toepassing:

- Kwantitatief: de omvang van de vraag naar en het aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting is in evenwicht.
- Kwalitatief: de kwaliteit van de vraag naar en aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting is in evenwicht.

De normen over effectiviteit zijn gebaseerd op de doelstellingen over onderwijshuisvesting, zoals geformuleerd in de WPO, de verordening op de onderwijshuisvesting primair onderwijs en de visie van het stadsdeel.

3.3 Bevindingen

De capaciteit van schoolgebouwen

De capaciteit van de schoolgebouwen wordt bepaald aan de hand van het aantal leslokalen. Hoeveel lokalen er nodig zijn wordt bepaald aan de hand van het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande jaar. Wanneer te voorzien is dat de onderwijsruimte langer dan 15 jaar nodig is, is er volgens de verordening onderwijshuisvesting reden om een permanente voorziening beschikbaar te stellen. Wanneer de ruimte kortere tijd nodig zal zijn dan volstaat een tijdelijke voorziening of een overloopvoorziening. Omdat Zeeburg een stadsdeel is dat sterk groeit, wordt het stadsdeel gekenmerkt door een groot aandeel tijdelijke voorzieningen. In het onderstaande overzicht is per wijk een overzicht gegeven van de scholen, gebouwen en lokalen per oktober 2006. Op dat moment zijn er 257 lokalen beschikbaar voor onderwijs. Hiervan hebben 81 lokalen ofwel 32% een tijdelijke bestemming.

Tabel 3.1 – De capaciteit van schoolgebouwen in Zeeburg per oktober 2006

Scholen	Bouwjaar	Locatie	Type	Lokalen
Indische Buurt totaal				112
Insulinde	1986	Riouwstraat	permanent	8
Insulinde	1999	Dep Zeeburgerdijk 84	tijdelijk	8
Flevopark	1927	Soembawastraat	permanent	16
Flevopark	1995	Dep Javaplantsoen	overloop	10
El Faroeq	1928	Sumatraplantsoen	permanent	11
El Faroeq	1999	Dep Batjanstraat	overloop	13
Valentijn	1932	Soembawastraat	permanent	9
Waaier	1986	Obiplein	permanent	11
Evenaar	1986	Ambonplein	permanent	8
JP Coen	1987	Bankastraat	permanent	10
JP Coen	1988	Dep. Balistraat	overloop	8
Oostelijk Havengebied totaal				88
8e Montessori	1994	Borneokade 103	permanent	13
8e Montessori	1994	Ponton (6 lokalen)	tijdelijk	6
Rietlanden	1994	Van Eesterenln. 50a	permanent	16
Achthoek	1997	Baron GA Tindalpln. 12	permanent	16
Achthoek	2003	Schijf Piet Hein	overloop	12
Piet Heinschl.	2003	De Schijf	permanent	10
Piet Heinschl.	2003	De Schijf	overloop	12
Achthoek	2010	Fountainhead	8 permanent	
De Kleine Kapitein	2004	Kop Java Tosaristraat 30	tijdelijk	3
Zeeburgereiland totaal				
Fatimaschool	2004	school is gesloten	tijdelijk	
IJburg totaal				57
Willibrord	2004	J vd Keukenstraat	permanent	16
Neptunus	2005		permanent	16
Olympus	2005	ook opvang AZC	permanent	16
IJburg	2008	behoefte fictief	16 permanent	
	2005	Mont. Steigereiland	tijdelijk	3
	2005	Zuiderzee	tijdelijk	3
	2006	IJ 49	tijdelijk	3
Zeeburg totaal				257

Index: een tijdelijke voorziening is bestemd voor een periode van hooguit 4 jaar; een overloop voorziening is bestemd voor een periode van minimaal 4 jaar en maximaal 15 jaar; een permanente voorziening is bestemd voor een periode van meer dan 15 jaar.

In verhouding tot het totale aantal leerlingen dat per oktober 2006 de Zeeburgse basisscholen bezoekt, is de capaciteit ruim bemeten. In oktober moeten ruim 4600 leerlingen verdeeld worden over de beschikbare 257 lokalen. Dat komt neer op een gemiddelde bezetting van bijna 18 leerlingen per lokaal. In een aantal andere steden ligt de gemiddelde bezetting per lokaal tussen de 20 en 25 leerlingen per lokaal.

In werkelijkheid worden de beschikbare lokalen niet allemaal bezet. Met het oog op de verwachte groei van het aantal leerlingen staat een aantal lokalen leeg. Leegstand drukt volledig op de begroting van het stadsdeel, tenzij het stadsdeel erin slaagt het lege lokaal tijdelijk een andere bestemming te geven via onderhuur. Volgens het Integraal Huisvestingsplan Basisscholen Zeeburg 2007-2010 is er in 2007 een leegstand van in totaal 52 lokalen: 24 in de Indische Buurt, 9 in het Oostelijk Havengebied en 19 op IJburg. Afgezet tegen het totaal van 257 lokalen (tabel 3.1) betekent dit een leegstand van 20%. De leegstand in IJburg fluctueert uiteraard sterk, onder invloed van de oplevering van scholen en de groei van het aantal leerlingen. De leegstand in het Oostelijk Havengebied en de Indische Buurt is structureler van aard. In de loop van het schooljaar ontstaat op sommige scholen in groeiwijken als IJburg overbezetting, waarbij de leerlingen les krijgen in speellokalen en lerarenkamers. Het stadsdeel houdt geen gegevens bij over deze lokale groeiperikelen.

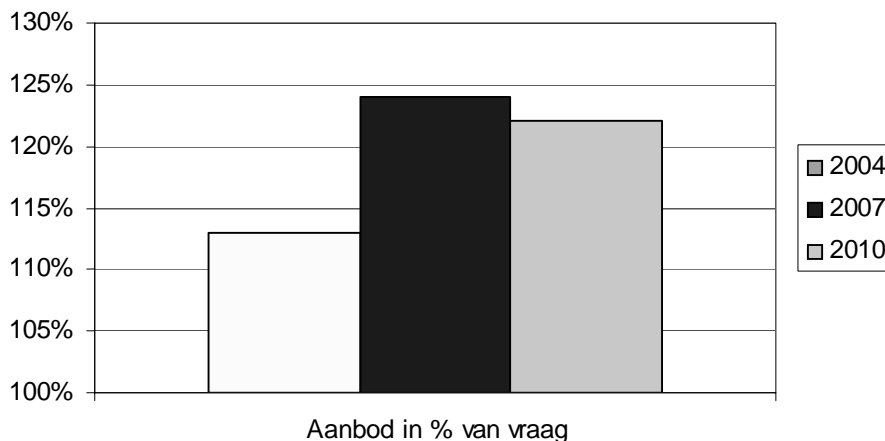
Naast de leegstand is er nog een ander kenmerk van de beschikbare ruimtevoorraad dat relatief hoge lasten voor het stadsdeel met zich meebrengt, namelijk het relatief hoge aandeel tijdelijke voorzieningen. De verrekening van de kosten van tijdelijke lokalen (of lokalen in medegebruik wanneer het een permanent gebouw betreft) is geregeld via de normkosten in de verordening onderwijshuisvesting. In 2006 is het normbedrag voor medegebruik of huur van een 12-klassige school € 27.821. De werkelijke kosten van een dergelijke school zijn veel hoger, namelijk € 40.224 in 2006. Het stadsdeel moet dus 40% van de normkosten voor medegebruik extra bijpassen uit de reguliere begroting. Wanneer de school een permanent gebouw betreft moet het schoolbestuur kosten van het gebruik helemaal zelf betalen. Het stadsdeel heeft geen cijfers beschikbaar over het totaal van de met de tijdelijke voorzieningen gemoeide kosten voor het stadsdeel.

De lijst met de beschikbare capaciteit voor onderwijshuisvesting bevat één locatie, die wel in de begroting en rekening 2006 is opgenomen, maar die er in werkelijkheid niet meer is. Het betreft een complex met 10 noodlokalen die enige tijd op de 'plaat Argentinië' hebben gestaan. Deze lokalen zijn er niet meer, maar staan nog wel op de balans. In de rekening 2007 zullen deze lokalen alsnog worden afgeboekt. De stadsdeelraad is hiervan inmiddels op de hoogte gesteld.

3.3.1 Omvang van de vraag en het aanbod

In de volgende figuur 3.2 is de samenhang tussen de omvang van de vraag naar en het aanbod van voorzieningen onderwijs gepresenteerd voor drie jaren. Om de samenhang tussen vraag en aanbod te visualiseren is de vraag elk jaar gesteld op 100%. Voor alle jaren is te zien dat het aanbod boven die 100% uitkomt. Dat betekent dat het aanbod in ieder geval niet te krap is. Het tegendeel is het geval. In alle jaren is het aanbod groter dan de vraag. In 2004 (dit is schooljaar 2004-2005) zijn er in het stadsdeel Zeeburg 13% meer klaslokalen dan er nodig zijn. Op dit moment (in 2007) zijn er 24% meer lokalen dan nodig. Op basis van de prognoses van DMO over de leerlingenaantallen blijft dit te hoge aanbod in ieder geval voortduren tot 2010.

Figuur 3.2 – Aanbod van onderwijslokalen in Zeeburg, uitgedrukt in percentages van de vraag in de jaren 2004, 2007 en 2010



Omdat Zeeburg zich in een groeisituatie bevindt, kan een te groot aanbod van klaslokalen in enig jaar ook verwijzen naar de tijdigheid waarmee het stadsdeel inspeelt op de groei. In de volgende tabel 3.3 zijn vraag en aanbod per wijk afgebeeld. In de tabel is weergegeven hoeveel schoollokalen het stadsdeel per wijk aanbiedt, en hoeveel schoollokalen de onderwijsinstellingen nodig hebben. In de tabel is te zien dat het te grote aanbod van schoollokalen in de nieuwbouwbuurt een duidelijke samenhang vertoont met de fase waarin de opbouw verkeert. Naarmate die fase vordert, komen aanbod en vraag dicht bij elkaar. Deze verwachting komt niet uit in het Oostelijk Havengebied, waar het aanbod vooralsnog toeneemt. In IJburg ontwikkelt het teruglopende overschot zich conform de verwachtingen.

In de Indische Buurt is ook sprake van een te hoog aanbod, gegeven de vraag. Dit overschot aan klaslokalen neemt toe van 10% in 2004 naar 27% in 2007. Gezien de prognoses van DMO over het aantal leerlingen zal dit overschot aan klaslokalen in ieder geval tot 2010 voortduren.

Tabel 3.3 – Aanbod en vraag naar onderwijshuisvesting in Zeeburg in de jaren 2004, 2007 en 2010 (aantallen lokalen per wijk)

	2004	2007	2010
Aanbod (aantal lokalen)	197	271	344
Indische Buurt	113	113	113
Oostelijk Havengebied	84	88	105
IJburg	-	70	126
Vraag	175	219	282
Indische Buurt	103	89	86
Oostelijk Havengebied	72	79	79
IJburg	-	51	117

	2004	2007	2010
Aanbod – vraag	+13%	+24%	+22%
Indische Buurt	+10%	+27%	+31%
Oostelijk Havengebied	+17%	+11%	+33%
IJburg	-	+37%	+8%

3.3.2 Kwaliteit van de vraag en het aanbod

Er zijn verschillende soorten kenmerken die de kwaliteit van schoolgebouwen bepalen:

- De bouwkundige staat van het gebouw.
- De onderhoudstechnische en fysieke kenmerken van het gebouw.
- De functionele kwaliteit in relatie tot het onderwijs dat erin verzorgd wordt.

Bouwkundige staat en onderhoudstechnische kwaliteit

Om het aanbod van de bouwkundige en onderhoudstechnische kwaliteit van de schoolgebouwen op peil te houden laat het stadsdeel om het jaar een meerjarig onderhoudsplan (MOP) maken. In dat plan staat welke elementen van het gebouw aan onderhoud of vervanging toe zijn en wat de kosten zijn die dat met zich meebrengt. Het MOP meldt welk onderhoud er nodig is, maar laat niet zien wat de staat van het gebouw zal zijn nadat het onderhoud is gerealiseerd.

In sommige gemeenten is het de gewoonte om een dwarsdoorsnede van de staat van de onderwijsgebouwen te koppelen aan het MOP. Alle gebouwen worden daarbij beoordeeld op verschillende kwaliteitskenmerken: de functionele kwaliteit in relatie tot de onderwijskundige visie van de school die erin is gehuisvest, de bouwkundige staat waarin het gebouw verkeert, de onderhoudstechnische staat en de fysieke kenmerken van het gebouw. Al deze kenmerken bepalen het kwaliteitsoordeel over een gebouw. Deze kwaliteitsoordelen kunnen uitgedrukt worden met behulp van een waarderingsystematiek in punten (1 tot 10) of een meer kwalitatieve schaal variërend van “onvoldoende” tot “zeer goed”. In Zeeburg is niet gekozen voor zo’n aanpak. Nadeel van het ontbreken van een totaaloordeel is wel dat er geen zicht is op de staat van de gebouwen.

Bij het ontvlechten van de begroting voor het openbare onderwijs in het kader van de verzelfstandiging wordt duidelijk dat het ontbreken van een eenduidig beeld van de staat van de gebouwen onvoorziene kosten met zich mee kan brengen. Bij de verzelfstandiging van de openbare scholen is geconstateerd dat er sprake is van achterstallig onderhoud van de binnenzijde van de schoolgebouwen. Nu is het bekend dat er bij elk proces van het verschuiven van taken van de ene organisatie naar de andere extra goed gelet wordt op de onderhoudsstaat van de materiële zaken. De nieuwe organisatie wil immers niet starten met een negatieve erfenis. Dat neemt niet weg dat dit achterstallige onderhoud vooraf via de MOP’s waarneembaar had kunnen zijn.

Volgens de ambtenaren van het stadsdeel komt achterstallig onderhoud aan de binnenzijde van het gebouw veelvuldig voor in onderwijsland. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de binnenzijde. Zij ontvangen hiervoor via het Ministerie van

OCW middelen via de lumpsumbekostiging. Gebleken is dat de huisvestingscomponent in de lumpsum eigenlijk te laag is. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft deze problematiek aangekaart en recent heeft een aanpassing van de lumpsum plaatsgehad om dit gat te dichten. Hier profiteren dus ook de schoolbesturen in Zeeburg van.

Functionele kwaliteit

Bij de functionele kwaliteit gaat het om de onderwijskundige kenmerken van het gebouw. Voorbeelden van onderwijskundige kenmerken zijn: er moet een speellokaal zijn voor de jongste groepen, er moet een ruimte voor ouders en/of leerkrachten zijn, of het gebouw moet toegankelijk zijn voor leerlingen met een lichamelijke beperking. Sommige functionele kwaliteitseisen zijn opgelegd door de wetgever (bijvoorbeeld een speellokaal voor de jongste groepen) en andere zijn geformuleerd door de stadsdeelraad (bijvoorbeeld het integreren van peuterspeelzalen in onderwijsgebouwen in het kader van de brede schoolgedachte in de Indische Buurt). Ook de scholen zelf kunnen kwaliteitseisen stellen aan het schoolgebouw. Sommige scholen verzorgen onderwijs altijd in dezelfde groepen in één klaslokaal; een school met klaslokalen van elk dezelfde omvang voldoet dan. Andere scholen geven de voorkeur aan onderwijs in wisselende groepen; de school moet dan ingedeeld zijn in ruimten met verschillende omvang. Een gebouw dat het gedachtegoed van het Montessorionderwijs ondersteunt vergt grotere lokalen en een meer gevarieerde buitenruimte dan een gebouw dat klassikaal onderwijs moet ondersteunen.

De functionele eisen die de wetgever stelt aan een schoolgebouw zijn alle opgenomen in de verordening onderwijshuisvesting. Uit deze verordening onderwijshuisvesting is ook af te leiden dat de eisen voor noodvoorzieningen van geringere kwaliteit zijn dan de eisen die gesteld worden aan permanente schoolgebouwen. Hoe groter het aandeel noodvoorzieningen in het aanbod is, hoe geringer de kwaliteit zal zijn. In 2007 betreft 32% van het lokalaanbod een noodvoorziening of tijdelijke voorziening. In 2010 is dat naar verwachting nog 20% van het aanbod. Uit deze ontwikkeling is af te leiden dat de functionele kwaliteit van het aanbod in 2007 nog beperkt is, maar dat de ontwikkeling van de kwaliteit verbetert. Dit geldt vooral voor IJburg, waar de functionele kwaliteit van het aanbod rond 2010 optimaal zal zijn. Voor het Oostelijk Havengebied is dat niet het geval. Daar is rond 2010 nog steeds een vijfde deel van het aanbod tijdelijk van aard.

Naast de wetgever stellen ook het stadsdeel en het schoolbestuur eisen aan de functionele kwaliteit van de gebouwen. De stadsdeelraad heeft ook specifieke eisen geformuleerd: de scholen mogen niet gespreid zijn over meer dan twee locaties, zijn zoveel mogelijk gevestigd in permanente gebouwen en in de Indische Buurt moeten de gebouwen geschikt zijn voor de brede schoolgedachte. In het Oostelijk Havengebied is er zowel in 2006 als in 2010 één school die gevestigd is op meer dan twee locaties. Dit duidt op een geringere kwaliteit dan de stadsdeelraad beoogd heeft. In de Indische Buurt is bij alle scholen een peuterspeelzaal aanwezig. Dat is conform de eisen van het stadsdeel.

Daarnaast moeten in Zeeburg nieuw te bouwen schoolgebouwen voldoen aan alle moderne eisen die er gelden voor schoolgebouwen. Het koppelen van de schoolfunctie aan de naschoolse opvangfunctie is één van de moderne eisen die het stadsdeel heeft gekoppeld aan de nieuwe scholen en gebouwen. Dit laatste kenmerk maakt dat de nieuwe schoolgebouwen van een hoge functionele kwaliteit zijn.

3.4 Conclusie effectiviteit van het beleid

In tabel 3.4 heeft de rekenkamer haar oordeel over de effectiviteit van het beleid over onderwijshuisvesting in Zeeburg samengevat. Een toelichting volgt daarna.

Tabel 3.4 – Oordeel over de effectiviteit van het beleid

Normen effectiviteit	Voldoet Zeeburg aan norm?
Kwantitatief evenwicht vraag en aanbod	Aanbod: Ja
	Evenwicht: Nee
Kwalitatief evenwicht vraag en aanbod	Gedeeltelijk
Totaal effectiviteit	Matig

Over de effectiviteit heeft de rekenkamer twee normen opgesteld. Het in Zeeburg gevoerde beleid voldoet aan de kwantitatieve norm wat betreft de voldoende omvang van het aanbod, maar niet aan het evenwicht tussen vraag en aanbod. Aan de kwalitatieve norm wordt gedeeltelijk door het stadsdeel voldaan.

De kwantitatieve aansluiting tussen aanbod van en vraag naar onderwijsvoorzieningen is voor verbetering vatbaar. In Zeeburg is er een structureel overschot aan schoollokalen. Een deel van dit overschot is nodig, omdat er in de nieuwbouwwijk IJburg elk jaar meer kinderen komen wonen, die dat zelfde jaar nog naar een school in de buurt moeten kunnen gaan. In de oude wijk Indische Buurt is dat overschot er langdurig, terwijl de leerlingenpopulatie er nauwelijks wijzigt.

De nieuw gebouwde scholen in Zeeburg zijn van uitstekende functionele en bouwtechnische kwaliteit. Het aandeel tijdelijke en noodvoorzieningen in het aanbod van Zeeburg is relatief hoog. Dit duidt op een minder optimale kwaliteit. Ook hier geldt dat een deel van deze noodvoorzieningen te maken heeft met het opbouwkaracter van de wijk. In vergelijking met IJburg worden de problemen rond tijdelijke voorzieningen in het Oostelijk Havengebied zeer traag opgelost. Uiteindelijk zal IJburg in kwalitatieve zin eerder op orde zijn dan het Oostelijk Havengebied. De rekenkamer oordeelt dan ook dat de kwaliteit van het voorzieningenniveau vooral in het Oostelijk Havengebied voor verbetering vatbaar is.

Dit leidt tot het volgende samenvattende oordeel over de effectiviteit van het beleid:

Oordeel

De rekenkamer beoordeelt de effectiviteit van het gevoerde beleid over onderwijshuisvesting positief wat betreft het beschikbare aanbod aan scholen, maar negatief vanuit het evenwicht tussen vraag en aanbod.

Voor verbetering vatbaar

Er is een discrepantie tussen vraag naar en aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting. In kwantitatieve zin is het aanbod groter dan de vraag. Dit geldt logischerwijs voor de nieuwbouwwijk IJburg, waar de vraag naar scholen toeneemt. Voor het overschot aan aanbod in de Indische Buurt zal een oplossing moeten worden gevonden. In kwalitatieve zin is het voorzieningenniveau in het Oostelijk Havengebied voor verbetering vatbaar.

4 Systeem van planning en control

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat centraal welke instrumenten het stadsdeel inzet om de voorgestane doelen over onderwijshuisvesting te gaan realiseren. Het hoofdstuk opent met het juridisch gezien zwaarste middel: de verordening op de huisvesting van het primaire onderwijs Amsterdam. Daarna volgt een aantal planningsinstrumenten dat het dagelijks bestuur inzet om te kunnen voorspellen hoeveel ruimte er nodig zal zijn en om de beschikbare voorzieningen in een goede staat te houden of brengen.

4.2 Normen

De rekenkamer beoordeelt de sturing van de inzet van middelen positief wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Er is een actueel meerjarenonderhoudsplan.
- Er is een actueel meerjareninvesteringsplan.
- Begrotingsramingen hangen samen met andere meerjarenplannen.
- Evaluaties leiden indien nodig tot bijstelling van ramingen en realisaties.
- Naleving van de verordening voor onderwijshuisvesting.
- Er is een kaderstellend budget vastgesteld.
- Begroting en rekening zijn tijdig vastgesteld.
- Risico's zijn helder geformuleerd.
- Investeringskredieten zijn conform richtlijnen beheerd.
- De informatievoorziening naar de stadsdeelraad is helder en eenduidig.

4.3 Uitvoeren verordening onderwijshuisvesting

Eén van de jaarlijks terugkerende activiteiten rondom onderwijshuisvesting is het uitvoeren van de planactiviteiten die in de verordening op de onderwijshuisvesting primair onderwijs Amsterdam zijn genoemd. Het betreft de volgende activiteiten:

- De schoolbesturen dienen voor 1 februari een verzoek voor een huisvestingsvoorziening in (Artikel 5).
- Het dagelijks bestuur zendt voor 1 juni de lijst met voorgenomen besluiten over de aanvragen naar het afstemmingsoverleg stadsdelen. Dit overleg is ingesteld om te voorkomen dat de belangen van het ene stadsdeel in strijd zijn met die van een ander stadsdeel (Artikel 7).
- Het dagelijks bestuur voert voor 15 september overleg met de schoolbesturen over het voorgenomen besluit (Artikel 8).
- Het dagelijks bestuur stelt het huisvestingsprogramma en het overzicht met de afgewezen aanvragen voor het stadsdeel Zeeburg vast. De stadsdeelraad stelt het bekostigingsplafond vast dat beschikbaar is (Artikel 9).
- Het dagelijks bestuur zendt vóór 1 oktober het stadsdeelprogramma en het stadsdeeloverzicht naar het College van Burgemeester en Wethouders van de

gemeente Amsterdam (B&W). Het programma en het overzicht van alle stadsdelen worden door B&W uiterlijk 31 december vastgesteld en daarna binnen vier weken bekend gemaakt (Artikel 12).

Voor voorzieningen met een spoedeisend karakter (bijvoorbeeld wanneer er schade is ontstaan door brand of inbraak) gelden aparte richtlijnen. De verordening onderwijshuisvesting stelt dat spoedeisende zaken binnen vier weken geregeld moeten zijn.

Volgens de rekeningen 2005 en 2006 en volgens de huisvestingsprogramma's en overzichten 2006 en 2007 voert stadsdeel Zeeburg de verordening onderwijshuisvesting conform de richtlijnen uit.

In de verordening onderwijshuisvesting 2006 is uitdrukkelijk vermeld dat de stadsdeelraad het beschikbare budgetplafond vaststelt. Wanneer de procedure in de verordening onderwijshuisvesting geheel volgens de voorschriften wordt opgevolgd is er voor de stadsdeelraad geen reële mogelijkheid meer om een budget vast te stellen of om investeringen in onderwijshuisvesting af te kunnen wegen met andere investeringen. Andere stadsdelen hebben de lastige invulling van het budgetrecht van de stadsdeelraad rond dit beleidsdomein ook signaleerd. Het stadsdeel Centrum meldt hierover in de rekening 2005 het volgende: *“Gebleken is dat de werkwijze die binnen de gemeente Amsterdam wordt gevolgd voor de vaststelling van het jaarlijkse onderwijshuisvestingsplan zich slecht verdraagt met de begrotingscyclus. Het huisvestingsplan wordt elk jaar door de Gemeenteraad vastgesteld zonder dat op dat moment bekend is in hoeverre stadsdelen in staat zijn de financiële consequenties daarvan in hun begroting in te passen terwijl stadsdelen dit wel verplicht zijn. Dit is een verstoring van de begrotingsprocedure. Doordat bij de vaststelling van het plan niet aan de orde komt in hoeverre er mogelijkheden zijn tot inpassing in de begroting, vindt uiteraard ook geen afweging plaats met andere prioriteiten voor de begroting.”*

Bij de besluitvormingsprocedure rond onderwijshuisvesting is in de Amsterdamse verordening onderwijshuisvesting grote prioriteit gegeven aan het afstemmingsoverleg met de andere stadsdelen, het overleg met de schoolbesturen en B&W van Amsterdam. Door deze prioriteitstelling kiest de gemeente Amsterdam voor het gelijkheidsbeginsel als richtinggevend beleidsuitgangspunt. Een lokale invulling van het onderwijshuisvestingsbeleid op het niveau van de stadsdelen is dan niet mogelijk.

In andere gemeenten wordt het budgetplafond voor de investeringen uit het huisvestingsplan vaak vastgesteld tijdens de behandeling van de perspectievennota. De investeringen in onderwijshuisvesting worden dan beoordeeld in samenhang met alle andere wenselijke investeringen. In Amsterdam is een dergelijke integrale afweging niet mogelijk. Dat komt doordat de verordening onderwijshuisvesting daarvoor geen ruimte biedt.

4.4 Het plannen van de benodigde ruimte

In de WPO en in de verordening onderwijshuisvesting zijn normen voor de ruimtelijke behoefte van scholen vastgelegd. Basis voor het bepalen van deze ruimtelijke behoeften zijn aantallen leerlingen:

- Per school: een school moet een minimaal aantal leerlingen hebben om aan de stichtingsnorm te voldoen. Komt een school voor een langere periode onder die norm uit, dan heeft de minister het recht om de school op te heffen. Na opheffing vervalt de behoefte aan ruimte. Het dan ontstane lege schoolgebouw drukt dan nog op de begroting voor onderwijshuisvesting tot het moment dat het stadsdeel het gebouw een andere bestemming heeft gegeven.
- Per leeftijdsgroep: per leeftijdsgroep zijn maxima vastgesteld voor de groepsgrootte. Wanneer deze groottegrens wordt overschreden dan ontstaat een recht op een extra lokaal. Sinds de decentralisatie van de huisvestingsmiddelen heeft het Ministerie van OCW de maximale groepsgrootte voor leerlingen van de groepen 1 tot en met 3 van 25 naar 22 leerlingen verkleind. Voor de gemeenten betekende dit dat zij werden geconfronteerd met de verplichting om de scholen meer lokalen ter beschikking te stellen dan voorheen. Voor Zeeburg betekent het veranderen van deze regel dat scholen en locaties die tijdens de fase van planvorming zijn voorzien al te klein zijn terwijl de fase van planrealisatie in gang is gezet.
- Per gewogen leerling: het Ministerie van OCW voert sinds jaar en dag onderwijsachterstandenbeleid. Dit beleid brengt met zich mee dat leerlingen in een achterstandspositie zwaarder meewegen. Het bepalen van de permanente ruimtelijke behoefte is gebaseerd op het aantal fysieke leerlingen. Het verschil tussen het aantal gewogen leerlingen en het aantal fysieke leerlingen bepaalt hoeveel extra tijdelijke ruimte er nodig is. Tot 1 augustus 2007 was de etniciteit van de leerling een belangrijke factor bij het bepalen van de zwaarte van het gewicht. Vanaf 1 augustus 2007 zijn niet de etniciteit, maar het opleidingsniveau van de ouders en de gemeten achterstand van de leerling bij aanvang van het onderwijs de belangrijkste factoren op basis waarvan de extra gewichten worden toegekend. Voor Zeeburg als geheel pakken de nieuwe factoren nadelig uit. Hierdoor zullen met name in de Indische Buurt, waar meer leerlingen in een achterstandspositie naar school gaan, een aantal scholen waarschijnlijk te veel ruimte toebedeeld hebben gekregen.

4.4.1 Leerlingenprognoses

Om de behoefte aan onderwijshuisvesting op langere termijn te kunnen voorzien maakt de gemeentelijke Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) om het jaar leerling-prognoses per stadsdeel, wijk en leeftijdsgroep. De prognoses worden gemaakt met een tijdshorizon van 15 jaar. Deze tijdshorizon is van belang voor de besluitvorming over de benodigde permanente voorzieningen voor onderwijshuisvesting. De prognose van het aantal leerlingen per wijk is gebaseerd op het aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd, veronderstellingen over het gemiddelde aantal kinderen per vrouw in de vruchtbare leeftijd en veronderstellingen over de oplevering van nieuwbouwwoningen.

De prognoses van de ontwikkeling van het aantal leerlingen per wijk vormen de basis voor de verwachte ontwikkelingen van het aantal leerlingen per school. Om te bepalen hoeveel leerlingen er naar welke school zullen gaan hanteert DMO een aantal vooronderstellingen over het keuzegedrag van de ouders (voorkeuren voor specifieke denominaties) en over de verwijzing naar het speciaal onderwijs en speciale basisonderwijs. Deze veronderstellingen zijn gebaseerd op het stedelijk gemiddelde.

De door DMO gehanteerde prognosesystematiek heeft in Zeeburg een aantal malen ter discussie gestaan. Aanleiding vormden contra-expertises, die door externe bureaus zijn uitgevoerd in het kader van de opstelling van het integraal huisvestingsplan 2003 en realisaties van aantallen ingeschreven leerlingen op de scholen. De realisaties bleken vaak niet overeen te komen met de prognoses. Bovendien bleken de uitkomsten van de contra-expertises sterk af te wijken van de ramingen van DMO.

Ter illustratie van de verschillen tussen prognose en realisatie is in de onderstaande tabel een overzicht gemaakt van prognoses voor de vier scholen in het Oostelijk Havengebied. Geprognosticeerd is het aantal te verwachten leerlingen in 2007 en 2008. De prognoses zijn gemaakt in 2004, 2005 en 2006. Hoewel de tijdshorizon tussen prognose en realisatie in de tijdreeksen uit dit voorbeeld kort is (er zit slechts twee tot vier jaar tussen telling en voorspelling), worden er bij elke prognose andere aantallen leerlingen voorspeld.

Tabel 4.1 – Prognose van het aantal leerlingen in 2007 en 2008 volgens prognoses uit drie opeenvolgende jaren voor de scholen in het Oostelijk Havengebied

Prognose voor:	2007	2007	2007	2008	2008	2008
Volgens telling in:	2004	2005	2006	2004	2005	2006
<i>School:</i>						
Achthoek	748	787	732	741	817	731
8e Montessori	641	565	545	678	584	545
Piet Hein	226	128	288	257	135	313
Rietlanden	176	235	146	179	243	140
Kleine Kapitein	49	0	45	90	0	40
Totaal Oostelijk Havengebied	1.840	1.715	1.756	1.945	1.779	1.769

Bron: prognoses uit IHP's en de nota uitgangspunten Oostelijk Havengebied

De belangrijkste oorzaken van afwijkingen tussen planning en realisatie zijn door het stadsdeel onderzocht: de oplevering van de nieuwbouw verloopt niet altijd volgens plan, en de nieuwe bewoners blijken meer kinderen te hebben/krijgen dan gemiddeld. Bovendien is het schoolkeuzegedrag van de ouders niet nauwkeurig te voorspellen. Zo is er in het Oostelijk Havengebied, dat een sterke groei van het aantal leerlingen heeft doorgemaakt, toch één school gevestigd die te maken heeft met een afname van het aantal leerlingen (namelijk De Rietlanden).

De groeisituatie van het stadsdeel brengt met zich mee dat het aantal te verwachten leerlingen niet met zekerheid voorzien kan worden. In nieuwbouwwijken als IJburg kan

het aantal ingeschreven leerlingen op een school aan het einde van een schooljaar 25% hoger zijn dan aan het begin. Het stadsdeel heeft verschillende maatregelen genomen om adequaat in te spelen op de onzekerheid van de toename van het aantal leerlingen en de groei van de scholen:

- Prognoses worden jaarlijks geactualiseerd op basis van inschrijvingen in de scholen.
- Het stadsdeel heeft geprobeerd afspraken te maken met de schoolbesturen over de toelating van leerlingen en over de maximale schoolgrootte.
- Het stadsdeel heeft een groot contingent aan noodlokalen vrij beschikbaar om flexibel in te kunnen springen op de te verwachte leerlingengroei.
- Het stadsdeel voorziet met afzonderlijke schoollokalen in de eerste behoefte aan locaties voor scholen (in plaats van hele schoolgebouwen wat elders gebruikelijk is).

Van de vier voorgenomen maatregelen om flexibel in te kunnen spelen op een onzekere omgeving zijn er drie in uitvoering. Het stadsdeel is er niet in geslaagd om afspraken met de schoolbesturen te maken over een maximale schoolgrootte. Op dit moment geldt alleen voor één openbare basisschool een maximale schoolgrootte. Het betreft de 8^e Montessorischool, die moet krimpen tot het maximale niveau van de permanente locatie. Ouders die kiezen voor openbaar onderwijs moeten uitwijken naar de openbare school De Kleine Kapitein.

4.4.2 Integraal huisvestingsplan (IHP)

Elke twee jaar stelt het stadsdeel een IHP vast. Een IHP tracht een totaalbeeld te schetsen van de stand van de onderwijshuisvesting op enig moment. Voorts wordt voor een periode van tien jaar een beeld geschetst van de investeringen die nodig zijn om:

- te voorzien aan de behoefte aan ruimte voor onderwijshuisvesting;
- het scholenbestand in goede staat te houden;
- het scholenbestand aan te passen aan eventuele nieuwe wettelijke eisen;
- het scholenbestand aan te passen aan eventuele lokale beleidsuitgangspunten;
- het scholenbestand aan te passen aan eventuele wensen van de schoolbesturen.

Een IHP geeft idealiter het meest complete overzicht van alles wat noodzakelijk is en wenselijk zou kunnen zijn op het terrein van onderwijshuisvesting. Het is daarmee een belangrijk brondocument voor het dagelijks bestuur, de schoolbesturen en de stadsdeelraad om de discussie over de lange termijnkoers voor het stadsdeel te voeren en eventueel bij te stellen. Wanneer de schoolbesturen en het stadsdeel het onderling eens kunnen worden over deze koers, dan zouden de onderlinge afspraken op basis van het IHP richtinggevend kunnen zijn voor het te voeren beleid gedurende een vooraf afgesproken planperiode van bijvoorbeeld twee of vier jaar. Voor het stadsdeel Zeeburg is het niet mogelijk om met behulp van het IHP een eigenstandige koers rond onderwijshuisvesting te varen. De procedures die zijn vastgelegd in de verordening onderwijshuisvesting laten een dergelijk lokaal ingevuld beleid niet toe.

De meest recent gerealiseerde IHP's voor Zeeburg bestrijken de periode 2005-2008 en de periode 2007-2010. Het IHP 2005-2008 meldt voor de Indische Buurt een lichte toename van het aantal leerlingen tot 2007, waarna een daling volgt. In de gehele

periode is er in de Indische Buurt een structureel overschot aan lokalen, variërend van 8 tot 10 lokalen per jaar. Het advies in het IHP is om de leegstand in te zetten voor onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat bij deze vernieuwingen om extra ruimte voor bijvoorbeeld zorgleerlingen of een extra ruimte om af en toe in kleinere groepen te kunnen gaan werken.

Voor het Oostelijk Havengebied voorspelt het IHP 2005-2008 een toename van het aantal leerlingen tot 2008, waarna een daling inzet. In 2017 is volgens het IHP het aantal leerlingen gelijk aan dat van 2005 (NB. Een jaar later valt de prognose 30% hoger uit). In het piekjaar 2008 veronderstelt het IHP een ruimtebehoefte van 79 lokalen, terwijl er 88 beschikbaar zijn in het Oostelijk Havengebied (in 2005).

In het IHP passeren een aantal beleidsmatige onderwerpen de revue. Om tegemoet te komen aan de onzekere voorspellingen bij nieuwbouwwijken adviseert het IHP om flexibel te bouwen, en om afspraken te maken met de schoolbesturen over de optimale schoolgrootte.

Het IHP adviseert om hogere budgetten voor nieuwbouw beschikbaar te stellen; de normbedragen uit de verordening onderwijshuisvesting zijn te laag om de extra eisen voor milieu, toegankelijkheid, brandveiligheid en legionella te kunnen integreren in de nieuwbouw. De bestaande schoolgebouwen moeten overigens ook aangepast worden aan deze nieuwe wettelijke eisen. Het IHP adviseert in dit verband om de schoolbesturen mee te laten betalen aan duurzaam bouwen omdat dat zichzelf terugverdient in de gebruikskosten.

Het IHP bevat voorts een overzicht van komende investeringen in nieuwbouw en onderwijskundige vernieuwingen. In het IHP wordt ervoor gewaarschuwd om er bij kostencomputaties er op te letten dat er bij sommige schoolgebouwen ook welzijnsfuncties zijn ondergebracht. De kosten voor deze functies moeten niet ondergebracht worden bij onderwijshuisvesting. (NB. In de initiële begrotingen van 2005 en 2006 is deze functiescheiding niet correct doorgevoerd).

Er is in het IHP geen duidelijk integraal overzicht gemaakt van het totaal van de structurele kosten die een en ander met zich mee gaat brengen. Op het financiële vlak biedt het IHP dus geen totaalbeeld van de huisvestingssituatie gedurende de planperiode.

Het IHP 2007-2010 is wel voorzien van een financiële paragraaf. De jaarlijkse kosten voor onderwijshuisvesting zullen in de planperiode toenemen van € 3,7 miljoen in 2007 naar € 6,7 miljoen in 2010. De stijging wordt vooral veroorzaakt door nieuw op te leveren scholen op IJburg. Volgens de samenstellers van het IHP is het niet mogelijk dat de stadsdeelraad een subsidieplafond vaststelt voor de onderwijshuisvesting, omdat dat rechtsongelijkheid tussen de schoolbesturen zou inhouden. Deze opmerking impliceert dat Artikel 9 uit de verordening onderwijshuisvesting kennelijk onuitvoerbaar is.

Als nieuw beleid meldt het IHP 2007-2010 de veranderde regelgeving rond kinderopvang. Vanaf 1 januari 2007 zijn de basisscholen verplicht om tussen 7.30 uur en 18.30 uur voor- tussen- en naschoolse opvang aan te bieden. De scholen moeten de

faciliteiten aanbieden en de organisaties voor kinderopvang en voor welzijn/sport moeten zorgen dat er een aanbod is. Dit nieuwe beleid maakt het mogelijk dat een deel van de huisvestingslasten voor de onderwijslocaties verhaald kunnen worden op andere maatschappelijke en culturele functies.

Nadat de planperiode van een IHP is afgerond vindt geen evaluatie van het IHP plaats. Gegeven de omstandigheden waaronder het stadsdeel uitvoering moet geven aan het onderwijshuisvestingsbeleid is de functie van het IHP beperkt tot een soort scenariostudie: het IHP schetst wat er staat te gebeuren en de stadsdeelraad heeft daarbij verder geen rol. Er zijn ook gemeenten, waar de gemeentelijke beleidsvisie, het IHP en de jaarlijkse huisvestingsplannen meer in het verlengde van elkaar liggen. In die gemeenten zijn het IHP en de jaarlijkse huisvestingsplannen de belangrijkste documenten voor de gemeenteraad om op een verantwoorde wijze budgetplafonds vast te kunnen stellen.

4.4.3 Gymnastiekonderwijs

Het zorg dragen voor voldoende accommodaties voor bewegingsonderwijs is eveneens onderdeel van de onderwijshuisvestingstaak. Vanaf groep 3 heeft elk kind recht op 1,5 uur gymonderwijs per week. Het aanvragen voor een accommodatie voor het gymnastiekonderwijs is onderdeel van de procedure rond het in de verordening onderwijshuisvesting geregelde huisvestingsplan. Het schoolbestuur meldt voor 15 februari hoeveel leerlingen er vanaf groep 3 zijn. Het stadsdeel moet voldoende gymlocaties hebben voor deze leerlingen. Op basis van de aangemelde leerlingen stelt het stadsdeel een rooster samen voor het gebruik van de gymzalen en voert hierover de administratie. Wanneer de gymlocatie ver verwijderd is van de basisschool, regelt het stadsdeel ook het busvervoer van de leerlingen.

4.5 Het plannen van het benodigde onderhoud

Om het jaar laat het dagelijks bestuur een meerjarig onderhoudsplan (MOP) opstellen of actualiseren. In dat plan is voor een prognoseperiode van 10 jaar geraamd welke investeringen er nodig zijn om de onderwijslocaties in een goede bouwkundige staat te houden. Voorts is geraamd welke aanpassingen er nodig zijn aan de gebouwen om te kunnen voldoen aan nieuwe wettelijke vereisten. In de periode 2004-2006 is gemiddeld € 0,3 miljoen aan onderhoud besteed. Voor de periode 2007-2010 is een gemiddeld benodigd budget van € 0,2 miljoen voor onderhoud en calamiteiten geraamd. Wanneer er geen nieuwe wettelijke eisen komen is het noodzakelijke budget voor onderhoud tamelijk gering in omvang. Dat komt doordat het stadsdeel wegens de uitbreiding van de woningvoorraad veel nieuwe schoolgebouwen binnen haar grenzen zal hebben.

4.6 De begrotingscyclus

Begrotingsstukken

Gedurende de jaren 2006 en 2007 zijn de begrotingsstukken tijdig aan de stadsdeelraad voorgelegd. De onderwijshuisvesting is opgenomen in het programma over jeugd. In de begroting en de rekening 2006 is niet te zien welk deel van de uitgaven onderwijshuisvesting betreft. De bijlage bij de begroting 2007 bevat voor het eerst een apart overzicht van de kosten voor onderwijshuisvesting. In de begroting 2006 en 2007 is niet te zien hoe de uitgaven voor onderwijshuisvesting zich de komende jaren zullen gaan ontwikkelen.

Voorziening onderhoud

De benodigde voorzieningen voor groot onderhoud kunnen jaarlijks sterk fluctueren. Mede daarom heeft de stadsdeelraad voor nieuwbouw en planmatig groot onderhoud de voorziening onderwijshuisvesting gevormd waaraan jaarlijks een bedrag wordt toegevoegd. In de begrotingen 2005 en 2006 waren er geen budgetten voor het door het stadsdeel uit te voeren onderhoud van overloopgebouwen en noodvoorzieningen opgenomen. Vanaf 2007 is dat wel het geval. In de tussenrapportage van het begrotingsjaar 2006 is een tekort gemeld van € 97.000. De begroting is daarvoor aangepast.

In 2006 is € 228.000 in de begroting geraamd voor de onderhoudskosten en de realisatie was € 557.330 (pag. 84). Er is in 2006 € 346.000 onttrokken aan de voorziening onderhoud en € 70.000 toegevoegd. De stand van de voorziening per 31 december 2006 is € 548.308 (pag. 52, pag. 127 en pag. 139). De stand per 1 januari 2006 was € 824.897.

Risico's

In de begrotingen 2006 en 2007 is een aantal risico's rond onderwijshuisvesting geformuleerd. Zo heeft het stadsdeel een overschot aan tijdelijke ruimten, waarvan niet zeker is of deze verhuurd kunnen worden. De negatieve saldi als gevolg van leegstand worden verantwoord op de post onderwijshuisvesting.

Het stadsdeel heeft het aantal noodvoorzieningen op de balans niet volledig in beeld gebracht (zie paragraaf 3.3). Met de administratieve afhandeling van dit probleem is een bedrag van € 1.050.000 boekwaarde per 1 januari 2007 gemoeid.

De technische staat van de overloopgebouwen in de Indische Buurt is zorgelijk wegens de achterblijvende kwaliteit van de afwerking aan de binnenzijde van de gebouwen. Om groei van het aantal leerlingen het hoofd te kunnen bieden wordt tempo gezet achter het bouwen van permanente voorzieningen onderwijshuisvesting. Tegelijkertijd moet zoveel mogelijk leegstand worden voorkomen.

De basis voor het vaststellen van de klokurenvergoedingen voor gymzalen is het aantal leerlingen bij aanvang van het schooljaar. In de loop van het schooljaar komen er leerlingen bij. Het exact voorzien van de behoefte aan gymlokalen is moeilijk. Zolang het stadsdeel in ontwikkeling is zal dit probleem blijven bestaan. Voor zover lokalen

nog in eigendom zijn van schoolbesturen koopt het stadsdeel deze aan, zodat dit probleem op den duur verdwijnt.

Het laatste risico betreft de rentelasten. Zeeburg heeft een omvangrijk investeringsprogramma. De rentelasten zijn momenteel laag, namelijk 3,5%. Het stadsdeel is gevoelig voor renteschommelingen, zeker wanneer de boekwaarde van de investeringen toeneemt zoals beoogd. Als de rente met een kwart procent stijgt, gaan de structurele lasten met € 200.000 omhoog in 2008, oplopend naar € 300.000 in 2011. Uit het meerjarige overzicht van de gehanteerde rentevergoedingen van de gemeente Amsterdam blijkt dat een doorgroei naar een rentelast van 4,5% in het verschiet ligt.

De stedenbouwkundige eisen die de centrale stad stelt aan nieuwbouwscholen zijn hoger dan in de verordening onderwijshuisvesting is voorzien. Dit wordt veroorzaakt door andere regelgeving, onder meer op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Dit betekent dat de nieuw te bouwen scholen naar schatting 20% duurder zijn dan de normbedragen uit de verordening onderwijshuisvesting. In 2003 heeft de centrale stad ten behoeve van een aantal nieuwbouwscholen een extra doeluitkering toegezegd. Deze extra doeluitkeringen zijn voor het eerst zichtbaar gemaakt in de jaarrekening 2006. De toegezegde doeluitkeringen zijn nog niet te gelde gebracht. Wanneer het stadsdeel niet tijdig initiatieven neemt tot inning van de toegezegde gelden kan een situatie ontstaan als bij de noodvoorziening in het Oostelijk Havengebied, waar wegens niet sluitende administratieve procedures een risico is ontstaan. Het gaat hier om een (nog) niet verzilverde toezegging van € 2,3 miljoen. Van dit bedrag is € 1,4 miljoen wel gevorderd, maar nog niet ontvangen. Het andere deel van de nog niet ontvangen gelden (€ 0,9 mln) is op dit moment onderwerp van bestuurlijk overleg. Voor dit laatste bedrag heeft het stadsdeel geen documenten waaruit blijkt dat hierover afspraken zijn gemaakt.

Kredietbeheer

In een nota over de gedragsregels rond kredieten heeft de stadsdeelraad vastgesteld dat het dagelijks bestuur de stadsdeelraad dient te informeren over de overschrijding wanneer de meerkosten meer dan 3% uitstijgen boven het verstrekte krediet. Op een totaal van € 50 miljoen aan verstrekte kredieten hoeft het dagelijks bestuur dus opgeteld tot een maximum van € 1,5 miljoen aan overschrijdingen niet te melden. In de rekening 2006 zijn de overschrijdingen gemeld conform de richtlijnen.

4.7 Informatievoorziening aan de stadsdeelraad

Omdat de programmabegroting op hoofdlijnen is vormgegeven, is het voor de stadsdeelraad niet goed mogelijk om inzicht te krijgen in de integrale kosten voor onderwijshuisvesting. De stadsdeelraad heeft een werkgroep geïnstalleerd met de opdracht verbetervoorstellen te formuleren voor de inhoud en vormgeving van de programmabegroting. De werkgroep verbetering programmabegroting stelt voor om met ingang van de programmabegroting 2008 een aantal verbeterpunten in de inhoud en vormgeving aan te brengen:

- Totaalbeeld en meerjarenbeleid expliciteren.

- Tekst per programma maximaal 4 pagina's maken.
- Bestaand beleid zichtbaar maken (nu is dat afwezig waardoor bezuinigingsopties moeilijk te overwegen zijn).
- Beïnvloedbaarheid expliciteren.
- Alle relevante informatie op één pagina.
- Niet gehonoreerde prioriteiten en hun gevolgen melden.
- Betere visuele ondersteuning.
- Beter inzicht in: visie en gewenst effect, resultaat en gewenste producten, inzichtelijke termijnstellingen, volledige argumentatie, begrijpelijk en ruimte voor politiek debat. Gebruik van Amsterdamse basisset indicatoren.
- Een basisset met effectindicatoren.

De werkgroep heeft er in het kader van de verbeterde informatievoorziening niet op aangedrongen om de stadsdeelraad ook een totaalbeeld van de exploitatielasten te verstrekken.

Halfjaarlijkse rapportage van het dagelijks bestuur

In december 2006 heeft de stadsdeelraad een motie aangenomen waarin aan het dagelijks bestuur is opgedragen om twee keer per jaar te rapporteren over de financiële stand van zaken rond onderwijshuisvesting. De rekeningencommissie adviseert te rapporteren in maart en november en meldt over de inrichting van een dergelijke rapportage het volgende.

- Welke gebouwen hebben in Zeeburg een onderwijsbestemming, onderscheiden naar permanent en overloop, verantwoordelijkheid van stadsdeel voor buitenschil en/of binnenschil, kapitaallasten per gebouw.
- De bezettingsgraad van de gebouwen en de vergoedingen van de besturen voor medegebruik.
- Prognoses en realisaties van leerlingenaantallen.
- Onderhoudsplan van de scholen, afgezet tegen de reserves en de begroting.
- Stand van zaken rond nieuwbouw, overzicht van de kosten, inzet eigen middelen en normvergoedingen vanuit gemeentefonds/rijk.

4.8 Conclusie systeem van planning en control

In het onderstaande overzicht heeft de rekenkamer een oordeel geformuleerd over het systeem van planning en control. Op dit terrein heeft de rekenkamer 10 normen geformuleerd.

Tabel 4.3 – Oordeel over het systeem van planning en control voor onderwijshuisvesting

Normen P&C-systeem	Voldoet Zeeburg aan norm?
Actueel meerjarenonderhoudsplan	Ja
Actueel meerjareninvesteringsplan	Ja
Samenhang begrotingsramingen en andere plannen	Gedeeltelijk
Bijstelling van ramingen en realisaties	Ja
Verordening voor onderwijshuisvesting	Ja

Normen P&C-systeem	Voldoet Zeeburg aan norm?
Kaderstellend budget	Gedeeltelijk
Begroting en rekening conform richtlijnen	Ja
Risico's zijn helder geformuleerd	Gedeeltelijk
Investeringskredieten beheerd conform richtlijnen	Ja
Informatievoorziening naar de stadsdeelraad	Ja
Totaal P&C systeem	Voldoende

Aan 7 van de 10 normen voldoet het stadsdeel volledig en aan 3 gedeeltelijk. De rekenkamer beoordeelt de sturing van de inzet van middelen daarom als ruim voldoende. De normen waaraan het stadsdeel volledig voldoet hebben betrekking op het tijdig actualiseren van de plannings, het naleven van de regels voor de begrotingscyclus, de verordening onderwijshuisvesting en het kredietbeheer.

Dat het stadsdeel de verordening onderwijshuisvesting naleeft zoals is afgesproken, is belicht in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 is geconstateerd dat het stadsdeel diverse relevante instrumenten inzet om te anticiperen op de toekomstige ontwikkelingen rond aantallen leerlingen, en daarmee op tijd te zorgen voor voldoende aanbod. Diverse malen heeft het stadsdeel geconstateerd dat ramingen niet volledig in de pas lopen met realisaties. Eenmaal geconstateerde discrepanties tussen raming en realisatie hebben in het verleden geleid tot vragen van de stadsdeelraad en initiatieven van het dagelijks bestuur om verbeteringen aan te brengen. De actuele staat van de planningsinstrumenten en de lerende houding van het stadsdeel beoordeelt de rekenkamer positief.

Het naleven van de procedurele regels rond de begrotingscyclus inclusief de spelregels rond kredietbeheer kwamen aan bod in 4.6. Op het handhaven van deze procedures door het stadsdeel heeft de rekenkamer niets aan te merken.

Normen waaraan het stadsdeel gedeeltelijk voldoet hebben alle tot gevolg dat in de begroting en rekening uiteindelijk geen volledig, actueel en helder beeld over de onderwijshuisvesting ontstaat. Zo blijkt uit paragraaf 4.6 dat de koppeling tussen de meerjarenramingen onderhoud en investeringen enerzijds en de begroting weinig inzichtelijk is. Problemen rond de administratieve processen hebben in het verleden geleid tot risico's. Uit het nog niet te gelde brengen van in 2003 toegezegde doeluitkeringen leidt de rekenkamer af dat nieuwe risico's als gevolg van administratieve processen niet uitgesloten zijn.

Hoewel de kwaliteit van de informatievoorziening aan de stadsdeelraad in het recente verleden gebreken heeft vertoond, beoordeelt de rekenkamer de informatievoorziening positief. Het gegeven dat het stadsdeel bezig is met een verbetering van de informatievoorziening is daarvan de oorzaak.

Dit leidt tot het volgende samenvattende oordeel over het systeem van planning en control:

Oordeel

De rekenkamer beoordeelt het systeem van planning en control als voldoende.

Sterke punten

De actualiteit van de meerjarenramingen op de terreinen van onderhoud en investeringen is conform de norm van de rekenkamer. Dit zelfde geldt voor het bijstellen en optimaliseren van ramingen en realisaties. De informatievoorziening aan de stadsdeelraad is nog niet goed, maar er wordt gewerkt aan verbetering daarvan.

Voor verbetering vatbaar

De samenhang tussen de ramingen op het terrein van onderwijsvoorzieningen en de begrotingscyclus is voor verbetering vatbaar.

5 Doelmatigheid van het beleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de doelmatigheid van het gevoerde beleid centraal. Bij doelmatigheid gaat het primair om de vraag of het stadsdeel het door de raad gewenste beleid voor onderwijshuisvesting tegen zo laag mogelijke kosten heeft uitgevoerd. Welke normen de rekenkamer daarbij hanteert is aangegeven in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 komen de begrote en gerealiseerde kosten in beeld. In paragraaf 5.4 staan de verstrekte kredieten centraal, waarna in paragraaf 5.5 een vergelijking van Zeeburg met andere gemeenten volgt. Een beoordeling van het gevoerde beleid sluit dit hoofdstuk af.

5.2 Normen

De rekenkamer beoordeelt de doelmatigheid van het beleid positief wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Begrotingen en realisaties zijn in evenwicht.
- Overschrijdingen van kredieten blijven binnen de door de stadsdeelraad gestelde kaders.
- Het uitgavniveau in Zeeburg is vergelijkbaar met dat van gemeenten in vergelijkbare omstandigheden.

5.3 Begrote en gerealiseerde kosten

Deze paragraaf start met een overzicht van de begrote en gerealiseerde kosten voor een aantal jaren, waarna een toelichting volgt.

Tabel 5.1 – Begrote en gerealiseerde kosten onderwijshuisvesting Zeeburg (bedragen x € 1.000)

	2005	2006	2007	2008
Begroting	2.295,3	3.316,2	3.939,1	3.966,2
Rekening	3.244,3	3.441,4		
Verschil	-544,0	-125,2		

Bron: Informatie van het stadsdeel Zeeburg

Zoals in paragraaf 4.4.2 al is gemeld gaat het IHP 2007-2010 van een stijging van de kosten voor onderwijshuisvesting tot € 6,7 mln in 2010.

Uit de beschikbare cijfers blijkt dat de uitgaven voor onderwijshuisvesting in 2005, 2006 en 2007 hoger zijn dan begroot.

Over 2005 meldt de jaarrekening een tekort van € 544.000 ten opzichte van de begroting. Dit komt doordat de kosten voor bijvoorbeeld het gymnastiekonderwijs en medegebruik van overloopegebouwen niet zijn begroot, terwijl de kosten wel zijn

gemaakt. Voorts zijn de hogere kosten het gevolg van uitgestelde facturering van openstaande vorderingen. Personele onderbezetting is hier debet aan.

In 2006 heffen over- en onderbestedingen elkaar nagenoeg op, zo vermeldt de rekening 2006. Daardoor is het verschil tussen begroting en realisatie € 125.000 negatief. Dit nadelige saldo wordt veroorzaakt door:

- Hoge kosten voor elektra in twee gebouwen (€ 64.000).
- Kosten voor herstel vandalisme (€ 40.000).
- De huur van 2 voorgaande jaren blok1 IJburg (€ 23.000).
- De kosten voor verzekeringen vallen hoger uit. Glasbreuk is voortaan niet meer verzekerd en de kosten gingen omhoog.

In de perspectievennota 2007 is een aantal hoger lijkende kosten gemeld. De scholen hebben aanvragen voor onderhoudswerk 2008 ingediend. De aanvragen zijn € 150.000 hoger dan in de voorziening is opgenomen. Uit de komende inspecties voor het MOP moet blijken of dit bedrag aan de voorziening moet worden toegevoegd dan wel gecompenseerd met lagere investeringen elders.

In de programmabegroting 2007 is in de bijlage een aparte paragraaf over onderwijshuisvesting gemaakt, waarin is toegelicht hoe het komt dat de uitgaven voor onderwijshuisvesting in 2005 en 2006 hoger zijn uitgevallen dan begroot. In 2005 was dat tekort volgens de rekening 2005 ruim acht ton, maar de rekening 2006 meldt voor dat jaar een tekort van ruim vijf ton. In 2006 verwacht men een tekort van ruim drie ton en in 2007 voorziet men wederom ruim vijf ton meer uit te moeten van geven dan is begroot.

De volgende argumenten zijn genoemd:

- De gymzalen maken integraal deel uit van de huisvesting. In de begroting was alleen de tijdelijke gymzaal op IJburg expliciet gemeld.
- Van de 25 schoolgebouwen in het stadsdeel behoren 12 gebouwen tot de categorie tijdelijke voorziening en overloopgebouwen. Er zijn twee redenen waarom dergelijke voorzieningen hoge kosten met zich meebrengen: 1) overloopgebouwen bevatten een groot aandeel leeg staande lokalen. Leegstand brengt wel kosten met zich mee, terwijl daar geen inkomsten (via het stadsdeelfonds) tegenover staan. 2) Overloopgebouwen en tijdelijke voorzieningen worden aan de scholen in medegebruik gegeven. De scholen betalen een in de verordening onderwijshuisvesting vastgelegde normvergoeding van € 4500 per lokaal voor dit medegebruik. Dit is niet kostendekkend. 3) In de toekomst zijn meer van deze tekorten te verwachten omdat de vertraagde oplevering van de scholen van IJburg meer tijdelijke voorzieningen nodig maakt.
- Het niet begroten van kosten die er wel zijn en uitgestelde facturering van uitstaande vorderingen hebben in 2005 geleid tot een tekort van € 544.000 ten opzichte van de begroting.
- Kapitaallasten waren niet volledig in beeld wegens een niet optimale kredietenstaat.

- Tijdens de ontvlechting van de kosten voor onderwijshuisvestingsbeleid, lokaal onderwijsbeleid en openbaar onderwijs is gebleken dat veel in het verleden gemaakte kosten voor onderwijshuisvesting verborgen zijn gebleven. In het IHP 2005-2008 is geen rekening gehouden met de uit de ontvlechting gebleken kosten voor onderhoud en beheer.
- De groei van het aantal leerlingen in het Oostelijk Havengebied is groter dan werd aangenomen in het IHP. Voor 2005 staan er 1590 leerlingen in het plan, terwijl er 1725 leerlingen zijn. In IJburg staan er voor 2006 747 leerlingen in het plan, terwijl het er 855 blijken te zijn.

Via extra capaciteitsinzet bij de afdeling Vastgoed en bij de afdeling Planning, Control en Financiën wordt gewerkt aan een verbeterd inzicht in de kosten en aan een betere kostenbeheersing. In de toekomst is een verdere toename van de kosten te verwachten als gevolg van een toename van het aantal leerlingen en een toename van het aantal panden. De materiedeskundigheid bij de ambtelijke organisatie is inmiddels verbeterd. In 2007 wordt een onderzoek uitgevoerd naar de achterblijvende kwaliteit van de binnenzijde van overloopgebouwen in de Indische Buurt.

5.4 Kredieten

In de bijlage bij de jaarrekening 2006 wordt ingegaan op de kredieten. Gemeld wordt dat deze kredietenstaat lang onvolledig is geweest, maar nu op orde is. Kredieten die niet zijn opgenomen in de staat kunnen leiden tot onverwacht oplopende kapitaallasten in het jaar dat het gebouw wordt opgeleverd. Tijdens de onderzoeksperiode van de rekenkamer heeft het stadsdeel een extern bureau nader onderzoek laten doen naar de juistheid van de kredietenstaat. De resultaten hiervan en de daarop gebaseerde maatregelen van het stadsdeel waren op het moment van schrijven nog niet bekend.

De verstrekte kredieten voor nieuwbouw en de eerste inrichting van basisscholen bedroegen per 1 januari 2006 € 50,2 miljoen, waarvan op € 34,1 miljoen was besteed. In 2006 is € 7 miljoen besteed, waardoor het restbudget per 31 december 2006 € 7,1 miljoen bedraagt.

Van de verstrekte kredieten is per 1 januari 2006 sprake van een budgetoverschrijding van € 1,48 miljoen. (4% van de totale uitgaven). In de loop van 2006 is een overschrijding van € 464.856 opgetreden (7% van de uitgaven in 2006). Drie kwart van alle kredietoverschrijdingen samen hebben te maken met noodlokalen of overloopgebouwen. Het grootste deel van de overschrijding in 2006 is het gevolg van het exclusief btw opnemen van de kosten in de begroting, hetgeen niet correct is omdat onderwijsgebouwen niet voor btw-compensatie in aanmerking komen. Het dagelijks bestuur vraagt daarom een aanvullend krediet aan.

De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek geen zekerheid verkregen of in de jaarrekening inderdaad alle kosten voor onderwijshuisvesting op de juiste kostenplaats staan geboekt. Met name voor de kosten voor peuterspeelzalen en kinderopvang bevat het grootboek hiervoor niet genoeg detailinformatie. Verder bestaat onduidelijkheid

over het medegebruik van De Schijf door welzijnsinstellingen. Volgens sommige documenten zou dit het geval zijn, volgens de betrokken ambtenaren niet.

Het stadsdeel heeft in 2006 een doeluitkering ontvangen van € 1 miljoen voor de tijdelijke voorziening blok 49b te IJburg. Voorts is in 2003 sprake geweest van een extra doeluitkering ten behoeve van vijf nieuwbouwscholen. De verrekening van de toegezegde extra kosten van de nieuwbouwscholen heeft nog niet plaatsgehad. Het is niet duidelijk wanneer dit gaat plaatsvinden. Als het stadsdeel er niet in slaagt om de destijds gedane toezeggingen om te zetten in een vordering dan zal dat op termijn tot een structurele verhoging van de exploitatielasten leiden.

5.5 Zeeburg vergeleken

Binnen Amsterdam en ook in een vergelijking met andere gemeenten is slechts in beperkte mate informatie beschikbaar die een vergelijking mogelijk maakt. In deze paragraaf hanteren wij als maatstaf de indicator kosten per leerling. Overigens heeft stadsdeel Zeeburg er belang bij om beter inzicht te hebben in de mate waarin het groeikarakter van Zeeburg leidt tot verschillen met andere stadsdelen in de kosten voor onderwijshuisvesting. Daartoe zullen overigens meer indicatoren nodig zijn dan de hier door ons gehanteerde indicator kosten per leerling. Het verkregen inzicht kan behulpzaam zijn in een eventuele discussie over een andere verdeling van de middelen voor onderwijshuisvesting in het stadsdeelfonds.

5.5.1 Zeeburg en andere stadsdelen

In deze paragraaf In 2006 heeft Amsterdam € 32,9 miljoen begroot voor onderwijshuisvesting PO. Dat bedrag is 3,1% van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Zeeburg heeft in dat jaar € 3,3 miljoen begroot voor onderwijshuisvesting. Dat is 10,3% van de algemene uitkering uit het stadsdeelfonds.

De € 32,9 miljoen die Amsterdam beschikbaar heeft voor onderwijshuisvesting PO, komt neer op € 559 per leerling basisonderwijs. In vergelijking met het Amsterdamse gemiddelde zijn de begrote kosten in Zeeburg hoog, namelijk € 766 per leerling. Dat is per leerling 37% meer dan het Amsterdamse gemiddelde.

5.5.2 Zeeburg en gemeenten in vergelijkbare omstandigheden

Om te beoordelen of het uitgavenniveau van het stadsdeel Zeeburg vergelijkbaar is met dat van andere gemeenten in ongeveer dezelfde omstandigheden is de rekenkamer op zoek gegaan naar gemeenten die voldoen aan de volgende criteria:

- De gemeente heeft in 2006 tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.
- De gemeente is tussen 2002 en 2006 sterk gegroeid in omvang.

Op basis van deze twee criteria kunnen 9 gemeenten worden geïdentificeerd die zich in een soortgelijke groeipositie bevinden als Zeeburg. De bevolking in deze gemeenten nam tussen 2002 en 2006 toe met 6% tot 22%; in dezelfde periode was deze groei in Zeeburg 12%. Een aantal van deze gemeenten heeft net als Zeeburg ook speciaal

onderwijs binnen hun gebied. Het aandeel inwoners tussen de 4 en 12 jaar is in Zeeburg 8% van de bevolking. In de andere gemeenten ligt dat aandeel iets hoger.

Tabel 5.2 – Geselecteerde gemeenten in vergelijkbare omstandigheden

	% groei 2002-06	Leerlingen				Inwoners		
		2005 bao	2005 so	2006 bao	2006 so	4-12 jaar	totaal	% bao leeftijd
Overbetuwe	106	4690	310	4850	220	4973	43161	12%
Heerhugowaard	106	5230		5360	30	5427	49800	11%
Zwijndrecht	108	4370		4280		4046	44400	9%
Zeeburg	112	3971	131	4331		3576	43501	8%
Hendrik-Ido-Ambacht	114	2630		2690		2887	24825	12%
Albrandswaard	116	2040		1960		2246	21523	10%
Houten	117	5310		5370		5495	45568	12%
Pijnacker-Nootdorp	119	5050	60	5200	60	5446	42769	13%
Zevenaar	121	3230		3230		2935	31884	9%
Barendrecht	122	4850	780	5140	260	4976	43044	12%

bao = basisonderwijs; so = speciaal onderwijs

In tabel 5.3 is voor de geselecteerde gemeenten en voor Zeeburg getoond welk budget er is begroot voor onderwijshuisvesting in 2005 en 2006. Voor een aantal gemeenten is ook het gerealiseerde budget in 2005 bekend. Om de gemeenten en Zeeburg onderling vergelijkbaar te maken zijn de budgetten uitgedrukt in aantallen euro's per leerling.

Tabel 5.3 – Uitgaven onderwijshuisvesting in Zeeburg en de geselecteerde gemeenten (bedragen in € per leerling)

	Rekening	Vershil	Begroting	
	2005	begr-rek	2005	2006
Pijnacker-Nootdorp	260	-20%	325	292
Overbetuwe	410	22%	337	333
Hendrik-Ido-Ambacht	262	-36%	410	352
Zevenaar	429	12%	385	396
Zwijndrecht	404	-8%	439	443
Houten	465	-9%	510	452
Barendrecht			786	566
Heerhugowaard			644	680
Albrandswaard			710	688
Zeeburg	817	+41%	578	766
Gemiddelde gemeenten			505	467

In 2005 had Zeeburg een bedrag van € 578 per leerling begroot voor de onderwijshuisvesting. Het begrote bedrag van gemeenten in vergelijkbare omstandigheden lag dat jaar tussen de € 325 en € 710 per leerling.

In 2006 ligt het begrote budget van Zeeburg ver boven de bedragen die de andere gemeenten hebben begroot. Zeeburg begroot dat jaar € 766 per leerling. Bij gemeenten

in vergelijkbare omstandigheden varieert dat bedrag tussen de € 292 en € 688 per leerling.

Het verschil tussen de uitgaven van Zeeburg voor 2006 en 2005 is voor een belangrijk deel terug te voeren op herstelde fouten in de begroting (niet alles was opgevoerd) en twee nieuwe schoolgebouwen.

Van zes gemeenten zijn ook de rekeningen 2005 bekend. In vijf gemeenten wijken begroting en rekening meer dan 10% van elkaar af, wat kan duiden op een zwakke financiële functie. De discrepantie tussen rekening en begroting is in Zeeburg hoog, namelijk +41%. Een en ander draagt ertoe bij dat Zeeburg ook in 2005 de hoogste uitgaven voor onderwijshuisvesting heeft.

In vergelijking met zelfstandige gemeenten die eveneens een sterke groei hebben meegemaakt in het recente verleden zijn de uitgaven in Zeeburg aan de hoge kant. Zeeburg besteedt over de jaren 2005 en 2006 rond 60% meer aan onderwijshuisvesting dan het gemiddelde van gemeenten in vergelijkbare omstandigheden en 15% meer dan de gemeente met de hoogste kosten.

Deze hogere kosten in Zeeburg kunnen niet verklaard worden uit kostenverschillen die samenhangen met regionale verschillen in bouwkosten. Een deel van de verklaring is gelegen in de hoge grondprijs in Amsterdam. Deze is 30% hoger dan de grondprijs van de met Zeeburg vergelijkbare gemeenten. De kosten van kantoorruimten liggen in Amsterdam 5% hoger dan de met Zeeburg vergelijkbare gemeenten, maar de gemiddelde kosten van nieuwbouw zijn in Amsterdam weer 7% lager dan de gemiddelde kosten van de vergelijkbare gemeenten.

5.6 Conclusie doelmatigheid van het beleid

Voor het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid voor onderwijshuisvesting hanteert de rekenkamer drie normen. In de volgende tabel is te zien dat Zeeburg aan geen van deze drie normen voldoet.

Tabel 5.4 – Oordeel over de doelmatigheid

Normen doelmatigheid	Voldoet Zeeburg aan norm?
Begrotingen en realisaties zijn in evenwicht	Nee
Geen kredietoverschrijdingen	Nee
Uitgavenniveau Zeeburg is extern vergelijkbaar	Nee
Totaal doelmatigheid	Onvoldoende

In paragraaf 5.3 is verwoord dat Zeeburg in het recente verleden grote moeite heeft gehad om begroting en rekening in evenwicht te brengen. Tijdens het onderzoek van de rekenkamer bleek het moeilijk eenduidige en betrouwbare informatie over de feitelijke uitgaven van het stadsdeel beschikbaar te krijgen. Het stadsdeel werkt wel aan een verbetering van dit probleem, maar er is op korte termijn nog geen zicht op een voorspelbaar budgetbeheer. Gegeven het hoge investeringsbudget voor de komende jaren, en gegeven het uitgangspunt om scholen te bouwen van een hoger

kwaliteitsniveau dan de verordening onderwijshuisvesting voorschrijft, zou verwacht kunnen worden dat het stadsdeel er alles aan doet om kredietoverschrijdingen te voorkomen. Elke overschrijding leidt immers tot een structurele verhoging van de exploitatielasten voor de komende 60 jaar. De stadsdeelraad zou een stringenter beleid rond kredietbeheer kunnen formuleren de en het dagelijks bestuur kan het beheer ervan verbeteren.

Het uitgavenniveau voor onderwijshuisvesting in Zeeburg ligt 30% boven het Amsterdamse gemiddelde en is 60% hoger dan in gemeenten die zich in vergelijkbare groeiomstandigheden bevinden. Dit is een signaal voor onvoldoende doelmatigheid. Het hoge uitgavenniveau lijkt samen te hangen met te veel leegstand van lokalen, de dure aanschaf van een enkel gebouw in het verleden en de kwaliteitsnorm, die hoger is dan de verordening onderwijshuisvesting voorschrijft.

Dit leidt tot het volgende samenvattende oordeel over de doelmatigheid van het beleid:

Oordeel

De rekenkamer beoordeelt de doelmatigheid van het beleid als onvoldoende.

Voor verbetering vatbaar

Het beheren van vastgestelde budgetten in de begroting en in de kredietenstaat is voor verbetering vatbaar. Het uitgavenniveau in Zeeburg ligt 30% boven het Amsterdamse gemiddelde en 60% boven het gemiddelde van gemeenten in vergelijkbare omstandigheden. Gegeven dit hoge kostenniveau zou een stringenter budgetbeheer op zijn plaats zijn.

R a

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Naar aanleiding van een verzoek van de stadsdeelraad van Zeeburg heeft de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam onderzoek verricht naar de onderwijshuisvesting in het stadsdeel Zeeburg. Aanleiding voor het verzoek van de raad was een aantal onverwachte overschrijdingen op het budget voor onderwijshuisvesting. De rekenkamer heeft mede op basis van de vragen van de stadsdeelraad de volgende centrale vraag geformuleerd.

In hoeverre is het beleid voor onderwijshuisvesting van het stadsdeel Zeeburg en de uitvoering daarvan doelmatig en doeltreffend?

In dit hoofdstuk presenteren wij in paragraaf 6.2 onze conclusies aan de hand van de vier thema's in dit rapport:

- Beleid.
- Effectiviteit.
- Systeem van planning en control.
- Doelmatigheid.

Vervolgens komen we op basis van deze conclusies in paragraaf 6.3 tot aanbevelingen voor verbetering.

6.2 Conclusies

6.2.1 Beleid

Het door stadsdeel Zeeburg gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting hebben wij in hoofdstuk 2 van dit rapport als volgt beoordeeld.

Normen beleid	Voldoet Zeeburg aan norm?
Beleidsvisie opgesteld	Ja
Van beleidsvisie naar beleidsdoelen	Gedeeltelijk
Beleidsdoelen zijn SMART	Gedeeltelijk
Relatie tussen visie, doelen, middelen, OOGO	Gedeeltelijk
Consistentie met wettelijke kaders	Ja
Intern consistentie binnen Zeeburg	Ja
Verantwoording over doelbereik en middelen	Gedeeltelijk
Bijstelling van beleid	Ja
Informatievoorziening aan de raad	Gedeeltelijk
Totaal beleid	Redelijk

Uit de tabel blijkt dat aan 4 van de 9 normen wordt voldaan en aan 5 deels wordt voldaan. Dit leidt ertoe dat we het beleid als redelijk beoordelen.

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel de taken rond onderwijshuisvesting uitvoert conform de normen in de verordening op de onderwijshuisvesting. Daarmee is een goede inbedding in de wettelijke en grootstedelijke kaders gegarandeerd.

Uit de nota onderwijshuisvesting van oktober 2006 en de operationalisering van beleidsdoelen leidt de rekenkamer af dat het stadsdeel bezig is met een transitie van een activiteitengerichte doelformulering (wat moeten wij doen?) naar een outputgerichte doelformulering (wat willen wij bereiken?). Deze ontwikkeling beoordeelt de rekenkamer positief.

6.2.2 Effectiviteit

De effectiviteit van het door stadsdeel Zeeburg gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting hebben wij in hoofdstuk 3 van dit rapport als volgt beoordeeld.

Normen effectiviteit	Voldoet Zeeburg aan norm?
Kwantitatief evenwicht vraag en aanbod	Aanbod: Ja
	Evenwicht: Nee
Kwalitatief evenwicht vraag en aanbod	Gedeeltelijk
Totaal effectiviteit	Matig

De rekenkamer constateert een onevenwichtigheid tussen vraag naar en aanbod van voorzieningen voor onderwijshuisvesting. De geconstateerde onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod is voor de rekenkamer aanleiding om de effectiviteit van het gevoerde beleid als matig te beoordelen.

In kwantitatieve zin is er wel voldoende aanbod, maar daarnaast is er ook structurele leegstand. Het aanbod aan schoollokalen is 32% hoger dan de vraag, wat in 2007 leidt tot een leegstand van 20% van de 257 lokalen. Het te grote aanbod van lokalen zal op basis van de leerlingenprognoses zeker tot in 2010 voortduren.

De kwantitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod is gedeeltelijk het gevolg van het groeikarakter van het stadsdeel, en vooral de ontwikkeling van IJburg. Maar in de Indische Buurt hangt de discrepantie mede samen met de keuze van het stadsdeel voor een brede school. Doordat peuterspeelzalen gekoppeld worden aan onderwijsgebouwen moet soms een heel extra schoolgebouw in stand gehouden worden, terwijl het onderwijs met gemak in één schoolgebouw past. Bij de keuze voor een brede school moeten dit soort financiële consequenties meegenomen worden, en ook zichtbaar blijven op de begroting.

In kwalitatieve zin zijn de nieuw gebouwde scholen in Zeeburg functioneel en bouwtechnisch uitstekend. Uitzondering hierop is de kwaliteit van het aanbod in het Oostelijke Havengebied die achter blijft bij de norm. De kwalitatieve discrepantie hangt samen met ruimtelijke planningsfouten, waardoor veel tijdelijke voorzieningen nodig zijn. De kwaliteit hiervan is aanzienlijk lager dan van nieuwe permanente scholen. Doordat er vooraf onvoldoende rekening is gehouden met onderwijsvoorzieningen, blijft de inpassing van permanente voorzieningen in het gebied langdurig

problematisch. In vergelijking met IJburg wordt de problematiek rond tijdelijke voorzieningen in het Oostelijk Havengebied traag opgelost. Hierdoor zal de kwaliteit van het voorzieningenniveau op IJburg eerder op orde zijn dan in het Oostelijk Havengebied.

Zowel de onevenwichtigheid in de Indische Buurt als die in het Oostelijk Havengebied hangt samen met onvoldoende planmatig handelen. Het bestuurlijk handelen is in de onderzochte periode 2004-2006 en ook nu nog te veel gericht op de jaarlijkse cyclus rond de verordening voor onderwijshuisvesting, terwijl het opbouw karakter van het stadsdeel een veel sterkere lange termijn oriëntatie vraagt. De focus bij het bestuur in Zeeburg was tot nu toe eerder reactief dan proactief. Beleidsmatig is met de nota onderwijshuisvesting van oktober 2006 al een verbetering ingezet. Maar ook in het financiële beleid is nog een omslag nodig naar het goed anticiperen op de financiële consequenties van diverse toekomstscenario's. Met de aanpak van de onderwijshuisvesting in IJburg heeft het stadsdeel zelf al aangetoond dat zo'n proactieve houding een hogere mate van effectiviteit met zich meebrengt.

6.2.3 **Systeem van planning en control**

Het door stadsdeel Zeeburg op het terrein van onderwijshuisvesting gehanteerde systeem van planning en control hebben wij in hoofdstuk 4 van dit rapport als volgt beoordeeld.

Normen P&C-systeem	Voldoet Zeeburg aan norm?
Actueel meerjarenonderhoudsplan	Ja
Actueel meerjareninvesteringsplan	Ja
Samenhang begrotingsramingen en andere plannen	Gedeeltelijk
Bijstelling van ramingen en realisaties	Ja
Verordening voor onderwijshuisvesting	Ja
Kaderstellend budget	Gedeeltelijk
Begroting en rekening conform richtlijnen	Ja
Risico's zijn helder geformuleerd	Gedeeltelijk
Investeringskredieten beheerd conform richtlijnen	Ja
Informatievoorziening naar de stadsdeelraad	Ja
Totaal P&C systeem	Voldoende

Uit de tabel blijkt dat aan 7 van de 10 normen wordt voldaan en aan 3 deels wordt voldaan. Dit leidt ertoe dat we het systeem voor planning en control als voldoende beoordelen.

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel een passend instrumentarium hanteert ter ondersteuning van de P&C-cyclus. Dit element beoordeelt de rekenkamer positief. Ook waardeert de rekenkamer dat het stadsdeel regelmatig heeft aangetoond te kunnen en willen leren van gemaakte fouten in het verleden. De rekenkamer spreekt de hoop uit dat het stadsdeel ook in de toekomst deze positieve leerhouding kan blijven vasthouden.

6.2.4 Doelmatigheid

De doelmatigheid van het door stadsdeel Zeeburg gevoerde beleid voor onderwijshuisvesting hebben wij in hoofdstuk 5 van dit rapport als volgt beoordeeld.

Normen doelmatigheid	Voldoet Zeeburg aan norm?
Begrotingen en realisaties zijn in evenwicht	Nee
Geen kredietoverschrijdingen	Nee
Uitgavenniveau Zeeburg is extern vergelijkbaar	Nee
Totaal doelmatigheid	Onvoldoende

Uit de tabel blijkt dat aan geen van de 3 normen wordt voldaan, waarmee we de doelmatigheid van het beleid als onvoldoende beoordelen. Dit oordeel wordt deels gevoed door het ontbreken van eenduidige en betrouwbare informatie over de feitelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting.

De rekenkamer constateert gebreken in het beheer van dat door de raad vastgestelde budgetten in de begroting en in de kredietenstaat. Daarnaast constateert de rekenkamer dat het uitgavenniveau in Zeeburg ruim 30% boven het Amsterdamse gemiddelde en 60% boven het gemiddelde van vergelijkbare groeigemeenten ligt. Op basis van deze constatering oordeelt de rekenkamer dat het gevoerde beleid onvoldoende doelmatig is. Het hoge uitgavenpatroon in Zeeburg is het gevolg van:

- Relatief hoge leegstand van lokalen (20%).
- Veel tijdelijke voorzieningen en overloopgebouwen (32% van de lokalen), waarvoor de gemeente relatief veel dient bij te dragen (40% van de kosten per lokaal).
- De aanschaf van een te duur gebouw (De Schijf).
- Het hanteren van een kwaliteitsniveau dat hoger is dan de verordening onderwijshuisvesting voorschrijft.

Uit de onvolledigheid van de kredietenstaat en het geregeld overschrijden van eenmaal toegekende kredieten blijkt dat het stadsdeel onvoldoende greep houdt op de uitgaven. Het stadsdeelbestuur weet immers dat elke overschrijding van kredieten voor schoolgebouwen of voor ander maatschappelijk vastgoed de komende 60 jaar op de begroting blijft drukken. Van de verstrekte kredieten is in januari 2006 sprake van een budgetoverschrijding van € 1,4 miljoen (4% van de totale uitgaven). Drie kwart van alle overschrijdingen hebben te maken met noodlokalen of overloopgebouwen. Bij de verantwoording over overschrijdingen hanteert het stadsdeel veelvuldig als argument het verplichtende karakter van de onderwijshuisvestingstaak. Dit ontslaat het stadsdeelbestuur niet van de plicht tot een zorgvuldig beheer van de middelen en het bewaken van de budgettaire kaders.

De gebreken in het beheer van de budgetten hangen samen met een te laat bestuurlijk ingrijpen in een ambtelijke organisatie die in de onderzochte periode 2004-2006 onvoldoende toegerust bleek te zijn op de toegenomen complexiteit van de onderwijshuisvestingstaak. Inmiddels is de ambtelijke organisatie versterkt.

De stadsdeelraad op haar beurt heeft het dagelijks bestuur pas laat beteugeld via het opstellen van richtlijnen voor kredietbeheer. De stadsdeelraad geeft het bestuur bovendien een grote vrijheid (3%) om de vastgestelde kredieten te overschrijden. De rekenkamer concludeert dat de stadsdeelraad het dagelijks bestuur zo te veel de vrije hand heeft gegeven. In andere gemeenten blijkt het heel wel mogelijk binnen de normvergoedingen goede schoolgebouwen neer te zetten. Het hoge huidige kostenniveau en het hoge investeringsniveau voor de komende jaren vragen in de optiek van de rekenkamer dan ook om een stringenter beheersregiem.

6.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamer tot zes aanbevelingen aan stadsdeel Zeeburg, waarvan er vijf zijn gericht aan het dagelijks bestuur en één aan de stadsdeelraad. De aanbevelingen worden gepresenteerd en ingeleid aan de hand van de volgende aspecten:

- Beter beheersing van de uitgaven voor onderwijshuisvesting.
- Vergroting van de speelruimte voor het stadsdeel.
- Beter informatievoorziening aan de stadsdeelraad.

Beter beheersing van de uitgaven voor onderwijshuisvesting

Onverwacht hogere uitgaven dan begroot horen op een dossier onderwijshuisvesting niet thuis. Er zijn doorgaans twee legitieme redenen voor onverwacht hogere of lagere uitgaven:

- A. Het tempo van de bouw verloopt iets trager of voorspoediger dan gepland, waardoor exploitatie net een jaar eerder of later op de begroting verschijnt.
- B. Er zijn onverwacht hoge schades door brand of vandalisme.

Alle andere redenen voor onverwacht hogere lasten hebben te maken met suboptimaal plannen en beheren. Uit de verantwoording over de in het verleden gerealiseerde budgetoverschrijdingen blijkt dat de volgende factoren een rol hebben gespeeld:

- C. Er was onvoldoende deskundigheid binnen de ambtelijke organisatie.
- D. De financiële administratie was niet op orde.
- E. Procedures rond het vastleggen en naleven van gemaakte afspraken met derden over huur, verhuur of extra doeluitkeringen zijn niet sluitend.
- F. Onvoldoende toekomstgericht handelen van het stadsdeel.

De problemen genoemd onder C en D pakt het stadsdeel al aan. De problemen rond E en F vragen zolang IJburg nog niet voltooid is om aandacht. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 1 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

1. Voorkom onverwacht hogere of lagere uitgaven door de ontwikkeling van de lasten voor onderwijshuisvesting beter te plannen en beheren, in het bijzonder op de volgende aspecten:
 - a. Maak sluitende procedures voor het vastleggen en naleven van afspraken met derden over huur, verhuur of extra doeluitkeringen.

- b. Versterk de toekomstgerichtheid van het financiële beleid van het stadsdeel door hierin beter te anticiperen op het groeikarakter van het stadsdeel (kijk in het financiële beleid 7 jaar vooruit en 3 jaar terug).

Op het terrein van het verstrekken en beheren van kredieten is het nodig dat de stadsdeelraad striktere eisen formuleert. Het hoge uitgavenniveau rechtvaardigt dat het alleen nog aan de stadsdeelraad is om de toekomstige begroting voor onderwijshuisvesting nog verder te verzwaren. Dit leidt tot de volgende aanbeveling aan de stadsdeelraad.

Aanbeveling 2 aan de stadsdeelraad van Zeeburg

2. Formuleer striktere eisen voor het verstrekken en beheren van kredieten voor onderwijshuisvesting. In deze eisen moet vastgelegd worden dat:
 - a. Alle voorgenomen kredietoverschrijdingen tijdig aan de stadsdeelraad gemeld worden.
 - b. Bij investeringen die hoger zijn dan de normbedragen uit de verordening onderwijshuisvesting expliciet wordt aangegeven welke kwaliteitskenmerken gediend zijn met de meerkosten.

Vergroting van de speelruimte voor het stadsdeel

Onderwijshuisvesting is een taak van de gemeente Amsterdam, die gedelegeerd is aan de stadsdelen. Onderwijshuisvesting is bovendien verankerd in de Wet op het Primair Onderwijs. Daarbij komt dat door de systematiek van het stadsdeelfonds de financiering van onderwijshuisvesting achter loopt op de door Zeeburg gedane investeringen. Deze randvoorwaarden maken dat de speelruimte van het stadsdeel beperkt is, maar niet zo beperkt als het stadsdeel doet voorkomen. Door een actievere opstelling richting de schoolbesturen maar ook richting de centrale stad kan het stadsdeel doeltreffender en doelmatiger handelen. Aan de hand van de volgende aanbevelingen kan het dagelijks bestuur van het stadsdeel de geboden speelruimte vergroten.

Aanbeveling 3 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

3. Stel via een samenwerkingsverband tussen schoolbesturen en het stadsdeel, mede op basis van het Integraal Huisvestingsplan, een gezamenlijke visie op voor de onderwijshuisvesting in Zeeburg in de komende 10 jaar en breng deze planmatig tot uitvoering.

Aanbeveling 4 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

4. Vergroot de mogelijkheden van Zeeburg om stadsdeelspecifiek beleid te voeren te vergroten door:
 - a. Een goed inzicht in de financiële consequenties van het groeikarakter van het stadsdeel voor de kosten van onderwijshuisvesting.
 - b. Bij de centrale stad, op basis van dit inzicht, beter onderbouwd te pleiten voor een verdeling van de middelen voor onderwijshuisvesting die beter aansluit op de groei van de leerlingenaantallen in Zeeburg.

- c. Financiële problemen in Zeeburg die aantoonbaar samenhangen met prognose- en planningsfouten van de centrale stad te verhalen op de centrale stad.
- d. Meer flexibiliteit voor ontwikkelgebieden in te laten bouwen in de regels en procedures van de stedelijke verordening voor onderwijshuisvesting.
- e. Het gelijkheidsbeginsel in de verordening onderwijshuisvesting ter discussie te stellen; dit gelijkheidsbeginsel verhoudt zich slecht met het uitgangspunt dat de wetgever had bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten (een betere inpassing in de lokale situatie).

Betere informatievoorziening aan de stadsdeelraad

Het stadsdeel is in het verleden te lang bezig geweest met het procedureel correct uitvoeren van de verordening onderwijshuisvesting. Deze handelwijze sluit niet goed aan bij een gebied dat sterk in ontwikkeling is. De aanpak van de onderwijshuisvesting op IJburg is al beter afgestemd op het ontwikkelkarakter van het stadsdeel. Het stadsdeel heeft besloten om de onderwijshuisvesting apart zichtbaar te maken in de begroting.

Zolang de ontwikkelfase voortduurt, is het verstandig dat de stadsdeelraad zicht blijft houden op de post ‘onderwijshuisvesting’. Het stadsdeel kan het lange termijn karakter van het handelen verder ondersteunen door ook in de begrotingsstukken een meerjarenoverzicht toe te voegen en door de totale kosten over het voetlicht te brengen (dus niet alleen de overschrijdingen of de investeringen). Daardoor wordt de stadsdeelraad in één oogopslag geïnformeerd over de huidige en toekomstige lasten. Voorts wordt duidelijk welk deel van het totaalpakket het gevolg is van de eigen keuzes die het stadsdeel heeft gemaakt. Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 5 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

- 5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad door in de paragraaf onderwijshuisvesting van de stadsdeelbegroting een meerjarenoverzicht toe te voegen en benoem daarin de totale kosten (dus niet alleen overschrijdingen of investeringen). Een voorbeeld hiervan ziet er als volgt uit:

	jaar									
	totaal	x-2	x-1	x	x+1	x+2	x+3	x+4	x+5	x+10
Exploitatielasten	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
waarvan:										
Verplicht beleid	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Eigen beleid	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Investeringen										
Vastgestelde kredieten	xx	x	x	x	x	xx				
Voorgenomen beleid	xx					xx	x	x	x	x

Het hoofddoel van de onderwijshuisvesting is het realiseren van een evenwicht tussen vraag en aanbod. De stadsdeelraad is hierover tot nu toe niet duidelijk geïnformeerd. Binnen de ambtelijke organisatie is echter voldoende informatie beschikbaar om een

dergelijk kernachtig overzicht te kunnen construeren. Hiertoe doen we de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 6 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

6. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad door in de paragraaf onderwijshuisvesting van de stadsdeelbegroting een overzicht toe te voegen over de verhouding tussen de vraag naar en het aanbod van onderwijshuisvesting in het stadsdeel. Een voorbeeld hiervan ziet er als volgt uit:

	Indische Buurt	Oostelijk Havengebied	IJburg	Totaal
Kwantitatief				
Vraag	x	x	x	xxx
Aanbod	x	x	x	xxx
Vraag/Aanbod	x	x	x	xxx
Kwalitatief				
Bouwkundig	x	x	x	xxx
Technisch	x	x	x	xxx
Onderwijskundig	x	x	x	xxx
Totaal voldoende/goed	%	%	%	%
Totaal matig/onvoldoende	%	%	%	%

7 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 16 oktober 2007 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Zeeburg. Met dit bestuurlijk wederhoor is gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De reactie van het dagelijks bestuur (en de bijlage daarbij) is in dit hoofdstuk opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

7.1 Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur stadsdeel Zeeburg

Naar aanleiding van uw verzoek om in het kader van bestuurlijk wederhoor te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het conceptrapport 'Onderwijshuisvesting in Zeeburg' en om per aanbeveling onderbouwd aan te geven of wij deze overnemen en zo ja, welke maatregelen wij zullen treffen naar aanleiding van deze aanbevelingen, doen wij u hierbij onze reactie toekomen.

Het Dagelijks Bestuur is wettelijk verantwoordelijk voor onderwijs (kwaliteit) en voor onderwijshuisvesting. Die verantwoordelijkheid leidt tot beheers- en beleidstaken en tot het maken van keuzes. Hierbij staat voor het dagelijks bestuur de kwaliteit, het kind en de ouders voorop.

Het beleid om onderwijskwaliteit te realiseren heeft geleid tot extra investeringen. Het is bekend dat de kosten voor onderwijshuisvesting in Zeeburg in sterke mate beïnvloed worden door het grote aantal, soms zeer, kostbare tijdelijke en overloopvoorzieningen. De keuzes daarvoor zijn weloverwogen gemaakt met instemming van de stadsdeelraad. Deze gekozen oplossingen voor zich voordoende beleidsmatige opgaven en vraagstukken in de dynamiek van Zeeburg en van Amsterdam hebben effect in de sfeer van de beheertaken. Dat wordt ook zichtbaar in de uitkomsten van het onderzoek.

De bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de beheerstaken onderschrijven het reeds bekende beeld en de daarop ingezette acties. Hierbij worden waardevolle suggesties gedaan die we zullen betrekken in het vervolgtraject.

Bij de conclusies en aanbevelingen zijn kanttekeningen te maken. De belangrijkste kanttekeningen zijn opgenomen in de bij deze brief behorende notitie 'Kanttekeningen bij het conceptrapport Onderwijshuisvesting in Zeeburg, concept voor bestuurlijk wederhoor van 16 oktober 2007' (opgenomen als bijlage 3 van dit rapport).

Conclusies

Pagina 57 - §6.2.1 Beleid

Wij zien het ontwikkelen van beleid als 'fase 1'. Het is het implementeren van beleid en de fasen daarna (uitvoeren, evalueren, bijstellen, herformuleren, implementeren,

uitvoeren etc.) waardoor het succes van beleid wordt getoetst. Uit de evaluatie van eerder gevoerd beleid komt de vernieuwde doelformulering voort. Beleidsontwikkeling en uitvoering worden gecontinueerd. Hoewel de beoordeling op dit punt redelijk is, komt de beoordeling als zodanig (te) vroeg.

Pagina 58 - §6.2.2 Effectiviteit

Tot onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod wordt geconcludeerd op basis van de berekende leegstand van 52 lokalen. Vrijheid van schoolkeuze is overigens een groot goed; wij kunnen ouders niet verwijzen naar een school in een andere wijk gebaseerd op het argument dat dit financieel doelmatiger zou zijn.

Het is correct dat ten tijde van het onderzoek 52 lokalen niet in gebruik waren bij het basisonderwijs. Lokalen worden echter ook voor andere doeleinden gebruikt, zoals bijvoorbeeld Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE), dus educatiegebonden activiteiten, naast alternatief gebruik in het kader van kinderopvang en dergelijke. In de bijlage gaan wij in kanttekening 8 nader op deze cijfers in.

Pagina 59 - §6.2.3 Systeem van planning en control

Wij onderschrijven uw conclusie.

Pagina 60 - §6.2.4 Doelmatigheid

De modelmatige benadering door de Rekenkamer van het begrip doelmatigheid doet volgens het dagelijks bestuur niet altijd recht aan de complexe situatie. Zo zijn er onderwijsinhoudelijke keuzes gemaakt die effect hebben op het inzetten van middelen. Doelmatigheid is meer dan zo laag mogelijke kosten: doelmatigheid gaat over de gewenste prijs/kwaliteit verhouding. Belangrijk is immers dat het primaire proces, namelijk het lesgeven, niet in het gedrang komt.

(Om dit te illustreren geven wij een recent spelend voorbeeld. Financiële doelmatigheidsmotieven hebben ertoe geleid dat relatief weinig middelen zijn besteed aan het tijdelijk huisvesten van de ABBS-school 'de Zuiderzee'. Nu door overmacht de nieuwe huisvesting niet op tijd beschikbaar kan komen is de onacceptabele maar financieel doelmatige situatie ontstaan dat 3 groepen les krijgen op de gang. Kortom: dilemma's spelen hierbij. Er is behoefte aan lokalen maar we moeten scholen bouwen; tijdelijke voorzieningen zijn noodzakelijk maar duur, etcetera.)

Vanuit de modelmatige benadering van doelmatigheid begrijpt het dagelijks bestuur de conclusies van de Rekenkamer. Daarbij onderschrijft het dagelijks bestuur dat budgetten zorgvuldig moeten worden berekend en vervolgens het beheer zorgvuldig moet worden uitgevoerd.

De conclusie rondom doelmatigheid is mede gebaseerd op de uitkomst van een vergelijking tussen de kosten voor onderwijshuisvesting per leerling in Zeeburg met de kosten per leerling in Amsterdam en vervolgens met de kosten per leerling in een aantal andere gemeenten.

Voor het dagelijks bestuur zijn deze bevindingen aanleiding om nader onderzoek te doen naar de factoren die deze uitkomsten beïnvloeden: beschikbare oppervlakken, bouwperiodes, onderscheid naar permanente of tijdelijke voorzieningen, politieke keuzes en wat dies meer zij.

Aanbevelingen

Veel van de aanbevelingen tonen gelijkenis met reeds gestarte acties. Andere zullen worden gestart in samenspraak met de stadsdeelraad.

Pagina 61 - § 6.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

- Deze aanbeveling wordt overgenomen.

Aanbeveling 3 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

- Voorafgaand aan de ontwikkeling van de scholen op IJburg is een dergelijke samenwerking aangegaan. Vandaar ook dat wordt nagestreefd om het in voorbereiding zijnde Integraal Huisvestingsplan 2008-2010 samen met de schoolbesturen vorm te geven, zoals ook aangegeven in de algemene visie.

Aanbeveling 4 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

- Ad 4a. Indien de stadsdeelraad dit wenst zal een model worden uitgewerkt waaraan de eerder genoemde ontwikkelingsplanning zal bijdragen.
- Ad 4b, 4c, 4d en 4e. Deze deelaanbevelingen zullen worden ingebracht in het overleg met de wethouder.
- Ad 4d en 4e. Wij zullen voor deze deelaanbevelingen overwegen of zij kunnen worden ingebracht als voorstellen om de Verordening te wijzigen.

Aanbevelingen 5 en 6 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

- Vorm en inhoud van de informatievoorziening worden afgestemd met de stadsdeelraad.

Het onderzoek van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam bevestigt dat de ingeslagen weg en de ontplooiden initiatieven goed gekozen zijn.

De bestudeerde periode is te kort om op elk front resultaten te zien maar het is stimulerend om een overwegend, zij het voorzichtig, positieve beoordeling te lezen.

Bijlage bij brief Dagelijks Bestuur stadsdeel Zeeburg

Kanttekeningen bij het conceptrapport 'Onderwijshuisvesting in Zeeburg - concept voor bestuurlijk wederhoor' van 16 oktober 2007

Algemeen

Met het vaststellen van het Integraal huisvestingsplan 2005-2008 is een start gemaakt met een actieve aanpak van de taak van de onderwijshuisvesting. In Zeeburg is dat een zeer dynamische taak omdat het aantal inwoners in het stadsdeel in hoog tempo vermeerderd en dus ook het aantal basisschoolleerlingen. In 2007 is dan ook een andere wijze van tot stand brengen van het Integraal huisvestingsplan 2008-2010 gekozen; er worden strategische verkenningen uitgevoerd en stadsdeelraad en schoolbesturen worden bij het proces betrokken. Het meermaals in het rapport genoemde IHP 2008-2010 bestaat dan ook nog niet; het is in voorbereiding.

Van de, nu 3, verschillende wijken kan gezegd worden dat zij verschillend van aard zijn, verschillende bewonersgroepen kennen en ook dat ze verschillen in stedenbouwkundig opzicht en wijze van totstandkomen.

In het oudere gebied, de prachtwijk de Indische Buurt, staan scholen vanuit (grofweg) de jaren twintig en de jaren tachtig van de vorige eeuw, de periode waarin de stadsvernieuwing in deze buurt speelde. Enerzijds is daar het constateren van een veranderende bevolkingssamenstelling en daarmee andere vragen en behoeften alsmede de technische kwaliteit en anderzijds de nu nog onbeantwoorde vraag wat de behoefte aan basisscholen zal zijn als deze nieuwe veranderingsgolf afgerond is: de directe aanleiding om op deze buurt speciaal aandacht te richten in het nieuw op te stellen Integraal Huisvestingsplan, vast te stellen door de stadsdeelraad. Antwoorden moeten worden geformuleerd op de vragen; welke behoefte zal er zijn, hoe wordt daaraan uitvoering gegeven en hoe verhoudt aanbod en vraag zich? En daarnaast; wat is het aanbod in kwantiteit en technische en gebruikskwaliteit? Hoe passen we dit alles in in het convenant dat met de woningcorporaties ten behoeve van deze wijk is afgesloten?

Het Oostelijk Havengebied is, zoals te doen gebruikelijk, ontwikkeld door het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) in samenwerking met het ProjectManagementbureau (PMB) waarna Zeeburg de uitvoering overnam als het om scholen en voorzieningen ging. Voor zover mogelijk echter, want degenen die zich er vestigden kenden een andere gezinssamenstelling dan in de ontwerpfase was aangenomen. In de periode 1995 –2000 zijn de prognoses herzien, echter de scholenbouw bleef achter. Dat heeft zijn weerslag gehad op de wijze waarop de scholen tot stand kwamen en nog komen; te weinig locaties waren en zijn beschikbaar. De Schijf is een duur voorbeeld van een oplossing waartoe noodgedwongen moest worden gekozen.

De wijze waarop deze werkzaamheden op IJburg worden verricht en waarop IJburg ontwikkeld wordt is fundamenteel anders; in samenwerking, extern gericht. De brede scholen op IJburg; waar mogelijk zal daar altijd worden gezocht naar het zo verknopen van voorzieningen dat enerzijds kosten worden bespaard en anderzijds het gebruik optimaal kan zijn. Daarom kennen verschillende panden de constructie dat aan de school een pand voor kinderopvang is gebouwd dat niet op de begroting voor onderwijshuisvesting drukt maar marktconform wordt verhuurd en als zodanig wordt beheerd. Daarom ook zal het Centrum voor Vrije Tijd (het CVT) ten dele bestaan uit een sporthal die is samengesteld uit drie gymzalen die ten behoeve van drie scholen anders solitair zouden zijn gerealiseerd en tot enkelvoudig (grond) gebruik hadden kunnen leiden- een ongewenste ontwikkeling, onder meer gezien de dure grond. Op de nu ontworpen wijze zullen deze voorzieningen niet leeg hoeven staan tijdens schoolvakanties en na schooltijd.

Analoog aan de wijze waarop het stadsdeel zich is gaan ontwikkelen is ook het ontwikkelen van het scholenaanbod en de taak op het gebied van de onderwijshuisvesting een continu dynamisch proces geworden. Die ontwikkeling is nog niet afgerond en de toekomstscenario's, zoals het Integraal Huisvestingsplan 2008-2010 dat als eerste zal zijn, zullen frequent moeten worden getoetst, geëvalueerd en opnieuw worden geformuleerd. Zeeburg is immers de eerste tien jaar nog niet klaar.

Kanttekeningen

1. Pagina 24 - §2.5.3 Aanpak doelrealisatie

"...De onderwijskundige kenmerken van de te leveren huisvestingsproducten worden nader afgestemd met de schoolbesturen. Door te kiezen voor verschillende benaderingen van de operationalisering ontbreken heldere doelen. Hierdoor is niet meer goed na te gaan of en wanneer de doelen bereikt gaan worden."

Een van de redenen om onderwijshuisvesting te decentraliseren was omdat de lokale overheid zo beter kon inschatten en inspelen op de behoefte van de individuele schoolbesturen. Daarbij is het bijvoorbeeld bij onderwijskundige vernieuwing nadrukkelijk de bedoeling dat per gebouw wordt geïnventariseerd wat nodig is en afhankelijk van het onderwijskundig concept kunnen aanpassingen gepleegd worden.

2. Pagina 35 - §3.4 Conclusie Effectiviteit van het beleid

Het Dagelijks Bestuur hecht eraan enige nuancering aan te brengen omtrent het gestelde over de effectiviteit. Zo lang nieuwe gebieden ontwikkeld worden, en die gebieden tussentijds een bevolkingsgroei kennen, is er nog geen stabiliteit tussen vraag en aanbod. Scholen worden niet per lokaal gebouwd maar in bulk. Weliswaar is het aanbod in de Indische Buurt groter dan de vraag maar tegelijkertijd moet worden voldaan aan de afstandsnorm uit de verordening en wordt gekeken naar veiligheidsoverwegingen als het oversteken van een drukke weg. De wijken liggen te ver uit elkaar om inschrijvers eenvoudigweg te kunnen verwijzen naar ruimte in een school in een andere Zeeburgse wijk. Dat is ook strijdig met de vrijheid voor schoolkeuze.

De capaciteit van de schoolgebouwen wordt inderdaad bepaald aan de hand van het aantal leslokalen. Hoeveel lokalen er nodig zijn wordt bepaald aan de hand van het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande jaar.

Leegstaande lokalen worden sinds eind 2006 zoveel mogelijk (tijdelijk) verhuurd, bijvoorbeeld als kinderopvanglocatie.

In 2007 wordt op IJburg gestart met 70 lokalen en zijn er 47 nodig in januari maar 67 in december. Het streven is om zoveel mogelijk 'just-in-time' lokalen op te leveren. Dat heeft soms tot gevolg dat in het ene gebouw enige tijd gebivakkeerd wordt in lerarenkamers, speellokalen en gangen en dat in het andere gebouw ruimte over is. Dat wordt zichtbaar in de voortgangsgesprekken met de schoolbesturen.

3. Pagina 45 - §4.6 De begrotingscyclus

"...De stedenbouwkundige eisen die het stadsdeel stelt ten aanzien van nieuwbouwscholen zijn hoger dan in de verordening is voorzien. Dit wordt veroorzaakt door andere regelgeving, onder meer op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Dit betekent dat de nieuw te bouwen scholen naar schatting 20% duurder zijn dan de normbedragen uit de verordening onderwijshuisvesting. In 2003 heeft de centrale stad ten behoeve van een aantal nieuwbouwscholen een extra doeluitkering toegezegd. Deze extra doeluitkeringen zijn voor het eerst zichtbaar gemaakt in de jaarrekening 2006. De toegezegde doeluitkeringen zijn nog niet te gelde gebracht. Wanneer het stadsdeel niet tijdig initiatieven neemt tot inning van de toegezegde gelden kan een situatie ontstaan als bij de noodvoorziening in het Oostelijk Havengebied, waar wegens niet sluitende administratieve procedures een risico is ontstaan. Het gaat hier om een (nog) niet verzilverde toezegging van € 2,3 miljoen."

Door het Ontwikkelingsbedrijf wordt een fonds beheerd ten behoeve van de doeluitkeringen. Geconstateerd wordt een risico in het Oostelijk Havengebied, zijnde een (nog) niet verzilverde toezegging van € 2,3 miljoen. Op 29 oktober 2004 is een bedrag van € 621.679 voor meervoudig grondgebruik van de Schijf ontvangen. Tevens is € 750.820 gedeclareerd voor gebouw de Schijf en dit bedrag is nog niet ontvangen. Samen gaat het dus om € 1.372.499 aan derdenbijdragen waarvan € 621.679 is ontvangen.

Voor de 10 extra noodlokalen is een bedrag van € 647.000 gedeclareerd na overleg op bestuurlijk niveau, vanwege de door vertraging genoodzaakte tijdelijke investering. Dit bedrag is echter niet ontvangen hetgeen op bestuurlijk niveau opnieuw aan de orde wordt gesteld.

Voor de nieuwbouw van scholen is in de gemeentebegroting 2000 in het vereveningsfonds een bedrag van € 2,9 miljoen gereserveerd als bijdrage in de onrendabele stichtingskosten, zijnde doeluitkeringen. Van dit bedrag is € 2,17 miljoen gereserveerd voor de eerste 3 scholen op IJburg.

Op 22 september 2004 heeft de Gemeenteraad ingestemd met het beschikbaar stellen van nog eens € 2,09 miljoen voor de volgende 4 scholen. Op basis van deze gegevens kunnen wij bovengenoemde 2,3 miljoen niet herleiden.

4. Pagina 44/45 - §4.6 De Begrotingscyclus

“Voor zover lokalen nog in eigendom zijn van schoolbesturen koopt het stadsdeel deze aan, zodat dit probleem op den duur verdwijnt.”

Het stadsdeel koopt geen gymlokalen aan die nog in eigendom zijn van schoolbesturen. Een dergelijk besluit is in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer wel genomen maar niet in Zeeburg. Het eigendom van de gymlokalen op IJburg wordt in principe niet aan de schoolbesturen wordt overgedragen.

5. Pagina 52 - §5.4 Kredieten

“Als het stadsdeel er niet in slaagt om de destijds gedane toezeggingen om te zetten in een vordering dan zal dat op termijn tot een structurele verhoging van de exploitatielasten leiden.”

Het niet omzetten in een vordering van de doeluitkeringen leidt niet tot een structurele verhoging van de exploitatielasten aangezien de kosten van realisatie middels de kapitaalslasten in de exploitatie worden doorberekend. Stadsdeel Zeeburg hanteert voor de berekening van de kapitaalslasten de zogenaamde brutomethode zoals vastgesteld door de Stadsdeelraad op 28 juni 2005. Ontvangst van de doeluitkeringen leidt derhalve tot verlaging van de kapitaalslasten.

6. Pagina 52 - §5.5 Zeeburg vergeleken

“...Dat is per leerling 37% meer dan het Amsterdamse gemiddelde.”

Tijdens de uitvoering van het onderzoek werden vragen voorgelegd, onder andere deze: *“... In 2006 heeft Amsterdam € 32,9 miljoen begroot voor onderwijshuisvesting PO. Dat komt neer op 559 euro per leerling basisonderwijs. Voor het SO telt de gemeente een bedrag van 1000 euro per leerling neer. Voor SO en PO samen bedragen de gemiddelde begrote uitgaven voor Amsterdam in 2006 een bedrag van 589 euro per leerling. Zeeburg heeft in dat jaar € 2,8 miljoen begroot voor onderwijshuisvesting. Dat lijkt veel, omdat het 10% is van de algemene uitkering uit het stadsdeelfonds. In vergelijking met het Amsterdamse gemiddelde zijn de begrote kosten in Zeeburg niet hoog, namelijk 510 euro per leerling. Dat is 79 euro per leerling minder dan het Amsterdamse gemiddelde.”*

Dit wijkt in sterke mate af van de conclusie in het voorliggend conceptrapport. Door ons zijn de bedragen en percentages niet te herleiden.

7. Pagina 54/55 - §5.6 Conclusie doelmatigheid van het beleid

“... om scholen te bouwen van een hoger kwaliteitsniveau dan de verordening onderwijshuisvesting voorschrijft”.

De kwaliteitsnorm die Zeeburg voor de scholen gebruikt kan hoger zijn dan de verordening voorschrijft. Wat ook een rol speelt in de kosten is het feit dat de gemeente in samenspraak met de schoolbesturen de verordening aanpast. Zo ontstaan er rechten op ventilatieverbetering, invalidentoegankelijkheid en dergelijke die een kostenverhogend effect hebben. Deze kwaliteitsnormen zijn er niet voor niets. Uit onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van de Schijf bleek dat deze normen noodzakelijk zijn in de sfeer van bijvoorbeeld luchtklimaat en veiligheid. Onder meer om die redenen was het onmogelijk om ook de derde etage van de Schijf voor onderwijs in te zetten. Dat heeft tot gevolg dat een van de scholen over enige tijd op drie locaties gevestigd zal zijn.

8. Pagina 58 - §6.2.2 Effectiviteit

Op de pagina's 30 en 32 in het rapport zijn tabellen opgenomen waaruit kan worden afgeleid dat ten tijde van het onderzoek sprake is van leegstand van 52 lokalen. In het laatste kwartaal van 2007 is echter sprake van 12 lokalen leegstand..

De vraag naar lokalen voor schoolgebruik is in de Indische Buurt met 1 afgenomen. In het Oostelijk Havengebied is sprake van een vraagtoename voor hetzelfde doel met 2 en op IJburg met 16. Per saldo is de vraag naar lokalen voor schoolgebruik met 17 toegenomen.

Van alternatief lokalegebruik (voor Vroeg- en Voorschoolse Educatie, kinderopvang en overige verhuur) is in de Indische Buurt sprake bij 16 lokalen, in het Oostelijk Havengebied bij 7 en in IJburg 0. Er zijn dus 23 lokalen waar sprake is van alternatief gebruik. Samen met de voor schoolgebruik toegenomen vraag met 17 lokalen zijn 40 lokalen meer in gebruik dan ten tijde van het onderzoek het geval was.

De leegstand is daarom 9 lokalen in de Indische Buurt, 0 in het Oostelijke Havengebied en 3 op IJburg, samen 12. Daarvan is bekend dat de lege lokalen op IJburg binnenkort in gebruik worden genomen en voor de 9 lokalen in de Indische Buurt wordt onderzocht hoe zij kunnen worden benut gezien onder meer de aanvragen voor onderwijskundige vernieuwing. In onderstaande tabel is een vergelijkend cijferoverzicht weergegeven.

Buurt	Aanbod Tabel pag. 32	Vraag Tabel pag. 32	Leeg volgens Rapport	Aanbod in aantal lokalen 2007/08	Vraag Schoolge bruik 2007/08	Vraag Alternatief gebruik VVE, kov, verhuur	Leeg 2007/08	Verschil leegstand
Indische Buurt	113	89	24	113	88	16	9	15
Oostelijk Havengebied	88	79	9	88	81	7	0	9
IJburg	70	51	19	70	67	0	3	16
Totaal	271	219	52	271	236	23	12	40

Omdat de bouwtechnische en functionele kwaliteit van de gebouwen in de Indische Buurt niet voldoet aan de moderne vraag vormen deze panden een bijzonder punt van aandacht in het op te stellen Integraal Huisvestingsplan. Door de onevenwichtigheid in het aanbod in de Indische is planontwikkeling wenselijk en afwachting daarvan worden deze lokalen tijdelijk gebruikt. Een deel van de huisvestingslasten voor de onderwijslocaties wordt zo verhaald op andere maatschappelijke en culturele functies. Omdat hier ook sprake is van enkelvoudig grondgebruik zal, in samenspraak met de woningcorporaties die actief zijn in de wijk, nader onderzocht moeten worden of en welke verbeteringsslag hier kan worden gemaakt.

In het Oostelijk Havengebied worden 7 lokalen niet benut door het regulier basisonderwijs maar verhuurd voor kinderopvang. In feite zijn alle lokalen er in gebruik maar zullen de alternatieve gebruikers plaats moeten maken voor basisonderwijs als de vraag er toeneemt.

In IJburg is 2007 gestart met een aanbod van 70 lokalen en een vraag naar 47; eind 2007 is de vraag gestegen naar 67.

9. Pagina 60 - §6.2.4 Conclusie Doelmatigheid

Met de keuze voor brede scholen (besluit Stadsdeelraad 29 juni 2004) is inderdaad gekozen voor een relatief hoog kwaliteitsniveau waardoor brede scholen beschikken over profielruimten die een kostenverhogend effect hebben maar tegelijk ook toevoegen aan het voorzieningenniveau in de wijk door meervoudig gebruik.

10. Pagina 61 - Aanbeveling 1 aan het dagelijks bestuur van Zeeburg

Deze aanbeveling wordt overgenomen echter een voorbehoud dient wel te worden gemaakt. De opleveringsplanning van woningen op IJburg wordt mede betrokken bij het prognosticeren van de bevolkingsontwikkeling en derhalve van de vraag naar voorzieningen als onderwijshuisvesting. Daarmee is nog geen zeker gegeven voorhanden op grond waarvan kan worden bepaald welke behoeften er zijn. Er wordt veelvuldig naar betrouwbaarder prognoses gezocht en niet alleen door Zeeburg; DE prognosemethode is nog niet uitgevonden.

11. Pagina 62 - Aanbeveling 2 aan de stadsdeelraad van Zeeburg

Ad 2a. Wat dit betreft zijn de Uitvoeringsregels van de Centrale Stad (d.d. 22 september 2005) helder: met het vragen van een aanvullend bedrag mag niet worden gewacht tot het beschikbaar gestelde bedrag is uitgeput; de aanvraag moet plaatsvinden op het eerste moment waarop duidelijk is dat het bedrag niet toereikend is.

Uit de 'Nota Investerings- en afschrijvingsbeleid Stadsdeel Zeeburg', vastgesteld op 28 juni 2005: "De investeringsbeslissing wordt met ingang van de begroting 2006 door de Stadsdeelraad genomen bij het vaststellen van de begroting op basis van het bijgevoegde meerjareninvesteringsplan (MIP) met bijbehorend dekkingsplan. De gereserveerde bedragen kunnen vervolgens in de loop van het begrotingsjaar bij afzonderlijke kredietbesluiten door het Dagelijks Bestuur worden vrijgegeven.

Om te voorkomen dat als gevolg van tussentijdse kostenontwikkelingen opnieuw een raadsbesluit genomen moet worden is een percentage van 3% en een maximumbedrag van € 10.000 vastgesteld waarmee het bedrag van het kredietbesluit mag afwijken van het bedrag zoals door de raad is vastgesteld in de investeringsbeslissing. Wanneer het bedrag van het kredietbesluit hoger is dan het geraamde bedrag in de investeringsbeslissing plus de hiervoor genoemde afwijking, wordt de investering opnieuw aan de raad voorgelegd.”

Ad 2b. Dit is geldende praktijk. In de desbetreffende kredietbesluiten voor de Brede Scholen zijn de investeringen ten aanzien van de profielruimten separaat benoemd en in het besluit voor de Montessorischool Steigereiland is de extra investering op ecologisch gebied opgenomen waar het schoolbestuur uit eigen middelen investeert om dit later in vijf jaar terug te verdienen.

7.2 Nawoord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam dankt het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Zeeburg voor de uitgebreide en constructieve reactie op ons rapport. Het DB beschouwt het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen als een ondersteuning van de door het stadsdeel ingezette initiatieven. Daarnaast geeft het DB aan waardevolle suggesties uit het rapport mee te nemen in het vervolgtraject. In de brief en de bijlage daarbij plaatst het DB echter wel kanttekeningen bij een deel van de conclusies en een aantal concrete passages in het rapport. Op een aantal kanttekeningen gaan we hieronder in.

Conclusie effectiviteit

Het DB gaat in haar reactie (en de bijlage daarbij) in op onze conclusies over effectiviteit. Als reactie op de door de rekenkamer geconstateerde leegstand van 52 lokalen geeft het DB aan dat hierbij de vrijheid van schoolkeuze een rol speelt. Bovendien worden in de bijlage nieuwe cijfers gepresenteerd waaruit zou blijken dat de leegstand is afgenomen van 52 naar 12 lokalen.

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel daarbij 23 lokalen als niet leegstaand beschouwt omdat ze gebruikt worden voor voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang. De middelen voor onderwijshuisvesting zijn echter niet bedoeld voor de financiering van deze welzijnskosten. Vanuit de kosten voor onderwijshuisvesting bezien staan deze lokalen wel degelijk leeg, en staat er geen financiering vanuit de begroting voor welzijn tegenover. Het overige deel van het verschil in cijfers wordt verklaard door fluctuaties in de leegstand op IJburg. Volgens de nieuwste cijfers is de leegstand daar met 16 afgenomen. In de eigen prognoses van het stadsdeel zal de leegstand op IJburg overigens de komende jaren blijven variëren (afhankelijk van het moment van oplevering van nieuwe scholen).

Conclusie doelmatigheid

Het DB is van mening dat de modelmatige benadering van het begrip doelmatigheid niet altijd recht doet aan de complexe situatie. Het DB geeft aan dat het de conclusies

begrijpt en dat budgetten zorgvuldig moeten worden berekend en beheerd. Wel is het DB van mening dat bij doelmatigheid ook de gewenste verhouding tussen prijs en kwaliteit een rol speelt.

De rekenkamer stelt met het DB vast dat het stadsdeel greep moet houden op de uitgaven: de financiële administratie moet op orde zijn en kredietoverschrijdingen moeten voorkomen worden. Zolang dit niet het geval is kan de rekenkamer geen positief oordeel over de doelmatigheid vellen.

Dat de hoogte van de kosten voor onderwijshuisvesting daarnaast mede beïnvloed wordt door onderwijsinhoudelijke keuzes onderkent de rekenkamer. De rekenkamer is echter van mening dat een raadslid uit de begroting voor onderwijshuisvesting moet kunnen opmaken welke kosten vastliggen en welke kosten beïnvloedbaar zijn. Zo kan het stadsdeel kiezen voor een brede school en voor het om niet gebruiken van leegstaande lokalen voor kinderopvang, maar die keuzes hebben wel directe invloed op de hoogte van de kosten voor onderwijshuisvesting.

Concrete passages

Veel van de opmerkingen in de bijlage van de reactie van het DB geven een toelichting op het handelen van het stadsdeel en de context waarbinnen dat plaatsvindt. Een aantal opmerkingen vragen echter om een reactie:

- Opmerking 3: Het DB kan de in paragraaf 4.6 genoemde nog niet verzilverde toezegging van € 2,3 miljoen niet herleiden. Dit bedrag is afgeleid uit de kredietenstaat die als bijlage 4 is opgenomen in de jaarrekening 2006. Het gaat om extra doeluitkeringen van de gemeente. De bedragen die het DB opvoert betreffen andere vergoedingen.
- Opmerking 4: Het DB geeft aan geen gymlokalen te kopen van schoolbesturen. Deze opmerking wijkt af van eerdere informatie die we tijdens het onderzoek van het stadsdeel hebben verkregen.
- Opmerking 6: De rekenkamer heeft berekend dat de kosten voor onderwijshuisvesting per leerling in Zeeburg 37% hoger zijn dan het Amsterdamse gemiddelde. Het DB geeft aan deze getallen niet te kunnen herleiden. De berekening is gebaseerd op de begrote uitgaven in 2006 (tabel 5.1) en het aantal leerlingen basisonderwijs in 2006 (tabel 5.2). Bij deze opmerking verwijst het stadsdeel overigens naar tussentijdse bevindingen van de rekenkamer. Zoals het woord tussentijds al aangeeft waren dit eerste berekeningen van de rekenkamer vergezeld van tal van vragen aan het stadsdeel. Dat de uiteindelijke getallen anders zijn is dan ook niet meer dan logisch. De rekenkamer vindt het niet gepast dat het stadsdeel met haar opmerking een andere indruk wil wekken.
- Opmerking 8: Op de cijfers over leegstaande lokalen is hierboven al ingegaan.

Aanbevelingen

Het DB geeft aan dat de aanbevelingen van de rekenkamer veel gelijkennis vertonen met reeds gestarte acties en dat andere gestart zullen worden in samenspraak met de stadsdeelraad. De rekenkamer waardeert de positieve toon van het DB. De rekenkamer wil echter benadrukken dat bij het formuleren van de aanbevelingen al rekening is

gehouden met de ingezette acties en dat we dus onverkort vasthouden aan de aanbevelingen.

1. Het DB neemt de aanbeveling over het beter plannen en beheren van de lasten voor onderwijshuisvesting over.
2. De aanbeveling aan de raad om striktere eisen te stellen benoemt het DB in de bijlage als de geldende praktijk. De rekenkamer is echter van mening dat zolang de kosten voor onderwijshuisvesting niet goed beheerst worden striktere eisen noodzakelijk zijn.
3. Bij de aanbeveling voor het samen met schoolbesturen opstellen van een visie geeft het DB aan dat dit al gebeurt. De aanbeveling strekt echter verder: een gezamenlijk gedragen visie vergt meer dan overleg met individuele schoolbesturen. Bovendien pleiten we voor de planmatige uitvoering van deze visie.
4. De aanbeveling over het vergroten van de mogelijkheden voor stadsdeelspecifiek neemt het DB in algemene zin over. Bij het eerste onderdeel legt zij de keuze hiervoor overigens bij de stadsdeelraad. De rekenkamer adviseert de raad hier bij het DB op aan te dringen.
- 5/6. Bij de voorgestelde verbeteringen in de informatievoorziening geeft het DB aan dit te zullen afstemmen met de stadsdeelraad. De rekenkamer adviseert de raad hierover in overleg te treden met het DB.

Afsluitend concluderen we dat de bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur op tal van punten nadere informatie geeft. De opmerkingen zijn serieus gezien, maar bevatten in onze optiek geen feiten of overwegingen die tot herziening van onze oordelen, conclusies en aanbevelingen zouden moeten leiden.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe stadsdeel Zeeburg de greep op onderwijshuisvesting de komende tijd verder zal versterken. Uiteraard zullen we daarbij in het bijzonder letten op de mate waarin de stadsdeelraad en het dagelijks bestuur gevolg geven aan onze aanbevelingen.

Bijlage 1 – Onderzoeksvragen stadsdeelraad Zeeburg

De stadsdeelraad van Zeeburg heeft in haar raadsbesluit van 24 april 2007 de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat is beleidsmatige plicht, en wat is beleidsmatige vrijheid betreffende onderwijshuisvesting voor een stadsdeel?
- Waar liggen de mogelijkheden voor de stadsdeelraad Zeeburg om kaders te stellen voor het beleid en de financiën betreffende onderwijshuisvesting?

Als onderliggende vragen zijn de volgende vragen geformuleerd:

Algemeen

- Welke taak heeft het stadsdeel op het terrein van onderwijshuisvesting? Wat moet ze doen? Wat mag ze doen? Met wie?
- Wat kost het? Wat brengt het op?
- Hoe komt het stadsdeel aan het geld voor die taak?
- Het type onderwijsgebouw is van grote invloed op het huishoudboekje van het stadsdeel. Overloopgebouwen zijn aanzienlijk duurder dan permanente huisvesting. Voor bijna de helft van het lokalenbestand in Zeeburg is geen sprake van permanente huisvesting. Wanneer wordt voor welk type gebouw gekozen? Waarom is een overloopgebouw veel duurder dan permanente huisvesting?
- Hoe kan de informatievoorziening aan de stadsdeelraad zo vorm krijgen dat mogelijkheden voor kaderstelling, beïnvloeding en controle ontstaan?

Stadsdeel Zeeburg

- Geven de in de Begroting 2007 opgenomen bedragen een realistisch en betrouwbaar beeld van de uitgaven voor onderwijshuisvesting?
- Hoe komt het dat die bedragen steeds hoger dan gepland uitvielen?
- Is het 2-jarig integraal onderwijshuisvestingsplan voldoende effectief om te voldoen aan de wettelijke taak (bestuurlijke context)?
- Wat is het verband tussen de onderliggende prognoses van te verwachten aantallen leerlingen en de kosten? Is de kwaliteit van de prognoses van leerlingaantallen in stadsdeel Zeeburg voldoende?

'Bovenlokale' schoolbesturen

- De gemeente moet in beginsel zorgen voor passende onderwijshuisvesting, maar het is ook weer niet zo dat schoolbesturen willekeurig gebouwen kunnen bestellen. Hoe werkt dit precies?
- Zijn scholen erbij gebaat aan te sturen op bepaalde voorzieningen? Kan het zo werken dat de gemeente er op enige manier toe wordt gedwongen extra te betalen?
- Kan samenwerking met aanpalende stadsdelen voordeel bieden, bijvoorbeeld om leegstand tegen te gaan?
- Is het terecht dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting (landelijk wettelijk kader) gedelegeerd is naar het laagste lokale overheidsniveau in relatie tot

het feit dat de besturen van de denominaties zich op grootstedelijk niveau georganiseerd hebben? Zijn stadsdelen voldoende in staat weerwerk te bieden aan de schoolbesturen die (boven)stedelijk zijn georganiseerd?

Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen

Geïnterviewde personen

Stadsdeel Zeeburg

- Mw. F. Elatik Dagelijks Bestuur Zeeburg, portefeuillehouder onderwijs en onderwijshuisvesting
- Dhr. D. Straat Dagelijks Bestuur Zeeburg, portefeuillehouder financiën
- Dhr. B. Pots Raadslid PvdA, voorzitter rekeningencommissie
- Dhr. F. van de Laar Duo-raadslid GroenLinks, lid rekeningencommissie
- Mw. L. Ottes Griffier
- Mw. B. Vrijhof Concerncontroller / Afdeling Planning, control & financiën, hoofd
- Mw. A. Rodewijk Afdeling Vastgoed, beleidsmedewerker onderwijshuisvesting
- Dhr. L. van Dijk Afdeling Vastgoed, coördinator vastgoedadministratie
- Mw. S. Teeuwisse Afdeling Vastgoed, hoofd
- Dhr. M. Baltissen Afdeling Vastgoed, programmacoördinator
- Mw. M. Abraham Sector Publiek, controller
- Dhr. A. Duyst Sector ROB afdeling Projecten, programmamanager IJburg

Overigen

- Dhr. P. Groothuis BMC, consultant
- Mw. M. Rohling Centrale stad, Bestuursdienst
- Dhr. T. Baartman Centrale stad, Projectbureau
- Mw. L. de Lange Centrale stad, Dienst Ruimtelijke Ordening

Geraadpleegde documenten

- BD/2006/005302 (nov 2006) Huisvestingsprogramma en overzicht onderwijs 2007, B&W Besluit
- Bestuursdienst gemeente Amsterdam, (2007/2943), Financieel meerjarenperspectief 2008-2011
- Bestuursdienst gemeente Amsterdam, (2006) Rekeningenrapportage stadsdeelfinanciën 2005, directie concernfinanciën
- Bestuursdienst gemeente Amsterdam, (2007) Rekeningenrapportage stadsdeelfinanciën 2006, directie concernfinanciën
- Boonstra, Marloek en Theo Smit, (2004), Het Integraal Huisvestingsplan Basisscholen Zeeburg 2005-2008, Sector Publiek
- Cebeon (1998), Gevolgen realisatie IJburg voor uitkering stadsdeelfonds Zeeburg
- Circulaire gemeentefonds van 26 september 2006, geldig tot 1 juli 2007
- Circulaire gemeentefonds van 29 juni 2007 geldig tot 1 juli 2008
- DMO gemeente Amsterdam (2007) Plan van scholen basisonderwijs 2008-2011
- G/2002/9716, (2000) Financiële doorkijk voorzieningen IJburg

- G/2004/35/11 (2004), Vaststelling Integraal Huisvestingsplan 2005-2008, Stadsdeelraadsbesluit
- G/2006/25/11 (2006), Amendement op Visie op onderwijshuisvesting in Zeeburg en uitgangspunten betreffende onderwijshuisvesting in het OHG, D66
- G/2006/25/11 (2006), Cijfermatig overzicht bij Besluit Visie op Onderwijshuisvesting en toepassing Oostelijk Havengebied, Commissie Publiek
- G/2006/25/11 (2006), Visie op onderwijshuisvesting in Zeeburg in het algemeen en uitgangspunten betreffende onderwijshuisvesting in het Oostelijk havengebied, Stadsdeelraadsbesluit
- G/2007/ (2007), Plan van scholen 2008-2011, DB Besluit
- G/2007/1417 (2007), Beantwoording vragen SP herkomst leerlingen Zeeburg, DB besluit
- G/2007/2061 (2007), Preadvies rapportage onderwijshuisvesting basisonderwijs, Rekeningencommissie
- G/2007/2061 (2007), Rapportage onderwijshuisvesting basisonderwijs, Stadsdeelraadsvoorstel
- G/2007/492 (2007), Reactie brief SP 23 oktober 2006 en Actualiteit Commissie Publiek 15 januari 2007, A.L.M. Rodewijk
- G2005//6/4, Formele vaststelling van het traject 'financiële ontvlechting openbaar onderwijs Zeeburg', DB besluit
- G2005/17/6, Eindrapportage project financiële ontvlechting openbaar onderwijs Zeeburg, stadsdeelraadsbesluit
- G2006/16036, Verordening onderwijshuisvesting Primair Onderwijs 2006, stadsdeel Zeeburg, stadsdeelraadsbesluit
- G2007/5385, (2007) Strategische verkenning tot het Integraal Huisvestingsplan Zeeburg 2007-2010, DB Besluit
- Gemeenteblad afd. 1, volgnr 27, (2006), Verordening huisvestingsvoorzieningen primair onderwijs Amsterdam 2006
- Gemeenteblad afd. 1, volgnr 34, (2006), Kennisneming van het rapport evaluatie stadsdeelfonda 1999-2003 en instemming met preadvies van het college van B&W op de evaluatie, raadsbesluit
- Gemeenteblad afd. 3, volgnr 92, (1997), Verordening huisvestingsvoorzieningen primair onderwijs Amsterdam 1998
- Memo (18 maart 2003), bespreeknotitie financiën IJburg, Bert de Vries, stadsdeel Zeeburg
- Memo (jan 2004), tijdelijke voorzieningen onderwijshuisvesting SDZ en PBIJ, stadsdeel Zeeburg
- MT Zeeburg, (22-9-2006), Memo procedure kredietbeheer Zeeburg
- Premark Advies en Architectuur (2005), Meerjarige onderhoudsplanning, Onderhoudsrapportage t.b.v. de onderwijsgebouwen Stadsdeel Zeeburg onderhoudsjaar 2006 t/m 2015
- Projectbureau IJburg (14 juli 2004), Onrendabele stichtingskosten basisscholen IJburg
- Projectbureau IJburg (2002), Niet commerciële voorzieningen eerste fase IJburg, Inventarisatie van knelpunten en advies

- Projectmanager IJburg, kenmerk 03-213, (2003) brief over dekking onrendabele kosten basisscholen IJburg
- Projectmanager IJburg, kenmerk 04-30, (2004), Financiering scholen Haveneiland West
- PvdA, VVD, GroenLinks (2006), Iedere Zeeburger telt, Programma-akkoord Zeeburg 2006-2010
- R.Kappers (2005), Onderwijshuisvesting Oostelijk Havengebied, Heden en toekomst, Stadsdeel Zeeburg, E&S Advies en Management
- Schriftelijke vragen (2006) Schriftelijke vragen van de SP over herkomst leerlingen
- Sector Publiek, Afdeling Vastgoed, Strategische verkenning tot het Integraal Huisvestingsplan Zeeburg 2007-2010
- Stadsdeel Zeeburg (2005) Nota Investerings- en afschrijvingsbeleid
- Stadsdeel Zeeburg (2007), Jaarverslag en Jaarrekening 2005 stadsdeel Zeeburg
- Stadsdeel Zeeburg (2007), Jaarverslag en Jaarrekening 2006 stadsdeel Zeeburg
- Stadsdeel Zeeburg, (2006) Perspectievennota 2006
- Stadsdeel Zeeburg, (2006) Programmabegroting 2007
- Stadsdeel Zeeburg, (2007) Perspectievennota 2007
- Stadsdeelsecretaris, 12 jan 2004, reactie op voorstel van projectbureau om 20% extra middelen voor het basisonderwijs in IJburg te verstrekken
- VOS/ABB (2005), Financiële quick scan en risicoanalyse Openbaar basisonderwijs stadsdeel Zeeburg,
- Wethouder Financiën en Stadsdeelfinanciën Amsterdam , 2003/6854, (2003) Brief inzake financiële problemen Zeeburg m.b.t. IJburg
- www.zeeburg.amsterdam.nl; Basisscholen in Zeeburg, Digitale gids bij de schoolkeuze van uw kind



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl