

Gemeente Lansingerland
Gemeenteraad
d.t.k.v. de Griffie
Postbus 1
2650 AA BERKEL EN RODENRIJS

datum
7 januari 2015

ons kenmerk
RL/ 15-01 /PH/YF/CS

pagina
1 van 21

betreft
review artikel 213a onderzoek naar onderwijsmiddelen

Geacht raadslid,

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Lansingerland 2014 is de review op het artikel 213a onderzoek naar de doelmatigheid van onderwijsmiddelen opgenomen. In deze brief rapporteert de rekenkamer over de uitkomsten van deze review.

1. inleiding

aanleiding

De Rekenkamer Lansingerland heeft de gemeenteraad door middel van een brief geïnformeerd over de onderzoeksprogrammering voor 2014.¹ Ter voorbereiding op de programmering 2014 is gesproken met alle raadsfracties en is een short list opgesteld. Deze short list is op 11 december 2013 besproken met vertegenwoordigers van de meeste fracties. In die bespreking is met hulp van stemkastjes een top elf van onderwerpen bepaald en zijn de argumenten voor en tegen gewisseld. Op basis van onze eigen criteria, de top elf van de raadsleden en de bedoelde argumenten, start de Rekenkamer Lansingerland voor 2014 als nieuw onderzoek een review op het artikel 213a onderzoek van het college naar de doelmatigheid van onderwijsmiddelen.²

plan van aanpak

De rekenkamer heeft op 22 juli 2014 de onderzoeksopzet voor de review op het artikel 213a onderzoek van het college naar de doelmatigheid van onderwijsmiddelen naar de gemeenteraad van Lansingerland gestuurd.³ De rekenkamer beoogt met het uitvoeren van een review:

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

¹ Onderzoeksplan 2014, brief van de Rekenkamer Lansingerland aan de gemeenteraad van Lansingerland, kenmerk RL/13.16/PH/RW/LA, 19 december 2013.

² College van B en W, brief 'onderzoeksplan 2014 op grond van artikel 213a van de gemeentewet', 12 november 2013.

³ Rekenkamer Lansingerland, aanpak review artikel 213a onderzoek naar 'doelmatigheid onderwijsmiddelen', 22 juli 2014.

- te beoordelen of de rapportage van het college adequate informatie geeft of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed.

Dit heeft geleid 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 is uitgewerkt in vijf onderzoeksvragen die achtereenvolgens worden beantwoord in deze brief:

datum

7 januari 2015

pagina

2 van 21

- 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?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt getoetst aan normen. Deze normen zijn als bijlage bij deze brief opgenomen.

leeswijzer

In paragraaf 2 staan de conclusies en aanbevelingen. In de paragrafen 3 t/m 6 worden de onderzoeksvragen van de review beantwoord. Ten slotte bevat paragraaf 7 de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer. In bijlage 1 zijn de onderzoeksvragen en de bijbehorende normen en criteria opgenomen.

2. conclusies en aanbevelingen

conclusies met betrekking tot het proces

1. Er zijn belangrijke verschillen tussen de onderzoeksopzet van het externe bureau BMC en de onderzoeksopzet, zoals beoogd door het college. Dit komt doordat de onderzoeksopzet is gewijzigd door het college. Deze wijziging is met name ingegeven door de slechte financiële positie waarin de gemeente verkeerde begin 2014. De focus van het BMC rapport lag daardoor op de toekomstige beïnvloedbaarheid van de lasten voor onderwijs. De gemeenteraad en de rekenkamer hadden over deze wijziging geïnformeerd moeten worden (zie § 3).
2. De rapportage van het externe bureau BMC en het aanvullend onderzoek van het college geven geen volledig inzicht in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan referentiegemeenten en de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds (zie § 3, § 5.1 en § 5.2).

datum

7 januari 2015

pagina

3 van 21

conclusies met betrekking tot de inhoud

3. Er kan niet op grond van het BMC rapport en het aanvullend onderzoek door het college worden vastgesteld of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland. In beide gevallen is geen nader onderzoek naar deze aspecten verricht (§ 4.1).
4. Er kan niet op grond van het BMC rapport en het aanvullend onderzoek door het college worden vastgesteld of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed. In beide gevallen is dit geen onderwerp van onderzoek geweest (§ 4.2).
5. Het college heeft de beleidsambities met betrekking tot onderwijshuisvesting naar beneden bijgesteld, zonder dat de raad in de gelegenheid is gesteld (vanuit zijn kaderstellende rol) hier een beslissing over te nemen (§ 4.1).
6. Op grond van het aanvullend onderzoek door het college kan niet worden vastgesteld dat de lasten voor onderwijs de komende jaren op het niveau van vergelijkbare gemeenten komen. De vergelijking tussen de lasten van Lansingerland en referentiegemeenten is niet op gelijke uitgangspunten gebaseerd. Zo is de daling van de rentelasten als gevolg van afschrijving op de boekwaarde van schoolgebouwen wel toegepast bij de berekening voor Lansingerland, maar niet voor de referentiegemeenten. Daarnaast zijn naar aanleiding van de verwachte uitname uit het Gemeentefonds de netto lasten voor onderwijs van Lansingerland verminderd. Dit is echter niet gebeurd bij referentiegemeenten. Tevens is de toelichting bij de grafiek waarin deze vergelijking wordt gemaakt niet volledig: een lagere rekenrente leidt weliswaar tot lagere lasten voor onderwijs, de totale lasten van de gemeente blijven echter gelijk (zie § 4.2).
7. De door het externe bureau BMC voorgestelde en door het college overgenomen bezuinigingsmogelijkheden 'afboeken van geactiveerd onderhoud' en 'afboeken van tijdelijke huisvesting' hebben een boekhoudkundig karakter en leiden niet tot een daling van de uitgaven of de lasten van onderwijs. Door het afboeken van deze activa worden de structurele lasten van de gemeente weliswaar verminderd, maar dit is geen bezuiniging. Er is slechts sprake van een verschuiving tussen incidentele en structurele lasten (zie § 5.3).
8. In de overeenkomsten die in 2011 zijn gesloten met schoolbesturen in verband met de doordecentralisatie is niet de bepaling opgenomen dat de bedragen die aan de schoolbesturen worden betaald meegroeien of dalen met het fictieve budget voor onderwijs dat de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds. Voor de periode tot en met 2019 wordt een vast bedrag per leerling betaald. In 2020 wordt

het bedrag aangepast aan het geraamde niveau van de algemene uitkering in de komende jaren met een opslag van € 30 per leerling. Dus vanaf 2020 wordt wel een relatie gelegd met de algemene uitkering (zie § 5.3).

aanbevelingen

Gezien bovenstaande conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Leg het ambitieniveau met betrekking tot de kwaliteit van onderwijshuisvesting expliciet vast door middel van een raadsbesluit.
2. Indien de raad inzicht wenst in het vraagstuk of het begrote uitgavenniveau voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van Lansingerland en of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed: laat een onderzoek uitvoeren naar de werkelijke kosten en kwaliteit van schoolgebouwen in Lansingerland en referentiegemeenten, de toepassing van zogeheten VNG-normen⁴ en oorzaken van eventuele verschillen.

datum

7 januari 2015

pagina

4 van 21

Daarnaast doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college:

3. Informeer de gemeenteraad en de rekenkamer tijdig over belangrijke wijzigingen in de onderzoeksopzet bij een artikel 213a onderzoek. Neem hiertoe expliciet in de verordening op dat zowel de gemeenteraad als de rekenkamer worden geïnformeerd bij tussentijdse wijzigingen.
4. Neem in overeenkomsten met schoolbesturen inzake decentralisatie van onderwijshuisvesting expliciet de bepaling op dat de bedragen die aan scholen worden betaald in verband met de doordecentralisatie van onderwijshuisvesting meegroeien of dalen met het fictieve budget voor onderwijs dat de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds.

In de volgende paragrafen worden de uitkomsten van de review aan de hand van de onderzoeksvragen uiteengezet.

3. beantwoording onderzoeksvragen 1 en 2

Onderzoeksvraag 1 luidt als volgt:

Worden de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college, adequaat door vertaald in de onderzoeksopzet van het externe bureau?

Onderzoeksvraag 2 luidt als volgt:

Sluiten de onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet van het externe bureau goed aan bij de beantwoording van de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college?

⁴ VNG-normen: normen volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Tabel 1 geeft de doelstellingen en reikwijdte van het onderzoek, zoals oorspronkelijk beoogd door het college en conform de onderzoeksopzet van BMC weer.⁵

tabel 1: doelstellingen en reikwijdte onderzoek

	onderzoeksplan college	onderzoeksopzet BMC
doelstellingen/ onderzoeksvragen	1. vaststellen of het begrote uitgavenniveau incl. 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.	1. specificeer de oorzaken en de achterliggende mechanismen dat de uitgaven aan onderwijs in Lansingerland hoger liggen dan in vergelijkbare gemeenten. 2. specificeer de oorzaken en de achterliggende mechanismen dat uitgaven aan onderwijs in Lansingerland hoger liggen dan de uitkomst van de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds. 3. geef aan over welke 'knoppen' de gemeente Lansingerland beschikt om 'aan te draaien' teneinde het uitgavenniveau terug te brengen en welk resultaten dat gaat opleveren, met welke eventuele randvoorwaarden en nevengevolgen. Geef ook aan tot welke stappen dit in de tijd kan leiden.
reikwijdte	de wijze waarop het gemeentelijke onderwijsbeleid inclusief het huisvestingsbeleid tot stand komt en periodiek wordt geëvalueerd. Hierbij zal specifiek ook aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de onderliggende beslisinformatie.	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.

We constateren belangrijke verschillen tussen de onderzoeksopzet van BMC en de onderzoeksopzet, zoals beoogd door het college. Deze verschillen betreffen zowel de doelstellingen als de reikwijdte van het onderzoek. De verschillen kunnen als volgt getypeerd worden:

- in de onderzoeksopzet van het college ligt de focus op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven aan onderwijsbeleid;
- de onderzoeksopzet van BMC heeft meer het karakter van een *benchmarkvergelijking* tussen de uitgaven aan onderwijs van Lansingerland, referentiegemeenten en de berekening van het cluster Educatie van het Gemeentefonds. Het onderzoek van BMC focust tevens meer op in de toekomst te realiseren besparingen in plaats van terug te kijken op keuzes die in het verleden zijn gemaakt.

We zijn daarom van oordeel dat de doelstellingen en onderzoeksvragen van het onderzoek, zoals beoogd door het college, niet adequaat zijn door vertaald in de onderzoeksopzet van het externe bureau. Derhalve worden ze ook niet beantwoord.

⁵ Onderzoek onderwijsbestedingen, offerte aan college van B en W gemeente Lansingerland (BMC, 20 december 2013)

datum
7 januari 2015

pagina
6 van 21

De gemeente heeft toegelicht waarom de onderzoeksopzet tussentijds is gewijzigd: ⁶

- gezien de financiële situatie waarin Lansingerland zich bevindt, was het wenselijk dat uit het onderzoek zou blijken waar de gemeente een verlaging kan realiseren in het lastenniveau (qua beleidsvrijheid en middelen);
- de keuzes voor investeringen die Lansingerland in het verleden heeft gemaakt zijn niet meer terug te draaien. Investerings uit het verleden geven daarmee geen informatie over de besparingsmogelijkheden in de toekomst. Dit laatste vormde het accent in het onderzoek gezien de financiële positie van de gemeente en het op te stellen financieel herstelplan;
- voor de gemeente was het bovendien interessant om te weten of de verdelingssystematiek van het Gemeentefonds onvoordelig uitvalt voor een groeigemeente als Lansingerland. Deze informatie had vervolgens kunnen worden gebruikt bij een aanvraag voor artikel 12 status (hierbij moet namelijk worden aangetoond dat de financiële problemen van de gemeente buiten de schuld van de gemeente zijn ontstaan). Een artikel 12 aanvraag is niet aan de orde op dit moment omdat Lansingerland niet aan de eisen voldoet om een aanvraag in te dienen.

Er is pragmatisch onderzoek gedaan naar wat een politiek belangrijk vraagstuk is in Lansingerland, namelijk hoe de lasten van onderwijs verder kunnen worden teruggebracht. Dat was belangrijk in het kader van de Kadernota 2014.

We nemen deze redenen voor het wijzigen van de onderzoeksopzet ter kennisgeving aan en merken op dat het college op grond van de verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Lansingerland (2011) de bevoegdheid heeft om de onderzoeksopzet tussentijds te wijzigen.

Wij zijn van oordeel dat de gemeenteraad en de rekenkamer hierover wel geïnformeerd dienen te worden. In de memorie van toelichting op de verordening staat namelijk: *'Het onderzoeksplan moet een volledig beeld geven van de voorgenomen onderzoeken, zij het uiteraard nog globaal', 'het object van een onderzoek wordt dusdanig omschreven dat duidelijk aangegeven is wat de afbakening van het onderzoek is' en 'reikwijdte van onderzoeken moet van te voren duidelijk worden aangegeven'*. In artikel 213a lid 3 Gemeentewet staat verder: *'het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen...'*.

We constateren echter dat de gemeenteraad en de rekenkamer niet geïnformeerd zijn over de tussentijdse wijziging van de onderzoeksopzet. In een ambtelijke reactie op deze bevinding geeft een medewerker van de gemeente aan: *"de raad heeft conform de verordening het onderzoeksplan ontvangen. Daarna is geen formele informatiestroom meer naar de raad geweest over de opzet en reikwijdte van het onderzoek. Wel is in de kadernota 2014 al vooruitgelopen op de uitkomsten van het onderzoek door aan te geven dat de bezuinigingsmogelijkheden binnen het onderwijsbeleidsterrein beperkt zijn"*.

4. beantwoording onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3 luidt als volgt:

Worden de doelstellingen van het onderzoek, zoals beoogd door het college, bereikt in de rapportage van het externe bureau?

⁶ Ambtelijk interview 22 september 2014.

De beantwoording hiervan gebeurt aan de hand van twee deelvragen in de volgende sub-paragrafen 4.1 en 4.2.

4.1 beantwoording deelvraag 1 van onderzoeksvraag 3

Blijkt uit de rapportage of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland?

Bij de beantwoording van deze deelvraag hebben we getoetst of:

- de beleidsambities voor het beleidsveld onderwijs van Lansingerland zijn benoemd;
- de benodigde uitgaven voor het realiseren van de beleidsambities voor het beleidsveld onderwijs bekend zijn;
- het begrote uitgavenniveau (inclusief geplande investeringen) voor het beleidsveld onderwijs benoemd is.

datum

7 januari 2015

pagina

7 van 21

In paragraaf 3 is reeds geconstateerd dat de oorspronkelijke doelstellingen en onderzoeksvragen van het onderzoek niet zijn doorvertaald in de onderzoeksopzet van BMC. Deze kunnen dus ook niet worden bereikt in de rapportage van het extern bureau.

Het college heeft de gemeenteraad een brief gestuurd waarin het de raad informeert over de uitkomsten van het doelmatigheidsonderzoek 'Onderwijs' aangevuld met de bevindingen van het intern onderzoek door de concernstaf van de gemeente.⁷ In deze brief merkt het college het volgende op:

"Doelstelling van het college voor de start van het onderzoek was om vast te stellen of de baten en lasten in de begroting aansluiten bij het door de gemeente(raad) gevoerde beleid voor onderwijs. Dit beleid is o.a. vastgelegd in de verordening huisvestingsvoorzieningen onderwijs, het 'Integraal huisvestingsplan primair onderwijs' zoals vastgesteld door de Raad op 28 maart 2013, de overeenkomsten voor doordecentralisatie en de verordening leerlingenvervoer. Het beleid van de gemeente is de afgelopen jaren, als gevolg van de noodzaak tot bezuinigen, impliciet bijgesteld naar 'sober en doelmatig' waarbij invulling wordt gegeven aan de wettelijke taken op het gebied van onderwijs. Op basis van het onderzoek concludeert het college dat de huidige activiteiten en de financiële consequenties hiervan in de begroting 2015 aansluiten bij dit beleidsuitgangspunt, waarbij de kapitaallasten van in het verleden gedane investeringen op dit moment een gegeven zijn".⁸

sober en doelmatig

Het niveau sober en doelmatig komt overeen met de normbedragen die door de VNG worden gehanteerd voor de kosten van voorzieningen voor onderwijshuisvesting. Deze normbedragen zijn als bijlage opgenomen bij de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs en jaarlijks herijkt. De normbedragen zijn volgens de VNG voldoende voor een sober, maar doelmatig gebouw, dat voldoet aan de eisen in (onder meer) het Bouwbesluit.

bron: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/normbedragen>.

⁷ Doelmatigheidsonderzoek Onderwijs, brief van het college van B&W aan de gemeenteraad van Lansingerland, kenmerk U14.14182 (21 oktober 2014).

⁸ Doelmatigheidsonderzoek Onderwijs, brief van het college van B&W aan de gemeenteraad van Lansingerland, kenmerk U14.14182 (21 oktober 2014), p.6.

Het is niet duidelijk op grond waarvan het college concludeert dat de huidige activiteiten en de financiële consequenties hiervan in de begroting aansluiten bij het beleidsuitgangspunt 'voldoen aan de wettelijke zorgplicht voor huisvesting onderwijs op een sobere en doelmatige wijze'.

In de beleidsdocumenten van de gemeente is namelijk niet duidelijk vastgelegd wat het huidige beleidsuitgangspunt is ten aanzien van onderwijs: in de kadernota visie Primair Onderwijs (2008), het Masterplan huisvesting Primair Onderwijs en BSO (2008) en het Masterplan huisvesting Voortgezet Onderwijs (2008) wordt het ambitieniveau ten aanzien van huisvesting (de grootste kostenpost binnen het beleidsveld onderwijs) als hoger dan slechts het realiseren van wettelijk omschreven 'sobere en doelmatige' voorzieningen aangeduid. Deze masterplannen zijn overigens nooit vastgesteld door de gemeenteraad, maar in de programmabegroting 2011-2014⁹ van Lansingerland wordt wel naar deze masterplannen verwezen als zijnde 'kaderstellende beleidsnota's'. Via de planning en control cyclus zijn de ambities voor onderwijshuisvesting kennelijk in de loop der tijd impliciet naar beneden bijgesteld. In een bijlage bij de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Lansingerland 2010¹⁰ is echter bepaald dat bij toekenning van voorzieningen voor onderwijshuisvesting normen voor ruimtebehoefte en normbedragen worden gehanteerd die gelijk blijken te zijn aan de VNG-normen. Deze VNG-normen komen overeen met het niveau 'sober en doelmatig'. Overigens staat in de verordening niet expliciet dat de normen van VNG worden gehanteerd. Daarnaast heeft de gemeente bij het ambtelijk wederhoor aangegeven dat het ambitieniveau 'sober en doelmatig' is vastgelegd in een bijlage bij een raadsbesluit.¹¹ De rekenkamer merkt hierbij op dat dit een bijlage is bij een raadsvoorstel over een beslissing tot doordecentralisatie en geen expliciet besluit van de raad over de ambities met betrekking tot onderwijshuisvesting.

In het Integraal huisvestingsplan primair onderwijs Lansingerland (2012) staat verder "vanuit de gemeentelijke zorgplicht zijn sober en doelmatig de uitgangspunten voor adequate onderwijshuisvesting", maar ook: "bij het realiseren van elk nieuw permanent schoolgebouw bekijken we de mogelijkheden voor het toevoegen van meer kwaliteit aan het schoolgebouw binnen bovengenoemde financiële mogelijkheden".¹² Voor het voortgezet onderwijs is na het masterplan huisvesting Voortgezet Onderwijs (2008) geen nieuw beleidsdocument opgesteld.

Het college merkt in de brief aan de raad ook op dat het ambitieniveau impliciet naar beneden is bijgesteld. Klaarblijkelijk heeft het college de beleidsambities naar beneden bijgesteld, zonder dat de raad in de gelegenheid is gesteld (vanuit zijn kaderstellende rol) hier een beslissing over te nemen.

In het onderzoek wordt ook niet berekend welke uitgaven benodigd zijn voor het realiseren van de beleidsambities en of de begrote uitgaven (inclusief geplande investeringen) voor het beleidsveld onderwijs passen bij die beleidsambities. Dit geldt zowel voor de uitgaven die zijn ontstaan door recente investeringsbeslissingen (waarbij volgens het college het niveau sober en doelmatig van toepassing is) als de beslissingen die in het verleden golden (toen de beleidsambities ten aanzien van huisvesting kennelijk hoger lagen dan het niveau sober en doelmatig). Hiertoe had een onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de

⁹ Programmabegroting 2011-2014 gemeente Lansingerland, p. 35

¹⁰ BR1000041 / Voorstelnr. 2010/109, inwerkingtreding 1 januari 2011.

¹¹ Raadsbesluit over de doordecentralisatie, 8 september 2011, T11.05536.

¹² Integraal huisvestingsplan primair onderwijs Lansingerland, 2012, p. 10.

datum

7 januari 2015

pagina

8 van 21

uitvoering van de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Lansingerland, waaronder de toepassing van de VNG-normen bij de toekenning van voorzieningen voor onderwijshuisvesting.

We zijn daarom van oordeel dat uit de rapportage van BMC en het aanvullend onderzoek van het college, niet blijkt of het begrote uitgavenniveau, inclusief de geplande investeringen, voor het beleidsveld onderwijs aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland.

4.2 beantwoording deelvraag 2 van onderzoeksvraag 3

Blijkt uit de rapportage of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed?

datum

7 januari 2015

pagina

9 van 21

Zie hiervoor de beantwoording bij paragraaf 4.1. Bij de beantwoording van deze deelvraag hebben we getoetst of er is onderzocht of de uitgaven voor onderwijs worden besteed aan de doelen waarvoor ze bedoeld zijn.

Ten aanzien van deze tweede doelstelling van het onderzoek merkt het college in de brief aan de raad op:

“Voor de volledigheid merken wij overigens op dat geen onderzoek is uitgevoerd naar de doelmatigheid (hoogte) van de investeringen in scholen. Of de hoogte van de investeringsbedragen (bouwkosten) in het verleden in lijn lag met de VNG- normen is geen onderwerp van onderzoek geweest. De lasten van een dergelijk onderzoek wegen niet op tegen de aanvullende stuurinformatie die dit onderzoek zou kunnen opleveren (de uitgaven zijn immers inmiddels al gedaan). Daarnaast blijkt uit de ontwikkeling van de lasten de komende jaren dat deze op het niveau van vergelijkbare gemeenten komen. Daarmee is er ook geen indicatie dat de investeringen qua bedragen in het verleden boven een ‘sober en doelmatig’ niveau hebben gelegen. In de huidige werkwijze dient elke investeringsbeslissing in onderwijshuisvesting te worden getoetst aan de verordening en gelden de wettelijke en gemeentelijke aanbestedingsregels. Beide elementen waarborgen in opzet een doelmatige besteding van de middelen”.¹³

We constateren dat het college niet heeft onderzocht of de uitgaven voor onderwijs worden besteed aan de doelen waarvoor ze bedoeld zijn. Tevens plaatsen wij kanttekeningen bij de opmerking van het college dat er geen indicatie is dat de uitgaven boven het niveau ‘sober en doelmatig’¹⁴ lagen. Hiervoor geeft het college twee argumenten: de lasten van onderwijs dalen naar het niveau van referentiegemeenten en de gemeentelijke regelgeving borgt in opzet dat de middelen doelmatig worden besteed. Op beide argumenten gaan we nader in.

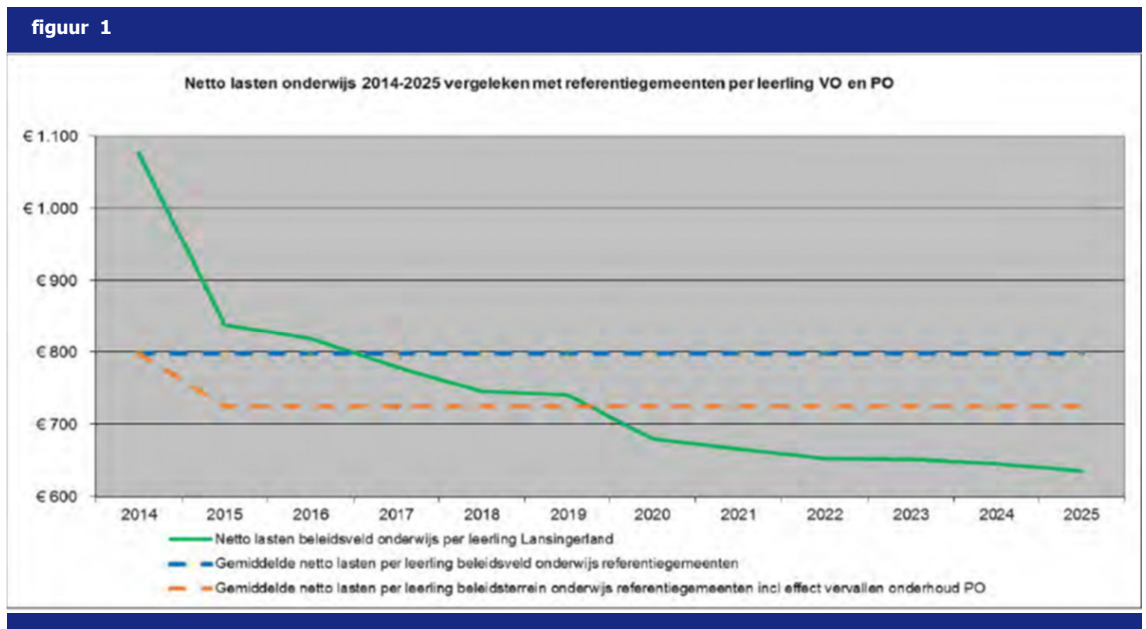
Volgens het college zullen de lasten voor onderwijs van Lansingerland de komende jaren op het niveau van vergelijkbare gemeenten komen. Dit wordt o.a. geïllustreerd met de figuur op pagina 2 van de brief van het college aan de raad waarin de netto lasten voor onderwijs in de periode 2014-2025 worden vergeleken met referentiegemeenten (zie figuur 1).

¹³ Doelmatigheidsonderzoek Onderwijs, brief van het college van B&W aan de gemeenteraad van Lansingerland, kenmerk U14.14182 (21 oktober 2014), p.9.

¹⁴ We merken op dat het college hiermee niet ingaat op de doelmatigheid, maar op de doeltreffendheid van de uitgaven.

datum
 7 januari 2015

pagina
 10 van 21



bron: figuur uit collegebrief 'doelmatigheidsonderzoek Onderwijs', kenmerk U14.14182, p.2.

Wij plaatsen de volgende kanttekeningen bij figuur 1:¹⁵

- Afschrijving op de boekwaarde van schoolgebouwen leidt tot een lagere toerekening van rentelasten aan de post onderwijs op de begroting van Lansingerland. Deze daling van de kapitaallasten is wel toegepast bij Lansingerland, maar niet bij de referentiegemeenten. Ook bij referentiegemeenten zal door afschrijving de boekwaarde van scholen echter dalen en daarmee de aan onderwijs toe te rekenen rentelasten.¹⁶ Daar komt bovendien bij dat, zoals in de brief van het college reeds is opgemerkt, wel rekening moet worden gehouden met extra lasten in de toekomst in verband met renovatie en/of vervanging van de scholen.
- Bij Lansingerland zijn de lasten verlaagd als gevolg van een lagere rekenrente (in verband met een lagere feitelijke rente). Bij referentiegemeenten is deze lagere rekenrente niet toegepast. Het is goed mogelijk dat ook de referentiegemeenten hun rekenrente aanpassen, aangezien deze rente wordt bepaald door de marktrente. Bovendien leidt een lagere rekenrente tot een daling van het renteresultaat elders op de begroting, waardoor voor de totale begroting van Lansingerland het effect nihil is.
- In verband met de uitname uit het Gemeentefonds als gevolg van de motie Haersma Buma¹⁷ is in de grafiek een bedrag in mindering gebracht op de netto lasten voor onderwijs van Lansingerland en niet bij referentiegemeenten. Deze

¹⁵ Overigens was in een eerdere versie van deze figuur bij Lansingerland wel rekening gehouden met de daling van de lasten als gevolg van de overheveling van het onderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs naar schoolbesturen, maar bij referentiegemeenten niet. Na opmerkingen van de rekenkamer is de grafiek op dit punt aangepast.

¹⁶ De omvang van deze daling is afhankelijk van de methode van afschrijven en, de wijze van toerekening van rentelasten en de omvang van de voorraad schoolgebouwen op de balans van de betreffende gemeente.

¹⁷ Tweede kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000, nr. 12.

correctie van de lasten voor onderwijshuisvesting naar aanleiding van de uitname uit het Gemeentefonds heeft betrekking op doorbetalingen in het kader van de doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs die gekoppeld zijn aan de hoogte van de algemene uitkering. Het is echter mogelijk dat deze uitname uit het Gemeentefonds ook bij referentiegemeenten leidt tot een bezuiniging op onderwijs.¹⁸

We merken op dat het gezien deze kanttekeningen onzeker is of de lasten voor onderwijs van Lansingerland daadwerkelijk op het niveau van vergelijkbare gemeenten komen. Tevens achten we de toelichting bij de grafiek niet volledig: uit de toelichting blijkt namelijk niet hoe de geschetste daling van de lasten voor onderwijs zich verhoudt tot de ontwikkeling van de totale lasten van Lansingerland. Een daling van lasten bij onderwijs (door afschrijving en verlaging van de rekenrente) kan namelijk leiden tot een stijging van lasten elders op de begroting.

datum

7 januari 2015

pagina

11 van 21

Uit het onderzoek van BMC en het aanvullend onderzoek, blijkt verder dat de huidige lasten van onderwijs van de gemeente Lansingerland significant hoger liggen dan de door BMC geselecteerde referentiegemeenten en de snel groeiende gemeenten die oor het college zijn geselecteerd. De huidige lasten bestaan grotendeels uit lasten voor onderwijshuisvesting.¹⁹

Tabel 2 toont ter illustratie de uitgaven en inkomsten met betrekking tot het onderwijs in Lansingerland volgens de meerjarenbegroting 2015-2018:

tabel 2: uitgaven en inkomsten onderwijs in Lansingerland (in €)

	2015	2016	2017	2018
uitgaven	9.742.194	9.776.140	9.570.507	9.385.202
inkomsten (inclusief fictief budget onderwijs uit Gemeentefonds)	-5.958.303	-6.152.455	-6.070.197	-5.950.134
uitgaven minus inkomsten	3.783.891	3.623.685	3.500.310	3.435.068

bron: excel bestanden aangeleverd door Lansingerland

Het college merkt tevens op dat gemeentelijke regelgeving in opzet borgt dat de middelen doelmatig worden besteed. Er is niet specifiek onderzocht of gemeentelijke regelgeving juist is uitgevoerd. Wel wordt bij de jaarlijkse interne controle en de accountantscontrole aandacht besteed aan de rechtmatigheid en daarmee de naleving van gemeentelijke regelgeving.

Uit de brief van het college (p.6) blijkt verder dat het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van onderwijshuisvesting “*impliciet verlaagd is naar het niveau sober en doelmatig*”. In het verleden lag het ambitieniveau dus kennelijk hoger dan ‘sober en doelmatig’. Dit blijkt ook uit het masterplan huisvesting VO Lansingerland: “Zowel voor het Primair Onderwijs als ook voor het Voortgezet Onderwijs geldt dat de ambitie verder

¹⁸ De reden voor de motie Haersma Buma was dat gemeenten minder uitgaven aan onderwijs dan de berekening van het cluster Educatie van het Gemeentefonds. De motie heeft geleid tot een generieke korting op de algemene uitkering (dus geen taakmutatie). De korting hoeft dus niet te leiden tot een bezuiniging op onderwijs.

¹⁹ De huisvestingslasten bedragen in 2014 69% van de totale lasten van onderwijs. Zie de tabel van bijlage 3 van het doelmatigheidsonderzoek Onderwijs, brief van het college van B&W aan de gemeenteraad van Lansingerland, kenmerk U14.14182 (21 oktober 2014), p.13.

reikt dan alleen het voldoen aan de wettelijke plicht om het onderwijs sober en doelmatig te huisvesten. De ambitie is om goede schoollocaties te realiseren met oog voor de inrichting van de omgeving en waar mogelijk ook in een inhoudelijke relatie tussen de school en activiteiten in de directe omgeving. Vooral vanuit het VMBO zijn daarvoor aanleidingen richting zorginstellingen, detailhandel en industriegebieden: van school naar werk”.²⁰

Wij zijn het dus niet eens met de constatering van het college dat er geen indicatie is dat de investeringen qua bedragen in het verleden boven een ‘sober en doelmatig’ niveau hebben gelegen. In het beleid was namelijk vastgelegd dat ten aanzien van huisvesting (de grootste kostenpost) de ambities hoger lagen dan ‘sober en doelmatig’. De huidige uitgaven aan onderwijs van Lansingerland liggen ook significant hoger dan referentiegemeenten. Dit zijn indicaties die er op duiden dat de investeringen mogelijk boven een ‘sober en doelmatig’ niveau hebben gelegen.

datum

7 januari 2015

pagina

12 van 21

5. beantwoording onderzoeksvraag 4

Onderzoeksvraag 4 luidt als volgt:

Worden de onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet van het extern bureau adequaat beantwoord in de rapportage?

De beantwoording hiervan gebeurt aan de hand van drie deelvragen in de volgende sub-paragrafen 5.1 t/m 5.3.

5.1 beantwoording deelvraag 1 van onderzoeksvraag 4

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?

In het onderzoek van BMC zijn cijfermatige vergelijkingen opgenomen tussen de baten en lasten van onderwijs van de gemeente Lansingerland en de referentiegemeenten. Ook zijn cijfermatige vergelijkingen gemaakt met de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering van het Gemeentefonds. In het rapport van BMC wordt echter niet ingegaan op de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan vergelijkbare gemeenten.

In de brief van het college aan de raad worden wel enkele mogelijke oorzaken benoemd waarom de kosten van onderwijshuisvesting in Lansingerland hoger zouden liggen: “Uit het onderzoek komen de unieke groei van het aantal leerlingen en de op het beleidsveld onderwijs drukkende grondkosten als een verklarende factor naar boven”.²¹ We merken op dat de genoemde oorzaken niet of onvoldoende worden gestaafd met gegevens. Zo zijn de lasten voor onderwijshuisvesting van Lansingerland ook hoger dan gemeenten met een sterk groeiend leerlingenaantal (zie figuur op pagina 2 van de collegebrief). Het college geeft geen onderbouwing voor de bewering dat Lansingerland over meer grond bestemd voor scholen beschikt dan de referentiegemeenten.

²⁰ Masterplan huisvesting VO Lansingerland (2008), p.10

²¹ Doelmatigheidsonderzoek Onderwijs, brief van het college van B&W aan de gemeenteraad van Lansingerland, kenmerk U14.14182 (21 oktober 2014), p.7.

In een ambtelijk interview werd aangegeven dat naast de snelle groei van het aantal leerlingen en de grondkosten geen andere oorzaken zijn achterhaald.²² De snelle groei is volgens de gemeente niet de enige verklaring is, maar wel de 'belangrijk(st)e' oorzaak, met name omdat het tempo van de groei hoog is geweest in vergelijking met andere gemeenten.

We constateren dat de rapportage van het externe bureau geen inzicht geeft in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan vergelijkbare gemeenten. In de brief van het college worden wel mogelijke oorzaken benoemd van de hogere lasten aan onderwijs van Lansingerland. Zowel de rapportage van BMC als de brief van het college bieden echter geen volledig inzicht in de achterliggende oorzaken van de hogere lasten voor onderwijs ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

datum

7 januari 2015

pagina

13 van 21

5.2 beantwoording deelvraag 2 van onderzoeksvraag 4

Geeft de rapportage van het externe 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?

Het rapport van BMC bevat voornamelijk cijfermatige vergelijkingen tussen de baten en lasten van onderwijs van de gemeente Lansingerland en de uitkomst van de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds. In het rapport van BMC wordt niet ingegaan op de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering van het Gemeentefonds.

In de brief aan de raad merkt het college op dat diverse onderzoeken van rekenkamers bij andere gemeenten aantonen dat het (fictieve) budget niet toereikend is. Volgens het college is het fictieve budget zeker niet toereikend bij gemeenten die te maken hebben met groei-investeringen op het gebied van voortgezet onderwijs.²³ Het college verwijst hier naar de volgende onderzoeken van de rekenkamers:

- Onderzoek Onderwijshuisvesting Haarlem (2014).
- Evaluatie Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting (2014).
- Koepelnotitie onderzoeken Onderwijshuisvesting, Rekenkamer West-Brabant (2012).

We constateren dat op basis van deze onderzoeken niet kan worden geconcludeerd dat het fictieve budget niet toereikend is, met name bij groeigemeenten. Uit de onderzoeken blijkt slechts dat in een aantal (groei) gemeenten meer wordt uitgegeven aan onderwijs dan het fictieve budget. In het onderzoek Onderwijshuisvesting Haarlem (2014) wordt tevens geconcludeerd dat de normbedragen van de VNG (niet het fictieve budget) vaak niet toereikend zijn voor de bouw van een schoolgebouw in Haarlem. Het gaat hierbij om specifieke delen van Haarlem, waar door de ondergrond of vormgevingseisen aan gebouwen de kosten hoger zijn dan de norm. De gemeente Haarlem geeft echter minder uit aan onderwijs, dan het fictieve budget.

²² Ambtelijk interview 22 september 2014.

²³ Doelmatigheidsonderzoek Onderwijs, brief van het college van B&W aan de gemeenteraad van Lansingerland (21 oktober 2014), p.5 + 6.

We constateren dat de rapportage van het externe bureau en het aanvullend onderzoek door het college onvoldoende inzicht geven in de achterliggende oorzaken en mechanismen waardoor Lansingerland hogere uitgaven aan onderwijs heeft dan de berekening van het cluster Educatie binnen de uitkering uit het Gemeentefonds.

5.3 beantwoording deelvraag 3 van onderzoeksvraag 4

Geeft de rapportage van het externe 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?

datum

7 januari 2015

pagina

14 van 21

De rapportage benoemt een aantal instrumenten waarmee de lasten van onderwijs kunnen worden teruggebracht. De verwachte resultaten van deze bezuinigingen zijn opgenomen in paragraaf 1.2 van het rapport van BMC. We hebben niet onderzocht in hoeverre alle door BMC voorgestelde bezuinigingen daadwerkelijk haalbaar zijn, aangezien dit buiten de scope van ons onderzoek valt. Wel plaatsen we enige kanttekeningen bij enkele bezuinigingsvoorstellen van BMC en de reactie van het college op deze voorstellen.

bezuinigingen geactiveerd onderhoud en afboeken tijdelijke huisvesting

BMC adviseert om de geactiveerde uitgaven voor groot onderhoud en tijdelijke huisvesting af te boeken. Het college zal de uitgaven voor groot onderhoud afboeken. De afschrijving op tijdelijke huisvesting wordt echter gecontinueerd.²⁴ We merken op dat de bezuinigingsvoorstellen 'afboeken van geactiveerd onderhoud' en 'afboeken van tijdelijke huisvesting' een boekhoudkundig karakter hebben en niet leiden tot een daling van het uitgavenniveau, of de lasten aan onderwijs. Door het afboeken van deze activa worden de structurele lasten van de gemeente weliswaar verminderd, maar dit is geen bezuiniging. Er is slechts sprake van een verschuiving tussen incidentele en structurele lasten. Het verminderen van de structurele lasten levert wel een bijdrage aan het structureel sluitend zijn van de begroting.

instellen bekostigingsplafond

BMC adviseert gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid om een bekostigingsplafond in te stellen. Volgens het college is het echter niet mogelijk om op deze manier de uitgaven te beperken.

Aanvragen worden volgens het college namelijk getoetst conform de verordening en indien er wettelijke grondslag is voor bekostiging door de gemeente vergoed. We merken echter op dat blijkens informatie op de website van VNG wel degelijk mogelijk is om de kosten van onderwijshuisvesting te beheersen door het instellen van een bekostigingsplafond.²⁵ Het instellen van een bekostigingsplafond biedt het college namelijk de mogelijkheid om een aanvraag voor een huisvestingsvoorziening af te wijzen.

overeenkomsten met CVO en BOOR²⁶

²⁴ Bij het ambtelijk wederhoor van 5 december 2014 geeft de gemeente het volgende aan met betrekking tot de tijdelijke huisvesting: in 2014 en 2015 wordt nog een deel afgeschreven en daarna is de tijdelijke huisvesting weg. Deze lasten leiden in 2014 t/m 2015 tot hogere lasten dan oorspronkelijk geraamd en vanaf 2016 tot structureel lagere lasten.

²⁵ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/bekostigingsplafond>

²⁶ CVO: vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs. BOOR: stichting Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam.

Het college merkt op dat de contracten die in 2011 zijn gesloten met CVO en BOOR onvoldoende 'dwingend' zijn geformuleerd ten aanzien van de verplichting om nieuwbouw te realiseren. In aanvulling op deze conclusie merken we op dat in deze overeenkomsten niet is bepaald dat de bedragen die aan scholen worden betaald in verband met de doordecentralisatie van onderwijshuisvesting meegroeien of dalen met het fictieve budget voor onderwijs dat de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds. In de overeenkomsten met de schoolbesturen CVO en BOOR in 2006 was bepaald dat de schoolbesturen het bedrag ontvangen dat de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds in verband met onderwijshuisvesting.²⁷ Ten aanzien van de contracten die in 2011 zijn afgesloten wordt een vast bedrag van € 1000 per leerling betaald voor de periode tot en met 2019. In 2020 wordt het bedrag aangepast aan het geraamde niveau van de algemene uitkering in de komende jaren met een opslag van € 30 per leerling. Dus vanaf 2020 wordt wel een relatie gelegd met de algemene uitkering, maar daarvoor niet. Door de overeenkomsten met schoolbesturen op deze beide punten te verbeteren wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven aan onderwijshuisvesting beter geborgd.

datum

7 januari 2015

pagina

15 van 21

6. beantwoording onderzoeksvraag 5

Onderzoeksvraag 5 luidt als volgt:

Is de informatie in de rapportage van het externe bureau juist en betrouwbaar?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we getoetst of:

- de informatie is gebaseerd op controleerbare gegevens;
- de onderbouwing van de informatie is logisch en consistent;
- de informatie is gebaseerd op erkend betrouwbare gegevens.

We constateren dat de informatie in de rapportage van BMC grotendeels is gebaseerd op door de gemeente Lansingerland en referentiegemeenten aangeleverde informatie, zoals bijvoorbeeld de cijfers uit de begroting 2013 die zijn opgenomen in de begrotingsscan van Lansingerland²⁸ en de bedragen die vergelijkbare gemeenten uitgeven aan de hoofdfunctie Onderwijs en de functies daarbinnen volgens hun opgave aan het CBS²⁹ (zoals opgenomen in het rekenmodel van het ministerie van BZK³⁰). De gegevens van het CBS zijn controlebaar en worden beschouwd als erkend betrouwbaar. We hebben niet geconstateerd dat de door de gemeente aangeleverde informatie onjuist of onbetrouwbaar is.

Voor de berekening van het fictieve budget voor onderwijs is het rekenmodel van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds gebruikt. Dit rekenmodel staat op de website van het ministerie van BZK.³¹ De leerlingaantallen zijn gebaseerd op controleerbare en erkend betrouwbare gegevens, namelijk de databank van OCW/Duo.³² De gehanteerde beleidsdocumenten zijn opgenomen in de bijlage van de rapportage van BMC.

²⁷ De overeenkomst tot doordecentralisatie van huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van het voortgezet onderwijs van Melanchton te Bergschenhoek (2006) en de overeenkomst tot doordecentralisatie van huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van het voortgezet onderwijs van de Wolfert van Borselen Scholengroep te Bergschenhoek (2006).

²⁸ Ministerie van BZK en provincie Zuid-Holland, 'begrotingsscan Lansingerland 2013', oktober 2013.

²⁹ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

³⁰ BZK: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/05/30/meicirculaire-gemeentefonds-2014.html>

³² OCW: ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Duo: Dienst uitvoering onderwijs.

We hebben tevens geconstateerd dat de rapportage van BMC op een aantal plekken informatie bevatte die onjuist, onlogisch of inconsistent was.³³ Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de rekenkamer³⁴ op het BMC rapport, heeft het college alsnog besloten om een aangepaste versie van het rapport naar de gemeenteraad te sturen. Dit heeft plaatsgevonden op 3 december 2014.

Ondanks de aanpassingen in de laatste versie van het BMC rapport constateren wij nog enkele inconsistente cijfers:

- De kapitaallasten met betrekking tot het voortgezet onderwijs (zie tabel op p. 28 van het BMC rapport) sluiten niet aan met de gegevens in de tabel zoals opgenomen in bijlage 3 van de collegebrief (p. 13). Navraag bij de gemeente leert dat het verschil komt door verlaging van de rekenrente.
- Ten aanzien van het aantal leslokalen worden respectievelijk een totaal aantal van 321 en 27 lege lokalen genoemd in de brief van het college (p. 5). In het BMC rapport staat echter een totaal van 334 lokalen en een leegstand van 40 lokalen vermeld (p.19). De gemeente verklaart dit verschil doordat er per 1 oktober 2013 feitelijk al 13 lokalen minder beschikbaar waren dan aangegeven in het BMC rapport.

datum

7 januari 2015

pagina

16 van 21

7. reactie college en nawoord rekenkamer

7.1 reactie college

Op 18 november 2014 ontvingen wij de concept brief van de Rekenkamer inzake de review op het artikel 213a onderzoek naar onderwijsmiddelen. In deze brief verzoekt u zowel de ambtelijke als bestuurlijke reactie uiterlijk 10 december aan de Rekenkamer te doen toekomen. In deze brief is de bestuurlijke reactie van het college op de brief van de Rekenkamer opgenomen. De ambtelijke reactie heeft u op 5 december ontvangen. De conclusies van uw review vatten wij samen als:

1. In tegenstelling tot het plan van aanpak biedt het onderzoek geen basis om conclusies omtrent de doelmatigheid te trekken (conclusie 1 t/m 4)
2. De Raad is niet in de gelegenheid gesteld haar kaderstellende rol uit te voeren ten aanzien van beleidsbeslissingen onderwijs (conclusie 5)
3. Het onderzoek biedt geen basis om vast te stellen waarom de lasten onderwijs in Lansingerland hoger liggen dan de referentiegemeenten (conclusie 6 en 7)
4. In de overeenkomsten doordecentralisatie uit 2011 ontbreekt een 'koppeling' naar het fictieve budget voor huisvesting in de algemene uitkering (conclusie 8)

Hierna geven wij per hoofdconclusie onze reactie. Daarna geven wij een reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer.

onderzoek biedt geen basis om conclusies omtrent doelmatigheid te trekken

De Rekenkamer concludeert dat het college op basis van het uitgevoerde onderzoek geen conclusies kan trekken omtrent de doelmatigheid van de uitgaven voor onderwijs. Had het college daarover conclusies willen trekken, dan had ook onderzoek moeten plaatsvinden naar de investeringsuitgaven die in het verleden zijn gedaan.

³³ Versie BMC rapport 'onderzoek onderwijsbestedingen' zoals naar de gemeenteraad gestuurd op 21 oktober 2014.

³⁴ Vragenlijst van rekenkamer inzake het BMC rapport 'onderzoek onderwijsbestedingen', 14 oktober 2014.

In onze brief van oktober 2014 hebben wij aangegeven welke afwegingen er zijn gemaakt met betrekking tot een dergelijk onderzoek. De investeringen uit het verleden leggen via de kapitaallasten een belangrijk beslag op de begroting voor de komende jaren, maar de beïnvloedbaarheid van deze lasten is zeer beperkt. Gegeven de situatie waarin de gemeente Lansingerland zich begin 2014 bevond is het oorspronkelijke doelmatigheidsonderzoek vooral aangegrepen om in beeld te brengen hoe exact de opbouw van de onderwijsbegroting is en op welke onderdelen van de begroting de gemeente de lasten nog wel (verder) kan terugbrengen. Het uitgevoerde onderzoek geeft wat het college betreft voldoende inzicht in de mogelijkheden om de lasten (verder) terug te brengen. Een deel van de in beeld gebrachte mogelijkheden is inmiddels in de begroting 2015 geëffectueerd. Over de (on)mogelijkheden om via aanpassing van de overeenkomsten voor doordecentralisatie de lasten verder terug te brengen informeert het college de Raad binnenkort apart.

datum

7 januari 2015

pagina

17 van 21

Wij kunnen ons vinden in de conclusie van de Rekenkamer dat in de kern geen sprake is geweest van een klassiek doelmatigheidsonderzoek, daar ligt de focus veel meer op het verleden. Wij zijn daarbij van mening dat dit in de situatie van destijds een logische en noodzakelijke keuze was. Het formele standpunt van de Rekenkamer dat de Raad en Rekenkamer over deze wijziging van focus in het onderzoek geïnformeerd hadden moeten worden lezen wij niet zo expliciet terug in onze verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet. Overigens nemen wij de derde aanbeveling uit de brief daarbij wel over en zullen bij de eerstvolgende actualisatie van de verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet een expliciete bepaling opnemen die aangeeft hoe in een situatie van wijziging in de onderzoeksopzet moet worden omgegaan.

raad is niet in de gelegenheid geweest haar kaderstellende rol uit te voeren

In uw brief trekt u onder punt 5 de conclusie dat het college de beleidsambities voor de onderwijshuisvesting heeft bijgesteld zonder dat de Raad in de gelegenheid is gesteld vanuit haar kaderstellende rol daar een beslissing over te nemen. Deze conclusie is naar onze mening niet terecht. Zoals bekend is de financiële positie van Lansingerland kwetsbaar. De focus heeft de afgelopen jaren dan vooral ook gelegen op bezuinigingen. Via de P&C-documenten en afzonderlijke raadsbesluiten heeft de Raad, op voorstel van het college, besluiten genomen die leiden tot een bijstelling van het onderwijsbeleid inclusief de onderwijshuisvesting en de hieraan gerelateerde financiën consequenties. Zo zijn o.a. geplande investeringen uit het IHP Primair Onderwijs naar achteren verschoven in de tijd en, mede naar aanleiding van het preventieve toezicht per 1 januari 2014, heroverwogen (realisatie Westpolderscholen). Deze bijstellingen zijn dus wel degelijk door de Raad besloten waarbij de Raad in de mogelijkheid was haar kaderstellende rol vorm te geven.

verklaring waarom lasten onderwijs in Lansingerland hoger zijn

Een van de redenen om het doelmatigheidsonderzoek in 2014 te richten op de lasten voor onderwijs was gelegen in het beeld van de begrotingsscan 2013 van BZK. Daarin is geconstateerd dat de lasten voor onderwijs in Lansingerland per inwoner veel hoger liggen dan de lasten per inwoner van de referentiegemeenten. BZK deed daarom de aanbeveling nader onderzoek te doen naar de oorzaken van dit beeld en naar de mogelijkheden om de lasten voor onderwijs terug te brengen.

In onze brief van oktober 2014 geven wij aan welke oorzaken uit het onderzoek naar voren komen als verklaring waarom de lasten voor onderwijs in Lansingerland hoger

liggen (investeringen in gebouwen om groei van het leerlingenaantal op te vangen en realisatie van scholen op nieuwbouwlocaties waarbij de grondkosten hoger liggen dan bouw van een school op grond die al jaren eigendom is van de gemeente). In deze brief is daarbij ook aangegeven dat het vergelijken van lasten met andere gemeenten zijn beperkingen kent. Zo hebben gemeenten veel vrijheid in het toerekenen van lasten aan programma's en bijvoorbeeld ten aanzien van het activeren en afschrijven van investeringen. Voor de lasten voor huisvesting 'voortgezet onderwijs' zijn daarbij extra complicaties dat gemeenten diverse systemen hebben voor de bekostiging van de huisvesting (wel/niet doordecentraliseren en vorm van doordecentraliseren) en gemeenten die in 1997 reeds scholen op hun grondgebied hadden deze scholen via het Rijk 'om niet' hebben verkregen en dus op de huidige begrotingen ook geen kapitaallasten voor deze scholen hebben.

datum

7 januari 2015

pagina

18 van 21

Wij merken daarnaast op dat het onderzoek zich richtte op de lasten voor het beleidsveld onderwijs als onderdeel van de totale begroting van de gemeente. Een oorzaak van de hogere lasten kan daarom ook zijn dat lasten die eigenlijk op een andere plek in de begroting horen aan onderwijs werden toegerekend. Uit het onderzoek blijkt dat dit in Lansingerland ook het geval was. Zo werd tot en met de begroting 2014 een, in vergelijking met de werkelijke rentelasten op de lening portefeuille, hoger percentage aan rente aan de diverse beleidsvelden in de begroting toegerekend. Deze systematiek leidde tot een (te) hoge last op o.a. het beleidsveld onderwijs en een (te) hoge bate bij het renteresultaat (de algemene dekkingsmiddelen). Door deze zaken, mede als opvolging van een aanbeveling uit de begrotingsscan van BZK, aan te passen in de begroting 2015 is een zuiverder beeld ontstaan van de hoogte van de lasten voor onderwijs en daarmee een betere vergelijkingsbasis met andere gemeenten.

Op basis van de huidige inzichten dalen de lasten voor onderwijs de komende jaren als gevolg van gerealiseerde bezuinigingen en het vervallen van de wettelijke taak voor het onderhoud aan de scholen voor primair onderwijs. Ook dalen de kapitaallasten als gevolg van het afschrijven van de investeringsuitgaven uit het verleden. Dat beeld past ook bij een gemeente die de afgelopen 10 tot 15 jaar fors geïnvesteerd heeft in nieuwbouw van scholen om te voldoen aan haar wettelijke taak om de groei van leerlingen te kunnen huisvesten. Over een jaar of 15 zal zich (mogelijk) weer een piek in investeringsuitgaven voordoen als gevolg renovatie. Dit geven wij in onze brief van oktober 2014 ook waarbij we ook aangeven zeer alert te moeten zijn om tijdig met deze lasten in de begroting rekening te houden.

overeenkomsten doordecentralisatie 2011

De Rekenkamer trekt de conclusie dat in de overeenkomsten uit 2011 geen bepaling is opgenomen waar de bedragen die aan de schoolbesturen worden betaald stijgen of dalen met het fictieve budget huisvesting onderwijs in de algemene uitkering. Deze conclusie is onjuist. In de overeenkomsten 2011 is opgenomen dat tot 2020 een bedrag van € 1.000 per leerling wordt vergoed. Uit de overeenkomsten blijkt dat dit bedrag mede gebaseerd is op de hoogte van het fictieve budget inclusief de tijdelijke groeicomponent en de geschatte uitgaven om te voldoen aan de gemeentelijke zorgplicht. In de overeenkomsten is vastgelegd dat vanaf 2020 op basis van een raming van de algemene uitkering voor de periode 2020 t/m 2029 het nieuwe bedrag bepaald wordt op het niveau van de verwachte fictieve budgetten via de algemene uitkering plus € 30 per leerling. Daarmee is er wel degelijk een koppeling met de algemene uitkering.

Los daarvan is het fictieve budget niet leidend bij het bepalen van de hoogte van de noodzakelijke vergoeding, maar de financiële vertaling van de zorgplicht die de gemeente heeft voor onderwijshuisvesting op een sober en doelmatig niveau. De kern van doordecentralisatie is dat de scholen zelf uitvoering geven aan de feitelijke realisatie en instandhouding van de huisvesting.

Op dit moment is het college in gesprek met de schoolbesturen voortgezet onderwijs over het bovenstaande. Het college verwacht de gemeenteraad hier begin 2015 over te informeren.

reactie op aanbevelingen

1. Leg het ambitieniveau met betrekking tot de kwaliteit van onderwijshuisvesting vast.

datum

7 januari 2015

pagina

19 van 21

Gezien de financiële situatie van onze gemeente is de ambitie om te voldoen aan de wettelijke taak op het gebied van onderwijshuisvesting. Dit betekent huisvesting in gebouwen die voldoen aan de wettelijke eisen (bijv. bouwbesluit) en waarbij het financiële kader 'sober en doelmatig' is. Dit beleid is opgenomen in de begroting van de gemeente (programma Sport, cultuur en onderwijs) en is vastgelegd in een door de Raad vastgestelde verordening voor voorzieningen huisvesting onderwijs en uitgewerkt in de overeenkomsten voor doordecentralisatie. Met betrekking tot onderwijshuisvesting is er verder geen beleid en zijn wij, mede als gevolg van de financiële situatie, ook niet voornemens andere ambities te formuleren.

2. Indien de Raad inzicht wenst in de doelmatigheid laat een aanvullend onderzoek uitvoeren.

Deze aanbeveling is gericht aan de Raad. Het college heeft in de brief van oktober aangegeven welke afwegingen zijn gemaakt om vooralsnog geen geld uit te geven voor een onderzoek dat terugblijkt op het verleden (onderzoek naar de werkelijke kosten van reeds in het verleden gebouwde scholen), maar niet direct bij zal dragen aan het verlagen van de lasten in de toekomst.

Op aanbeveling 3 en 4 is eerder in deze brief al gereageerd.

7.2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college is het eens met de conclusie van de rekenkamer dat de opzet van het onderzoek is gewijzigd. Doordat de onderzoeksvragen zijn gewijzigd biedt het onderzoek geen basis om conclusies te trekken omtrent doelmatigheid van de uitgaven aan onderwijs. Ook blijkt uit het onderzoek niet of het begrote uitgavenniveau inclusief investeringen aansluit bij de beleidsambities van de gemeente Lansingerland.

Het verheugt de rekenkamer dat het college de derde aanbeveling overneemt. Het college zal de gemeenteraad en rekenkamer tijdig informeren over tussentijdse wijzigingen van de onderzoeksopzet en dit ook expliciet in de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (art. 213a) vastleggen. De rekenkamer gaat ervan uit dat het college aanbeveling 4 betreft in de onderhandelingen met de schoolbesturen voortgezet onderwijs in het kader van de overeenkomsten doordecentralisatie uit 2011. Daar de aanbevelingen 1 en 2 aan de raad zijn gericht, ligt de besluitvorming daarover bij de raad.

Verder stelt het college te hebben gereageerd op alle hoofdconclusies. Hierna gaat de rekenkamer, waar nodig, nader in op de gegeven reacties:

Het college stelt in reactie op conclusie 2 dat in de brief van het college over het 'doelmatigheidsonderzoek onderwijs' is aangegeven welke oorzaken uit het onderzoek naar voren zijn gekomen als verklaring voor de hogere lasten van onderwijs in Lansingerland ten opzichte van de referentiegemeenten. De rekenkamer concludeert echter niet dat er geen oorzaken worden genoemd, maar dat de genoemde oorzaken niet of onvoldoende worden gestaafd met gegevens, waardoor het rapport van BMC en het aanvullend onderzoek van het college geen volledig inzicht bieden in de oorzaken van de hogere lasten voor onderwijs in Lansingerland.

datum

7 januari 2015

pagina

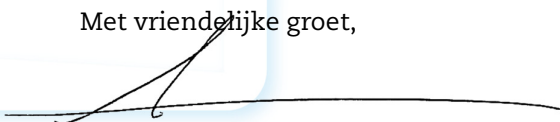
20 van 21

Bij de vijfde conclusie over de beleidsambities voor onderwijshuisvesting is de rekenkamer van mening dat het ambitieniveau met betrekking tot de kwaliteit van onderwijshuisvesting niet expliciet is vastgesteld door de raad. Zoals in paragraaf 4.1 aangegeven zijn de aangetroffen beleidsdocumenten nooit vastgesteld door de raad. Uit het door de raad vastgestelde integraal huisvestingsplan primair onderwijs (2012) blijkt niet eenduidig wat de beleidsambities van de gemeente zijn ten aanzien van onderwijshuisvesting en dit plan geldt slechts voor het primair onderwijs. Het ambitieniveau is wel impliciet opgenomen in de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Hierin zijn normbedragen voor de toekenning van voorzieningen voor onderwijshuisvesting opgenomen die overeenkomen met de VNG normbedragen. Het college merkt verder zelf op dat de ambities impliciet zijn bijgesteld naar 'sober en doelmatig' in de brief van oktober 2014. Het college licht in zijn reactie ook toe dat er verder geen beleid is met betrekking tot onderwijshuisvesting, behalve de eerder genoemde verordening. Hiermee bevestigt het college dat er geen meerjarig beleidskader voor onderwijshuisvesting is, dat door de raad is vastgesteld en waarin het ambitieniveau voor onderwijshuisvesting is opgenomen.

De rekenkamer onderschrijft de reactie van het college dat de lasten voor onderwijs in de komende jaren voor Lansingerland gaan dalen, maar de stelling dat deze lasten op het niveau van vergelijkbare gemeenten komen, deelt de rekenkamer niet. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2 is de vergelijking tussen de lasten van Lansingerland en referentiegemeenten niet op gelijke uitgangspunten gebaseerd.

Ten aanzien van de overeenkomsten doordecentralisatie 2011 is het college het niet eens met onze conclusie dat er geen bepaling is opgenomen dat de bedragen die aan de schoolbesturen worden betaald meegroeien of dalen met het fictieve budget voor onderwijs dat de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds. Tot 2020 wordt een bedrag van € 1.000 per leerling vergoed. De rekenkamer constateert dat de doorbetalingen aan de schoolbesturen niet meegroeien of dalen met het fictieve budget omdat de berekening hiervan is gebaseerd op een gefixeerd fictief budget. Vanaf 2020 is deze koppeling er wel, zoals we reeds hebben aangegeven in conclusie 8.

Met vriendelijke groet,



Drs. P. Hofstra RO CIA
Directeur

bijlage 1

bijlage 1: 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 externe bureau	
2	de onderzoeksvragen in de onderzoeksopzet van het externe 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 externe 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 externe bureau of de uitgaven voor onderwijs doelmatig worden besteed	
4.a	de rapportage van het externe 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 externe 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 externe 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 externe 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 externe bureau is betrouwbaar	

datum

7 januari 2015

pagina

21 van 21