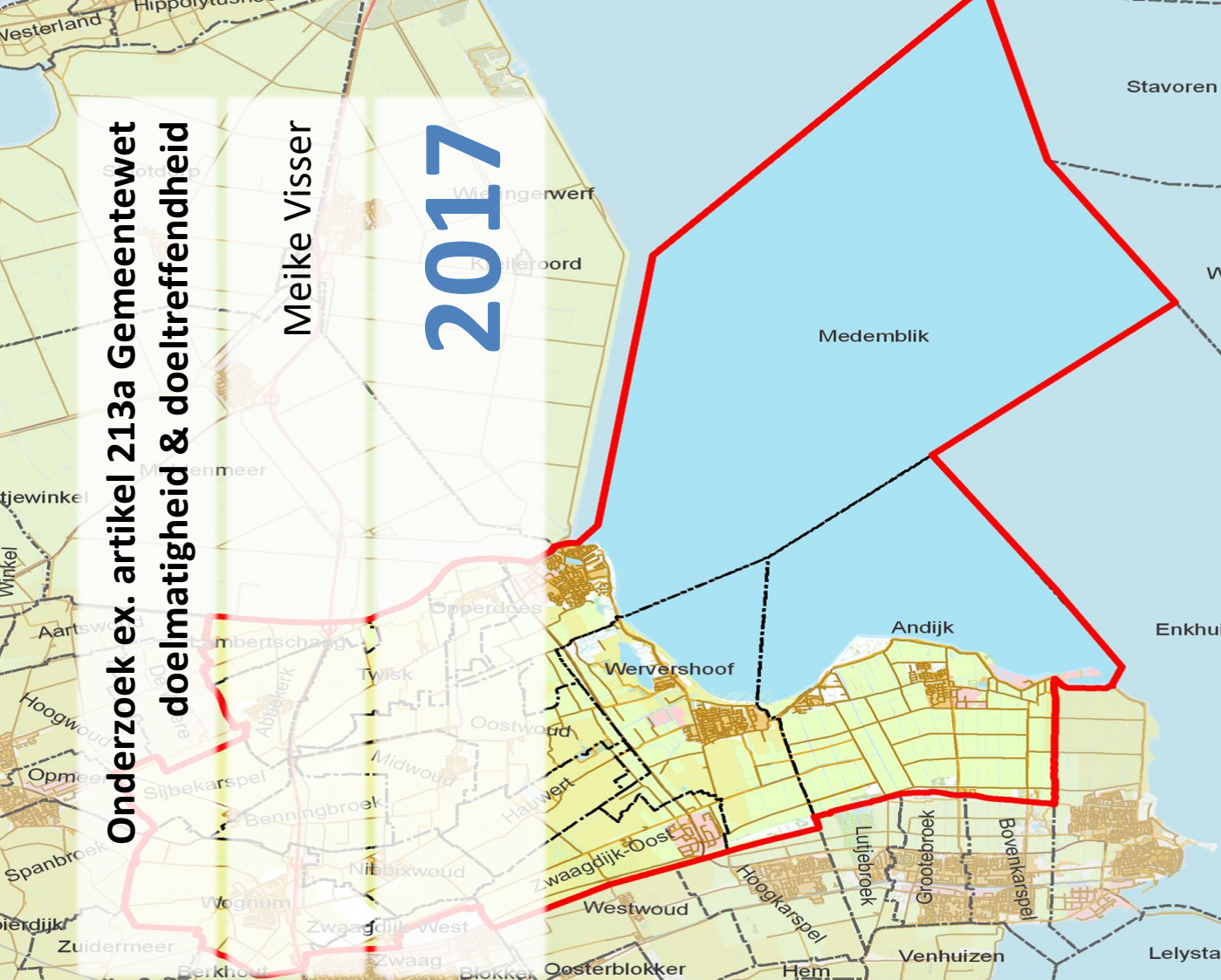




Onderzoek ex. artikel 213a Gemeentewet doelmatigheid & doeltreffendheid

Onderzoek naar doelmatigheid van verhuur gemeentelijke accommodaties en doeltreffendheid van de Voorschoolse en Vroegtijdse Educatie (VVE), Artikel 213a Gemeentewet, Medemblik 2017

Inhoud

Onderzoek ex. artikel 213a Gemeentewet doelmatigheid & doeltreffendheid	0
1 Inleiding	3
1.1 Onderzoeksopzet.....	3
1.2 Leeswijzer	3
Voor- en Vroegschoolse Educatie (doeltreffendheid).....	4
1 Doelstelling en onderzoeksvragen	4
2 Context	4
2.1 VVE: wat is het, hoe werkt het?	4
2.2 Organisatie en verantwoordelijkheden.....	5
2.3 Budget en financiering	7
3 Beleid en uitvoeringsprogramma's	8
3.1 Doel	8
3.2 Wetgeving.....	8
3.3 Beleid gemeente.....	9
3.4 Convenant Voor- en Vroegschoolse Educatie	9
4 Monitoring.....	10
4.1 KPI's	10
4.2 Cijfers.....	10
4.3 Kwaliteit.....	12
5 Verbeterpunten vanuit 'het veld'	13
5.1 Rol.....	13
5.2 Inhoudelijk.....	14
6 Conclusies.....	15
7 Aanbevelingen	16
Bijlage 1: Knooppunten basisscholen.....	18
Verhuur gemeentelijke accommodaties (doelmatigheid)	19
1.1 Doelstelling rapport.....	19
1.2 Centrale onderzoeksvraag.....	19
1.3 Context	19

2	Doelen beleid	20
2.1	Aanverwante thema's	20
3	Uitvoering.....	21
3.1	Cijfers.....	21
3.2	Bevindingen 213a onderzoeksrapport 2014	22
3.3	Stand van zaken oktober 2017	22
4	Conclusies.....	25
5	Aanbevelingen.....	25

1 Inleiding

Op 3 januari 2011 heeft de raad de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Medemblik vastgesteld. Volgens de verordening verricht het college jaarlijks onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van het beleid. Er zijn tevens selectiecriteria vastgesteld. De belangrijkste zijn:

- Er is minimaal €100.000 per jaar mee gemoeid
- Er moet bijgestuurd kunnen worden
- Het onderwerp staat hoog op de agenda

Voor 2017 is gekozen voor:

- de doelmatigheid van de verhuur gemeentelijke accommodaties¹
- de doeltreffendheid van het Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) beleid

In zijn algemeenheid gaat het om de vraag: doen we wat we moeten doen en / of kunnen we dat verbeteren.

1.1 Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen

1. Vaststelling definitieve opdrachtomschrijving van beide onderzoeken
2. Documenten studie (vooronderzoeken etc.) en analyse van beleid, programma's en acties
3. Opzet en organisatie interviews
4. Houden en uitwerken van interviews met stakeholders: afdelingshoofden, beleidsmedewerkers, specialisten en mensen 'uit het veld'
5. Analyse werkprocessen
6. Onderzoek onderliggende systemen
7. Uitwerking resultaten en eerste terugkoppeling/ rapportage waarin antwoord wordt gegeven op de vragen zoals hiervoor bij "kernvraag" omschreven
8. Ambtelijke terugkoppeling (hoor- en wederhoor)
9. Bijstelling rapportage
10. Bestuurlijke terugkoppeling
11. Definitieve rapportage

1.2 Leeswijzer

Het eerste deel van het rapport betreft VVE. Het tweede deel de verhuur van gemeentelijke accommodaties.

¹ In eerste instantie was de vraag *de verhuur van schoolgebouwen*. Gezien het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs van 1 juni 2017 (Z-14-49010) is het onderwerp voor dit onderzoek aangepast.

Voor- en Vroegschoolse Educatie (doeltreffendheid)

1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling is de uitvoer van een onderzoek waarin het volgende duidelijk wordt:

- of er doelen gesteld zijn bij de manier waarop de gemeente haar beleidstaken uitvoert;
- in hoeverre de gestelde doelen gerealiseerd worden.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *in hoeverre is het beleid voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) doeltreffend? Dat wil zeggen wat is de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden bereikt door realisatie van de prestaties.* De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelonderzoeksvragen:

1. Beleid en uitvoeringsprogramma's

- Welke maatschappelijke doelen wil de gemeente bereiken met haar beleid voor VVE?
- Hoe is het beleid uitgewerkt in voor de organisatie werkbare programma's?

2. Uitvoering VVE

- Welke acties betreffende VVE hebben plaatsgevonden?
- Zijn acties in overeenstemming met het beleid en de uitvoeringsagenda?

3. Monitoring, controle en verantwoording

- Hoe worden de resultaten van het sociaal beleid ten aanzien van VVE gemeten?
- Op welke wijze vindt evaluatie van het beleid en de uitvoering daarvan plaats?

2 Context

2.1 VVE: wat is het, hoe werkt het?

VVE betekent Voor- en Vroegschoolse Educatie en heeft als doel de taalachterstand van peuters en kleuters (2-6) te verkleinen of te voorkomen. Voor de gemeente Medemblik geldt dat deze taalachterstand gesignaleerd moet zijn. De GGD (het consultatiebureau) indiceert deze kinderen op basis van het oudergewicht², het Van Wiechenschema³ en taalachtergrond⁴ van de ouders waarna zij recht hebben op een VVE-plek. Dat betekent dat de kinderen 10 uur per week op een voorschoolse voorziening⁵ extra taal oefeningen krijgen aangeboden. Met als doel dat de kinderen zonder

² Een leerlinggewicht 0.3 of 1.2 duidt het opleidingsniveau van de ouders.

³ het Van Wiechenschema is een methode om de ontwikkeling van een kind kwantitatief in te delen. Er wordt gescoord op verschillende punten, zoals taalgebruik, motoriek en sociale interactie.

⁴ Eén of beide ouders met een niet Nederlandse moedertaal.

⁵ Kinderopvang/ peuterspeelzaal

taalachterstand doorstromen naar het basisonderwijs (groep 3). Pas als ouders akkoord gaan, wordt deze indicatie ook afgegeven.

De GGD ziet bijna alle kinderen in de leeftijd van 0-4 (dekking van 99%). Indien de GGD een kind 'gemist heeft', kan de voorschoolse voorziening de indicatie alsnog aanvragen bij de GGD. Na overleg wordt deze al dan niet afgegeven.

Van de 28 kinderdagverblijven in de gemeente Medemblik zijn er volgens het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) 15 VVE geregistreerd. Inmiddels zijn in elke kern één of meerdere (bv in Andijk) VVE-locaties.

2.2 Organisatie en verantwoordelijkheden

Betrokken partijen bij VVE zijn de voorschoolse voorzieningen, het basisonderwijs, de GGD Hollands Noorden en de Gemeente Medemblik. Zij hebben in een convenant praktische afspraken gemaakt ten aanzien van inspanning en resultaat, informatieoverdracht en de organisatie van VVE.

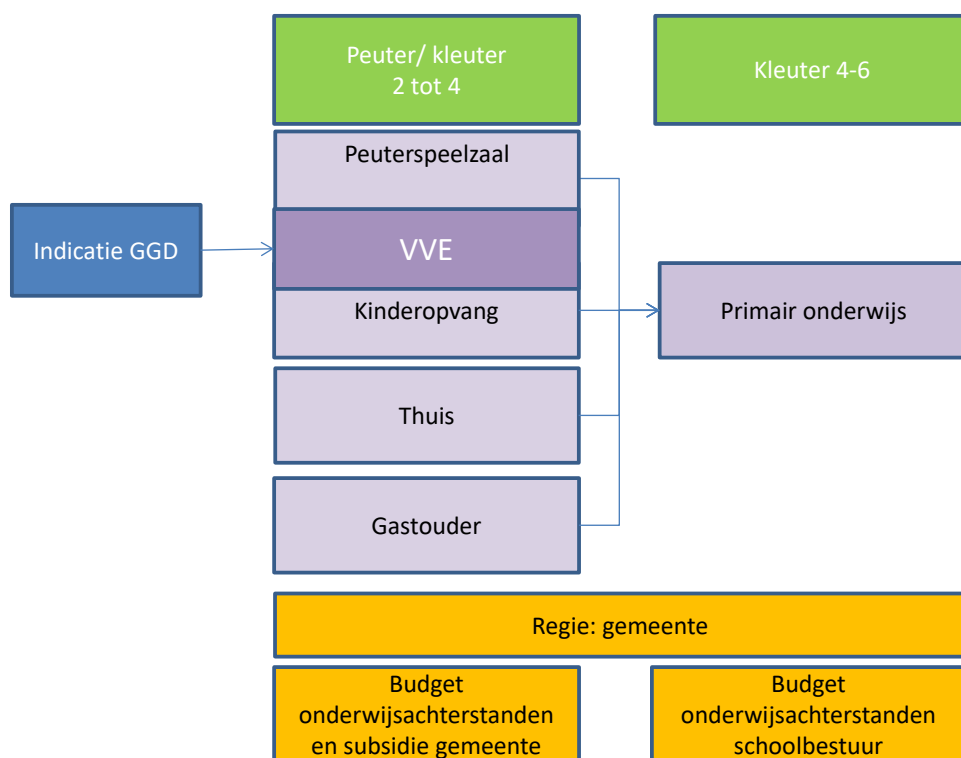
2.2.1 Gemeente

De gemeente heeft de regie over VVE voor kinderen van 2 tot 6 jaar. Het budget dat gemeente ontvangt voor de uitvoer van onderwijsachterstandenbeleid is voor kinderen in de leeftijd van 2 tot 4. Vanaf 4 (d.w.z. van 4-6) valt het onder de verantwoordelijkheid (en budget) van de scholen. De gemeente blijft regiehouder.

Binnen de gemeente zijn taken en verantwoordelijkheden belegd op bestuurlijk niveau bij de wethouder met de portefeuille onderwijs. De uitvoering ligt bij de afdeling Maatschappelijk Beleid, taakveld onderwijs. De beleidsmedewerker heeft een contract van 27 uur per week waarvan ongeveer 1 à 2 uur voor VVE.

De gemeente heeft verder als taak betrokken partijen van beleidsinformatie en rapportages te voorzien.

Regie en budget VVE



2.2.2 GGD

De GGD Hollands Noorden is verantwoordelijk voor het bereiken van de hele doelgroep en voor de toeleiding (indicatie). Zij verzamelen gegevens en maken rapportages over de toeleiding van VVE.

2.2.3 Voorschoolse voorzieningen

Binnen de gemeente Medemblik zijn voor voorschoolse voorzieningen drie verschillende organisaties op het gebied van VVE actief: Smallsteps, Berend Botje en het Speelkasteel. Waarvan de eerste twee meerdere locaties hebben. Volgens afspraak hebben zij de verantwoordelijkheid om:

1. Met voldoende kwaliteit een volwaardig aanbod te realiseren.
2. Zich in te spannen om de hele doelgroep te bereiken.
3. Gezamenlijk een doorgaande leerlijn te realiseren doormiddel van het overdrachtsformulier en warme overdracht.
4. Partijen op regelmatige basis van informatie te voorzien (bereik, aantallen duur van het aanbod en stand van zaken).
5. Op regelmatige basis (2 maal per jaar) te overleggen.

Voorschoolse voorzieningen zijn erg actief op het gebied van VVE. Zij gebruiken voornamelijk de effectief bewezen interventie Startblokken.

2.2.4 Basisscholen

De verantwoordelijkheden voor de basisscholen zijn vrijwel gelijk aan die van de voorschoolse voorzieningen. Daarnaast hebben ze de taak zich in te zetten dat 80% van de geïndiceerde VVE - kinderen zonder verlenging overgaat naar groep 3.

De basisscholen in de regio vallen onder vier besturen, zijnde Allure, Present, Kopwerk en SKO en zijn verdeeld over drie knooppunten (zie bijlage 1). Daarmee heeft een school voor VVE te maken met diverse partijen en belangen: allereerst die van het bestuur, maar ook die van een knooppunt en de gemeente. Naast het feit dat het aantal VVE-leerlingen op een basisschool meestal lager is, maakt dit focus op en afspraken maken over VVE lastiger. Inzet t.a.v. VVE is zeer afhankelijk van de schooldirecteur en het bestuur.

2.3 Budget en financiering

Het budget dat Medemblik ontvangt, is voor het bestrijden van onderwijsachterstanden waar VVE onderdeel van uitmaakt. Dit is voor kinderen met een (risico op) een taalachterstand in de leeftijd van 2 tot 18 jaar. Dit budget wordt o.m. ingezet voor een verplichte taaltoets van pedagogisch medewerkers (opgave vanuit het Rijk), de Voorleesexpress en overige activiteiten die 'bijdragen aan verbetering van het Nederlands'. Medemblik ontvangt in 2017 een totaalbedrag van €93.000 voor het bestrijden van onderwijsachterstanden en in 2018 € 86.000.

2.3.1 Financiering VVE Voorschoolse voorzieningen

Op basis van de VNG adviestabel 'ouderbijdrage peuterspeelzaalwerk' wordt de inkomensafhankelijke ouderbijdrage vastgesteld. Afhankelijk van de financiële gezinssituatie kan er recht zijn op kinderopvangtoeslag van de belastingdienst. Ouders betalen de volledige kosten voor de opvang aan de voorschoolse voorziening en zijn zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de kinderopvangtoeslag. Wanneer ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (bijvoorbeeld als ouders geen inkomen hebben), komt de voorschoolse voorziening in aanmerking voor subsidie voor de peuterplek. Het verschil tussen de inkomensafhankelijke ouderbijdrage en het fiscaal maximaal belastbaar uurtarief voor peuterwerk vergoedt de gemeente aan de voorschoolse voorziening. Een gemiddeld VVE- traject kost de gemeente € 2.500,- per jaar (10 uur per week, 40 weken per jaar peuteropvang).

2.3.2 Financiering VVE scholen

Schoolbesturen krijgen extra financiering voor leerlingen van wie de ouders (volgens eigen opgave bij de school) een relatief lage opleiding hebben genoten. Op grond daarvan krijgen de leerlingen een zogenoemd leerling-gewicht toegekend. Bij de gewichtenregeling is een drempel ingebouwd. Er worden alleen middelen uitgekeerd aan de schoolbesturen, als de som van de gewichten ten minste 6% van het totale aantal leerlingen uitmaakt. Het geld dat de scholen voor VVE krijgen is derhalve gebaseerd op samenstelling van de ouders. Het kan dus zijn dat een school wel een aantal kinderen heeft met een VVE –indicatie, maar daarvoor niet het geld ontvangt. Scholen in zogenoemde 'impulsgebieden' krijgen voor elke gewichtenleerling extra geld. Een impulsgebied is een postcodegebied met veel gezinnen met een laag inkomen of een uitkering. Het bedrag is ongeveer €1.700 extra per gewichtenleerling. In Medemblik zijn de postcodes 1654 en 1655 (Benningbroek en Sijbekarspel) aangewezen als impulsgebied.

Er is landelijk een discussie gaande tussen de VNG en de staatssecretaris over deze bekostigingssystematiek. Maar er is besloten dat in het schooljaar 2018-2019 de bekostiging van het

onderwijsachterstandenbeleid gebaseerd blijft op de huidige gewichtenregeling (peiljaar 2013) en de impulsregeling.

- De gemeente heeft de regie over het VVE beleid van kinderen van 2-6 jaar. Ze heeft de verantwoordelijkheid en het budget voor kinderen van 2 tot 4. Vanaf 4 (d.w.z. van 4-6) valt het onder de verantwoordelijkheid (en budget) van de scholen. De gemeente blijft regiehouder.
- Bij basisscholen is er geen sprake van “budget volgt kind” en wordt het budget voor het verminderen van onderwijsachterstanden al dan niet uitgekeerd aan het schoolbestuur. Dit is afhankelijk van de zogenaamde gewichtenregeling. In combinatie met een bredere spreiding van kinderen met een VVE-indicatie en de verschillende structuren, is afspraken maken lastiger.
- Het budget van de gemeente m.b.t. VVE neemt jaarlijks af.

3 Beleid en uitvoeringsprogramma's

3.1 Doel

Het maatschappelijke doel dat de gemeente wil bereiken met haar beleid ten aanzien van VVE is de onderwijsachterstand te verkleinen (en een goede doorstroom naar het basisonderwijs te bewerkstelligen).

Wetten waarop het beleid gebaseerd is, zijn:

- Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk
- Wet op het Primair Onderwijs artikel 165 ev (onderwijsachterstandenbeleid)
- Wet OKE

Dit is in Medemblik uitgewerkt in:

- Convenant Voor – en Vroegschoolse Educatie
- Nadere regels subsidie voorschoolse voorzieningen Medemblik

3.2 Wetgeving

3.2.1 Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

De gemeente Medemblik is in 2015 gestart met de harmonisatie van de kinderopvang en de peuterspeelzalen. Door deze wet is een groot deel van de kwaliteitsregels voor kinderopvang ook van toepassing geworden op het peuterspeelzaalwerk. Daarnaast is de financiële toegankelijkheid van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk veranderd. Medemblik startte hier in 2015 mee terwijl de wet op harmonisatie pas in 2017 door de Eerste en Tweede Kamer is gegaan. Reden om hier vlot mee van start gegaan was de behoefte om in iedere kern een voorziening voor peuters te behouden. De harmonisatie bracht namelijk ook een uitbreiding van het aanbod met zich mee waaronder extra mogelijkheden voor VVE. Met deze regeling is dat ook daadwerkelijk tot uitvoer gebracht.

3.2.2 Wet op Primair Onderwijs

Het doel van VVE (voorkomen of verkleinen van de taalachterstand) is te vinden in Afdeling 10, Onderwijsachterstandenbeleid; Wet op het Primair Onderwijs.

In artikel 167 staat dat de gemeente verantwoordelijk is en zorg draagt dat zoveel mogelijk kinderen met een risico op een taalachterstand kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie. Daarvoor:

- stellen ze vast welke kinderen in aanmerking komen voor VVE;
- maken ze afspraken over de wijze van toeleiding;
- zorgen ze voor een doorlopende lijn van VVE (d.w.z. van 2 tot 4 en van 4 tot 6) en monitoren zij de resultaten.

3.2.3 Wet OKE

Op 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) van kracht geworden. Het doel van de wet is om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van de peuterspeelzalen te verbeteren. De belangrijkste onderdelen van de Wet OKE zijn:

- de verplichting voor gemeenten om een goed voorschools aanbod te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand.
- een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen; hiermee wordt een groot deel van de kwaliteitsregels voor de kinderopvang ook van toepassing op het peuterspeelzaalwerk.
- behoud van de financiële toegankelijkheid van de peuterspeelzaal voor ouders van kinderen die in aanmerking komen voor VVE; ouders van doelgroepkinderen betalen per saldo niet meer dan ouders in de kinderopvang die voor de hoogste belastingtoeslag in aanmerking komen.
- toezicht en handhaving op de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen en voorschoolse educatie.

3.3 Beleid gemeente

De gemeente heeft deze wetgeving op het gebied van VVE niet uitgewerkt in een specifiek *beleid* ten aanzien van VVE, maar in het “Convenant Voor – en Vroegschoolse Educatie” d.d. 2 juni 2015.

3.4 Convenant Voor– en Vroegschoolse Educatie

In dit convenant nemen verschillende partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor “het realiseren van een dekkend en kwalitatief volwaardig VVE aanbod”. Waarin de doelgroep bestaat uit kinderen met een *gesignaleerde* taalachterstand. De wet op Primair Onderwijs is breder geformuleerd; deze spreekt ook over ‘voorkomen’.

Er is bij de gemeente verder geen onderliggende actieplan, jaarplan of programma aanwezig. De beleidsmedewerker Maatschappelijk Beleid, taakveld onderwijs, handelt volgens het convenant of ad hoc op basis van vragen vanuit het veld.

Daarnaast is vanuit het inspectierapport van de Inspectie van het Onderwijs van 2016 een aantal verbeterpunten naar voren gekomen. Er is n.a.v. dit rapport evenmin een plan van aanpak en/of een verbeterplan opgesteld. Er is wel concreet aan de slag gegaan met enkele verbeterpunten. Hieruit is bijvoorbeeld de ‘uitwerking regels subsidie voorschoolse voorzieningen Medemblik’ voort gekomen.

Raakvlakken met andere beleidsdomeinen (jeugd/ sociaal beleid en beleid nieuwkomers) zijn er wel, bijvoorbeeld bij:

- huisvesting van nieuwkomers: in het plaatsingsbeleid is het handig (essentieel) dat er voorzieningen in de buurt zijn t.a.v. het (VVE)onderwijs en dagopvang van de kinderen.
- het sociaal beleid/ samenwerking wijkteam: wanneer kinderen met een achterstand in taal in een vroeg stadium niet gesignaleerd worden, komt deze zorg voor kinderen in een later stadium via een andere route (bijvoorbeeld via het wijkteam) naar boven.

Maar er is geen integrale aanpak in het opstellen van beleid.

- Door VVE vroeg te starten, is in elke kern nu een (bereikbare) VVE locatie.
- De Wet op Primair Onderwijs beschrijft het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. In het convenant wordt gesproken over een gesignaleerde taalachterstand. En niet per definitie op voorkomen.
- In de gemeente is een zeer werkbaar convenant voor VVE. Een onderliggend en uitgebreider beleid is er niet. Er is geen integrale aanpak met andere domeinen.

4 Monitoring

4.1 KPI's

De KPI's om onderwijsachterstanden te voorkomen of te verkleinen zijn (volgens het convenant):

1. Rapportage over het aantal indicaties, plaatsingen en het afslaan van het aanbod VVE:
 - ✓ de GGD rapporteert per kwartaal (geanonimiseerd) over kinderen van 2-4. Het aantal kinderen dat tussentijds uitvalt wordt niet gerapporteerd door de GGD (is tot op heden ook niet een onderliggende afspraak).
 - ✓ er wordt door voorschoolse voorzieningen aan de GGD en gemeente gerapporteerd. Zij geven één keer in kwartaal cijfers ten aanzien van het aantal plaatsingen en het aantal kinderen dat uitgevallen is.
 - ✗ een rapportage over alle VVE deelnemers per schooljaar. Deze is er niet.
2. Gemeente- breed doorstroom van 80% van de geïndiceerde kinderen zonder verlenging naar groep 3:
 - ✗ dit is momenteel niet meetbaar: de juiste gegevens missen hiervoor. Vanuit de basisscholen komt de gewenste informatie niet door. Scholen geven aan geen kennis te hebben van de afspraak uit het convenant. Deze afspraken zijn onvoldoende geïmplementeerd.
De GGD heeft evenmin cijfers van kinderen in de leeftijd 4-6. Dit valt ook niet onder haar opdracht (die is namelijk alleen toeleiding) en hebben basisscholen een veel beter inzicht in het niveau van de kinderen op die leeftijd dan de GGD.

4.2 Cijfers

4.2.1 Resultaten 2016

De GGD geeft aan dat ze 99% van de kinderen tussen 2 en 4 in de gemeente ziet. In 2016 hebben 51 peuters die dat jaar twee werden, een VVE indicatie gekregen. Dat is ongeveer 12% van het totaal aantal⁶. Een kleine groei met het jaar ervoor: in 2015 waren er 49 doelgroeppeuters⁷.

⁶ Er zijn in 2014 de gemeente 420 kinderen geboren.

Uit de cijfers blijkt dat veel kinderen die in aanmerking komen voor VVE niet Nederlandstalig worden opgevoed (in 2016; 41 van de 51). Dit betreft volgens de GGD opvallend veel Poolse kinderen. Dit is inherent aan het gebied: in West-Friesland werken veel mensen uit Polen in de land- en tuinbouw. Naast deze kinderen is er nu ook een aantal vluchtelingenkinderen met een VVE-indicatie. Wat niet wil zeggen dat al deze kinderen een VVE indicatie krijgen, maar wel dat dit een grote factor van belang is waarmee rekening moet worden gehouden. Zeker ook als er gekeken wordt naar ouderparticipatie.

2016	Aantal kinderen
Aantal kinderen met een gesignaleerde (dreigende) taalachterstand	10
Aantal kinderen met een gesignaleerde (dreigende) taalachterstand door niet Nederlandstalige opvoeding	41
Totaal Medemblik 2016	51

Het aantal doelgroepkinderen is in de kern Medemblik het hoogst (37%). Daarnaast zijn er relatief veel doelgroepkinderen in de kernen Andijk (10%) en Wervershoof (14%). Een aantal kinderen werd niet aangemeld voor VVE (9 in totaal, 18%). De hoofdreden is meestal dat een kind al op een 'reguliere' kinderopvang of een gastoudergezin zit. In 2016 zijn er daadwerkelijk 28 (76%) gestart. De overige kinderen zaten eind 2016 nog in het toeleidingstraject bij de GGD of waren al wel aangemeld, maar is de melding nog niet binnengekomen bij de GGD dat kinderen daadwerkelijk gestart zijn. Met andere woorden, dit is een administratieve achterstand.

2016	Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4	Totaal 2016
Totaal aantal doelgroepkinderen voor VVE	8	8	18	17	51
Aantal kinderen dat nog in toeleidingstraject zit	--	--	--	3	3
Aantal kinderen dat niet aangemeld zal worden bij VVE	2	1	1	5	9
Aantal kinderen aangemeld bij VVE peuterspeelzaal of VVE kinderdagverblijf	6	7	17	9	39
Terugkoppeling ontvangen dat kinderen gestart zijn op VVE locatie	2	4	17	5	28

In 2017 is er het eerste half jaar een groei zichtbaar in het aantal indicaties (cijfers tot en met september 2017). De terugkoppeling dat kinderen daadwerkelijk zijn gestart veroorzaakt ook hier een theoretische achterstand in de plaatsingen.

⁷ Kind dat op indicatie van GGD Hollands Noorden in aanmerking komt voor een peuterplek Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)

2017	Kwartaal	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4	Totaal 2017
Totaal aantal doelgroepkinderen voor VVE	21	17	12		50
Aantal kinderen dat nog in toeleidingstraject zit	1	1	2		4
Aantal kinderen dat niet aangemeld zal worden bij VVE	2	3	1		6
Aantal kinderen aangemeld bij VVE peuterspeelzaal of VVE kinderdagverblijf	18	13	9		40
Terugkoppeling ontvangen dat kinderen gestart zijn op VVE locatie	4	6	0		10

4.2.2 Kosten

In 2016 zijn in Medemblik totaal 51 doelgroepeuters voor VVE geregistreerd. Gezien de groei in het aantal indicaties (tot en met het derde kwartaal 2017 in totaal 50) is het aannemelijk dat het totale aantal in 2017 boven de 60 uitkomt. Dat terwijl het budget afneemt⁸.

Uitgaven waren in 2016 € 103.466 en in het eerste half jaar van 2017 € 49.014. In 2016 was het budget (€93.000) tekort, maar de gemeente heeft nog niet ingezet budget uit eerdere jaren gebruikt om 2016 te bekostigen. Voor 2017 is het budget ook onvoldoende, maar is ruimte voor bekostiging gevonden in het subsidiebudget voor peuterspeelzaalwerk. Doordat er meer ouders aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag dan de gemeente had verwacht, is ruimte binnen het budget wat doorschuift naar de bekostiging van VVE plekken.

4.3 Kwaliteit

4.3.1 Werkwijze

Naast de kwantitatieve cijfers is een andere KPI het meten van kwaliteit. Er moet immers “een dekkend en kwalitatief volwaardig VVE aanbod gerealiseerd worden”.

- De GGD controleert de kinderopvang en peuterspeelzalen jaarlijks op een aantal kwalitatieve aspecten als ratio, diploma's/ opleiding, aanwezigheid leerplannen, pedagogisch klimaat. De resultaten worden verwerkt in het LRKP.
- De Inspectie van het Onderwijs controleert steekproefsgewijs de kwaliteit en voortgang van VVE in de gemeente Medemblik. Dit heeft in 2014 plaatsgevonden. Daaruit volgde een extra controle in 2016.

4.3.2 Inhoudelijke resultaten rapportage Inspectie van het Onderwijs

In 2016 is door de Inspectie van het Onderwijs op een aantal punten gescoord op een schaal van 1 (“in de kinderschoenen”) tot 4 (“goed ontwikkeld”). In 2016 scoorde de gemeente op alle 13 items die gemeten werden nergens een onvoldoende⁹, maar op 4 items scoorde de gemeente een 2 (“enigszins ontwikkeld”). Daar waar n.a.v. de theorie een “3” werd gegeven moet in de praktijk nog

⁸ Medemblik ontvangt in 2017 een bedrag van €93.000 en in 2018 €86.000 voor het wegwerken van onderwijsachterstanden.

⁹ De gemeten items die vallen onder het VVE-beleid (met daarachter de score van 2016) waren definitie doelgroepkind (4), bereik (3), toeleiding (4), ouders (2), integraal VVE programma (2), externe zorg (3), interne kwaliteitszorg van de voor en vroegscholen (2), doorgaande lijn (3), resultaten (3), VVE- Coördinatie op gemeentelijk niveau (4), systematische evaluatie en verbetering van VVE op gemeentelijk niveau (2). VVE condities: GGD rapport (3) en gemeentelijk subsidiekader (3).

wel wat aandacht aan worden besteed. Dit is met name het geval bij doorgaande leerlijn en resultaten. De huidige stand van zaken m.b.t. de te ontwikkelen punten:

- Het ouderbeleid (ouderparticipatie) is nog niet vastgesteld. Er bestaat een concept, maar dit is onvoldoende concreet. De doelen die de gemeente hierin nastreeft en hoe zij deze wil verwezenlijken mist nog. Dat geldt ook voor een heldere analyse van de ouderpopulatie. Deelnemers uit het veld geven aan dat dit een weerbarstig onderwerp is: ouders betrekken bij VVE is essentieel, maar zeer moeilijk. Wel is er grote behoefte dat de gemeente de regie neemt en verschillende partijen bij elkaar brengt.
- Integraal VVE-Programma: bedoeld wordt het gebruik van een observatiesysteem voor het volgen van de brede ontwikkeling van peuters. Hiervoor is inmiddels een gezamenlijk overdrachtsdocument opgesteld. Dit wordt door alle voorschoolse voorzieningen gebruikt ten behoeve van de overdracht naar de basisschool. Hiermee is er nog geen sprake van integraliteit. Er zijn verder geen gezamenlijke richtlijnen of is er sprake van een doorgaande leerlijn. In sommige gevallen is de voorschoolse voorziening in de basisschool gevestigd. Dit maakt afspraken maken makkelijker, maar is geen garantie voor continuïteit.
- Interne kwaliteitszorg VVE: afspraken hoe de VVE-instellingen hun kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen. Er zijn weliswaar geen afspraken, maar de GGD controleert locaties van de voorschoolse voorzieningen jaarlijks en de resultaten hiervan worden meegenomen in de eigen jaarplannen. Bij de basisscholen worden tevens eigen jaarplannen opgesteld. In hoeverre VVE hier een plek in krijgt is sterk afhankelijk van de school en het bestuur.
- Systematische evaluatie en verbetering van VVE op gemeentelijk niveau vindt nog niet plaats.

- De GGD rapporteert per kwartaal over het aantal indicaties voor kinderen tussen 2-4. De gemeente heeft een goed beeld t.a.v. VVE voor deze doelgroep.
- Er bestaat geen inzicht in de effecten van het door haar gevoerde beleid als het gaat om de doorstroom van kleuters naar groep 3: de afspraak over het aanleveren van cijfers is op basisscholen onbekend.
- Het aantal indicaties neemt toe en het budget van het onderwijsachterstandenbeleid bij 100% plaatsing is ontoereikend.
- Veel kinderen die in aanmerking komen voor VVE worden niet Nederlandstalig opgevoed.
- De GGD controleert de voorschoolse voorzieningen jaarlijks op een aantal kwalitatieve aspecten. De Inspectie van het Onderwijs controleert steekproefsgewijs.
- De gemeente scoort op alle items een voldoende. Aandachtspunten zijn ouderparticipatie, een systematische verbetering en evaluatie van VVE op gemeentelijk niveau.

5 Verbeterpunten vanuit ‘het veld’

5.1 Rol

5.1.1 Regierol

Om effectiever te zijn, zien alle deelnemers in het veld nog enkele mogelijkheden. Eén springt er uit en dat is de uitdrukkelijke vraag dat de gemeente een sterkere rol oppakt t.a.v. verbinden, richting

geven, faciliteren en organiseren. Kortom, partijen bij elkaar brengen. Beleid en acties uitzetten en daarin samen optrekken en proactief in bepaalde onderwerpen zijn. Nu vindt iedereen zelf het wiel uit.

5.1.2 Slagvaardigheid werkgroep

Over het algemeen zijn alle deelnemers zeer tevreden over hoe de gemeente (individuele) knelpunten oppakt. De samenwerking wordt als prettig ervaren en de gemeente acteert hierin snel en adequaat. Een aandachtspunt is de slagvaardigheid van de VVE werkgroep waarin 'grotere' vraagstukken aan de orde worden gesteld. Bijvoorbeeld ouderparticipatie of het organiseren van een doorgaande lijn. Hierin ziet men weinig voortgang en het waaiert teveel uit elkaar. De vraag is tevens of de juiste mensen aan tafel zitten om de goede richting te kunnen geven.

5.2 Inhoudelijk

5.2.1 Doelgroepomschrijving

Gezien het wettelijk doel van VVE ("de onderwijsachterstand te voorkomen en te bestrijden") zijn de voorschoolse voorzieningen zijn het eens met de doelgroepomschrijving als het gaat om de focus op de taalachterstand (en niet een geestelijke achterstand). Dit zou de effectiviteit van het taalprogramma ondermijnen. Ze geven wel aan dat de terminologie van het convenant iets kan worden aangepast. Hier staat namelijk in dat de taalachterstand als *gesignaleerd* moet zijn. Dit is reactief en geeft soms discussie.

Voorkomen betekent dat op basis van de genoemde criteria een kind de VVE indicatie zou moeten krijgen wanneer er *kans* is op een dreigende taalachterstand. De suggestie van de voorschoolse voorzieningen is dit in ieder geval te doen wanneer de thuistaal niet Nederlands is en/ of beide ouders niet Nederlands zijn.

5.2.2 Signalering tussen 2 en 4

Op twee- jarige leeftijd is de taalachterstand niet altijd te signaleren. Het moment kan soms te vroeg zijn, aangezien kinderen tussen 2 en 3 jaar ook een grote (taal)ontwikkeling doormaken.

Andersom is het zo dat als een kind op 2 jarige leeftijd iets achter loopt, er geen sprake van een taalachterstand hoeft te zijn of dat er wat anders aan de hand is¹⁰. Echter, in de periode tussen 2 en 4 ziet de GGD de kinderen aanzienlijk minder. Er zou bij vermoedens een extra consult kunnen worden ingepland op het moment dat de kinderen 2,5 zijn.

5.2.3 Informatie over financiering

Er is momenteel onduidelijkheid voor ouders over de kosten van de voorschoolse voorzieningen. Na de harmonisatie zijn de kosten afhankelijk geworden van het maandinkomen van ouders. Hierdoor is de hobbels om 4 dagdelen opvang af te nemen groter.

Ouders krijgen de ouderbijdrage conform de regeling, maar omdat VVE 2x zoveel uur is (10 ipv 6 à 5), is deze eigen bijdrage ook 2 keer zoveel. Ouders met een andere taalachtergrond snappen de regeling vaak niet en veel voorschoolse voorzieningen stoppen veel tijd in het vertalen van

¹⁰ Als de kinderen heel erg uitvallen op 2 jarige leeftijd worden ze doorgestuurd naar een audiologisch centrum / preventief naar de logopediste.

informatie en het uitrekenen van de bijdrage. Hier kan de gemeente een regierol op zich nemen in het coördineren van gezamenlijke acties. Bijvoorbeeld het vertalen van het formulier recht op kindertoeslag in het Pools. Nu is het ieder voor zich.

5.2.4 Zij-instromers

Met 'zij-instromers' worden kinderen bedoeld die een taalachterstand hebben en nieuw op de basisschool komen en 4 of 5 jaar zijn. Of kinderen die ouder zijn dan 5 (eveneens met een taalachterstand) maar uit een EU land komen. Voor deze kinderen zijn geen extra mogelijkheden. Er kan geen beroep worden gedaan op de nieuwkomersvoorziening. Ten eerste kan een kind hier pas naar toe als het 6 jaar is. Ten tweede is er pas extra financiering voor de nieuwkomersklas indien er 4 kinderen van buiten de EU zijn. Dat wil zeggen dat er voor een groep kinderen van binnen de EU (bijvoorbeeld Poolse kinderen) geen financiering is.

- Vanuit diverse partijen wordt een sterkere en regierol van de gemeente gevraagd op onderwerpen als doorgaande leerlijn en ouderparticipatie.
- Andere suggesties om VVE beter tot zijn recht te laten komen, is om nog eens te kijken naar de doelgroepomschrijving, informatie rondom financiering, mogelijkheden voor zij-instromers en de signalering tussen 2 en 4 jaar.

6 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag luidde: in hoeverre is het beleid voor VVE doeltreffend. Dat wil zeggen in hoeverre worden taalachterstanden voorkomen of verkleind door realisatie van het beleid.

Concluderend voldoet de gemeente aan haar wettelijke taken. Er is vastgesteld welke kinderen in aanmerking komen voor VVE, zijn er afspraken over de toeleiding en zorgen ze (op papier) voor een doorgaande leerlijn en monitoren ze de deels de resultaten.

Het effect van het VVE programma binnen de gemeente is dat de meeste peuters van 2 tot 4 die een taalachterstand hebben, worden bereikt (99%). Elke kern heeft een VVE-voorziening waardoor VVE voor ouders in ieder geval fysiek bereikbaar is. Bij een deel van de kinderen die een indicatie krijgt, kiezen de ouders ervoor deze niet op te volgen. Meestal is de opvang dan anders geregeld of is het kind bij een gastouder of thuis. Kinderen die het VVE-programma wel volgen, worden vanuit de voorschoolse voorzieningen altijd warm overgedragen naar groep 1.

De GGD rapporteert over deze doelgroep per kwartaal en controleert de voorschoolse voorzieningen op een aantal kwalitatieve aspecten. De Inspectie van het Onderwijs doet dit steekproefsgewijs. Systematische evaluatie en verbetering van VVE op gemeentelijk niveau vindt nog niet plaats

Of daadwerkelijk wordt bereikt dat 80% van de kinderen met een indicatie zonder vertraging doorstroomt naar groep 3 is onbekend. Hiervoor zijn cijfers van scholen nodig. Deze zijn meestal niet op de hoogte van gemaakte afspraken. Daarbij is regie lastiger omdat basisscholen te maken hebben met een andere financieringsstroom, het aantal VVE –leerlingen meestal lager is en een schoolbestuur het belang ervan moet inzien.

7 Aanbevelingen

7.1.1 Beleid en planning

Stel beleid op, maar daarin verbinding met het beleid van andere domeinen (sociaal domein, jeugd en dat van nieuwkomers). Maak op basis daarvan een jaarplan/ planning. Binnen deze planning moet ook de evaluatie een plek krijgen.

7.1.2 Gericht op voorkomen

Om de taalachterstand te voorkomen zou het beleid (en de doelgroepomschrijving) hier gebaseerd op moeten zijn. Er kan een extra controle door GGD plaatsvinden bij kinderen tussen 2-4 waarbij de achterstand nog niet is gesignaleerd maar die op basis van de doelgroepomschrijving wel extra risico hebben.

7.1.3 Regierol

Neem regie op onderwerpen en thema's en breng per thema de juiste mensen bij elkaar. Een aantal thema's dat genoemd is, is ouderbeleid, de doorgaande leerlijn, informatie over financiering aan ouders die een andere taal spreken en de zij-instromers.

7.1.4 VVE- werkgroep

Bekijk de slagvaardigheid van de VVE werkgroep. Kijk kritisch naar de leden die daar in deelnemen, de agenda-voering en de frequentie, voorbereiding en besluitvorming.

7.1.5 Onderzoek ouderpopulatie

Het is raadzaam om uit te zoeken waarom kinderen die wel een indicatie krijgen, niet kiezen voor een VVE locatie. In het ene geval (bij een andere voorschoolse voorziening) heeft dat waarschijnlijk wat minder gevolgen (in groep 1) dan wanneer de opvang bij een gastouder of thuis is.

Onderzoek naar de ouderpopulatie in zijn algemeenheid: waar bestaat de ouderpopulatie uit? Hoe kan deze het beste bereikt worden en/of betrokken worden als er sprake is van een taalachterstand?

7.1.6 Hernieuwde aandacht implementatie afspraken convenant

Schenk aandacht aan de implementatie van het convenant bij de basisscholen. Goede informatie t.a.v. deze periode zou door de scholen geleverd moeten komen. Zij zien de kinderen elke dag en hebben daardoor gedegen informatie. Scholen hebben met meerdere partijen te maken. Bespreek met scholen wat zij een goede werkwijze vinden. Misschien is het mogelijk om bij sommige thema's de krachten te bundelen met de Westfriese knoop (samenwerkingsverband PO)?

7.1.7 Bekijk andere mogelijkheden budget

Bezie naar de toekomst toe het toenemende aantal indicaties in combinatie met het krimpende budget. Als er geen mogelijkheden zijn vanuit een aanvullende subsidie dan schiet dit budget tekort. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om de indicatie voor een kortere periode af te geven en deze na deze periode te evalueren. Verlenging is dan altijd mogelijk. Een ander idee is bij de leeftijd van 2 te starten met 2 dagdelen en bij 2,5 op te schalen naar 4 dagdelen. E.e.a. afhankelijk van de mogelijkheden binnen de methode.

7.1.8 Takenpakket-tijd beleidsmedewerker

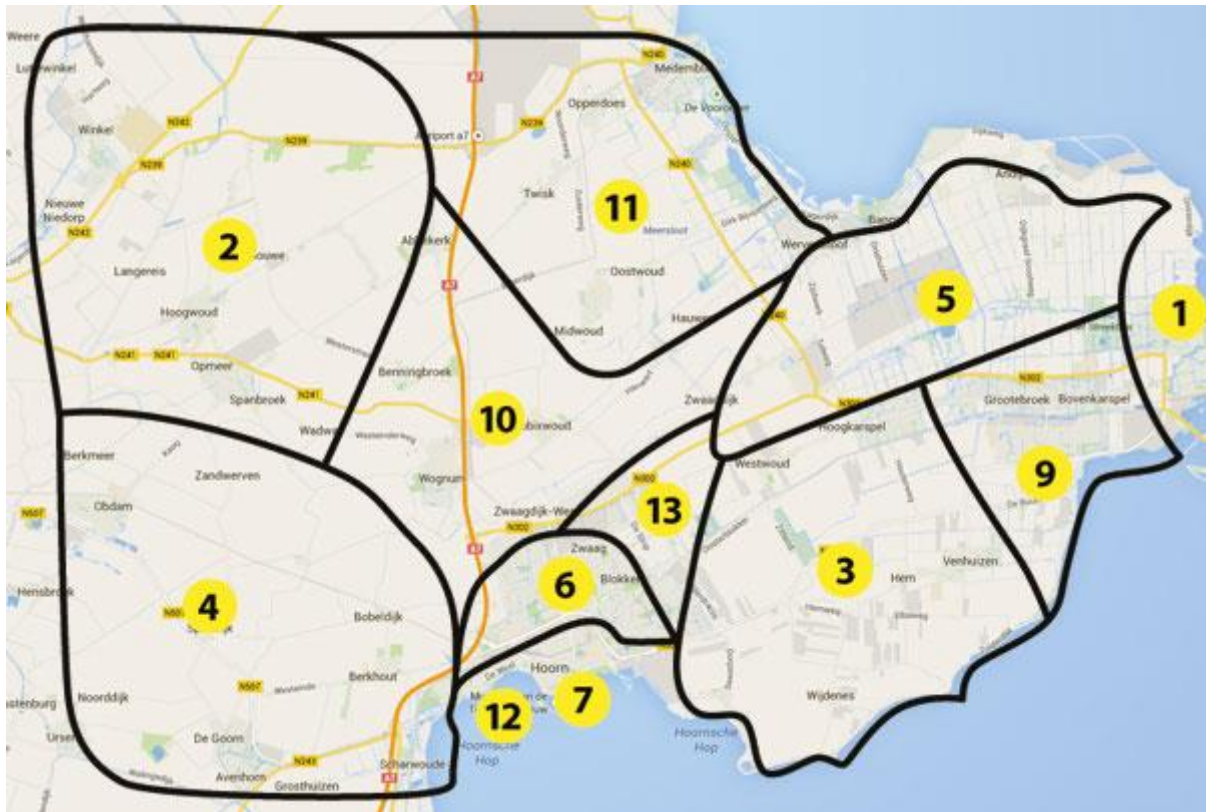
Indien de beleidsmedewerker bovenstaande punten adequaat wil oppakken, moet er voldoende uur beschikbaar zijn. Circa 8 uur per week in het begin t.b.v. opstellen van beleid, ouderparticipatie, het

structuren van de VVE werkgroep, het oppakken van thema's en de hernieuwde implementatie van het covenant. Daarna is 4 uur voor 'onderhoud' voldoende. Het is raadzaam taken te delen en niet bij één medewerker te beleggen. Dit maakt het afbreukrisico groot.

Bijlage 1: Knooppunten basisscholen

De basisscholen in West Friesland zijn aangesloten bij Samenwerkingsverband De Westfriese Knoop. Deze is weer gegroepeerd in knooppunten. Een knooppunt bestaat uit clusters van scholen die bij elkaar in de buurt liggen. Scholen in knooppunten werken samen om de leerlingen die dat nodig hebben zoveel mogelijk passende extra ondersteuning te geven.

Op dit moment heeft de regio West-Friesland 13 knooppunten¹¹. De gemeente Medemblik heeft te maken met 3 knooppunten.



¹¹ De knooppunten 4 en 8 zijn op een gegeven moment gaan samenwerken.

Verhuur gemeentelijke accommodaties (doelmatigheid)

1.1 Doelstelling rapport

De definitie van doelmatigheid is: de mate waarin de aan de doelstellingen gerelateerde prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Met andere woorden kan de gemeente beter omgaan met haar geld om haar doel te bereiken?

Subvragen ten aanzien van doelmatigheid zijn:

1. Welke doelen heeft het beleid
2. Hoe verloopt het werkproces
3. Worden middelen efficiënt ingezet
 1. Ontwikkeling kosten; (zijn er trends zichtbaar, blijft de kwaliteit hetzelfde)
 2. Prestatie t.o.v. andere gemeenten
 3. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeente en past ze deze toe

1.2 Centrale onderzoeksvraag

De gemeente bezit zo'n 94 objecten (onderwijslocaties niet meegeteld). Voor 52 objecten is een huur- of gebruiksovereenkomst opgesteld. Er zijn circa 100 gebruikers¹². Voor sommige accommodaties wordt geen huur geïnd, maar is er sprake van een bruikleenovereenkomst of een subsidierelatie. De vraag is of het al dan niet verhuren van deze accommodaties is gebaseerd op het beleid dat de gemeente nastreeft en/ of de uitvoering ervan efficiënt is geregeld. Dit onderzoek is eerder gedaan, namelijk drie jaar geleden. Dit onderzoek (*"Doelmatigheidsonderzoek Verhuur gemeentelijke accommodaties 2014"*) is bij het beantwoorden van deze vraag meegenomen.

1.3 Context

Als gezegd is dit onderzoek eerder gedaan. De gemeente heeft na aanleiding daarvan niet stil gezeten en verdieping gezocht op een aantal onderwerpen (bijvoorbeeld capaciteit en procesverbeteringen rondom inning van de huurstroom). Onderliggende documenten bij dit 213a onderzoek naar de verhuur van gemeentelijke accommodaties zijn daarom:

- Het Rapport onderzoek ex. artikel 213a Gemeentewet. Doelmatigheidsonderzoek: Verhuur gemeentelijke accommodaties d.d. mei 2014. (Leon Elsten en Bernard Honselaar).
- Ontwikkeling en capaciteitsraming vastgoedorganisatie gemeente Medemblik. (Z-14-45907 Kees Koppenaal, augustus 2016).
- Advies inzake contract beheer gemeente Medemblik, (Henk de Vries, december 2015).

¹² Een accommodatie kan meerdere huurders hebben.

2 Doelen beleid

Er is momenteel nog geen actueel beleidskader, visie of strategisch kader voor de verhuur van gemeentelijke accommodaties¹³. De planning is dit beleid in het eerste half jaar van 2018 af te hebben. Wel is er vastgesteld dat voor een aantal accommodaties geen dekkende kostprijs hoeft worden doorberekend en zijn er qua leefbaarheid minimale voorzieningen per kern bepaald.

2.1 Aanverwante thema's

Er is dus wel een aantal uitgangspunten waaraan de gemeente haar verhuur van accommodaties inhoudelijk zou kunnen toetsen. Deze staan hieronder vermeld.

2.1.1 Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid (waarmee de mededingingswet is gewijzigd) bevat 4 gedragsregels die gelden voor de hele overheid als ze goederen of diensten op de markt aanbiedt. De eerste regel betreft de doorberekening kosten ("overheden moeten alle kosten die zij maken voor een dienst doorberekenen in de prijs"). Uitzonderingen hierop heeft de gemeente Medemblik in 2014 vastgesteld¹⁴. Voor een aantal economische activiteiten in het algemeen belang¹⁵ hoeft geen dekkende kostprijs worden berekend.

Zijnde:

1. exploitatie sportaccommodaties;
2. gebruik gemeentehuis door maatschappelijke organisaties
3. exploitatie fietskluisjes transferium Abbekerk;
4. verhuur maatschappelijk vastgoed;
5. anti kraak verhuur vastgoed.

Er wordt hier verder geen omschrijving van maatschappelijk vastgoed gegeven.

2.1.2 Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord 2014-2018 van de gemeente Medemblik benoemt de gemeente uitdrukkelijk de leefbaarheid van de kernen. In het Coalitieakkoord is het zelfs als speerpunt benoemd: "*De leefbaarheid van de kernen behouden en bevorderen we*". Leefbaarheid is een veel voorkomend thema binnen de gemeente en kan in de concretisering ervan uiteindelijk vertaald worden naar de toegevoegde waarde en de categorisering van gebouwen.

2.1.3 Structuurvisie 2012-2022

Leefbaarheid komt ook terug in de Structuurvisie ("Sterke kust en sterk achterland. Structuurvisie 2012-2022"). Hierin wordt leefbaarheid onder meer naar minimale voorzieningen per hoofdkern, centrumdorp en klein dorp vertaald. Bij de minimale basisvoorzieningen van elke kern staan een gemeenschappelijke ruimte (dorpshuis) en een sportaccommodatie vermeld.

¹³ Als bedoeld in dit rapport: er is wel een visie t.a.v. onderwijsgebouwen.

¹⁴ Z-14- 40790: Wet Markt en Overheid

¹⁵ Als bedoeld in artikel 25h Mededingingswet: niet van toepassing op het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Dit artikel is vervallen per 01-07-2017

2.1.4 Korte termijn accommodatiebeleid gemeente Medemblik

Voor de dorpshuizen en multifunctionele accommodaties (MFA)¹⁶ is een aparte nota geschreven genaamd 'Korte termijn accommodatiebeleid gemeente Medemblik'. (IO-15- 26139¹⁷).

In deze nota stelt men onder meer dat de kernen, naast accommodaties, nog tal van maatschappelijke voorzieningen tellen zoals de scholen, bibliotheken, consultatiebureaus, sportvelden, peuterspeelzalen, zorgvoorzieningen etc. In het aparte project *Leefbaarheid Kernen* wil het college samen met onder meer de inwoners, kernraden en gemeenteraad tot een langetermijnvisie komen voor al dit soort voorzieningen in de kernen.

Deze langetermijnvisie is er echter nog niet. De gemeente is bezig om te bekijken hoe ze deze gaat opstellen en wanneer dat kan. Planning is vooralsnog 2018.

2.1.5 Integraal Huisvestingsplan (IHP)

De gemeente en de schoolbesturen hebben een integraal huisvestingsplan voor de komende 10 jaar opgesteld voor goede huisvesting van de scholen.

Er is een aantal ontwikkelingen die van invloed op de huisvesting van het onderwijs. Onder meer dat de gemeente te maken heeft met krimp, waardoor scholen onder de opheffingsnorm komen of leegstand hebben. De manier van lesgeven verandert en schoolgebouwen worden nu ook door andere kind-organisaties gebruikt (kinderopvang, logopedie, maatschappelijk werk, etc).

In het IHP zijn deze ontwikkelingen vertaald in een richting voor de toekomst. In het belang van leefbare en vitale kernen wordt in de scholen geïnvesteerd. Voor Vastgoed is dit van belang om te integraal te kijken naar deze ontwikkelingen.

3 Uitvoering

3.1 Cijfers

De gemeente bezit zo'n 100 objecten waarvan circa 50 verhuurbaar (onderwijslocaties niet meegeteld). Voor bijna 60 gebruikers is een huur- of gebruiksovereenkomst opgesteld. Dit zijn bijvoorbeeld brandweergarages, De Muijter, kleedkamers voetbalvereniging, het gemeentehuis, oude gemeente werkplaatsen, buurtbusstalling, verenigingsgebouw en woningen. Huurinkomsten zijn circa € 820.000 per jaar. Bij een deel van deze gebruikers wordt de huur verrekend met een subsidie.

Voor ruim 40 objecten die in bezit zijn van de gemeente is geen huurovereenkomst opgesteld. Soms is dit niet van toepassing (bijvoorbeeld bij een berging bij een begraafplaats), is er geen huurder en soms moet het nog opgesteld worden. Ook zijn er objecten die nog in eigendom aan de gebruiker overgedragen moeten gaan worden.

Voor de accommodaties als genoemd in & 2.11 (uitzonderingen op de Wet Markt en Overheid) wordt geen dekkende kostprijs gerekend.

¹⁶ Dorpshuizen, multifunctionele accommodaties (mfa's), dorpsaccommodaties en (sociaal) culturele centra in de gemeente.

¹⁷ Deze nota doet een voorstel om binnen de huidige gemeente Medemblik om financiële uitgangspunten voor alle accommodaties in de gemeente met een subsidieverhouding te harmoniseren.

3.2 Bevindingen 213a onderzoeksrapport 2014

Met het ontbreken van het beleid is het enigszins lastig om de vraag te beantwoorden of de verhuur hierop is gebaseerd en of de uitvoering ervan efficiënt is geregeld. Wel is het mogelijk om na te gaan welke stappen de gemeente heeft ondernomen na het 213a onderzoeksrapport van 2014.

N.a.v. doelmatigheidsonderzoek 213a van 2014 (verhuur gemeentelijke accommodaties), werd het volgende geconstateerd:

1. Er was geen centrale regie en geen beleid op basis waarvan de verhuur werd ingeregeld.
2. Er bestond geen eenduidige overzicht van de accommodaties. Er waren verschillende lijsten: iedere afdeling werkte vanuit haar specifieke expertise.
3. De huurprijs werd niet eenduidig berekend en hoe deze werd bepaald. Met andere woorden het was niet duidelijk hoe een huurprijs werd bepaald: marktconform? Kostenprijsdekkend? hoe wordt de maatschappelijke waarde bepaald? Kortom: er was geen beleid.
4. De huurcontracten waren versnipperd gearchiveerd of niet gearchiveerd. Daarnaast bestond geen format voor het huurcontract.
5. De inning van de huur was niet eenduidig.

Met deze uitkomsten is een werkgroep ingesteld die medio 2014 een aantal verbetervoorstellen heeft gedaan. Op 31 juli 2014 heeft het DT een besluit genomen tot uitvoering hiervan en is gestart met het realiseren van de verbeteringen.

De vraag is hoe de stand van zaken nu is met betrekking tot bovenstaande punten en heeft de gemeente voldoende capaciteit om aan haar taak te kunnen voldoen.

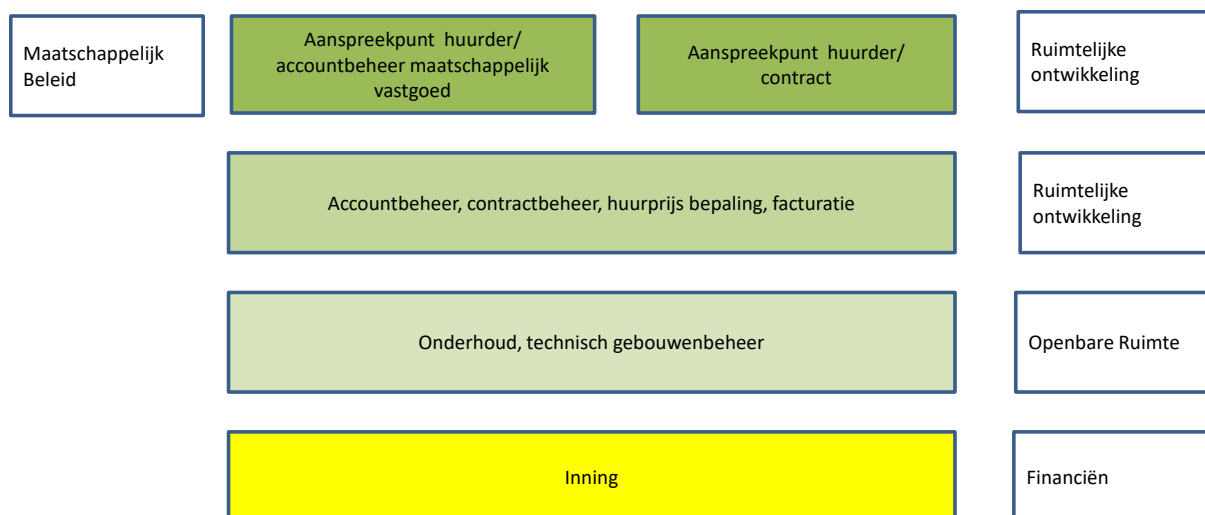
3.3 Stand van zaken oktober 2017

3.3.1 Centrale regie

Er was geen centrale regie en geen beleid op basis waarvan de verhuur werd ingeregeld. Over het beleid is al vastgesteld dat dat nog ontbreekt, maar inmiddels is (sinds 1 april 2017) wel een extra beleidsmedewerker vastgoed (0,7 fte) aangenomen die de centrale regie heeft in het vastgoedbeleid. Deze is in dienst bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

In de huidige situatie stelt de contractbeheerder (beleidsmedewerker vastgoed) ten aanzien van nieuwe huurders de huurovereenkomst vast conform de ROZ, belegt administratieve taken en onderhandelt met potentiële huurders/partijen. De afdeling contractbeheer (onderdeel van afd. Grondzaken) doet het contractbeheer en indexeert. Zowel de afdeling Maatschappelijk Beleid/Welzijn als de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling zijn direct aanspreekpunt voor de verschillende huurders. Bij Openbare Ruimte wordt het onderhoud en beheer geregeld.

In beeld:



3.3.2 Overzicht accommodaties

Er bestaat inmiddels één bestand waarin alle accommodaties staan vermeld. Nog lang niet alle gegevens zijn ingevuld of duidelijk. Het is veel werk alle juiste gegevens te verzamelen en hier is de afdeling een groot deel van zijn tijd aan kwijt. Er is vooralsnog besloten dit overzicht in Excel te maken (en niet een apart systeem aan te schaffen) gezien het weinig dynamische karakter van het bestaande vastgoed.

3.3.3 Huurcontracten

In 2015 waren nog steeds veel huurcontracten niet eenduidig en/ of juridisch waterdicht¹⁸.

Contracten werden veelal opgesteld door medewerkers die onvoldoende kennis van het huurrecht hadden, waardoor de gemeente mogelijk risico's liep en er problemen met het beheer konden ontstaan.

Procesbeschrijvingen voor het opstellen, afhandelen van huurovereenkomsten en het verhuren van vastgoedobjecten ontbreken nog. Maar voor een nieuw contract wordt nu een huurovereenkomst op basis van een eenduidig format opgesteld (conform ROZ) en geldt dat er geen ruimtes meer opgeleverd worden zonder dat er vooraf overeenkomsten zijn opgemaakt.

Echter, de oude contracten (circa 75%) zijn nog steeds op de oude leest geschoeid waardoor er nog problemen kunnen ontstaan. De afdeling heeft besloten, gezien de achterstanden die er zijn, deze vooralsnog niet open te breken. Het plan is nu om het contract aan te passen bij afloop of wanneer het moment zich voordoet.

Ten aanzien van behouden of afstoten wordt er, per accommodatie, gekeken of het nog opportuun is de locatie te behouden; andere planvorming in acht nemend. Het onderhoud en het beheer is tevens gericht op in stand houden over een periode van 10 jaar.

3.3.4 Inning van de huur

Zowel de administratie van de huurcontracten als de huurinning is centraal geregeld.

- De facturen van de huur en servicekosten worden opgesteld door Ruimtelijke Ontwikkeling
- De inning is belegd bij Financiën. Financiën stuurt nog een aantal facturen.

¹⁸ Advies inzake contractbeheer gemeente Medemblik, (Henk de Vries, december 2015)

Hierdoor is er redelijk overzicht op de volledigheid van de huurstroom. Of deze juist is, is nog niet inzichtelijk. De afdeling Financiën geeft aan dat, mits goed ingevoerd, de vorderingen op een normale manier worden gemonitord en er indien nodig incassoacties worden uitgezet. De crux zit hem in “mits goed ingevoerd”. Hiervoor is structureel interactie in uitwisseling van informatie tussen de afdelingen nodig. Of bijvoorbeeld een maandelijkse uitdraai van vastgoed debiteuren.

Er zijn qua ontwikkeling kosten geen trends zichtbaar die de hoeveelheid werk beïnvloeden. Wel werden servicekosten de afgelopen hoger en krijgen sommige partijen minder subsidie. Dit maakt het lastiger de onderhandelingen te voeren.

3.3.5 Contractenregister

Contracten die in het verleden zijn afgesloten (d.w.z. voor de komst van de contractbeheerder) werden door verschillende accountmanagers bijgehouden. Althans, dat zou zo moeten zijn. In de regel loopt het systeem nog niet synchroon met de werkelijkheid en is het niet duidelijk of alle bedragen (juist) zijn verwerkt. Het beheer van het contractenregister is een aandachtspunt. Mutaties van contracten moeten nu via contractbeheer en de eerder genoemde Excel-lijst, maar de afdeling heeft momenteel onvoldoende tijd deze taak volledig over te nemen. Indien het contractenregister niet goed bijgehouden wordt, loopt de gemeente het risico inkomsten te missen. Of dat zo is en hoeveel is onbekend omdat er geen volledig inzicht is.

3.3.6 Capaciteit

De notitie “Ontwikkeling en capaciteitsraming vastgoedorganisatie gemeente Medemblik¹⁹” uit 2016 stelt na analyse van het takenpakket een formatie-uitbreiding voor.

- *“Om te komen tot de gewenste prestatieverbetering op het gebied van vastgoedmanagement is het noodzakelijk om te komen tot een heldere rolverdeling en het beschikbaar stellen van de benodigde capaciteit (...)*
- *De formatie-uitbreiding versterkt de kwaliteit en de efficiency van de organisatie. Een efficiencybesparing van 3% houdt in een jaarlijkse besparing die groter is dan de jaarlijkse extra formatiekosten (...).*
- *Het realiseren van deze efficiencybesparing is mede afhankelijk van factoren als accommodatie- en verhuurbeleid”.*

Berekend in dit rapport van 2016 is een noodzakelijke en structurele uitbreiding van 0,25 fte contractbeheer en 0,7 fte strategisch beheer. Daarnaast voorziet het rapport 0,2 fte in het uitvoeren van ad hoc vraagstukken.

Op basis hiervan is als gezegd in het voorjaar van 2017 een beleidsmedewerker vastgoed bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling aangenomen (0,7 fte). Zijn taken zijn onder meer het ontwikkelen van Vastgoedbeleid, advisering aan bestuur, ontwikkelen en opstellen van integrale beleidsadviezen en het onderhandelen met potentiële huurders en gebruikers²⁰. Tevens is de administratie/contractbeheer in zijn totaliteit 0,25 opgeplust. De 0,2 fte is niet in de begroting van 2017 opgenomen.

¹⁹ Z-14-45907 Kees Koppelaar, augustus 2016

²⁰ Volgens de functieomschrijving.

Het rapport stelt dat er een heldere rolverdeling moet zijn. De beleidsmedewerker vastgoed is nu echter strategisch beheerder en contractbeheerder tegelijk en in praktijk veelal bezig met orde op zaken stellen, en andere operationele werkzaamheden. Taken komen in de knel. De gevraagde totale som aan inzet ($0,7+0,25= 0,95$) is inmiddels in april 2017 weliswaar is gerealiseerd, maar er is geen rekening gehouden met de achterstanden die de afgelopen jaren zijn ontstaan. Hieraan is de afdeling voorlopig het grootste deel van zijn tijd kwijt.

Tot op heden is het derhalve lastig tijd vrij te maken om beleid op te stellen. Er is een grof stappenplan opgesteld en de planning om dit af te hebben is nu het eerste half jaar van 2018.

Na een benchmark wordt overigens in ditzelfde rapport gesteld dat de formatieve omvang in de gemeente Medemblik (ook na de uitbreiding in 2017) zeer beperkt van omvang blijft.

4 Conclusies

De wijze waarop de gemeente Medemblik het momenteel heeft georganiseerd, brengt kleine financiële risico's met zich mee, maar met de huidige achterstand in werk is de in 2015 berekende jaarlijkse efficiencybesparing van 3% niet behaald.

Na het rapport van 2013 is de gemeente goed aan de slag gegaan met een aantal actiepunten. Namelijk het op orde brengen van gegevens, het scheiden en beleggen van verschillende taken en het aantrekken van extra capaciteit. Hiermee is enig overzicht gecreëerd en voldoet de gemeente aan basisvoorwaarden om de volgende stap in professionalisering te zetten. Efficiëntere inzet van middelen is echter mogelijk door:

- Het opstellen van procesbeschrijvingen voor het opstellen, afhandelen van (mutaties in) huurovereenkomsten en het verhuren van vastgoedobjecten.
- Het daadwerkelijk opstellen van een integraal beleid of strategische visie ten behoeve van de verhuur van gebouwen. Het opstellen van beleid kan niet los worden gezien van andere beleidsterreinen of thema's binnen de gemeente. Er moet samenhang worden gezocht met andere thema's en afdelingen (vastgoed, sociaal beleid en ruimtelijke ontwikkelingen).
- Het beheer en belang van het contractenregister verdient aandacht. Hierdoor lopen theorie en praktijk uiteen.
- De heldere rolverdeling is in praktijk nog niet goed doorgevoerd. Door hier niet op te sturen blijft het risico groot met 'de waan van de dag' bezig te zijn en niet op beleidsmatig niveau te kunnen acteren.
- Hieraan gerelateerd is de in 2016 geadviseerde capaciteit. De ad hoc formatie (inhuur) is niet vervuld. De tijd die nodig is voor het contractbeheer en het wegwerken van achterstanden neemt momenteel meer tijd in beslag dan berekend. Taken komen hierdoor in de knel en blijft het paard achter de wagen gespannen.

5 Aanbevelingen

Uit voorgaande punten komen de volgende aanbevelingen voort:

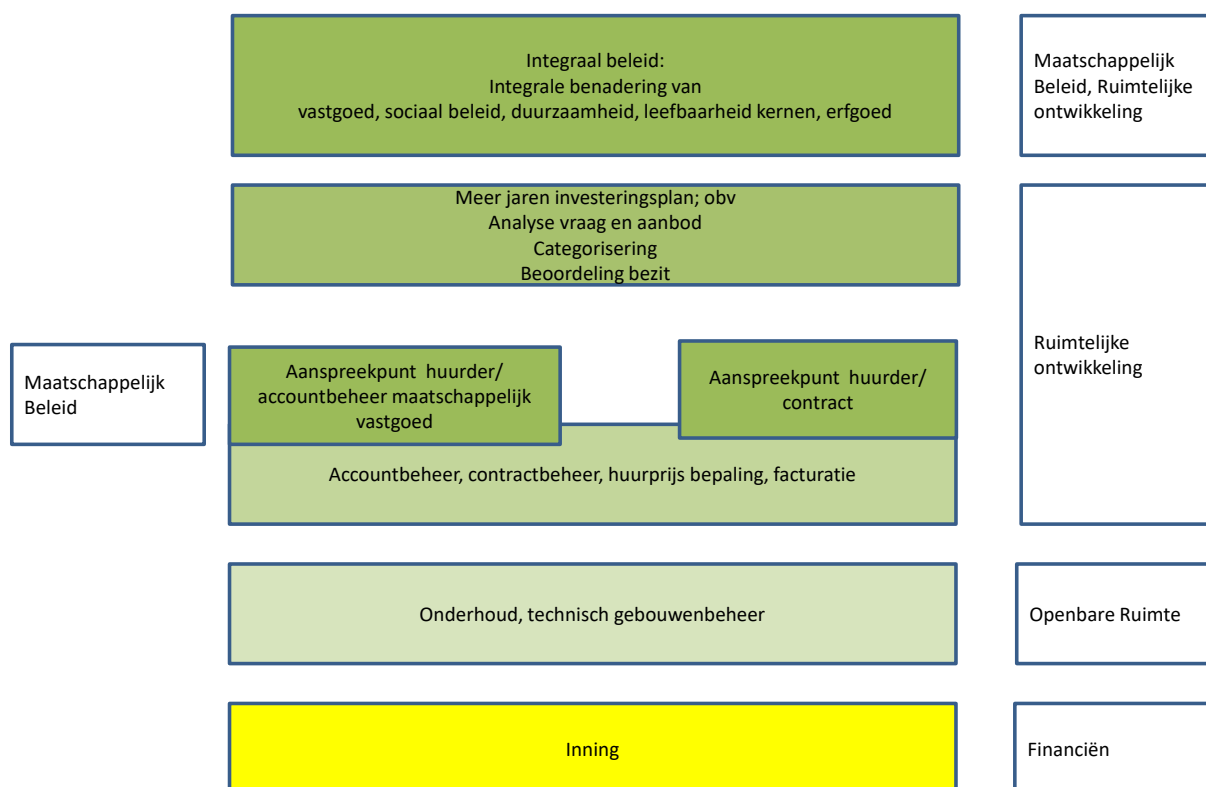
1. Capaciteit en rolverdeling:

De rollenscheiding moet beter worden geïmplementeerd. Afspraken met verschillende afdelingen over werkzaamheden en een duidelijke taakbeschrijving van de medewerker vastgoedbeleid (en communicatie hierover) liggen hieraan ten grondslag.

Dit geeft enige ruimte op de afdeling, maar om een pakkende strategie neer te zetten en middelen slimmer in te zetten is er meer nodig.

2. Excel en overzichtslijst accommodaties

Namelijk het wegwerken van achterstanden: alle contracten in de lijst moeten worden nagelopen, worden aangevuld met gegevens en op juistheid worden gecontroleerd. Dit kost een tijdelijke inzet van extra capaciteit. De schatting is 0,5 fte voor 3 maanden.



3. Integrale benadering beleid

Los van de noodzakelijkheid voor het opstellen van het strategisch vastgoedbeleid ten behoeve van bijvoorbeeld een meerjaren investeringsplan, is het noodzakelijk dit in samenhang met andere afdelingen op te stellen. Integraal in de zin van vastgoed, sociaalbeleid, leefbaarheid, erfgoed etc. (zie afbeelding). Door met verschillende beleidsambtenaren op één dag(deel) verschillende en bestaande kaders te bespreken, af te tasten en richting en visie te ontwikkelen, is er al een brug geslecht.

4. Beheer contractenregister, opstellen van procesbeschrijvingen t.a.v. verhuur.

Dit houdt verband met het tweede punt. Het moet up to date zijn en daarnaast moet er tevens een duidelijk proces zijn voor het opstellen, afhandelen van (mutaties in) huurovereenkomsten.