

aanpak review artikel 213a onderzoek naar 'doelmatigheid onderwijsmiddelen'

1 inleiding

Zoals aangekondigd in het onderzoeksplan 2014 voor de Rekenkamer Lansingerland wordt een review gehouden op het artikel 213a onderzoek van het college naar de doelmatigheid van onderwijsmiddelen. De rekenkamer zal bij de review onder meer de doordecentralisatie van de onderwijsmiddelen in het voortgezet onderwijs en de meeruitgaven hierin betrekken.

De aanleiding voor het onderzoek door het college was de rapportage over de verdiepingsscan Lansingerland die werd uitgevoerd als gevolg van de financiële positie van de gemeente Lansingerland.¹ Uit deze scan bleek dat de gemeente een aanmerkelijk bedrag per inwoner meer uitgeeft dan zij voor onderwijs ontvangt uit het Gemeentefonds. Het gaat hierbij om een aanmerkelijk bedrag per inwoner dat de gemeente meer uitgeeft dan het gemiddelde van vijf 'selectiegemeenten' die zijn gekozen op basis van gemeentelijke structuurkenmerken die overeenkomen met die van Lansingerland.

De scan laat zien dat de meeruitgaven voornamelijk worden veroorzaakt door de hogere kosten in de onderwijshuisvesting.² In het primair onderwijs komt dit door de stijging van het aantal leerlingen en de grondkosten van nieuwe schoolgebouwen. Voor het voortgezet onderwijs wordt dit volgens de scan veroorzaakt door de groei van het leerlingaantal en de doordecentralisatie van de onderwijsmiddelen. Een nadere analyse van de achterliggende oorzaken wordt niet in de scan gegeven. Het college heeft het onderzoeksplan van het artikel 213a onderzoek op 12 november 2013 naar de gemeenteraad gestuurd.³

De doelstellingen van het onderzoek luiden als volgt:

- 1 Vaststellen of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland.
- 2 Vaststellen of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed.

In het onderzoeksplan van het college zijn naast de bovengenoemde doelstellingen, tevens de reikwijdte van het onderzoek, onderzoeksmethoden, doorlooptijd en de financiering ervan opgenomen. Besloten is om het onderzoek door een extern bureau te laten uitvoeren.

2 onderzoek door extern bureau

In het plan van aanpak, uitgebracht door het extern bureau, zijn de hierboven vermelde doelstellingen opgenomen. Daarnaast zijn onderzoeksvragen geformuleerd en is de reikwijdte van het onderzoek (in overleg met de opdrachtgever) als volgt aangescherpt:

¹ Ministerie van BZK en provincie Zuid-Holland, 'begrotingsscan Lansingerland 2013', oktober 2013.

² Ministerie van BZK en provincie Zuid-Holland, 'begrotingsscan Lansingerland 2013', oktober 2013, p. 14.

³ College van B en W, brief 'onderzoeksplan 2014 op grond van artikel 213a van de gemeentewet', 12 november 2013.

reikwijdte:

Het onderzoek is gericht op de huidige wijze van werken van de gemeente Lansingerland op het gebied van onderwijshuisvesting en de uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid.

onderzoeksvragen:

- specificeer de oorzaken en de achterliggende mechanismen dat de uitgaven aan onderwijs in Lansingerland hoger liggen dan in vergelijkbare gemeenten;
- specificeer de oorzaken en de achterliggende mechanismen dat de uitgaven aan onderwijs in Lansingerland hoger liggen dan de uitkomst van de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds;
- geef aan over welke 'knoppen' de gemeente Lansingerland beschikt om 'aan te draaien' teneinde het uitgavenniveau terug te brengen en welk resultaat dat gaat opleveren, met welke eventuele randvoorwaarden en nevengevolgen. Geef ook aan tot welke stappen dit in de tijd kan leiden.

3 aanpak review door rekenkamer

De rekenkamer beoogt met het uitvoeren van een review op het door het college ingestelde artikel 213a onderzoek naar de doelmatigheid van onderwijsmiddelen:

- te beoordelen of de rapportage adequate informatie geeft of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland;
- te beoordelen of de rapportage adequate informatie geeft of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed.

Dit leidt tot de volgende centrale vraag:

Blijkt uit het onderzoek (dat door het college is ingesteld) of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland en of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed?

Deze vraagstelling kan worden uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Worden de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college, adequaat doorvertaald in de onderzoeksopzet van het extern bureau?
- 2 Sluiten de onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet van het extern bureau goed aan bij de beantwoording van de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college?
- 3 Worden de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college, bereikt in de rapportage van het extern bureau? Dit kan nader concreet worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:
 - a blijkt uit de rapportage of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland?
 - b blijkt uit de rapportage of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed?
- 4 Worden de onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet van het extern bureau adequaat beantwoord in de rapportage? Dit kan nader concreet worden uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- a geeft de rapportage van het extern bureau voldoende informatie om inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan vergelijkbare gemeenten?
 - b geeft de rapportage van het extern bureau voldoende informatie om inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan de uitkomst van de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds?
 - c geeft de rapportage van het extern bureau voldoende informatie om inzicht te krijgen in de set van instrumenten waarmee Lansingerland kan sturen om het uitgavenniveau terug te brengen, met welke resultaten en tot welke stappen dit in de tijd kan leiden?
- 5 Is de informatie in de rapportage van het extern bureau juist en betrouwbaar?

4 normenkader en aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer normen en criteria hanteren. Deze zijn opgenomen in tabel A aan het eind van dit plan van aanpak. Wanneer hiervoor aanleiding is, kunnen de normen gedurende het onderzoek nader verrijkt of aangevuld worden. Verder zal de rekenkamer naast het documentenonderzoek nog gesprekken voeren met betrokkenen. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- extern bureau: opstellers van het eindrapport
- verantwoordelijke functionarissen bij de beleidsafdeling onderwijs
- verantwoordelijke wethouder voor het beleidsveld onderwijs

5 organisatie en planning

organisatie

De review zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers:

- Yiman Fung
- Laurens Wijmenga

procedure en planning

De review van de rekenkamer zal uitmonden in een (concept) rapportage die eerst voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor aan de gemeente wordt aangeboden voordat het eindrapport openbaar wordt gemaakt. De voorbereidingen van de review worden momenteel aangevangen in afwachting van het definitieve rapport van het extern bureau. De rekenkamer zal de uitkomsten van de review aan de gemeenteraad aanbieden. Naar verwachting zal dit in oktober/november 2014 plaatsvinden.

tabel A: normen en criteria

onderzoeks- vraag	normen	criteria
1	De doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college, worden adequaat doorvertaald in de onderzoeksopzet van het extern bureau	
2	De onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet van het extern bureau sluiten goed aan bij de beantwoording van de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college	
3.a	Het blijkt uit de rapportage van het extern bureau of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland	• de beleidsambities voor het beleidsveld onderwijs van Lansingerland zijn benoemd • de benodigde uitgaven voor het realiseren van de beleidsambities voor het beleidsveld onderwijs zijn bekend • het begrote uitgavenniveau (inclusief geplande investeringen) voor het beleidsveld onderwijs is benoemd • de uitgaven voor onderwijs worden besteed aan de doelen waarvoor ze bedoeld zijn
3.b	Het blijkt uit de rapportage van het extern bureau of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed	
4.a	De rapportage van het extern bureau geeft voldoende informatie om inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan vergelijkbare gemeenten	
4.b	De rapportage van het extern bureau geeft voldoende informatie om inzicht te krijgen in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan de uitkomst van de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds	
4.c	De rapportage van het extern bureau geeft voldoende informatie om inzicht te krijgen in de set van instrumenten waarmee Lansingerland kan sturen om het uitgavenniveau terug te brengen	
5	De informatie in de rapportage van het extern bureau is juist	• de informatie is gebaseerd op controleerbare gegevens • de onderbouwing van de informatie is logisch en consistent • de informatie is gebaseerd op erkend betrouwbare gegevens
	De informatie in de rapportage van het extern bureau is betrouwbaar	