

Collegeonderzoek Huisvesting brede school



De Zon



De Kersentuin



De Plataan



De Vogeltuin

februari 2014

Colofon

Registratienummer : 14INT00770

Auteur : G. Frederiks

Datum : 27 februari 2014

Opmaak : Tekstverwerking (TIF)

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	Inhoud	Pagina
	Samenvatting	4
1	Inleiding	6
2	Onderzoekskader	8
2.1	- Doelstelling	8
2.2	- Focus en afbakening	8
2.3	- Onderzoeksaanpak	9
3	Bevindingen	10
3.1	- Voorwaarden beheer en exploitatie	10
3.2	- Overeenkomsten brede scholen	14
3.3	- Exploitatieresultaten	16
3.4	- Afspraken over onderhoud	17
3.5	- Relatie beheer en beleidsdoelen brede school	19
4	Conclusies	22
5	Aanbevelingen	24
Bijlage 1	Geraadpleegde bronnen	26
Bijlage 2	Overzicht van gebruikers brede scholen	27
Bijlage 3	Verslag Consultatie gebruikers brede scholen	29
Bijlage 4	Ambtelijke reactie op het collegeonderzoek	37

SAMENVATTING

Het college heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid voor brede scholen. Het doel van het collegeonderzoek is om inzicht te verkrijgen in de overdracht van beheer en exploitatie aan de gebruikers van de brede scholen en om daar lessen uit te trekken voor toekomstige overdrachten van beheer- en exploitatie aan het maatschappelijke veld. De onderzoeksfocus ligt op de gemeente. De gebruikers van de brede scholen worden na dit interne onderzoek geconsulteerd. Het verslag hiervan is opgenomen in bijlage 3.

Achtergrond

Overbetuwe heeft veel aandacht besteed aan de visievorming op en de bouw van brede scholen. Met als resultaat dat de gemeente vier bredeschoolaccommodaties heeft opgeleverd in de periode 2006-2011. Dit zijn in Elst: De Kersentuin, De Plataan, De Zon en in Heteren: De Vogeltuin. Na de oplevering heeft de gemeente ondersteuning verleend in de overdracht van beheer en exploitatie aan de (vereniging van) gebruikers van de brede scholen. Vervolgens heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie bij de gebruikers van de brede scholen gelegd en gelaten. Met beheer en exploitatie geven de gebruikers invulling aan de bredeschooldoelen 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting' en een 'dekkend voorzieningenniveau'.

Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente geen goed (toe)zicht heeft op de beheer- en exploitatieresultaten. Ondanks dat de verantwoordelijkheid bij de gebruikers ligt, is dit inzicht voor de gemeente wel wenselijk, omdat:

- de accommodaties eigendom blijven van de gemeente;
- de gebruikers problemen ondervinden om hun beheer en exploitatie rond te krijgen.

De bredeschooldoelen ten aanzien van beheer en exploitatie treffen in beperkte mate hun doel. Het dekkende voorzieningenniveau staat onder druk, doordat verschillende gebruikers moeite hebben om de eigen exploitatie rond te krijgen, en mogelijk hun activiteiten moeten stoppen. Het optimaal ruimtegebruik is door het lagere aanbod lastig te realiseren. En aan de doelstelling om van de brede school een ontmoetingsplaats in de wijk te maken, is tot nu toe weinig invulling gegeven.

Ten aanzien van de doelmatigheid zijn geen goede uitspraken te doen, omdat de jaarrekeningen van de brede scholen niet bekend zijn bij de gemeente. De verwachting is dat de beheer- en exploitatieresultaten van de afgelopen jaren niet verbeterd zijn, door terugloop in het aantal kinderen dat gebruik maakt van de bredeschoolvoorzieningen en beperkte extra inkomsten, omdat de verhuur van ruimtes aan derden lastig te realiseren is.

Aanbevelingen

De gemeente legt de verantwoordelijkheid bij de gebruikers, maar heeft door het eigendom van de accommodaties en de bredeschooldoelen wel baat bij een sluitende beheer en exploitatie. Enkele aanbevelingen hierbij zijn:

- Werk vanuit kantelingsgedachte: verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie ligt in eerste instantie bij de gebruikers van de brede scholen, maar onderken eigen verantwoordelijkheid en handel daarnaar. Benut hierbij de visiepunten uit 'Een visie op beheer en exploitatie van accommodaties' (2011) en de uitvoering van de 'Voorzieningennota' (2013)

- Reflecteer kritisch op haalbaarheid en wenselijkheid van de bredeschooldoelen.
- Vanaf 2015 wordt de doordecentralisatie onderwijshuisvesting ingevoerd, waardoor scholen zelf verantwoordelijk worden voor het groot onderhoud. Gebruikers van brede scholen en gemeente moeten hierbij tot duidelijke afspraken komen.
- Stel een integraal huisvestingsplan op om tot een efficiëntere benutting van het gemeentelijk vastgoed te komen en betrek de brede scholen in dit plan.

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding (1.1), onderzoeksopdracht (1.2) en leeswijzer (1.3) beschreven.

1.1 Aanleiding

Op basis van artikel 213a Gemeentewet heeft het college de mogelijkheid om een onderzoek uit te voeren naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid en de besteding van publieke middelen om gestelde beleidsdoelen te bereiken. Doeltreffendheid houdt in dat het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en dat de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt. Doelmatigheid van beleid betekent dat de nagestreefde doelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Collegeonderzoeken dragen bij aan een algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid.

In 2013 wil het college onderzoek uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het onderwijshuisvestingsbeleid en brede scholen. Aanleiding voor dit onderwerp is een gedachtewisseling in het college over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid voor onderwijshuisvesting van de brede school (kenmerk:13int00700 en13bw000132).

Achtergrond

Rond 2000 is de gemeente Overbetuwe gestart met de invoering van het brede schoolconcept¹. De gemeente heeft vijf doelstellingen vastgesteld voor de ontwikkeling van dit brede schoolconcept².

1. Ontwikkelingskansen/kind centraal: Kinderen en jongeren optimale ontwikkelingskansen bieden door een doorgaande lijn 0-18-jarigen te realiseren in de opvoeding, ontwikkeling en educatie in het gezin, op school en in de vrije tijd.
2. Samenwerking: Optimaal gebruik maken van de deskundigheid bij scholen en instellingen door structureel samen te werken in een professionele organisatie.
3. Kwaliteit: Een kwalitatief hoogstaand en dekkend voorzieningenniveau realiseren dat inspeelt op de maatschappelijke ontwikkelingen en voorziet in de behoefte van inwoners.
4. Optimaal ruimtegebruik: De functionaliteit en effectiviteit van gebouwen verbeteren. Meer ruimte en gebruiksmogelijkheden realiseren voor dezelfde prijs door afstemming en multifunctioneel gebruik.
5. Ontmoeting: Een middelpunt creëren in de gemeenschap, een kloppend hart in de wijk dat ontmoeting en sociale cohesie bevordert. Daarmee een antwoord geven op de individualisering in de samenleving.

Overbetuwe telt nu vier brede scholen die fysiek op één locatie zitten en vier samenwerkingsverbanden op basis van de brede schoolgedachte met verschillende locaties. Elke brede school met één fysieke locatie heeft een eigen samenwerkingsconstructie van gebruikers om beheer en exploitatie te organiseren (samenhangend met doelen 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting' en 'dekkend voorzieningenniveau').

¹ Nota 'Voorzieningen onder de Elster toren 2010' uit 2000

² Nota 'Breed Uitgemeten' uit 2007

Momenteel doen zich verschillende ontwikkelingen voor bij de brede scholen:

- Enerzijds is er een toenemende druk voor gebruikers binnen de brede scholen om hun beheer- en exploitatie rond te krijgen. De inkomsten dalen doordat minder kinderen gebruik maken van de voorzieningen en subsidies afnemen, tegelijkertijd blijven de huisvestingslasten hoog. Deze ontwikkeling kan leiden tot het terugtrekken van gebruikers uit de brede school, met leegstand als gevolg. En dit heeft tot gevolg dat de brede school niet kan voldoen aan de doelstelling 'dekkend voorzieningenniveau' en een minder breed aanbod heeft. Daarnaast heeft de brede school een lager rendement op beheer en exploitatie en hogere kostenposten.
- Anderzijds neemt de gemeente Overbetuwe een andere, terugtredende rol aan in het maatschappelijke veld. Dit is verwoord in de sociaal maatschappelijke visie van de gemeente Overbetuwe. De gemeente wil een meer faciliterende dan sturende rol vervullen in het maatschappelijk veld. Een gevolg van deze visie is dat de beheer- en exploitatietaken bij de gebruikers liggen.

1.2 Opdrachtgever en onderzoeker

De bestuurlijke opdrachtgever van dit onderzoek is het college van burgemeester en wethouders. Aanspreekpunt binnen het college zijn Frank van Rooijen (portefeuillehouder onderwijs) en Gera Koopmans (portefeuillehouder vastgoed).

De ambtelijke opdrachtgever is Kor Dijkema, concerncontroller. De onderzoeker is Gerbrand Frederiks, extern onderzoeker.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is kort het onderzoekskader voor het collegeonderzoek geschetst, waarna in hoofdstuk 3 de bevindingen uit het onderzoek zijn beschreven. Hoofdstuk 4 en 5 bevatten respectievelijk de conclusies en aanbevelingen.

2. ONDERZOEKSKADER

In dit hoofdstuk staan de doelstelling (2.1), focus en afbakening (2.2), en aanpak (2.3) van het evaluatieonderzoek.

2.1 Doelstelling

Het doel van het collegeonderzoek is om inzicht te verkrijgen in de overdracht van beheer en exploitatie aan de brede scholen om daar lessen uit te trekken voor toekomstige overdrachten van beheer- en exploitatie aan het maatschappelijk veld.

Het collegeonderzoek wil inzicht geven in:

- de wijze waarop de gemeente het beheer en de exploitatie van het gebouw heeft overgedragen aan de (samenwerkingsverbanden van) gebruikers binnen de brede school;
- de voorwaarden bij de overdracht;
- de mate waarin de voorwaarden doeltreffend (dekkend voorzieningenniveau, optimaal ruimtegebruik en ontmoeting) en doelmatig (dekkende beheer en exploitatieresultaten) zijn geweest.

Vraagstelling

Onder welke voorwaarden heeft de gemeente het beheer en de exploitatie van de brede scholen overgedragen aan de samenwerkingsverbanden van de brede scholen en wat zijn de beheer- en exploitatieresultaten van de vijf brede scholen afgelopen vijf jaren?

Deelvragen voor vraagstelling

1. Heeft de gemeente voorwaarden gesteld aan de vijf samenwerkingsverbanden brede school voor beheer en exploitatie? Zo ja, welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?
2. Beschikt de gemeente over oprichtingsaktes van de samenwerkingsverbanden, beheer- en exploitatieovereenkomsten, jaarlijkse exploitatiebegrotingen, jaarrekeningen, verslaglegging van overleg tussen gebruikersvereniging en gemeente? Zo ja, welke beheer- en exploitatieafspraken zijn vastgelegd?
3. Wat zijn de exploitatieresultaten van de afgelopen vijf jaren voor de vijf brede scholen? Is de exploitatie dekkend voor de brede scholen?
4. Welk deel van het beheer (klein versus groot onderhoud) is voor rekening van de samenwerkingsverbanden en welke deel voor de gemeente? Wat zijn de onderhoudsbudgetten.
5. Hoe heeft de gemeente de doelen 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting' en 'dekkend voorzieningenniveau' gedefinieerd? En zijn deze doelen ook opgenomen in de beheer- en exploitatieovereenkomsten.

2.2 Focus en afbakening

Tot nu toe heeft bij evaluaties van de brede school vooral de inhoudelijke samenwerking centraal gestaan. In 2010 en 2012 heeft de gemeente evaluaties uitgevoerd naar de inhoudelijke samenwerking binnen de brede schoolontwikkeling. En voor 2015 staat een nieuwe evaluatie op de agenda. Ook is er in 2008 een financiële eindrapportage opgesteld die het sluitstuk vormde van het ontwikkelproject voor brede scholen 'Voorzieningen rondom de Elster toren'. De nadruk in deze financiële rapportage lag op de gerealiseerde voorzieningen en bijbehorende kosten. Uit de bovenstaande evaluaties en onderzoeken blijkt dat een aantal facetten van de brede school al onderzocht is. Een nieuwe evaluatie van deze onderwerpen biedt op dit moment weinig meerwaarde.

De focus van dit collegeonderzoek ligt op de wijze hoe de gemeente de taken voor beheer en exploitatie heeft overgedragen aan de gebruikers van de brede scholen. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen het college ondersteunen in haar oordeelvorming over het uitvoeren van beheer- en exploitatietaken door de gebruikers van de brede scholen. Na de oordeelsvorming, kan de gemeente in gesprek gaan met de brede scholen over beheer- en exploitatie of een nader onderzoek laten uitvoeren bij de brede scholen. Het referentiekader voor het onderzoek zijn: de doelstellingen van de brede school betreffende 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting' en 'dekkend voorzieningen-niveau', de maatschappelijke visie van de gemeente en de actuele ontwikkelingen, zoals hierboven beschreven.

Het collegeonderzoek richt zich op de gemeente en de overdracht van beheer- en exploitatietaken aan brede scholen in het primair onderwijs. De (ontwikkeling van de) brede school voor het voortgezet onderwijs valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Het collegeonderzoek richt zich op vier brede scholen die fysiek (grotendeels) in één gebouw zitten en een samenwerkingsconstructie hebben:

- Brede school 'De Kersentuin' in Elst
- Brede school 'De Plataan' in Elst
- Brede school 'De Zon' in Westeraam Elst
- Brede School 'De Vogeltuin' in Heteren

2.3 Onderzoeksaanpak

Voor de gegevensverzameling van dit onderzoek zijn documentanalyses en interviews gebruikt. De documentanalyse is uitgevoerd op beleidsdocumenten en juridische overeenkomsten. De interviews zijn gehouden met betrokkenen binnen de gemeente. Informatie die binnen de gemeente niet voorhanden was, is bij externen opgevraagd. De betrokken personen en documenten die we voor dit onderzoek hebben geraadpleegd zijn opgenomen in bijlage 1.

Het collegeonderzoek is uitgevoerd in het vierde kwartaal 2013. De bevindingen zijn opgenomen in het voorliggende rapport. Het rapport wordt aangeboden aan het college.

3. BEVINDINGEN

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer voor de vijf deelvragen van het collegeonderzoek. Op basis van deze bevindingen geven we in hoofdstuk 4 antwoord op de hoofdvraag van de beleidsevaluatie.

Algemeen

De gemeente Overbetuwe kent vier brede scholen die fysiek (grotendeels) op één locatie zitten en waarbij de gebruikers gezamenlijk het beheer en de exploitatie regelen:

- Brede school 'De Kersentuin' in Elst
- Brede school 'De Plataan' in Elst
- Brede school 'De Zon' in Westeraam Elst
- Brede School 'De Vogeltuin' in Heteren

In totaal zijn er in Overbetuwe acht brede scholen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de gebruikers van de brede scholen.

De gemeente heeft voor de vier bovengenoemde brede scholen accommodaties ge- of verbouwd en opgeleverd in de periode 2006 tot en met 2011. Na de oplevering is het gebruik overgedragen aan de gebruikers: basisscholen en andere huurders. Brede scholen zijn multifunctionele accommodaties, waar meerdere organisaties gebruik maken van hetzelfde gebouw. Ze wijken daarmee af van standaard basisscholen, die een monofunctionaliteit hebben.

3.1 Voorwaarden beheer en exploitatie

Deelvraag 1

Heeft de gemeente voorwaarden gesteld aan de vier samenwerkingsverbanden brede school voor beheer en exploitatie? Zo ja, welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?

In deze paragraaf zijn de bredeschoolaccommodaties beschreven en een algemene beschrijving van de overeenkomsten weer, waarin de voorwaarden zijn opgenomen:

- Ingebruikgevingsovereenkomst (voor scholen)
- Huurovereenkomst (voor gebruikers anders dan scholen)
- Samenwerkingsovereenkomst gebruikers brede school
- Beheer- en exploitatieovereenkomst

Ingebruikgevingsovereenkomst

De gemeente heeft met de schoolbesturen afgesproken dat het juridisch eigendom van de bredeschoolaccommodaties bij de gemeente blijft. De besturen van de brede scholen sluiten een ingebruikgevingsovereenkomst af met de gemeente voor het onderwijsgedeelte. De rechten en plichten komen overeen met het juridisch eigendom. De andere gebruikers (kinderopvang, peuterspeelzaal, buitenschoolse opvang, e.d.) hebben ieder afzonderlijk een huurovereenkomst met de gemeente.

³ De begrippen juridisch en economisch eigendom zijn geen begrippen die in een wet voorkomen en daarmee hebben ze geen zelfstandige juridische waarde. Wel zijn het termen die in het notarieel recht gebruikt worden.

De ingebruikgevingsovereenkomsten regelt het gebruik van de brede school tussen de gemeente en de schoolbesturen. Deze werkwijze vloeit voort uit de Wet op het Primair Onderwijs (WPO), waarin is opgenomen dat de gemeente het eigendom aan het bestuur overdraagt, tenzij het schoolgebouw niet voldoet aan de gestelde eisen. In de ingebruikgevingsovereenkomst is beschreven dat, gezien de beoogde multifunctionele bestemming van het gebouw, het niet wenselijk is om de eigendom tussen de gebruikers over te dragen. Het schoolbestuur verkrijgt daarom het gebruik over de gebouwdelen, zoals dat in de overeenkomst is aangegeven. Verder regelt deze overeenkomst het gebruik van het schoolgebouw als onderdeel van de brede school.

De overeenkomst regelt ten aanzien van instandhoudingslasten, dat de gebruikers ieder de eigen lasten voor hun rekening nemen. Het gaat hierbij om de verschuldigde lasten van: energie- en waterverbruik, publiekrechtelijke heffingen, gebouwonderhoud, onderhoud buitenterreinen en schoonmaak. Voor rekening van de gemeente komen de verschuldigde lasten van onroerendzaakbelasting en de premie opstalverzekering. Het dagelijks onderhoud van het schoolgedeelte van het gebouw, met uitzondering van de gebruikerslasten, en de bijbehorende buitenruimte, komt voor rekening van het schoolbestuur. Verder verwijst de ingebruikgevingsovereenkomst naar de beheer- en exploitatieovereenkomst, waar de huurder, als lid van de gebruikersvereniging aan is gehouden.

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van schoolbesturen en basisscholen waar de gemeente in het kader van de brede school een ingebruikgevingsovereenkomst heeft afgesloten.

Tabel 1: Ingebruikgevingsovereenkomsten

Brede school	Schoolbesturen	Basisschool
De Kersentuin	Stichting Katholiek Onderwijs Batavorum	't Startblok
De Plataan	StisamO – Stichting samenwerkingsbestuur openbaar en katholiek onderwijs Overbetuwe	De Esdoorn
De Zon	Stichting Trivium StisamO Batavorum	De Zonnepoort De Wegwijzer De Elstar
De Vogeltuin *)	Batavorum Stichting Trivium	De Haafakkers Koningin Juliana

*) Basisschool de Klimboom is geen lid van de gebruikersvereniging brede school De Vogeltuin, omdat ze op een andere locatie zitten. Wel werken ze samen in de brede school.

Huurovereenkomst

Met gebruikers die onderdeel uitmaken van de brede school, maar geen school zijn, heeft de gemeente een huurovereenkomst gesloten.

Indien de huurder deel uitmaakt van een gebruikersvereniging, dan is in de huurovereenkomst opgenomen, dat de huurder verplicht is om samen met de andere gebruikers van brede school zorg te dragen voor beheer en exploitatie van het gebouw en het omliggende terrein. Daarbij is de huurder als lid van de gebruikersvereniging ook gehouden aan de voorwaarden in de 'Beheer- en exploitatieovereenkomst'.

Indien de huurder geen lid is van de gebruikersvereniging, dan gelden de 'Algemene bepalingen huurovereenkomst kantoorruimte (nummer 72/2003)'. In deze algemene bepaling is onder andere de verdeling in verantwoordelijkheid voor de huurder en de verhuurder ten aanzien van onderhoud en herstel opgenomen.

Tabel 2: Huurders in de brede scholen

Brede school	Hurende gebruikers (derden)
De Kersentuin	SKAR Stichting Peuterspeelzalen (SPO) Gemeente Overbetuwe
De Plataan	De Driestroom Stichting Thuiszorg Midden-Gelderland (STMG) SKAR – kdv en bso ⁴ SPO
De Zon	Geen huurders ⁵
De Vogeltuin	SKAR – kdv en bsoBibliotheek

Samenwerkingsovereenkomst

De meerwaarde van de brede school ontstaat, doordat gebruikers gaan samenwerken in één gebouw. Met die samenwerking vullen ze elkaar aan in de doelbereiking en kunnen ze efficiënter gebruik maken van de accommodatie. Om in een brede school samen te werken en onderling afspraken te maken, hebben de gebruikers van de brede school verschillende opties om de samenwerking vast te leggen. Deze samenwerking kan juridisch worden vastgelegd met een vereniging van gebruikers of een stichting, maar ook in onderlinge afstemming. In § 3.2 zijn de samenwerkingsovereenkomsten voor de vier brede scholen in Overbetuwe beschreven.

Beheer- en exploitatieovereenkomst

Binnen de brede school regelen de gebruikers zelf het beheer en de exploitatie met een beheer- en exploitatieovereenkomst. Dit is een overeenkomst die de gebruikers onderling aangaan.

De beheerovereenkomst regelt het praktisch en doelmatig beheer en gebruik van het gebouw, het behalen van financiële voordelen door samenwerking en het zoveel mogelijk waarborgen van eigen identiteit en belangen van de gebruikers. In concrete zin gaat het om: onderhoud, schoonmaak, inplanning en reservering ruimtegebruik, conciërge- en gastheertaken, en de organisatie van gemeenschappelijke activiteiten binnen de brede school. Onderhoud en herstel van het brede schoolgebouw en de individuele ruimtes zijn geregeld in de gebruiks- en huurovereenkomsten. In § 3.4 zijn deze overeenkomsten voor de Overbetuwse brede scholen nader beschreven.

De gebruikers zijn verplicht een exploitatiebijdrage af te dragen. Daarnaast kan uit verhuur aan derden extra inkomsten worden verkregen. De inkomsten van de verhuur komen ten bate van het samenwerkingverband van de brede school.

⁴ De voorziening voor Buitenschoolseopvang van SKAR is beëindigd op deze locatie; per 1 augustus 2013 is de huur opgezegd.

⁵ Het consultatiebureau maakt vanaf 1 augustus 2008 geen gebruik meer van de brede schoolaccommodatie van De Zon.

Bij overdracht van de gemeente naar schoolbestuur, stichting of vereniging van eigenaren komt het exploitatierisico bij leegstand van het gebouw bij de eigenaar, respectievelijk het schoolbestuur, stichting of de vereniging van eigenaren te liggen.

Indien gebruikers wegvallen, bijvoorbeeld door faillissement, ontstaat er ook leegstand en mogelijk een exploitatietekort. Bij ondercapaciteit wordt deze leegstand niet direct ingevuld, met nadelige financiële gevolgen voor de verhuurder of mede-eigenaar. Sommige gebruikers kunnen via een sectorgebonden Waarborgfonds garanties verstrekken die het risico beperken. Het is niet bekend of er brede schoolgebruikers gebruik maken van een waarborgfonds.

Gemeentelijke taak bij huuropzegging en leegstand

Zolang de onderwijsaccommodaties in gebruik zijn voor het onderwijs, zijn ze via een overeenkomst voor ingebruikneming in eigendom van het schoolbestuur. Wanneer de onderwijsfunctie eindigt, komen de accommodaties in eigendom van de gemeente. Daarnaast kan de gemeente, bij gedeeltelijke leegstand van schoolgebouwen, de overcapaciteit van ruimte vorderen voor maatschappelijke doeleinden. Dit biedt de kans schoolgebouwen een bredere maatschappelijke functie te geven. Dit is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Verordening Onderwijshuisvesting van de gemeente Overbetuwe.

3.2 Overeenkomsten brede scholen

Deelvraag 2

Beschikt de gemeente over oprichtingsaktes van de samenwerkingsverbanden, beheer- en exploitatieovereenkomsten, jaarlijkse exploitatiebegrotingen, jaarrekeningen, verslaglegging van overleg tussen gebruikersvereniging en gemeente? Zo ja, welke beheer- en exploitatieafspraken zijn vastgelegd?

Deze paragraaf geeft in de onderstaande tabel weer welke overeenkomsten, exploitatiebegrotingen en jaarrekeningen bij de gemeente bekend zijn. Vervolgens is per brede school beschreven welke beheer- en exploitatieafspraken zijn gemaakt.

Tabel 3: Overzicht Oprichtingaktes, Beheer- en exploitatieovereenkomst en Exploitatiebegroting en Jaarrekening die bij de gemeente aanwezig zijn

Brede school	Oprichtings-akte samenwerkingsverband	Beheer- en exploitatie-overeenkomst	Jaarlijkse exploitatie-begrotingen	Jaarrekeningen
De Kersentuin	Ja	Ja	Ja	Ja
De Plataan	Nee ⁶	Nee ⁷	NB ⁸	NB
De Zon	Ja	Nee ⁹	NB	NB
De Vogeltuin	Ja	Ja	NB	NB

⁶ De gebruikers van brede school De Plataan hebben gekozen voor een samenwerkingsconstructie die niet juridisch is vastgelegd.

⁷ Er is een beheer- en exploitatieovereenkomst opgesteld die alleen door de gemeente is ondertekend.

⁸ NB = niet bekend bij de gemeente.

⁹ De beheer- en exploitatieovereenkomst is niet bij de gemeente aanwezig.

Korte terugblik

Hieronder geven we per brede school en in chronologische volgorde welke afspraken er zijn gemaakt. De brede scholen zijn na elkaar gebouwd en de ervaringen van elke brede school zijn meegenomen bij de vorming van nieuwe. Dit geldt ook voor beheer en exploitatie, waar een ontwikkeling is te zien hoe de gemeente hier uitvoering aan geeft.

De Kersentuin

De Kersentuin is opgeleverd in 2006 en is de eerste brede school in de gemeente Overbetuwe. Met de ontwikkeling van De Kersentuin is een standaard ontwikkeld voor de andere brede scholen. De gebruikers in de brede school hebben een vereniging van gebruikers opgericht en statutair vastgelegd in 2006. De leden van deze vereniging zijn: Stichting katholiek onderwijs Bata-vorum (basisschool 't Startblok), Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe (SPO), Kinderopvang SKAR en Gemeente Overbetuwe. In de verenigingsstatuten is onder andere opgenomen, dat de leden verplicht zijn om een exploitatiebijdrage te betalen naar rato van het aantal gebruikte vierkante meters. De verdeelsleutel is ook opgenomen in de statuten.

Verder is er een beheer- en exploitatieovereenkomst opgesteld tussen de gemeente Overbetuwe en de vereniging van gebruikers. Met deze overeenkomst draagt de gemeente het recht om de accommodatie te beheren over aan de vereniging van gebruikers, voor een periode van drie jaar. Uiterlijk een jaar voor het verstrijken van deze overeenkomst, dient de wijze waarop de gebruikersvereniging de accommodatie heeft beheerd en geëxploiteerd, te worden geëvalueerd. Op basis van de evaluatie treden de gebruikers in overleg over de eventuele verlenging van de overeenkomst. Zowel het uitvoeren van de evaluatie in 2008, als het al dan niet verlengen van de overeenkomst in 2009 zijn niet uitgevoerd. In 2012 en 2013 heeft de vereniging van gebruikers aan de gemeente verzocht om een evaluatie uit te voeren. Aan dit verzoek heeft de gemeente nog geen gevolg gegeven. De vereniging van gebruikers heeft aan de gemeente te kennen gegeven, dat ze het beheer en de exploitatie anders wil regelen.

De Kersentuin vormt een uitzondering ten opzichte van de andere brede scholen, omdat dit de enige brede school is waar de gemeente deel van uitmaakt. De gemeente is voor 7% gebruiker in de samenwerking. Dit percentage komt overeen met de gebouwoppervlakte dat de gemeente kan gebruiken voor wijkgerelateerde activiteiten. Daarmee is de gemeente ook voor 7% verantwoordelijk voor beheer en exploitatie. In de afgelopen jaren heeft de gemeente geen gebruik gemaakt van deze ruimte om deze zelf te gebruiken of te verhuren aan derden.

De Plataan - Westeraam

De gebruikers van de brede school De Plataan bestaan uit: Stichting Samenwerkingsbestuur voor openbaar en katholiek onderwijs in Overbetuwe (StisamO -basisschool De Esdoorn), SPO, Kinderopvang Elst/ SKAR, Kindercentrum Luna (De Driestroom) en het consultatiebureau (STMG). De gebruikers hebben gekozen voor een licht samenwerkingsverband. Onderling zijn er wel afspraken gemaakt, maar deze zijn niet in een juridische samenwerkingsconstructie vastgelegd.

Voor de Plataan is een beheer- en exploitatieovereenkomst opgesteld door de gemeente Overbetuwe. Deze is alleen door de gemeente is ondertekend in 2008. De gebruikers hebben de overeenkomst niet ondertekend, omdat er onduidelijkheden waren over bouwconstructies en

overheadkosten. De gebruikers wilden deze onduidelijkheden goed geregeld hebben, voordat de beheer- en exploitatieovereenkomst getekend zou worden. De gebruikers verrekenen onderling de kosten voor exploitatie en beheer. StisamO is hierin de trekker. Na 2008 is de gemeente buiten het beheer en de exploitatie van De Plataan gebleven en heeft dit overgelaten aan de gebruikers.

De Zon Westeraam

De brede school De Zon in Westeraam heeft een vereniging van gebruikers opgericht in 2008. De vereniging bestaat uit: StisamO, stichting Trivium, SKO Batavorum (respectievelijk met basisschool De Wegwijzer, basisschool De Zonnepoort, basisschool De Elstar). De overige gebruikers zijn geen lid van de vereniging van gebruikers, het gaat hierbij om: SPO, SKAR, Kikkerkoning Kinderopvang en Driestroom Focus.

In de statuten is opgenomen dat de leden verplicht zijn om aan de vereniging een exploitatiebijdrage te betalen, zoals in de verdeelsleutel is overeengekomen. Deze verdeelsleutel wordt jaarlijks vastgesteld bij het opstellen van de exploitatiebegroting. In de statuten wordt daarbij verwezen naar de Beheer- en Exploitatieovereenkomst "Westeraam", die tussen de gemeente Overbetuwe en de vereniging van gebruikers is gesloten. De vereniging van gebruikers heeft een beheer- en exploitatieovereenkomst opgesteld. De gemeente heeft het beheer en exploitatie overgelaten aan de vereniging van gebruikers, die dit onderling hebben geregeld.

De Vogeltuinen Heteren

De brede school de Vogeltuinen in Heteren heeft een vereniging van gebruikers opgericht in 2011. De vereniging bestaat uit: SKO Batavorum (basisschool De Haafakkers), Stichting Trivium (basisschool Koningin Juliana), en StisamO (basisschool De Klimboom) SKAR en Stichting Openbare Bibliotheek Gelderland-Zuid. Openbare basisschool De Klimboom (van schoolbestuur StisamO) ligt op een andere locatie dan de brede school. Ze maakt wel deel uit van brede school De Vogeltuinen, maar is geen lid van de vereniging van gebruikers en de beheerovereenkomst.

In de statuten is opgenomen dat de gemeenschappelijke aspecten in het gebruik van de brede school worden geregeld in een beheerovereenkomst. Verder is in de statuten opgenomen dat de leden verplicht zijn om een exploitatiebijdrage te betalen. De exploitatiebijdrage wordt betaald volgens een verdeelsleutel per hoofdgebruiker, die jaarlijks wordt vastgesteld bij het opstellen van de exploitatiebegroting zoals in de beheerovereenkomst is vastgelegd.

De beheerovereenkomst is opgesteld in 2010 en heeft een geldigheid voor onbepaalde tijd. De werking van de overeenkomst wordt jaarlijks geëvalueerd en eventueel bijgesteld. Het is bij de gemeente niet bekend of een evaluatie heeft geleid tot een bijstelling van de overeenkomst.

Het onderhoud en herstel van het brede schoolgebouw en de individuele ruimtes zijn geregeld in de bilaterale gebruiks- en huurovereenkomsten. In deze overeenkomsten is opgenomen dat de gebruikers het klein onderhoud en herstel uitvoeren, voor de individueel ter beschikking staande ruimte en buitenterreinen. Het gebruikersonderhoud en –herstel van het brede schoolgebouw, van gemeenschappelijke ruimtes van het gemeenschappelijk buitenterrein, zijn onderwerp voor gezamenlijke besluitvorming binnen de vereniging van gebruikers.

Elke gebruiker is zelf verantwoordelijk voor de levering van warmte, elektra en water voor de eigen ruimtes. De vereniging van gebruikers draagt zorg voor de levering van warmte, elektra en water aan de gemeenschappelijke ruimtes. De totale verbruikskosten van de gemeenschappelijke ruimtes worden verrekend op basis van het individueel in gebruik genomen aantal vierkante meters, tenzij het verbruik objectief vastgesteld kan worden.

3.3 Exploitatieresultaten

Deelvraag 3

Wat zijn de exploitatieresultaten van de afgelopen vijf jaren voor de vier brede scholen? Is de exploitatie dekkend voor de brede scholen?

Deze paragraaf geeft een overzicht van de exploitatieresultaten die bekend zijn bij de gemeente en van de huurinkomsten voor de gemeente.

Exploitatie

Exploitatie gaat over het kostenefficiënt laten draaien van het gebouw, zoals: hoogte huurprijzen, wijze van doorberekening van kosten van gemeenschappelijke ruimtes, etc. In een multifunctionele accommodatie gaat het niet alleen om de exploitatie van eigen organisatiegebonden ruimtes, maar ook over de exploitatie van alle gezamenlijke ruimtes.

De exploitatie van de gebouwen is een verantwoordelijkheid van de gebruikers van de brede school. De gemeente is geen gebruiker in de brede school, met uitzondering van De Kersentuin. Daardoor heeft de gemeente alleen zicht op de exploitatieresultaten van De Kersentuin. De exploitatiegegevens van de overige drie brede scholen zijn niet bekend bij de gemeente en daarmee is ook niet bekend in hoeverre de exploitatie dekkend is.

Tabel 4: Exploitatieresultaten 2009 - 2013

Brede school	2009	2010	2011	2012	2013
De Kersentuin	NB *)	-/- € 1.353	-/- € 3.828	14.551	NB
De Plataan	NB	NB	NB	NB	NB
De Zon	NB	NB	NB	NB	NB
De Vogeltuin	NB	NB	NB	NB	NB

*) NB = niet bekend.

Andere gebruikers faciliteren

Een multifunctionele voorziening als de brede school biedt mogelijkheden om (gemeenschappelijke) ruimtes onder te verhuren aan andere gebruikers (derden). Dit kan extra financiële ruimte in de exploitatie opleveren. Maar voor verhuur aan derden zijn ook een aantal voorwaarden verbonden, zoals: afsluitbare ruimtes, afzonderlijk te verwarmen ruimtes met eigen energiemeters, sleutelbeheer, beheerstoezicht, etc. Deze voorwaarden zijn niet op alle brede scholen aanwezig.

In de onderstaande tabel zijn de huurders en de huurinkomsten voor de gemeente opgenomen voor 2013.

Tabel 5: Huurders en huurinkomsten van brede scholen voor gemeente

Brede school	Hurende gebruikers	Bedragen (in €)
De Kersentuin	SKAR	55.826
	SPO	14.247
De Plataan	De Driestroom	14.718
	STMG	2.663
	SKAR – kdv	44.959
	SKAR – bso ¹⁰	7.728
De Zon	Geen huurders	-
De Vogeltuin	SKAR – kdv	106.752
	SKAR – bso	6.465
	Bibliotheek	40.328

Actuele situatie in de exploitatie

Uit evaluaties van de brede scholen en interviews binnen de gemeente komt naar voren dat:

- het dekkend voorzieningenniveau onder druk staat, doordat huurders (peuterspeelzalen, kinderdagopvang, buitenschoolse opvang, bibliotheek, etc.) de huisvestingslasten niet kunnen opbrengen, kan dat leiden tot het vertrek van huurders, wat een minder breed aanbod binnen de brede school tot gevolg heeft.
- het ruimtegebruik is niet optimaal, er is leegstand en er zijn ruime mogelijkheden om derden van het gebouw gebruik te laten maken.
- de ontmoetingsfunctie, het creëren van een middelpunt in de wijk is beperkt ingevuld. Mogelijke redenen zijn:
 - Bouwtechnische voorzieningen zijn niet meegenomen in de bouwfase: afsluitbare ruimtes, ruimtes die afzonderlijk te verwarmen zijn en inclusief tussenmeters om het gebruik te meten.
 - Minder bereidheid tot extra beheertaken in de avond- en weekenduren.
 - Minder bereidheid tot extra administratieve taken om de afspraken vast te leggen.
 - Minder bereidheid tot extra inzet om derden te werven.
 - Focus op eigen organisatie, minder affiniteit met andere organisaties of brede schoolconcepten aanzien van beheer en exploitatie.
 - Geringe extra inkomsten uit verhuur, door:
 - Weinig animo vanuit de wijk of markt om ruimtes te huren.
 - Te optimistische verwachtingen ten aanzien van verhuur aan derden en de mogelijkheden om financiële voordelen te behalen in de exploitatie.
 - Aanwezigheid van een buurthuis of een andere ruimte waar huurders gebruik van maken.

3.4 Afspraken over onderhoud

Deelvraag 4

Welk deel van het beheer (klein versus groot onderhoud) is voor rekening van de samenwerkingsverbanden en welke deel voor de gemeente? Wat zijn de onderhoudsbudgetten?

In deze paragraaf zijn de afspraken voor groot en klein onderhoud van de bredeschoolaccommodaties opgenomen.

¹⁰ De voorziening voor Buitenschoolse opvang van SKAR wordt beëindigd op deze locatie. Per 1 augustus 2013 is de huur opgezegd

Groot onderhoud

De gemeente is juridisch eigenaar van de bredeschoolaccommodaties, en voor de verhuurde delen is de gemeente juridisch en economisch eigenaar. Vanuit deze verantwoordelijkheid voert ze het groot onderhoud uit. Ook dient ze toezicht te houden op de uitvoering van klein onderhoud door de gebruikers. Het budget voor onderhoud onderwijshuisvesting wordt verdeeld onder scholen naar behoefte, volgens een systeem van meerjarenonderhoudsplanningen (MOP). De Verordening Onderwijshuisvesting van de gemeente Overbetuwe regelt de wijze van aanvragen en afhandeling voor de onderwijsaccommodaties.

Groot onderhoud gaat over het onderhoud aan de constructieve delen van een gebouw. De gemeente laat elke twee jaar voor alle accommodaties een MOP opstellen. Een MOP maakt een planning voor de te verwachten grootonderhoudswerkzaamheden voor de komende 10 jaar. Daarvoor worden jaarlijks middelen gereserveerd om hier uitvoering aan te geven.

Voor de brede scholen De Kersentuin, De Plataan en De Zon, zijn MOP's opgesteld. Brede school De Vogeltuyn is recent opgeleverd, waardoor deze accommodatie nog geen MOP heeft. De gemeente is recent gaan werken met een nieuw beheersysteem voor het onderhoud van haar accommodaties. Om dit systeem goed te laten werken, stelt de gemeente nieuwe MOP's op voor al haar accommodaties. Naar verwachting worden de nieuwe MOP's voor de brede scholen, waaronder die voor De Vogeltuyn, begin 2014 opgeleverd.

Om uitvoering te kunnen geven aan het groot onderhoud, heeft de gemeente een voorziening gemaakt in haar begroting voor groot onderhoud brede scholen. Per brede school wordt jaarlijks € 35.000 toegevoegd aan de reserves. Grootschalige uitgaven worden uit deze voorziening betaald. In het onderstaande overzicht zijn de kostenplaatsen op de begroting van de gemeente Overbetuwe weergegeven voor de brede scholen. Naast deze kosten en baten komen de brede schoolgebouwen ook terug in de kapitaallasten (rente- en afschrijvingskosten gebouw) op de begroting. Daarmee geven de onderstaande lasten en baten geen totaaloverzicht van het financiële resultaat van de brede school.

Tabel 6: Kostenplaatsen brede scholen voor begroting 2013 (in €)

Brede school Kostenplaats	De Kersentuin		De Plataan		De Zon		De Vogeltuyn	
Lasten - baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Betaalde OZB	1.090		400		0 *)		550	
Watersysteemheffing	1.800		350		500		400	
Onderhoudswerkzaamheden; dagelijks/ klein/ calamiteiten	7.500		7.500		7.500		7.500	
Storting in voorziening groot onderhoud	35.000		35.000		35.000		35.000	
Opbrengst verhuur		55.826		72.215		0		153.545
Totaal	43.320	55.826	43.250	72.215	43.000	0	43.450	153.545

*) De heffing van de OZB wordt niet bij de brede school gelegd, maar gaat direct naar de drie basisscholen die deel uitmaken van brede school De Zon.

Het groot onderhoud voor de brede school valt nu nog onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Vanaf 1 januari 2015 gaat dit veranderen, doordat de gelden voor onderwijshuisvesting rechtstreeks naar de scholen gaat. De scholen zijn vanaf dat moment ook verantwoordelijk voor het groot onderhoud.

Klein onderhoud

Het klein onderhoud valt onder de verantwoordelijkheid van de gebruikers. Klein onderhoud gaat over dagelijkse kleine reparaties, onderhoudsabonnementen en klachtenonderhoud. Dit onderhoud valt onder dagelijks beheer van de accommodaties. Voor de brede scholen is dit klein onderhoud overgedragen aan de gebruikers en huurders van het gebouw. De gebruikers dienen hier zelf dekkende voorzieningen voor te treffen.

Brede school De Kersentuin heeft in haar begroting een voorziening opgenomen voor onderhoud. Voor de begroting van 2013 is de voorziening voor onderhoud en de raming voor onderhoudswerkzaamheden opgevoerd tot ruim € 40.000. Dit bedrag is tot stand gekomen op basis van een MOP. In de voorgaande jaren was deze voorziening van € 4.700 niet dekkend voor de onderhoudskosten. Voor de overige brede scholen is bij de gemeente geen inzicht in de voorzieningen voor onderhoud.

3.5 Relatie beheer en beleidsdoelen brede school

Deelvraag 5

Hoe heeft de gemeente de doelen 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting' en 'dekkend voorzieningenniveau' gedefinieerd? En zijn deze doelen ook opgenomen in de beheer- en exploitatieovereenkomsten?

In deze paragraaf is het beheer en de exploitatie van de brede scholen afgezet tegen bredeschool-doelen en de sociaal-maatschappelijke visie van de gemeente.

Bredeschooldoelen

In de nota 'Breed uitgemeten' (2006) is de visie op de inhoudelijke samenwerking binnen de brede scholen in Overbetuwe beschreven. Hierin zijn in samenspraak met de participanten de doelstellingen en verwachtingen ten aanzien van de brede school geformuleerd. Naast inhoudelijke doelstellingen zijn er ook doelstellingen beschreven die van invloed zijn op beheer en exploitatie van de bredeschoolaccommodaties: dekkend voorzieningenniveau, optimaal ruimtegebruik en ontmoeting. De doelstellingen zijn als volgt beschreven:

- **Kwaliteit** = Een kwalitatief hoogstaand en dekkend voorzieningenniveau realiseren dat inspeelt op de maatschappelijke ontwikkelingen en voorziet in de behoefte van inwoners.
- **Optimaal ruimtegebruik** = De functionaliteit en effectiviteit van gebouwen verbeteren. Meer ruimte en gebruiksmogelijkheden realiseren voor dezelfde prijs door afstemming en multifunctioneel gebruik.
- **Ontmoeting** = Een middelpunt creëren in de gemeenschap, een kloppend hart in de wijk dat ontmoeting en sociale cohesie bevordert. Daarmee een antwoord geven op de individualisering in de samenleving.

In de onderstaande tabel zijn deze doelstellingen voor de gebruikers en gemeente weergegeven.

Tabel 7: Overzicht van doelstellingen voor gebruikers en gemeente (uit: Nota 'Breed uitgemeten')

Doelstellingen	Gebruikers			Gemeente
	Kern	Secundair	Incidenteel	
Optimaal ruimtegebruik	Optimaal gebruik van gezamenlijke ruimtes	-	-	Onderdeel van de bouwopgave
Ontmoeting	Ouders betrekken bij kinderen die de brede school bezoeken	Inloopspreekuur voor ouders	Activiteiten voor doelgroepen	Faciliteert en stimuleert een dekkend aanbod
Kwaliteit	Doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen	Zorgnetwerken, preventie	Aanbod zorg, sport en cultuur in de buurt	Faciliteert en stimuleert een dekkend aanbod

Deze doelstellingen zijn nader uitgewerkt in een intentieverklaring die is opgesteld met de beoogde kernparticipanten van de brede scholen in Overbetuwe. Voor beheer en exploitatie zijn de volgende uitwerkingen relevant:

- De uitwerking van de brede school zou moeten bewerkstelligen dat door herstructurering en clustering van voorzieningen voor onderwijs, welzijn, cultuur, sport en zorg de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het aanbod wordt bevorderd.
- De scholen zijn geen gesloten instellingen meer, maar staan als activiteitscentrum meer in contact met de buurt en lokale samenleving.
- Ondanks het feit dat de onderwijshuisvesting de ruggengraat vormt van de brede schoolontwikkeling, wordt op basis van gelijkwaardigheid gewerkt met alle participanten.
- Er wordt klantgericht gewerkt binnen de brede school, waarbij zoveel mogelijk wordt ingespeeld op wensen en behoeften van 'klanten'.
- De brede school is geen blauwdruk, maar speelt in op de situatie en behoefte in de desbetreffende wijk. Het gaat uiteindelijk om lokaal maatwerk.

In beheer- en exploitatieovereenkomsten zijn geen bredeschooldoelen opgenomen, deze overeenkomsten geven randvoorwaarden aan het beheren en exploiteren van de brede school. Wel is in de eerste overeenkomst met De Kersentuin de verhuur van wijkactiviteiten geregeld, zodat derden gebruik kunnen maken van de accommodatie. Sportcentrum De Helster draagt zorg voor de verhuurtaken, zoals: administratie, inroostering, sleutelbeheer, aanspreekpunt voor huurders en bij klachten, inning en (gedeeltelijke) afdracht van de huur. Bij de laatste overeenkomst met De Vogeltuin heeft de gemeente de verhuur- en beheertaken overgelaten aan de gebruikers. De vereniging van gebruikers neemt besluiten over de verhuur aan derden. De Helster draagt bij de Vogeltuin geen zorg voor de verhuurtaken.

Sociaal-maatschappelijke visie

De overdracht van beheerverantwoordelijkheden sluit ook aan bij de sociaal-maatschappelijke visie van de gemeente. In deze visie is de veranderde verhouding tussen gemeente en samenleving verwoordt. In de nieuwe verhouding is de gemeente niet langer de instantie die alles betaalt, bepaalt en uitvoert. Daarmee krijgen de instellingen die gebruik maken van de gemeentelijke accommodaties meer verantwoordelijkheid in het exploiteren van de voorziening.

Deze kantelingsgedachte is ook van invloed op beheer en exploitatie van de brede scholen. Voor onderwijs is de gemeente wettelijk verplicht om de accommodaties in stand te houden, maar bij brede scholen zijn er meerdere gebruikers betrokken, met eigen en gemeenschappelijke ruimtes, die niet onder deze wettelijke verplichting vallen.

4. CONCLUSIES

Ten aanzien van de overdracht van beheer en exploitatie van brede scholen door de gemeente aan de gebruikers, zijn op basis van het collegeonderzoek de volgende conclusies te trekken.

Overdracht beheer en exploitatie brede scholen

De gemeente heeft vier brede scholen laten (ver)bouwen en opgeleverd in de periode 2006 - 2011. Na de oplevering, heeft de gemeente ondersteuning verleend bij het overdrachtsproces van beheer en exploitatie. Vervolgens heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie bij de gebruikers van de brede scholen gelegd en gelaten, met uitzondering van het groot onderhoud. Hierdoor heeft de gemeente geen goed (toe)zicht op het beheer en de exploitatie van brede scholen. Ook zijn in de beheerovereenkomsten geen bredeschooldoelen opgenomen. Hierdoor is de visie voor de brede scholen niet vastgelegd in de samenwerking.

De reden hiervoor ligt enerzijds in de bewuste keuze van de gemeente om meer verantwoordelijkheden over te dragen aan de maatschappelijke partners. Anderzijds is het toezicht op beheer en exploitatie tot nu toe onderbelicht geweest bij de gemeente. Nadat in de gemeente veel aandacht is uitgegaan naar de inhoudelijke visieontwikkeling voor de brede school en de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties, is het onderdeel beheer en exploitatie steeds vooruitgeschoven. Aangezien het eigendom van de bredeschoolaccommodaties bij de gemeente ligt, is het wenselijk om het zicht op beheer en exploitatie wel te verkrijgen.

Organisatie beheer en exploitatie De Kersentuin

Bij de eerste opgeleverde brede school De Kersentuin, maakt de gemeente deel uit van de vereniging van gebruikers. Destijds zocht men naar een wijze waarop de ontmoetingsfunctie in de wijk vormgegeven kon worden. Al snel bleek dat hiervoor geen behoefte was. Vervolgens is de gemeente lid geworden van de vereniging van gebruikers en heeft ze het gebruik van een deel van de huur voor haar rekening genomen. Het lidmaatschap van de gemeente is nu ongewoon en ongewenst, omdat ze geen gebruiker is en het beheer en de exploitatie juist bij de gebruikers moet komen te liggen. Daarbij heeft de gemeente inhoudelijk weinig toegevoegde waarde binnen de brede school om een lidmaatschap te kunnen rechtvaardigen. Bij de brede scholen die later zijn ontwikkeld, zijn deze ervaringen meegenomen en is de gemeente geen lid meer van de vereniging van gebruikers.

Ook heeft de gemeente geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om haar gebruikruimte in te zetten voor eigen doeleinden, of om andere (wijkgebonden) gebruikers te stimuleren om gebruik te maken van deze ruimte. De verhuur aan derden past binnen de bredeschooldoelen 'optimaal ruimtegebruik' en 'ontmoeting'. Daarnaast geeft verhuur aan derden financiële voordelen in de exploitatie. Door haar formele positie in de vereniging van gebruikers, heeft de gemeente wel inzicht in beheer en exploitatie van deze brede school. En de laatste conclusie is, dat de gemeente niet adequaat en tijdig heeft gereageerd op verzoeken van de vereniging van gebruikers. Deze verzoeken gaan over het uitvoeren van de evaluatie van de beheer- en exploitatieovereenkomst en het eventueel verlengen van deze overeenkomst.

Organisatie beheer en exploitatie De Plataan, De Zon en De Vogeltuyn

Bij de drie brede scholen die na De Kersentuin zijn opgeleverd, is de gemeente geen lid van de vereniging van gebruikers. Een gevolg hiervan is dat de gemeente niet beschikt over beheer- en exploitatiegegevens, zoals exploitatiebegrotingen en –jaarrekeningen. Voor brede school De Plataan is zelfs geen beheer- en exploitatieovereenkomst opgesteld, ondanks dat de ingebruikgevingsovereenkomst hier wel naar verwijst. Aangezien de gemeente eigenaar is van de accommodaties, is dit gebrek aan informatie en toezicht geen wenselijke situatie.

Exploitatie brede school door gebruikers

De gebruikers van de brede scholen hebben steeds meer moeite om de exploitatie sluitend te krijgen. Enkele gebruikers hebben hun voorziening, bijvoorbeeld kinderopvang, uit de brede school gehaald. Dit komt doordat er minder kinderen gebruik maken van de voorzieningen en de inkomsten uit verhuur van ruimtes aan derden minder oplevert dan verwacht. Brede scholen hebben op beperkte wijze invulling gegeven aan de doelen 'optimaal ruimtegebruik' en 'ontmoeting'. Daarmee zijn de mogelijkheden om financieel voordeel te behalen voor de exploitatie, ook in beperkte mate benut. De achterliggende redenen zijn onder andere: ontoereikende (bouwtechnische) voorzieningen om delen van de school te verhuren, beperkte animo om ruimtes te huren, beperkte werving van huurders, beperkte animo om te verhuren door de extra beheer- en administratietaken buiten de schooltijden.

Beheer en doordecentralisatie onderwijshuisvestingsgelden

In de voorwaarden voor de overdracht van beheer maakt de gemeente onderscheid in groot en klein onderhoud. De gemeente is verantwoordelijk voor het groot onderhoud en werkt momenteel aan nieuwe Meerjarenonderhoudsplannen (MOP). Hiermee krijgt de gemeente ook zicht op de onderhoudssituatie. Het klein onderhoud valt onder de verantwoordelijkheid van de gebruikers. Vanaf 2015 ontvangen de schoolbesturen rechtstreeks onderwijshuisvestingsgelden van het Rijk. Hierdoor worden de scholen ook verantwoordelijk voor het groot onderhoud van de onderwijsruimtes. Voor de andere ruimtes in de brede school blijft de gemeente verantwoordelijk voor het groot onderhoud. De brede school en gemeente, als gebouweigenaar, dienen zowel voor het groot als het klein onderhoud duidelijke afspraken te maken over verantwoordelijkheid en uitvoering.

Samenvattend

De bredeschooldoelen ten aanzien van exploitatie en beheer worden in beperkte mate gerealiseerd. Het dekkend voorzieningenniveau staat onder druk, doordat verschillende gebruikers moeite hebben om de eigen exploitatie rond te krijgen, en mogelijk hun activiteiten moeten stoppen. Het optimaal ruimtegebruik is door het lagere aanbod lastig te realiseren. En aan de doelstelling om van de brede school een ontmoetingsplaats in de wijk te maken, is tot nu toe beperkt invulling gegeven.

Ten aanzien van de doelmatigheid zijn geen goede uitspraken te doen, omdat de jaarrekeningen van de brede scholen niet bekend zijn. De verwachting is dat het beheer- en exploitatieresultaat in de afgelopen jaren niet is verbeterd, doordat er minder kinderen gebruik maken van de voorzieningen in de brede school. Met als gevolg lagere bezetting en daarmee minder inkomsten. Ook zijn de verhuurmogelijkheden minder groot en stijgen de huurkosten. Deze ontwikkeling maakt brede scholen kwetsbaar en vergroot het afbreukrisico in de samenwerking en daarmee het brede aanbod. Tegelijkertijd laat dit ook het belang zien om aandacht te besteden aan beheer en exploitatie.

AANBEVELINGEN

De aanbevelingen zijn verdeeld in 'Lessen voor nu' en 'lessen voor de toekomst'. Op dit moment zullen de gemeente en de gebruikers van de brede scholen in gesprek moeten gaan, om de huidige knelpunten in beheer, exploitatie en huur, in beeld te brengen en op te lossen. In 'Lessen voor de toekomst' richten de aanbevelingen zich op de overdracht van beheer en exploitatie van gemeentelijke accommodaties, vanuit de kantelingsgedachte van de gemeente.

'Lessen voor nu'

Beheer en exploitatie zijn voor brede scholen geen doel op zich, maar instrumenten om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Voor de brede scholen dienen de pedagogische en maatschappelijke motieven leidend te zijn. Beheer en exploitatie dragen in randvoorwaardelijke zin bij aan het bereiken van de inhoudelijke doelen van de brede school. De wijze waarop beheer en exploitatie goede randvoorwaarden kunnen bieden voor brede scholen in Overbetuwe, is een uitdaging waar de gebruikers en de gemeente samen voor staan.

Naast dit collegeonderzoek worden de gebruikers van de brede scholen, schoolbesturen en andere organisaties, ook betrokken. Daarmee wordt het beeld compleet voor gemeente en gebruikers. Voor de gebruikers worden hun knelpunten in beheer en exploitatie en de wensen voor de komende tijd in beeld gebracht. Deze inventarisatie onder gebruikers en het collegeonderzoek, vormen het startpunt voor de gemeente en de brede scholen om met elkaar in gesprek te gaan over beheer en exploitatie. Dat betekent ook dat gebruikersovereenkomsten beoordeeld en aangepast worden. Afspraken voor beheer en exploitatie van brede scholen zijn onlosmakelijk verbonden met de breedschooldoelen voor 'optimaal ruimtegebruik' en 'ontmoeting'. Een kritische reflectie op deze doelen en of en hoe ze te verwezenlijken zijn, is wenselijk. Ook om de (financiële) haalbaarheid van deze doelen te toetsen.

De gemeente (team Buitenruimte en Vastgoed) kan een regierol in dit proces vervullen om meer zicht te krijgen in en toezicht te houden op beheer en exploitatie. De verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie ligt en blijft wel bij de gebruikers van de brede scholen.

Beheer

Ten aanzien van beheer spelen er op korte termijn twee onderwerpen, waar de gemeente en de gebruikers brede scholen afspraken over moeten maken:

- inzicht in de stand van zaken voor klein onderhoud en de voorzieningen in het budget
- doordecentralisatie van budgetten voor groot onderhoud van onderwijshuisvesting.
- Uit ervaringen met brede scholen in het land zijn vier manieren naar voren gekomen om het beheer te regelen¹¹:
- Geen regeling; uitvoering op basis van onderling vertrouwen. Deze optie is minder sterk, door het grote afbreukrisico binnen de brede school.
- Gesplitst beheer; elke instelling zorgt voor het beheer van zijn eigen ruimtes.
- Gebundeld beheer; een facilitaire organisatie wordt centraal aangestuurd. Hierbij zijn twee mogelijkheden:
 - een zelfstandige beheerorganisatie voor het gebouw of
 - beheer door één hoofdgebruiker
- Uitbesteding; gebruikers of eigenaar van het gebouw besteden het beheer volledig uit aan een derde partij, bijvoorbeeld een gemeente, corporatie, of een commerciële partij.

¹¹ Zie ook: 'Beheer & exploitatie van brede scholen' van de VNG en Oberon

Exploitatie

Deelname aan een brede school is een vorm van maatschappelijk ondernemen. Gezamenlijk stellen de gebruikers een aanbod voor ouders en kinderen samen. Continuïteit van het aanbod is daarbij van belang. Huisvestingskosten vormt een belangrijk onderdeel in de totale kosten, daarmee is exploitatie een middel om meer grip te krijgen op deze kosten.

Een multifunctionele voorziening als de brede school biedt mogelijkheden om andere gebruikers toe te laten. Dit kan extra financiële ruimte opleveren, maar er is ook een aantal voorwaarden aan verbonden. Enkele randvoorwaarden zijn: afsluitbare ruimtes, afzonderlijk te verwarmen ruimtes met eigen energiemeters, sleutelafspraken, beheerstoezicht, etc.

'Lessen voor de toekomst'

Met de sociaal maatschappelijke visie uit 2013 heeft de gemeente Overbetuwe vastgesteld dat ze een groter beroep gaat doen op de zelfredzaamheid en eigen kracht van de samenleving bij het oplossen van sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Daartoe wil de gemeente een klimaat creëren, waarin de samenleving die verantwoordelijkheid kan nemen, maar waarbij ze ook uitgedaagd wordt. Dat betekent dat regels en beleid ruimte moeten geven aan initiatieven, en dat de initiatiefnemer weet wat hij van de gemeente kan verwachten.

Passend binnen de huidige kantelinggedachte, draagt de gemeente het beheer en de exploitatie van accommodaties over aan de gebruikers van de betreffende accommodatie. De verantwoordelijkheid om beheertaken en exploitatie te regelen, ligt daarmee bij de gebruikers. Dat betekent niet dat de gemeente alle verantwoordelijkheid overdraagt. De nieuwe rol van de gemeente bestaat uit meedenken met maatschappelijke gebruikers en hen te helpen zelf verantwoordelijkheid te nemen. Daarmee is niet altijd bekend wat de uitkomst van het proces zal worden.

De visiepunten uit 'Een visie op beheer en exploitatie van accommodaties' en de visie en uitvoeringsplan van de 'Voorzieningennota' bieden kaders voor het beheer en de exploitatie van brede scholen. Ondanks dat de gemeente is gebonden aan wettelijke verplichtingen rondom onderwijs-huisvesting, zijn de visiepunten bruikbaar voor de multifunctionele ruimtes in de brede scholen.

Integraal huisvestingsplan

Binnen het onderwijsveld is het integraal huisvestingsplan (IHP) een instrument om meer sturing te kunnen geven aan de (benutte) huisvestingscapaciteit en de beheeraspecten. Het IHP biedt ook strategische ondersteuning voor de (toekomstige) onderwijshuisvesting. De gemeente beschikt nog niet over een dergelijk plan. Brede scholen huisvesten, naast onderwijs ook andere voorzieningen. Een IHP dient bij brede scholen dan ook niet alleen op onderwijshuisvesting te richten.

Een integraal huisvestingsplan kan ook in breder verband gebruikt worden. De knelpunten die zich voordoen in het beheer en de exploitatie van brede scholen, zijn ook terug te vinden bij andere maatschappelijke instellingen die gebruik maken van gemeentelijk vastgoed. Daarbij zal door de decentralisatie in het sociale domein de vraag naar ruimte binnen het gemeentelijke vastgoed toenemen. Door een integraal huisvestingsplan voor het gemeentelijke vastgoed op te stellen, krijgt de gemeente een beter overzicht van haar vastgoed en biedt het mogelijkheden om te sturen op een efficiëntere benutting hiervan. Met het IHP heeft de gemeente een instrument om actief te sturen op het terugdringen van exploitatietekorten en onderbezetting bij brede scholen en ander vastgoed in gemeentelijk beheer.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Documenten

- Documenten van de brede scholen: ingebruikgevingsovereenkomsten, huurovereenkomsten, beheer- en exploitatieovereenkomsten, verenigingsstatuten.
- Voorzieningennota. Een visie op maatschappelijke voorzieningen. Gemeente Overbetuwe, maart 2013.
- Een visie op beheer en exploitatie van accommodaties. Beheer en exploitatie gemeentelijke accommodaties. Gemeente Overbetuwe, januari 2011.
- Verordening Onderwijshuisvesting. Gemeente Overbetuwe, 2010.
- Beheer & exploitatie van brede scholen, VNG en Oberon, 2006.
- Eindrapportage 'Voorzieningen rondom de Elster toren', Gemeente Overbetuwe, 2008
- Nota 'Breed Uitgemeten. Een visie op de inhoudelijke samenwerking binnen de brede scholen in Overbetuwe', Gemeente Overbetuwe, 2006.
- -TA voor uw zaak. Gemeente Overbetuwe, 2004.
- Beheers- en exploitatieopzet Brede Scholen Overbetuwe. Hospitality Consultants, 2002.
- Nota 'Voorzieningen onder de Elster toren 2010, Gemeente Overbetuwe, 2000.
- Wet op het primair onderwijs (WPO), 1981

Personen

- Karin Boeijen (TBV)
- Ricardo Moes (TBV)
- Gerard Mudde (TPR)
- Wendy Smulders (TBR)
- Marjon Stellingwerf (TOW)
- Linda van der Woude (TBV)
- Matthijs van Doorn (TOW)
- Inez van Wijngaarden (TBV)

BIJLAGE 2 - OVERZICHT VAN GEBRUIKERS BREDE SCHOLEN IN OVERBETUWE

Betrokken besturen in brede scholen

- StisamO – Stichting samenwerkingsbestuur openbaar en katholiek onderwijs Overbetuwe
- Stichting Katholiek Onderwijs Batavorum
- Stichting Trivium
- Kinderopvang SKAR
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe (SPO)
- Kinderopvang Elst

Betrokken gebruikers per brede school

Brede school fysiek (grotendeels) op één locatie ELST

Brede school De Kersentuin

- Basisschool 't Startblok
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe – Dreumesland
- Kinderopvang SKAR – Simsalabim / Mik Mak
- Gemeente Overbetuwe

Brede school De Plataan

- Basisschool De Esdoorn
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe – de Notendop
- Kindercentrum Luna
- Kinderopvang Elst / SKAR – Bijdehand / De Boomhut
- Het Consultatiebureau

Brede school De Zon (Westeraam)

- Basisschool De Wegwijzer
- Basisschool De Zonnepoort
- Basisschool De Elstar
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe –De Sterretjes
- SKAR; kdv Eigenwijs
- Kikkerkoning Kinderopvang; bso De Zee
- Driestroom, Focus
- Consultatiebureau

HETEREN

Brede school De Vogeltuin

- Basisschool De Haafakkers
- Basisschool De Klimboom
- Basisschool Koningin Juliana
- Kinderopvang SKAR; kdv Vuurvlinder en bso Vuurvogel
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe; Peuterdorp
- Bibliotheek

Brede school op meerdere locaties (valt buiten collegeonderzoek)

ELST

Brede school Kruisakkers

- Basisschool Stap voor Stap
- Basisschool de Ark
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe - de Rakkertjes
- Kinderopvang SKAR – Elmobende / Kiekeboe

VALBURG

Brede school Zuiderwind (meerdere gebouwen)

- Basisschool Jacobus
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe; Hummeloord
- Kinderdagverblijf Klavertje Vier
- Kinderopvang Allio; bso Dorpsstraat en bso Stationsstraat

ZETTEN

Brede school De Zevensprong (meerdere gebouwen)

- Basisschool De Okkernoot
- Basisschool Ds. Van Lingen
- Basisschool Dr. Lammerts van Bueren
- Kinderopvang Ukkiepak
- Go for Kids: bso Villa Sportiva
- SKAR; kdv SamSam, bso Hocus Pocus en bso Goochelbende
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe; Woutertje Plas

OOSTERHOUT

Brede School Oosterhout (meerdere gebouwen)

- Basisschool Sam-Sam
- Stichting Peuterspeelzalen Overbetuwe; De Veldmuisjes
- Kinderopvang De Klompjes met een kdv en een bso

BIJLAGE 3 - VERSLAG CONSULTATIE GEBRUIKERS BREDE SCHOLEN

Verslag Consultatie gebruikers brede scholen

Aan : College

Van : G. Frederiks

Ons kenmerk : 14INT00770

Datum : 20 februari 2014

1. Aanleiding

Het collegeonderzoek naar de huisvesting van brede scholen gaat over de wijze waarop de gemeente het beheer en de exploitatie van de brede scholen heeft overgedragen aan de gebruikers. De focus ligt hierbij op de gemeente. In aanvulling op dit interne onderzoek, zijn de belangrijkste gebruikers van de brede scholen op in een overleg 30 januari 2014 geconsulteerd over beheer en exploitatie. Deze externe consultatie is een aanvulling op het interne onderzoek. De partijen die betrokken waren bij deze consultatie vindt u in de bijlage. De consultatie gaat over vier brede scholen: De Kersentuin, De Plataan, De Zon en De Vogeltuin. Het interne collegeonderzoek en de externe consultatie worden gezamenlijk aan het college aangeboden.

2. Doel consultatie

Het doel van de consultatie van de bredeschoolgebruikers is om inzicht te krijgen in het beheer en de exploitatie van de brede scholen. En in hoeverre de bredeschooldoelen 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting', en 'dekkend voorzieningenniveau' gerealiseerd worden.

Bredeschooldoelen

In de nota 'Breed uitgemeten' (2006) is de visie op de inhoudelijke samenwerking binnen de brede scholen in Overbetuwe beschreven. Hierin zijn, in samenspraak met de deelnemers, de doelstellingen en verwachtingen ten aanzien van de brede school geformuleerd. Naast inhoudelijke doelstellingen, zijn er ook doelstellingen beschreven die van invloed zijn op beheer en exploitatie van de bredeschoolaccommodaties: dekkend voorzieningenniveau, optimaal ruimtegebruik en ontmoeting. De doelstellingen zijn als volgt beschreven:

- **Kwaliteit** = Een kwalitatief hoogstaand en dekkend voorzieningenniveau realiseren dat inspeelt op de maatschappelijke ontwikkelingen en voorziet in de behoefte van inwoners.
- **Optimaal ruimtegebruik** = De functionaliteit en effectiviteit van gebouwen verbeteren. Meer ruimte en gebruiksmogelijkheden realiseren voor dezelfde prijs door afstemming en multifunctioneel gebruik.
- **Ontmoeting** = Een middelpunt creëren in de gemeenschap, een kloppend hart in de wijk dat ontmoeting en sociale cohesie bevordert. Daarmee een antwoord geven op de individualisering in de samenleving.

3. Bevindingen

Hieronder zijn de bevindingen van de consultatie weergegeven. Per vraag is de situatie voor de vier brede scholen beschreven.

3.1 Zijn het huidige samenwerkingverband en de beheer- en exploitatieovereenkomst goed werkbaar om beheer en exploitatie van de brede school te regelen?

Drie brede scholen zijn op dezelfde wijze georganiseerd. Ze werken met een statutair vastgelegde 'vereniging van gebruikers' als samenwerkingsmodel. Alleen de Plataan heeft de samenwerking onderling, zonder formeel document geregeld. Het eigendom en beheer van de Plataan ligt bij één schoolbestuur, dat het beheer zonder statuut regelt voor één basisschool en vier commerciële huurders.

De brede scholen maken onderscheid tussen beheer en exploitatie. Onder beheer wordt verstaan: klein onderhoud, schoonmaak, inplanning ruimtegebruik, organisatie gemeenschappelijke activiteiten, etc. Exploitatie is het kostenefficiënt laten draaien van het gebouw, zoals: verhuur aan derden, de hoogte van huren, wijze van doorberekening van kosten van gemeenschappelijke ruimtes, etc. Deze paragraaf handelt over het beheer, in paragraaf 3.2 is de exploitatie beschreven.

Tabel 1: Organisatie beheer brede scholen

Brede school	Samenwerkingsstatuut	Beheersovereenkomst
De Kersentuin	Vereniging van gebruikers	Ja, gebundeld beheer door 1 of enkele partners
De Plataan	Geen; onderling geregeld	Nee, het beheer wordt door 1 partner uitgevoerd
De Zon	Vereniging van gebruikers	Ja, gebundeld beheer door 1 of enkele partners
De Vogeltuin	Vereniging van gebruikers	Ja, gebundeld beheer door 1 of enkele partners

De samenwerkingsverbanden en beheerovereenkomsten die zijn gekozen bij de oprichting van de brede scholen, voldoen in de huidige situatie niet allemaal meer. Hieronder worden enkele redenen gegeven:

- Ten aanzien van beheer is het voornaamste bezwaar van schoolbesturen, dat er te weinig kennis in huis is om een goede invulling te geven aan beheer. De schoolbesturen beschikken over een beperkte vastgoedexpertise, waardoor ze teveel tijd van niet-gespecialiseerde medewerkers in moeten zetten en daarmee geen optimaal resultaat bereiken. Om de efficiëntie te verbeteren, willen schoolbesturen dit onderdeel uitbesteden aan een andere partij die over een professionele vastgoedexpertise beschikt. Dit kan een beheeroverdracht aan een marktpartij, een aparte beheerder voor MFC's of de overheid zijn.
- In de beheerovereenkomsten is de wijze van doorbelasting vastgelegd. Deze doorbelastingsystematiek voldoet niet meer. Als voorbeeld zijn de kinderdagverblijven langer en vaker in gebruik en verwarmen hun ruimte meer dan basisscholen, terwijl dit niet in de doorbelasting is meegenomen.
- De gebruikers van brede school De Kersentuin willen hun beheerovereenkomst met het onderliggende samenwerkingsstatuut wijzigen. De gebruikers hebben de gemeente hier al in 2012 schriftelijk om verzocht, maar tot nu toe heeft de gemeente hier nog geen concrete actie op ondernomen. De betrokken gebruikers en de gemeente, hebben in het overleg van 30 januari 2014 afgesproken, om de wijziging op zeer korte termijn te regelen. De wijziging gaat over het omzetten van medebeheerder naar huurder met beheertaken voor de SKAR en SPO, het aanpassen van de doorberekeningsystematiek en de gemeente uit de vereniging te halen. Voor het opstellen van de nieuwe overeenkomst wordt mogelijk ondersteuning door een expert ingehuurd.

Om het beheer en de exploitatie van de brede scholen beter werkbaar te maken, hebben de gebruikers in de consultatie aangegeven, dat de gebruikersovereenkomsten beoordeeld en zonodig aangepast moeten worden. Voor de Kersentuin wordt de gebruikersovereenkomst als eerste aangepast. De ervaringen met deze aanpassing kan worden benut voor de drie andere brede scholen.

3.2 Is de exploitatie rendabel? Wat zijn de oorzaken van de negatieve of positieve exploitatie?

De onderstaande tabel met de exploitatieresultaten over de periode 2010 – 2013 laat zien dat de exploitatie van de brede scholen vaak een negatief saldo hebben. De gegevens zijn niet uniform doordat de brede scholen verschillend zijn georganiseerd. Voor de Vogeltuin zijn er geen inkomsten, maar bestaat het exploitatieresultaat uit het saldo van de beheer- en onderhoudskosten, die volgens een verdeelsleutel over de deelnemers worden verdeeld.

Tabel 2: Exploitatieresultaten 2010 - 2013

Brede School	2010	2011	2012	2013 *)
De Kersentuin	-/- € 1.353	-/- € 3.828	€ 14.551	NB
De Plataan	NB	-/- 84.101	-/- 46.265	-/- 7.147
De Zon	-/- € 31.600	€ 3.287	-/- € 3.171	NB
De Vogeltuin **)	-	-/- 55.142	-/- 55.519	-/- 57.060

NB = niet bekend

*) De resultaten over 2013 zijn begrote bedragen.

**) In de bedragen zijn alleen de exploitatiekosten voor het gezamenlijke deel van de Vogeltuin opgenomen.

Er zijn verschillende redenen aangegeven voor het behalen van de negatieve exploitatieresultaten.

- De bezetting van de schoolruimtes wisselt, doordat de instroom van leerlingen jaarlijks verschilt. Als deze ruimtes vrij komen kunnen ze worden verhuurd. In de praktijk blijkt verhuur tijdens schooluren niet altijd wenselijk en te combineren met de schoolactiviteiten, maar ook het vinden van een huurder is lastig.
- Daarbij staat het bedrijfsresultaat van enkele gebruikers onder druk. Bij minder inkomsten drukken de huurlasten zwaarder op het resultaat. Als deze kosten te hoog worden is het een optie om uit de brede school te stappen, met als resultaat dat het voor de brede school nog lastiger wordt om de exploitatie rond te krijgen.
- De gebruikers van de brede scholen geven aan dat de huurprijzen per vierkante meter, die de gemeente hanteert hoog zijn in vergelijking met andere gemeenten. Met als gevolg dat de gebruikers moeite hebben om de exploitatie rond te krijgen en het lastig is om nieuwe huurders te vinden¹².
- De kosten voor onderhoud kunnen hoger uitpakken dan geraamd en daarmee negatief doorwerken in het resultaat.
- De verhuur aan derden, meestal verenigingen, is niet kostendekkend. De reden hiervan is dat er buiten de schooltijden een beheerder aanwezig moet zijn, er extra moet worden schoon gemaakt en vaak het hele gebouw verwarmd wordt, terwijl maar één ruimte nodig is. Voor het verhogen van de huur beschikken de verenigingen veelal niet over genoeg financiële ruimte om deze op te vangen (zie ook § 3.4).

¹² Amendement gemeenteraad Overbetuwe, 31 januari 2014.

- De inkomsten die scholen vanuit het Rijk krijgen uit de lumpsum (de VeLo-vergoeding), zijn lager dan de materiële kosten die de scholen maken. Als voorbeeld hebben basisscholen meer energiekosten, dan dat ze hiervoor aan inkomsten binnenkrijgen. Dit blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹³. Daarnaast geeft dit onderzoek aan dat er een gebrek aan expertise op financieel en bouwkundig gebied is bij schoolbesturen, wat gevolgen heeft voor het onderhoud van de schoolgebouwen (zie ook § 3.3).

3.3 Zijn de voorzieningen voor klein onderhoud dekkend?

Er zijn twee zienswijzen ten aanzien van voorzieningen voor het klein onderhoud. De ene groep wil een jaarlijks een bedrag aan voorzieningen toevoegen. Dit bedrag is gebaseerd op de kosten voor klein onderhoud over een periode van 10 jaar. De andere groep treft geen voorzieningen, maar neemt de (wisselende) uitgaven voor klein onderhoud op in de begroting voor de exploitatierekening. Beide zienswijzen zijn opties om tot een dekkende begroting voor klein onderhoud te komen. Voorwaarde is wel, dat er met een meerjarenonderhoudsplanung inzicht is verkregen in de onderhoudskosten over een lange termijn (bijvoorbeeld een periode van 10 jaren).

De Kersentuin voegt jaarlijks een vast bedrag aan de voorziening toe, om de kosten voor klein onderhoud te betalen. De overige drie werken met een meerjarenonderhoudsplanung en begroot per jaar hoeveel onderhoudskosten op de exploitatierekening worden opgenomen.

3.4 Is de bezettingsgraad van de ruimtes te vergroten?

Voor de bezetting van schoolruimtes zijn de scholen afhankelijk van het aantal aanmeldingen van kinderen, deze verschilt jaarlijks. Twee scholen hebben te maken met een teruglopend leerlingaantal, terwijl De Plataan en De Zon groeien in leerlingenaantal. Ook de kinderopvang en peuterspeelzalen zijn afhankelijk van demografische ontwikkeling, maar daarbij ook van (afnemende) financiële ondersteuning van de overheid aan ouders die gebruik maken van de voorziening en de financiële ruimte van gezinnen. Onbenutte klaslokalen leiden tot hogere kosten voor de school door minder 'leerlinginkomsten' bij gelijkblijvende oppervlakte aan lesruimte. Zij ontvangen voor de huisvestingskosten een bedrag per leerling van het Rijk. Demografische gegevens en financiële ondersteuning zijn echter factoren waar de betrokken partijen geen invloed op hebben om de bezettingsgraad te vergroten.

Buiten schooltijden en opvangtijden zijn ruimtes in de brede school te verhuren aan derden. Dit kunnen professionele organisaties, verenigingen of incidentele buurtactiviteiten zijn. De bezettingsgraad is te verhogen door meer aan externe partijen te verhuren. De gebruikers geven echter aan dat op basis van hun ervaring er een geringe animo uit de buurt of daarbuiten is (zie ook § 3.5).

3.5 Zijn de voorwaarden aanwezig om ruimtes aan derden te verhuren?

Niet alle bredeschoolruimtes zijn geschikt om te verhuren, omdat de randvoorwaarden voor verhuur (nog) niet geregeld of optimaal zijn. Voorwaarden om ruimtes te verhuren zijn: sleutelbeheer (openen en sluiten van de school), administratieve afhandeling (reservering en facturering en controle), onderling afzonderlijk afsluitbare ruimtes, ruimtes die onderling afzonderlijk te verwarmen zijn en het gebruik te meten is, (extra) schoonmaak na gebruik. Daarbij is het lastig om beheerders te vinden voor de beheerwerkzaamheden in de avonduren en deze te bekostigen uit de huuropbrengsten.

¹³ Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen, Algemene Rekenkamer, 12 december 2013.

Indien er al huurders te vinden zijn, geven de gebruikers aan dat de verhuur weinig tot geen bijdrage oplevert voor de exploitatie. De gebruikers geven om deze achterliggende reden weinig tot geen invulling aan het bredeschooldoel om een ontmoetingsplaats te creëren in de buurt. Indien de gemeente dit wel van belang acht, dan zal ze zelf actie moeten ondernemen om een invulling aan haar beleidsdoelen te geven, bijvoorbeeld met een integraal huisvestingsplan. Uit financieel oogpunt valt er weinig tot geen voordeel te behalen.

3.6 Zijn de gebruikers actief in het werven van nieuwe huurders?

De gebruikers zijn niet actief in het werven van nieuwe huurders. De reden hiervoor is dat de verhuur aan derden buiten schooltijden voor de exploitatie weinig voordeel oplevert. De kosten zijn soms zelfs hoger dan de baten. Voor de gebruikers is het werven van huurders ook geen kerntaak.

3.7 Heeft de brede school een ontmoetingsfunctie in de wijk?

De gebruikers geven aan dat er in de afgelopen jaren weinig animo vanuit de wijk is geweest, om gebruik te maken van de voorzieningen van de brede school. Ze geven aan dat naast de lage animo, deze groep weinig bijdraagt aan de exploitatie. De huur is laag en wordt soms in natura (door tegenprestatie) 'betaald', waardoor de kosten voor energie, schoonmaak en de beheerder niet gedekt worden. Voor de brede scholen heeft de ontmoetingsfunctie in de wijk inhoudelijk geen toegevoegde waarde.

3.8 Wat zijn de verwachtingen voor beheer en exploitatie voor de komende jaren?

De basisscholen krijgen per 1 januari 2015 te maken met de doordecentralisatie van budgetten voor groot onderhoud. Nu ontvangt de gemeente budget voor groot onderhoud en is verantwoordelijk voor uitvoer. Na de doordecentralisatie ontvangen de schoolbesturen voor elk schoolgebouw een budget voor groot onderhoud. De verschillende eigendomsverhoudingen in brede schoolgebouwen maken dat er onduidelijkheid bestaat voor welk deel een schoolbestuur het budget zal ontvangen.

Ook voor deze taak geven de schoolbesturen aan, dat ze niet over de expertise van vastgoedbeheer beschikken. Ze willen deze taak ook uitbesteden aan een externe professionele partij.

3.9 Welke wensen hebben de gebruikers voor de komende jaren?

De ontwikkeling van brede school naar integraal kindcentrum is nog te onduidelijk om hierover uitspraken te doen die relevant zijn voor de huidige keuzes in het beheer en de exploitatie. Het gaat hierbij onder andere om de ontwikkeling van een brede school naar een integraal kindcentrum.

4 Conclusies

Hieronder zijn de conclusies beschreven op basis van de consultatie van de bredeschooldeelnemers.

4.1 Inzicht in het beheer en de exploitatie van de brede scholen door de gebruikers

Samenwerkingverband

De gebruikers van drie brede scholen hebben de samenwerking bij de oprichting statutair vastgelegd in een vereniging van gebruikers. Door de ervaringen in het gebruik is het statuut en/of het verenigingsmodel voor De Kersentuin niet goed werkbaar. De huidige samenwerkingsvorm wordt tegen het licht gehouden en aangepast. De Kersentuin is de eerste brede school die het samenwerkingsverband gaat vernieuwen. De ervaringen van deze vernieuwing worden meegenomen bij de drie andere brede scholen.

Beheerovereenkomst

Voor de beheerovereenkomsten geldt ook dat deze zijn opgesteld bij de oprichting, maar dat de gebruikservaring heeft geleerd dat deze overeenkomst voor de brede scholen niet optimaal is. De gebruikers willen het beheer overdragen aan een derde partij, omdat ze zelf over te weinig expertise beschikken om deze taak professioneel uit te voeren. Deze derde kan een commerciële of (semi)overheidspartij zijn. Onderdeel van de taakoverdracht is: het praktisch en doelmatig beheer en gebruik van het gebouw, het behalen van financiële voordelen door samenwerking. En concreet: (planmatig) onderhoud, schoonmaak, inplanning ruimtes, gastheertaken, etc. De gebruikers van de Kersentuin gaan de beheerovereenkomst aanpassen in samenspraak met de gemeente. De ervaring worden ingebracht bij de andere brede scholen.

Exploitatie

Exploitatie is het kostenefficiënt laten draaien van het gebouw, zoals: verhuur aan derden, de hoogte van huren, wijze van doorberekening van kosten van gemeenschappelijke ruimtes, etc. De exploitatieresultaten van de brede scholen kunnen worden verbeterd. Echter, geven de gebruikers van de brede school aan, dat verhuur aan derden weinig oplevert voor de exploitatie. Ook zien ze weinig animo vanuit de buurt of daarbuiten om een ruimte te huren, daardoor worden de kansen op extra huurinkomsten niet hoog ingeschat. De gebruikers geven aan dat ze niet actief potentiële huurders werven. Een ander knelpunt dat de gebruikers aangeven is de randvoorwaarden om ruimtes in de brede school geschikt te maken voor verhuur (afsluitbaar, apart verwarmbaar, sleutelbeheer, etc.) nog niet voldoende aanwezig zijn.

4.2 In hoeverre worden de bredeschooldoelen 'optimaal ruimtegebruik', 'ontmoeting', en 'dekkend voorzieningenniveau' gerealiseerd?

Optimaal ruimtegebruik

De functionaliteit en effectiviteit van gebouwen verbeteren, door meer ruimte en gebruiksmogelijkheden te realiseren voor dezelfde prijs door afstemming en multifunctioneel gebruik. Aan dit doel wordt voor wat betreft de taken van de bredeschoolgebruikers een invulling gegeven. Meer ruimte en gebruiksmogelijkheden realiseren komt beperkt van de grond, enerzijds omdat er een beperkte vraag is anderzijds omdat deze vraag niet actief wordt uitgezet (in de buurt en daarbuiten).

Ontmoeting

Het creëren van een middelpunt in de gemeenschap, 'een kloppend hart in de wijk dat ontmoeting en sociale cohesie bevordert', is in zeer beperkte mate invulling gegeven. De brede school heeft een functie in de buurt, maar die wijkt niet veel af van de andere basisscholen in de gemeente. De meerwaarde van de ontmoetingsfunctie in de wijk zijn voor de brede scholen beperkt. Brede scholen werven niet actief, omdat de financiële voordelen gering zijn, terwijl er wel beheertechnische voorzieningen moeten worden getroffen om de ruimte open te kunnen stellen aan derden. Ook is de toegevoegde waarde van ontmoeting voor het werk van de deelnemende organisaties in de brede school gering. Een doel als het 'antwoord geven op de individualisering in de samenleving' is te hoog gegrepen en blijkt niet goed te realiseren op het niveau van de brede school.

Dekkend voorzieningenniveau

Een kwalitatief hoogstaand en dekkend voorzieningenniveau realiseren dat inspeelt op de maatschappelijke ontwikkelingen en voorziet in de behoefte van inwoners. Het aanbod van een dekkend voorzieningenniveau wordt bepaald door de instroom van kinderen. Het voorzieningenniveau spitst zich toe op de functies onderwijs en opvang. De huren voor de ruimtes in de brede scholen worden te hoog ervaren door de huurders. Deze hoge huren kunnen ten koste gaan van een dekkend voorzieningenniveau, als huurders om deze reden uit de brede school vertrekken.

Bredeschooldoelen

De bredeschooldoelen zijn voor de gebruikers niet bekend. Ze zijn niet opgenomen in de statuten van de Vereniging van gebruikers en niet in de beheerovereenkomsten. Daardoor voelen de gebruikers zich niet betrokken bij de bredeschooldoelen voor wat betreft beheer en exploitatie. De vraag is of de bredeschooldoelen nog wel actueel zijn en of ze daarmee nog bruikbaar zijn om richting te geven aan de brede scholen.

Bijlage 1: Overzicht betrokkenen consultatie

Organisatie *)	Contactpersoon	Functie
StisamO	Yvonne Smits	Bestuurder
Batavorum	Joop de Goede	Bestuurder
Trivium	Henk van Dorp	Bestuurder
SKAR	Annelies Janssen	Operationeel directeur
SPO	Sabine van Thiel	Manager
Gemeente Overbetuwe	Wendy Smulders	Beleidsmedewerker onderwijs (TBR)
Gemeente Overbetuwe	Karin Boeijen	Beleidsmedewerker vastgoed (TBV)
Gemeente Overbetuwe	Gerbrand Frederiks	Extern onderzoeker

*) Partijen die wel in een brede school participeren, maar door de kleinschaligheid of aanstaand vertrek niet zijn meegenomen in dit onderzoek, zijn: De Driestroom, STMG, Bibliotheek.

BIJLAGE 4 - Ambtelijke reactie op het collegeonderzoek

Ik ben blij dat dit onderzoek gedaan is. De aanbevelingen bieden juist in deze periode aanknopingspunten voor verbetering.

Het beeld dat wat mij betreft uit het onderzoek naar voren komt is dat we aan de voorkant veel aandacht hebben besteed aan de formulering van de beleidsdoelen rond de brede scholen en daarna aan de realisatie van de huisvesting. Vervolgens zijn we er niet goed in geslaagd de uitvoering van die doelen goed een plek te geven in de beheersfase nadat de huisvesting gerealiseerd is.

In de beheersfase hebben deze doelen geen goede vertaling gekregen in de afspraken met de betrokkenen en we beschikken niet over informatie om te beoordelen in welke mate we deze doelen daadwerkelijk bereiken.

Kortom: we moeten beter leren om onze doelen in de vormgeving van de samenwerkingsrelatie een plek te geven. Enerzijds betekent dat ruimte geven aan de samenwerkingspartners. Tegelijk betekent het dat we goed voor ogen moeten houden wat onze doelen en belangen zijn. Hier moeten we op kunnen blijven sturen. Beide aspecten moeten goed in balans zijn.

Het is belangrijk dit te constateren, omdat deze vaardigheid voor ons als gemeente steeds belangrijker wordt. We zullen de komende jaren vanuit de kantelingsgedachte meer zaken samen met andere maatschappelijke partners uitvoeren of het aan hen overlaten. De vaardigheid om deze relaties goed vorm te kunnen geven wordt dus steeds belangrijker.

De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zullen ons naar mijn stellige overtuiging helpen te groeien in deze vaardigheid.

Theo Hoex,
Gemeentesecretaris



Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl