



Onderzoek Onderwijshuisvestingsbeleid

Colofon

Rekenkamer Capelle aan den IJssel
24 maart 2003

Samenstelling:

Drs. J.M.M. Megens, voorzitter
Drs. C. van Spronsen MPA
Drs. J.G.L. Benner RE RA

Secretariaat:

Drs. T.A. de Mik, griffier

Postadres: Postbus 70
2900 AB Capelle aan den IJssel
Telefoon: 010-2848180
Email: t.a.de.mik@capelle-ijssel.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1 Aanleiding en vraagstelling onderzoek	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Object van onderzoek	3
1.3 Centrale vraagstelling	3
1.4 Indeling rapport	3
2 Vormgeving onderwijshuisvestingsbeleid	5
2.1 Beleidsplan	5
2.2 Doelformulering	6
2.3 Randvoorwaarden	7
2.4 Draagvlak voor het onderwijshuisvestingsbeleid	7
2.5 Conclusies vormgeving onderwijshuisvestingsbeleid	8
3 Effectiviteit onderwijshuisvestingsbeleid	9
3.1 Monitoring en evaluatie	9
3.2 Beleidssturing en beheersing	9
3.3 Doelbereiking	10
3.4 Conclusies effectiviteit onderwijshuisvestingsbeleid	12
4 Efficiency onderwijshuisvestingsbeleid	13
4.1 Activiteiten en maatregelen	13
4.2 Prognoses	14
4.3 Gestructureerde en planmatige uitvoering	15
4.4 Toewijzing taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden	17
4.5 Planning en Control	17
4.6 Overleg en communicatie	18
4.7 Informatievoorziening	18
4.8 Conclusies efficiency onderwijshuisvestingsbeleid	19
5 Financiering onderwijshuisvestingsbeleid	20
5.1 Financiële ramingen	20
5.2 Vastgestelde budgetten en gerealiseerde bedragen	20
1.3 Ontwikkeling kosten, investeringen en voorzieningen	22
1.4 Verhouding gemeentelijke kosten en middelen uit het Gemeentefonds	23
1.5 Conclusies financiering onderwijshuisvestingsbeleid	24

6	Aanbevelingen	25
6.1	Vormgeving beleid	25
6.2	Effectiviteit	25
6.3	Efficiency	25
6.4	Financiering	26
7	Reactie en nawoord	27
7.1	Reactie College van B&W	27
7.2	Nawoord Rekenkamer	29
	Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	32
	Bijlage 2: Beleidsuitgangspunten Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003	33
	Bijlage 3: Realisatie Masterplan onderwijsaccomodaties 1999	35
	Bijlage 4: Prognoses en realisaties leerlingenaantallen 1999-2001	36

Voorwoord

De Rekenkamer Capelle aan den IJssel heeft als missie bij te dragen aan het goed functioneren van de gemeente. Dit wil zij doen door de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, het beheer en de organisatie te toetsen en waar mogelijk aanbevelingen ter verbetering te doen.

Deze invalshoek heeft de Rekenkamer voortdurend voor ogen gestaan bij haar eerste onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid, waarvan het rapport thans voor u ligt. De nadruk bij dit onderzoek ligt dan ook in belangrijke mate op de sturing van en het toezicht op de effectiviteit en efficiency van het beleid en de uitvoering daarvan. De Rekenkamer wil inzicht bieden in de vormgeving van het beleid en de instrumenten voor de meting van effectiviteit en efficiency. Het rapport levert aanbevelingen op ter verbetering van het onderwijshuisvestingsbeleid. De Rekenkamer meent echter dat de betekenis van de aanbevelingen ook in een breder perspectief gezien kan worden, waardoor wellicht ook voor andere beleidsterreinen lering kan worden getrokken uit dit rapport.

De Rekenkamer heeft bij de introductie, de uitvoering en de afronding van het onderzoek een hoog niveau van kwaliteit, zorgvuldigheid en transparantie nagestreefd. Daarom heeft de Rekenkamer onder meer het gehanteerde normenkader voorgelegd aan de meest betrokken ambtenaren en via de portefeuillehoudend wethouder aan het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). Dit normenkader geeft het toetsingskader op hoofdlijnen aan en is behulpzaam bij het inzichtelijk maken van verbeteringsmogelijkheden en het opstellen van aanbevelingen. Met het voorleggen van het normenkader beoogt de Rekenkamer, overigens met behoud van haar eigen verantwoordelijkheid, het realiteitsgehalte en de acceptatie van de normen te vergroten. Het normenkader kan beschouwd worden als een ideaaltypische schets voor het beleidsterrein. Daarmee heeft de Rekenkamer bij haar beoordeling uiteraard rekening gehouden. De zorgvuldigheid komt ook tot uitdrukking in de mogelijkheid die aan het College van B&W is geboden om te reageren op het conceptrapport (de zogeheten 'wederhoor'). De reactie van het College is opgenomen in dit rapport en door de Rekenkamer voorzien van een nawoord, zodat het proces van totstandkoming van het uiteindelijke rapport ook in dit opzicht transparant is gemaakt.

Tot slot wil de Rekenkamer haar dank uitspreken aan allen die aan dit onderzoek hun medewerking hebben verleend.

Samenvatting

De Rekenkamer Capelle aan den IJssel heeft in de periode van augustus tot november 2002 het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente onderzocht. Het onderzoek naar de onderwijshuisvesting is het eerste onderzoek van de Rekenkamer Capelle aan den IJssel en richtte zich op de vormgeving, de effectiviteit, de efficiency en de financiering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Met het onderzoek wil de Rekenkamer een bijdrage leveren aan een doeltreffende en doelmatige organisatie en financiering van de onderwijshuisvesting in de gemeente.

In 1997 werd de zorg voor de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd naar de gemeenten. De Rekenkamer concludeert dat van aanvang af onvoldoende sturing van en toezicht op het onderwijshuisvestingsbeleid mogelijk is geweest door een gebrekkige vormgeving van dit beleid. Daarom beveelt de Rekenkamer het College van B&W aan om een beleidsvisie te concretiseren, waarin meetbare en tijdgebonden doelen zijn geformuleerd. Deze doelen dienen in balans te zijn met de daarvoor te ontplooiën activiteiten en in te zetten middelen. Een systeem van beleidsmonitoring moet vervolgens informatie kunnen verschaffen aan alle betrokkenen over de realisatie van de doelstellingen.

In dit verband beveelt de Rekenkamer de Gemeenteraad aan te toetsen of meting van de effectiviteit mogelijk is, alvorens het beleid vast te stellen en zich ten minste jaarlijks te laten informeren over de voortgang en de effecten van het beleid.

De Rekenkamer beveelt het College van B&W tevens aan om bij de vormgeving van het beleid nadrukkelijk te bezien of de verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs, binnen de wettelijke mogelijkheden, moet worden aangepast om ruimte te creëren voor de gemeentelijke beleidsprioriteiten.

Overigens concludeert de Rekenkamer dat de huidige uitvoeringspraktijk niet meer in overeenstemming is met de verordening die formeel van kracht is. Het verdient aanbeveling zo spoedig mogelijk een eind te maken aan deze ongewenste situatie. De Gemeenteraad dient erop toe te zien dat eventuele wijzigingen in de verordening tijdig worden vastgesteld.

Om de efficiency te bevorderen beveelt de Rekenkamer aan om de sector Dienstverlening opgestelde plannen en prognoses systematisch te laten volgen in hun feitelijke realisatie. Om de vinger aan de pols te kunnen houden zal de sector Dienstverlening de informatievoorziening rond de uitvoering van het beleid aanzienlijk moeten verbeteren, zowel ten behoeve van het ambtelijk als bestuurlijk niveau. Het rapport van de Rekenkamer bevat diverse aanknopingspunten om deze informatievoorziening te verbeteren.

Voorts verdient het aanbeveling dat de sector Dienstverlening de afbakening van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de onderwijshuisvesting binnen de gemeente en in relatie tot de schoolbesturen vastlegt. Het College van B&W dient deze afbakening vervolgens vast te stellen.

De Rekenkamer beveelt aan dat de sector Dienstverlening de begrotingsystematiek en de informatievoorziening over de financiële aspecten van de onderwijshuisvesting verbetert. De informatievoorziening moet ook inzicht bieden in de relatie tussen het zogeheten fictieve budget vanuit het gemeentefonds en de gerealiseerde lasten van de onderwijshuisvesting. Het College van B&W en de Gemeenteraad dienen eveneens over deze informatie te kunnen beschikken. Een integrale afweging van ambitieniveau, te leveren prestaties en in te zetten middelen wordt daardoor naar de mening van de Rekenkamer bevorderd.

De Rekenkamer heeft het College van B&W om een reactie op haar rapport verzocht. Uit deze reactie blijkt dat het College de meeste conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer overneemt. Het College erkent dat het ontbreken van meetbare doelstellingen ook bij andere beleidsterreinen dan de onderwijshuisvesting kan worden geconstateerd.

Het College heeft bedenkingen bij de afbakening van verantwoordelijkheden en de informatievoorziening over de bedragen die via het gemeentefonds beschikbaar zijn gesteld. De Rekenkamer handhaaft echter deze aanbevelingen en verwacht dat het College ze, op basis van het nawoord van de Rekenkamer, alsnog kan overnemen. De Rekenkamer stelt het College voor om een actieplan vast te stellen, aan de hand waarvan de gemeenteraad de implementatie van de aanbevelingen kan toetsen.

1 Aanleiding en vraagstelling onderzoek

1.1 Achtergrond

Het eerste onderzoeksplan van de Rekenkamer Capelle aan den IJssel is op 8 juli 2002 door de Gemeenteraad vastgesteld. De Rekenkamer heeft in dit plan een onderzoek opgenomen naar de onderwijshuisvesting in de gemeente. Deze keuze is onder andere gebaseerd op de overweging dat een groot financieel en maatschappelijk belang is gemoeid met de uitvoering van de taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Bovendien heeft, sinds het Rijk in 1997 de taken op het gebied van de onderwijshuisvesting naar de gemeenten heeft gedecentraliseerd, nog geen evaluatie plaatsgehad van de uitvoering daarvan.

Het onderzoek naar de onderwijshuisvesting is in de periode van augustus tot november 2002 uitgevoerd. Een onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 1.

1.2 Object van onderzoek

Het object van onderzoek is het onderwijshuisvestingsbeleid vanaf 1 januari 1997. Met ingang van die datum is namelijk de onderwijshuisvesting bij wet een gemeentelijke taak geworden (Wet van 4 juli 1996, Stb. 402). De gemeente heeft voor de uitvoering van deze taak op 16 december 1996 de verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs vastgesteld. Op grond van de wet en de verordening kunnen schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs aanvragen indienen voor huisvestingsvoorzieningen. De huisvesting voor volwasseneneducatie valt onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en daarmee buiten het kader van dit onderzoek. De gemeente behandelt en beoordeelt de aanvragen van de schoolbesturen en legt op basis daarvan jaarlijks een 'huisvestingsprogramma' ter vaststelling voor aan de Gemeenteraad. Gelijktijdig legt de gemeente een 'huisvestingsoverzicht' voor van voorzieningen die zijn aangevraagd, maar welke niet in het programma worden opgenomen.

Na de vaststelling van het huisvestingsprogramma en – overzicht kunnen de geaccepteerde aanvragen in uitvoering worden genomen. De wet en vooral de verordening regelen gedetailleerd welke voorzieningen kunnen worden verstrekt en welke procedures en voorwaarden daarvoor gelden.

1.3 Centrale vraagstelling

Het doel dat de Rekenkamer met het onderzoek beoogt is het leveren van een bijdrage aan een doeltreffende en doelmatige organisatie en financiering van de onderwijshuisvesting in de gemeente. Om dit doel te bereiken heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is het onderwijshuisvestingsbeleid helder vormgegeven?
2. Is het onderwijshuisvestingsbeleid effectief?
3. Is de uitvoering van het beleid efficiënt?
4. Is het onderwijshuisvestingsbeleid financieel solide?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in meer gedetailleerde onderzoeksvragen en in een daaraan gekoppeld normenkader. Het normenkader, dat is afgestemd met de portefeuillehoudend wethouder en de directeur van de sector Dienstverlening, heeft als richtlijn voor het onderzoek gediend en heeft tevens structuur gegeven aan deze nota van bevindingen.

1.4 Indeling rapport

In dit rapport worden de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer gepresenteerd. Daarbij wordt de indeling van de hoofdvragen van het onderzoek gevolgd.

In hoofdstuk 2 komen de bevindingen aan de orde omtrent de vormgeving en inhoud van het onderwijshuisvestingsbeleid, met name het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003. In hoofdstuk 3 en 4 worden de bevindingen inzake respectievelijk de effectiviteit en efficiency van het onderwijshuisvestingsbeleid weergegeven. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed aan de financiering van de onderwijshuisvesting. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van de verschillende onderzoeksaspecten. In hoofdstuk 6 zijn de aanbevelingen opgenomen, waartoe de Rekenkamer komt op basis van de bevindingen en conclusies uit het rapport.

De Rekenkamer heeft het College van B&W begin december 2002 om een reactie verzocht op haar conceptrapport. De reactie van het College is medio februari 2003 ontvangen en, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer, weergegeven in hoofdstuk 7 van dit rapport.

2 Vormgeving onderwijshuisvestingsbeleid

Het startpunt van het Rekenkameronderzoek is een analyse van de vormgeving van het beleidskader. Naarmate de doelen en beleidsuitgangspunten specifiek en meer in meetbare termen geformuleerd zijn, zal het beleid immers ook meer gericht ten uitvoer gelegd kunnen worden. Een goede vormgeving van het beleid dient ook de basis te leggen voor de meting van de effectiviteit.

In dit hoofdstuk wordt de vormgeving van het onderwijshuisvestingsbeleid getoetst aan de criteria zoals opgenomen in het normenkader. Iedere paragraaf van dit hoofdstuk begint met een korte formulering van de door de Rekenkamer gehanteerde norm (*cursief*). Aansluitend aan de norm worden de bevindingen gepresenteerd.

2.1 Beleidsplan

Het beleid dient de hoofddoelen aan te geven, evenals daarvan afgeleide neven-doelen en uit te voeren activiteiten. Hierbij dient een onderbouwing te zijn gegeven van de (causale) relatie tussen de hoofddoelen, de neven-doelen en de uit te voeren activiteiten.

Voor het onderwijshuisvestingsbeleid in de onderzochte periode kan het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 als centraal beleidsdocument worden gezien. In dit beleidsplan zijn algemene en specifieke beleidsuitgangspunten opgenomen, evenals een voorkeurscenario voor de afzonderlijke onderwijsaccommodaties (hierna genoemd: Masterplan onderwijsaccommodaties) en een overzicht van de financiële consequenties daarvan.

Het beleidsplan is niet geschreven in termen van hoofd- en neven-doelen, maar spreekt over algemene en specifieke beleidsuitgangspunten. De algemene uitgangspunten kunnen als hoofddoelen van het beleid worden gezien. Het algemene uitgangspunt is dat scholen een middelpunt in de wijk moeten (gaan) vormen, door in de school ruimte te scheppen voor andere voorzieningen, zoals kinderopvang, peuterspeelzalen en buurtwerk (brede school). Scholen dienen mogelijkheden te bieden voor volwasseneneducatie en sportbeoefening. Het beleid is gericht op innovatieve integratie van onderwijs, zorg en welzijn.

In het beleidsplan worden in totaal 13 beleidsuitgangspunten genoemd die als nieuw beleid worden aangemerkt. Voorts zijn 2 beleidsuitgangspunten opgenomen die als reeds bestaand beleid worden gepresenteerd. Daarnaast bevat het beleidsplan 4 uitgangspunten inzake huisvestingsmogelijkheden van welzijnsactiviteiten in onderwijsgebouwen. Deze uitgangspunten zijn aangehouden in afwachting van de ontwikkeling van een visie ten aanzien van het welzijnsbeleid. Deze Welzijnsvisie is op 1 juli 2000 vastgesteld, maar levert voor de onderwijshuisvesting geen nieuwe beleidsinvalshoek op. Een totaaloverzicht van de 19 beleidsuitgangspunten van het beleidsplan is opgenomen in bijlage 2.

Om een indruk te geven van de specifieke beleidsuitgangspunten, is het volgende beknopte overzicht van een aantal beleidsuitgangspunten opgenomen.

- Klassenverkleining wordt in beginsel in ruimte omgezet.
- Zoveel mogelijk beperken van dislocaties/nevenvestigingen en noodbouw.
- Noodbouw bij ruimtebehoefte voor meer dan 4 jaar, maar minder dan 15 jaar.
- Het 'studiehuis' realiseren binnen de kaders van de Rijksmiddelen.
- Verdere uitwerking brede school concept is nodig (onder meer onderzoek naar eigendoms- en beheersstructuur en ontwikkelen van 'wijk scholen').
- Er komt een apart masterplan voor gymaccommodaties.
- De kwaliteitsverschillen van onderwijsaccommodaties dienen in beeld gebracht te worden.

De specifieke beleidsuitgangspunten zijn ongelijksoortig van aard en vertonen daardoor weinig samenhang. Afgezien van het beperken van dislocaties, nevenvestigingen en noodbouw, kunnen de beleidsuitgangspunten niet als (neven)doelen worden opgevat. De uitgangspunten zijn meer te karakteriseren als beleidsintenties of randvoorwaarden.

Het Masterplan onderwijsaccommodaties, dat geïntegreerd is met het beleidsplan, grijpt terug op de beleidsuitgangspunten in het beleidsplan, maar geeft daar voor een deel een eigen invulling,

respectievelijk uitwerking aan. Op basis van een schatting van de behoefte aan onderwijshuisvesting tot 2015, tracht het masterplan te komen tot:

- een reële investeringsplanning voor de onderwijshuisvesting voor de eerstvolgende 15 jaren;
- het voorkomen van ad hoc huisvestingsaanvragen;
- de totstandkoming van schoolgebouwen met een zo groot mogelijke kwaliteit, waarbij gebruik van noodgebouwen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Ter bevordering van de efficiency van de onderwijshuisvesting worden, waar mogelijk, welzijnsfuncties betrokken bij het onderwijshuisvestingsbeleid. Volgens het masterplan worden daar achtereenvolgens de volgende 'doelen' bij nagestreefd:

1. bij herbestemming en invulling van leegstaande lokalen gaat onderwijsgebruik voor op dat van cultureel, recreatief en maatschappelijk werk;
2. stimulering van het brede school concept;
3. uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid;
4. realisatie van het jeugd- en jongerenbeleid en buitenschoolse opvang;
5. ontwikkeling van de wijkfunctie van de basisschool.

Hoewel het masterplan de term doelen gebruikt, kan, gelet op de aard en formulering ervan, eerder gesproken worden van uitgangspunten of intenties.

Om de gewenste efficiency te bereiken, noemt het masterplan enkele instrumenten die daartoe kunnen worden ingezet:

- variatie van de behoefte aan onderwijshuisvesting per jaar over de eerstvolgende 15 jaren;
- gebruik van bovennormatieve ruimten (leegstand);
- gebruik van, voor het onderwijs, improductieve uren;
- combinatie van welzijnsfuncties met onderwijsfuncties in gebouwen.

In het masterplan zijn overzichten opgenomen van maatregelen per wijk per school, waarmee beoogd wordt tegemoet te komen aan de specifieke situatie en knelpunten. In het kader van de onderwijshuisvesting wordt de term maatregel gebruikt in de zin van de goedkeuring van een huisvestingsvoorziening. Welk type voorzieningen door schoolbesturen kunnen worden aangevraagd is in de wet en de verordening geregeld.

In het masterplan zijn tevens de financiële gevolgen van de maatregelen in kaart gebracht. Deze maatregelen zijn niet te koppelen aan de (beleids)doelen of de instrumenten die zijn vermeld in het masterplan.

Resumerend stelt de Rekenkamer vast dat het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 en het Masterplan onderwijsaccommodaties geen heldere structuur schetsen van de hoofdoelen en daaruit af te leiden nevendoele. Er is in het beleidsplan geen gestructureerd beeld gegeven van de activiteiten die zullen worden uitgevoerd om de doelstellingen van het beleid te realiseren. Een schets of onderbouwing van de (causale) relatie tussen de maatregelen uit het masterplan en de beleidsuitgangspunten is evenmin aangetroffen.

2.2 Doelformulering

De doelen dienen in specifieke en meetbare termen te zijn geformuleerd. Hierbij dienen prestatie-indicatoren en streefwaarden te zijn vastgesteld. Tevens dient aangegeven te zijn wanneer en binnen welke termijn de realisatie is beoogd.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de doelen in het Beleidsplan in specifieke en meetbare termen zijn geformuleerd. Ook is onderzocht of in het Collegeprogramma 1998-2002, respectievelijk het Collegewerkplan 2002-2006, dan wel via de jaarlijkse (product)begrotingen de doelstellingen van het onderwijshuisvestingsbeleid in meetbare termen zijn uitgewerkt.

In het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 zijn enkele doelen benoemd. Daarbij gaat het met name om het realiseren van multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen, ofwel de brede school gedachte. Het beleidsplan specificereert dit doel niet nader, zodat daaraan vervolgens geen meetbare en tijdgebonden streefwaarden kunnen worden gekoppeld. Het doel om dislocaties, nevenvestigingen en noodlokalen zoveel mogelijk te beperken is in specifieke termen geformuleerd. Hieraan zouden streefwaarden te koppelen zijn, maar het beleidsplan laat dit achterwege. In het algemeen zijn in het

beleidsplan geen prestatie-indicatoren en streefwaarden benoemd. Daarnaast wordt niet expliciet aangegeven binnen welke termijn de gestelde doelen en activiteiten bereikt, respectievelijk uitgevoerd dienen te zijn.

Het in het beleidsplan opgenomen Masterplan onderwijsaccommodaties somt maatregelen op per wijk en per school, inclusief een korte specifieke omschrijving en/of toelichting. Eveneens wordt per maatregel een indicatie gegeven van zowel de tijdsplanning in jaren als van de totale kosten. Voor de te treffen maatregelen zijn echter geen expliciete prestatie-indicatoren opgesteld. In de notitie waarmee het college van burgemeester en wethouders het beleids- en Masterplan aan de Gemeenteraad heeft aangeboden is aangegeven dat de gemeente zich door het vaststellen van het plan financieel niet bindt. Het geschetste scenario heeft slechts een indicatieve waarde en laat zien in welke richting de investeringen gaan. Het Masterplan kan daarom beschouwd worden als een meerjarige raming en niet als een overzicht van streefwaarden die de gemeente tracht te realiseren.

Het Collegeprogramma 1998-2002, het Collegewerkplan 2002-2006, noch de jaarlijkse (product)begrotingen specificeren de doelstellingen van het onderwijshuisvestingsbeleid in meetbare termen. In het Collegewerkplan 2002-2006 is weliswaar een kolom 'te bereiken meetbare doelstellingen' opgenomen, maar daarin is slechts aangegeven dat er een nieuw integraal huisvestingsplan zal komen, alsmede een aangepaste verordening, waarin een budgetplafond zal worden ingebouwd. Deze doelstellingen zijn naar hun aard kennelijk niet bedoeld om de maatschappelijke effecten van het onderwijshuisvestingsbeleid te meten.

2.3 Randvoorwaarden

Bij de vormgeving van het beleid dienen de randvoorwaarden benoemd te zijn, waaronder in elk geval de personele implicaties en financiële dekking van het beleid en de voorgenomen activiteiten.

In het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 zijn de randvoorwaarden van het beleid, waaronder de personele implicaties en de financiële dekking, niet expliciet opgenomen. Wel kan een aantal geformuleerde beleidsuitgangspunten als randvoorwaarden worden beschouwd. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat de realisatie van het studiehuis verwezenlijkt moet worden binnen de extra te verwachten rijksmiddelen (beleidsuitgangspunt 9, zie bijlage 2).

De Rekenkamer stelt voorts vast dat het Masterplan aandacht besteedt aan de financiële consequenties van de in het plan opgenomen maatregelen. Het gaat hierbij om financiële ramingen, gebaseerd op kengetallen die slechts een indicatieve waarde hebben. De maatregelen in het masterplan kunnen ook niet worden opgevat als een overzicht van alle activiteiten die nodig zijn om de doelen van het beleid te realiseren. Daarmee geeft het masterplan dus ook geen beeld van de financiële consequenties van de uitvoering van het beleid, zoals geschetst in het beleidsplan.

2.4 Draagvlak voor het onderwijshuisvestingsbeleid

Teneinde draagvlak te verkrijgen dient het onderwijshuisvestingsbeleid inclusief het daarvoor bestemde budget te zijn vastgesteld door de Gemeenteraad.

Het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 is totstandgekomen in overleg met de schoolbesturen vertegenwoordigd in het Platform Lokaal Onderwijsbeleid. De schoolbesturen hebben in de vergadering van 14 juni 1999 zich definitief over het beleidsplan uitgesproken. Uit de door de Rekenkamer gehouden interviews kwam overigens naar voren dat een aantal schoolbesturen vraagtekens heeft geplaatst bij de uitvoerbaarheid van een dergelijk op hoofdlijnen opgesteld beleid.

Het beleidsplan is vervolgens behandeld in een openbare vergadering van de commissie Financiën, Sport, Cultuur en Grondzaken van 17 juni 1999 en in een openbare vergadering van de commissie Welzijn en Educatie van 21 juni 1999. Voorts is het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 behandeld en vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 5 juli 1999.

In dit kader merkt de Rekenkamer tot slot nog op dat uit het interview van de direct betrokken beleidsambtenaren naar voren kwam dat de desbetreffende ambtenaren in de veronderstelling verkeerden dat het beleidsplan nooit was vastgesteld en dat er daarom ook niet op gestuurd werd.

2.5 Conclusies vormgeving onderwijshuisvestingsbeleid

De Rekenkamer concludeert dat in 1997 en 1998, de eerste twee jaren na de decentralisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid, een beleidskader voor de onderwijshuisvesting in de gemeente heeft ontbroken. De uitvoering vond plaats aan de hand van de verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs. De Rekenkamer waardeert het daarom positief dat in 1999 het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003, na overleg met het onderwijsveld, is vastgesteld door de Gemeenteraad om in deze lacune te voorzien. Hoewel het beleidsplan enige richtingen aangeeft voor de onderwijshuisvesting, concludeert de Rekenkamer onder meer dat in dit plan:

- hoofd- en nevendoelen niet helder zijn aangegeven;
- geen meetbare en tijdgebonden doelen / streefwaarden zijn geformuleerd;
- activiteiten om de doelstellingen van het beleid te bereiken niet in onderling verband zijn benoemd;
- de in te zetten personele en financiële middelen niet zijn gekoppeld aan activiteiten en doelen.

De Rekenkamer concludeert dat door deze tekortkomingen de sturing van en het toezicht op het beleid onvoldoende mogelijk is.

3 Effectiviteit onderwijshuisvestingsbeleid

Effectiviteit is het bereiken van de doelstellingen van het beleid door de uitvoering ervan. Effectiviteitsmeting is daarom van vitaal belang voor de beoordeling van het beleid en voor de mogelijkheden tot bijsturing, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Inzicht in de effectiviteit van het beleid is voor de Gemeenteraad specifiek van belang vanuit de controlerende en toezichthoudende rol van de Raad.

Aan de hand van het normenkader van de Rekenkamer wordt in dit hoofdstuk de effectiviteit van het onderwijshuisvestingsbeleid getoetst. Evenals bij het vorige hoofdstuk begint iedere paragraaf van dit hoofdstuk met de formulering van de door de Rekenkamer gehanteerde norm. Ook hier worden aansluitend aan de norm de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd.

3.1 Monitoring en evaluatie

Binnen de gemeente dienen instrumenten van monitoring en evaluatie van beleid aanwezig te zijn. Zowel op het niveau van het College, de Gemeenteraad, als van de sectordirecteur dient structureel en periodiek informatie beschikbaar te zijn inzake de voortgang van de implementatie van de in het huisvestingsbeleid opgenomen doelen en activiteiten. Dit vindt plaats door monitoring (reguliere periodieke rapportages) en door evaluatie (incidenteel onderzoek naar de effecten van het beleid).

De Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate structureel en periodiek informatie is verzameld en verstrekt door middel van monitoring en evaluatie. Daartoe heeft de Rekenkamer onder meer verantwoordingsrapportages onderzocht, waarin mogelijk beleidsresultaten in termen van prestaties en effecten vermeld zouden kunnen zijn, afgezet tegen de beoogde beleidsdoelen. Daarbij gaat het met name om de Verantwoording van het beleidsplan 1998-2002 van het vorige College van B&W en de jaarrekeningen van de gemeente.

In de Verantwoording Beleidsplan 1998-2002 zijn geen concrete beleidsresultaten ten aanzien van onderwijshuisvesting vermeld. In de verantwoording is onderwijshuisvesting als een probleem van continue zorg genoemd. In herinnering wordt gebracht dat de gemeente aan het begin van de vorige raadsperiode een meerjarig integraal huisvestingsplan (IHP) heeft opgesteld, mede gelet op het Rijksbeleid van klassenverkleining. Gemeld wordt nog dat een IHP 2002 in voorbereiding is, waarin de effecten van nieuw beleid, zoals bijvoorbeeld de Brede School, meegenomen worden. Dit IHP had eind 2001 gereed moeten zijn, maar heeft vertraging opgelopen.

De jaarrekeningen van de gemeente geven geen beeld van de prestaties en effecten op het terrein van de onderwijshuisvesting ten opzichte van doelen of verwachtingen. In de jaarrekeningen zijn uiteraard wel de financiële consequenties van de onderwijshuisvesting verwerkt (zie hoofdstuk 5).

De Rekenkamer heeft ook de besluiten- en actielijsten van het College van B&W, de agenda's en verslagen van de vaste commissie voor Welzijn en Educatie en de notulen van de raadsvergaderingen van de jaren 1999, 2000 en 2001 geanalyseerd. In geen van de vergaderingen is expliciet aandacht geschonken aan de voortgang van de implementatie van de in het onderwijshuisvestingsbeleid opgenomen hoofd- en nevensdoelen. In de desbetreffende documenten zijn ook geen verwijzingen naar monitorings- en/of evaluatieactiviteiten aangetroffen. Evenmin zijn aanwijzingen gevonden dat naar aanleiding van monitoring en/of evaluaties eventuele bijstelling van het onderwijshuisvestingsbeleid heeft plaatsgevonden.

Het beeld van de dossierstudie ziet de Rekenkamer bevestigd via de gehouden interviews. Daaruit kwam eveneens naar voren dat in de periode 1998-2002 (nog) geen systematische monitoring of evaluatie heeft plaatsgevonden op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid, het huisvestingsprogramma en de realisatie van de hoofd- en nevensdoelen.

3.2 Beleidssturing en beheersing

Ten behoeve van adequate besturing en beheersing van het onderwijshuisvestingsbeleid dient

prestatie meting van de doelen en voorgenomen activiteiten plaats te vinden aan de hand van de geformuleerde prestatie-indicatoren en dient gerapporteerd te worden ten aanzien van de voortgang/realisatie van de activiteiten/doelen, afgezet tegen het benodigde en gebruikte budget, tijdsbestek en specificaties. Uit deze rapportages moet blijken of de doelstellingen worden bereikt door de uitvoering van het beleid. Indien dit niet (geheel) het geval is, dient het onderwijshuisvestingsbeleid bijgesteld te worden. Bijstelling kan plaatsvinden in de vorm van wijzigingen van de activiteiten en maatregelen in termen van geld, tijd en kwaliteit en/of in de vorm van wijzigingen van de hoofd- en/of neven-doelen.

Ten aanzien van de vormgeving van het beleid is reeds vastgesteld dat de gemeente geen voorwaarden heeft geschapen voor meting van prestaties en activiteiten op het terrein van onderwijshuisvesting. Meetbare prestatie-indicatoren ontbreken. Ook is vastgesteld dat er geen sprake is geweest van systematische beleidsmonitoring. Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer dan ook geen rapportages aangetroffen van prestaties afgezet tegen de voornemens en tegen budget, planning en specificaties.

De Rekenkamer stelt vast dat jaarlijks in de begroting en jaarrekening gerapporteerd wordt over de financiële ramingen en realisatiecijfers die verband houden met het uitvoeren van het onderwijshuisvestingsbeleid. Overigens is hierbij geen expliciete relatie gelegd met de financiële ramingen van het onderwijshuisvestingsbeleid zoals opgenomen in het Masterplan onderwijsaccommodaties van 1999. Op basis van de financiële realisatiecijfers en de ontwikkeling van de aanvragen en realisatie van voorzieningen, heeft bijstelling plaatsgevonden van de budgetten. Deze bijstellingen hielden geen verband met bijstellingen van het beleid of van de uitvoering op grond van de gerealiseerde beleidsresultaten.

Evenals ten aanzien van het gebruik door de gemeente van instrumenten van monitoring en evaluatie, stelt de Rekenkamer vast dat in de vergaderstukken van het College van B&W, de Gemeenteraad en de commissie van Welzijn en Educatie over de periode 1999-2002 geen aanwijzingen zijn aangetroffen dat prestatie meting van de doelen en activiteiten door de gemeente heeft plaatsgevonden.

De bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de prestatie meting en -rapportages zijn bevestigd via de gehouden interviews. Daarbij is bovendien aangegeven dat geen inzicht bestaat in de mate waarin de maatregelen per school uit het jaarlijks vast te stellen onderwijshuisvestingsprogramma zijn/worden uitgevoerd.

3.3 Doelbereiking

De doelstellingen van het beleid dienen te worden bereikt via de uitvoering van de voorgenomen activiteiten.

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek aandacht besteed aan de mate van doelbereiking van de hoofd- en neven-doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid 1999-2002. Geconstateerd is reeds dat de hoofd- en neven-doelen niet in meetbare termen zijn geformuleerd en niet voorzien zijn van prestatie-indicatoren en streefwaarden. Daardoor is het meten van de mate van doelbereiking en het leggen van een verband met de beleidsuitvoering niet mogelijk.

Wat betreft de meting van de effectiviteit zou met deze vaststelling volstaan kunnen worden. De Rekenkamer heeft echter getracht een beeld te vormen van de huidige stand van zaken van de onderwijshuisvesting in relatie tot het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003.

In het beleidsplan kan de realisatie van multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen, ofwel de brede school, als hoofddoel worden aangemerkt. In de Verantwoording van het beleidsplan 1998-2002 van de vorige collegeperiode is op dit punt gemeld dat alle betrokken partijen voortdurend met elkaar in discussie zijn geweest over de inhoud van het begrip "brede school". Uit de discussie was in de loop der tijd naar voren gekomen dat een multidisciplinaire aanpak nodig is, waarbij het onderwijsveld slechts één van de partijen is. Een bestuursopdracht is geformuleerd om te komen tot een Masterplan brede school. Ter realisatie van dit masterplan zouden middelen beschikbaar komen uit het fonds Stedelijke Vernieuwing/Capelle 2020. In de verantwoording wordt het nieuwe College aanbevolen het ingezette

beleid te optimaliseren. Daarbij wordt een duidelijke formulering van de regierol van de gemeenten en het afbakenen van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen essentieel geacht.

De Rekenkamer stelt op basis van het hiervoor geschetste beeld vast dat in de vorige collegeperiode het brede school concept nog niet is geïmplementeerd. Wel is via overleg en planvorming gewerkt aan een basis om de brede school in de gemeente te introduceren.

De Rekenkamer heeft tevens getracht te inventariseren of de gemeente in de praktijk aandacht heeft besteed aan het zoveel mogelijk beperken van noodgebouwen en of op dit terrein resultaten zijn geboekt. Hiertoe heeft de Rekenkamer de jaarlijks door de Gemeenteraad vast te stellen huisvestingsprogramma's en –overzichten geanalyseerd. Het huisvestingsprogramma bevat de voorzieningen in de huisvesting die in het jaar na de vaststelling van het programma voor bekostiging in aanmerking zullen worden gebracht. Het overzicht betreft de voorzieningen die zijn aangevraagd, maar die niet in het programma zijn opgenomen, omdat de gemeente voor het desbetreffende jaar een reden voor afwijzing zag.

De volgende tabellen van huisvestingsprogramma's en –overzichten geven een beeld van de toewijzing of afwijzing van aanvragen in relatie tot noodgebouwen.

Tabel: Aanvragen met betrekking tot noodgebouwen 1999-2002

Programma = geaccepteerd	Noodgebouwen geplaatst	Noodgebouwen gesloopt / huur opgezegd
1999	-	-
2000	-	Vervangende bouw (1x)
2001	Tijdelijke huur noodlokalen (1x) Huur 2 noodlokalen (1x) Uitbreiding met 3 lokalen (1x) Tijdelijke uitbreiding (1x)	Vervanging noodlokalen door permanente lokalen (1x) Opzegging huur noodgebouwen (1x)
2002	Huur 8 tijdelijke lokalen (1x) 2 noodlokalen (1x)	Slopen noodgebouwen (1x) Amoveren 6 noodlokalen (1x)

Overzicht = afgewezen	Noodgebouwen geplaatst	Noodgebouwen gesloopt / huur opgezegd
1999	Uitbreiding (nood) (3x) Vervangende (nood)bouw (1x) Uitbreiding tijdelijk (1x)	-
2000	Uitbreiding tijdelijk (3x)	Vervangende bouw (2x)
2001	-	-
2002	-	-

Op basis van de huisvestingsprogramma's en –overzichten van de jaren 1999 tot en met 2002 kan worden geconstateerd dat met name in de jaren 1999 en 2000 tegemoet is gekomen aan het doel om het plaatsen van noodgebouwen zoveel mogelijk te voorkomen. In deze jaren zijn alle aanvragen voor uitbreiding in de vorm van noodgebouwen op het overzicht geplaatst, waardoor de aanvraag niet voor een vergoeding in aanmerking is gekomen in dat desbetreffende jaar. In de jaren 2001 en 2002 heeft de gemeente daarentegen alle aanvragen voor (tijdelijke) uitbreiding met dan wel huur van noodgebouwen gehonoreerd. Daar staat tegenover dat in deze jaren ook sprake is geweest van vervanging van (gehuurde) noodlokalen door permanente lokalen en van sloop van noodlokalen. Op basis van de beschikbare informatie heeft de Rekenkamer overigens niet kunnen vaststellen of de gemeente erin is geslaagd het aantal noodlokalen tot een onvermijdelijk minimum te beperken.

Ook uit de verslagen/notulen van de vergaderingen van het College van B&W en de commissie van Welzijn en Educatie blijkt dat het zoveel mogelijk voorkomen van gebruik van noodgebouwen de afgelopen jaren zeker de aandacht van de gemeente heeft gehad. Een treffend voorbeeld hiervan is de herhaaldelijk gevoerde discussie in beide organen over het al dan niet plaatsen van noodlokalen bij de openbare basisschool West. Ook ten aanzien van andere scholen is het plaatsen, dan wel verwijderen van noodgebouwen een onderwerp van bespreking geweest. Uit de door de Rekenkamer gehouden interviews kwam naar voren dat de normen in de verordening voor het omzetten van noodgebouwen in permanente bouw als vrij restrictief worden ervaren.

De Rekenkamer heeft voorts getracht na te gaan in hoeverre de gemeente erin is geslaagd het doel te bereiken om het aantal dislocaties en nevenvestigingen te beperken. De beschikbare informatie bleek echter ontoereikend om deze analyse mogelijk te maken.

3.4 Conclusies effectiviteit onderwijshuisvestingsbeleid

De tekortkomingen rond de vormgeving van het beleid werken ook door bij de beoordeling van de effectiviteit van het onderwijshuisvestingsbeleid. De Rekenkamer concludeert dat een verantwoorde meting van de effectiviteit door het ontbreken van meetbare doelen onmogelijk is. De mate van doelbereiking en het verband daarvan met de beleidsuitvoering zijn niet vast te stellen.

De Rekenkamer concludeert voorts dat de gemeente geen systeem heeft opgezet voor gestructureerde beleidsmonitoring. Ook heeft nog geen evaluatie van het beleid plaatsgevonden. Dit betekent dat informatie over de realisatie van doelstellingen niet systematisch beschikbaar komt. De (bij)sturing van en het toezicht op onderwijshuisvestingsbeleid wordt daardoor ernstig bemoeilijkt. In dit kader is het tekenend dat de meest betrokken beleidsambtenaren in de veronderstelling verkeerden dat het beleidsplan uit 1999 niet was vastgesteld en daarom geen beleidsmonitoring behoefde plaats te vinden.

Op basis van een inventarisatie van de huidige stand van zaken concludeert de Rekenkamer dat het doel om schoolgebouwen multifunctioneel te laten zijn, ofwel de brede school gedachte, (nog) niet is geïmplementeerd. Via overleg en planvorming zijn wel stappen voor introductie gezet. De Rekenkamer concludeert voorts dat de beleidsinformatie ontoereikend is om te beoordelen of de gemeente het doel heeft kunnen verwezenlijken om het aantal noodlokalen tot een minimum te beperken. Hetzelfde geldt voor de beperking van het aantal nevenvestigingen en dislocaties.

Resumerend komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de praktische invulling van de gemeentelijke taken op het terrein van de onderwijshuisvesting beleidsarm is geweest. In de praktijk is de onderwijshuisvesting gedomineerd door de technische, juridische en financiële aspecten van de uitvoering van de wettelijke taken op dit terrein.

4 Efficiency onderwijshuisvestingsbeleid

De uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid zal planmatig en beheerst plaats moeten vinden. Daarvoor zijn instrumenten nodig die waarborgen dat er inzicht bestaat in de beleidsuitvoering, de geleverde prestaties, de verrichte activiteiten en de daarmee gemoeide personele en financiële middelen.

In dit hoofdstuk wordt de efficiency van het onderwijshuisvestingsbeleid getoetst aan het opgestelde normenkader, waarbij een zelfde presentatie (eerst de norm, dan de bevindingen) wordt toegepast als bij de vorige hoofdstukken.

4.1 Activiteiten en maatregelen

De activiteiten en maatregelen per school zoals opgenomen in het onderwijshuisvestingsbeleid dienen conform tijdsbestek, budget en specificatie uitgevoerd te worden.

In het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 is een aantal instrumenten opgenomen om te komen tot een zo groot mogelijke efficiency van de onderwijshuisvesting:

- variatie van de behoefte aan onderwijshuisvesting per jaar over de eerstvolgende 15 jaren;
- gebruik van bovennormatieve ruimten (leegstand);
- gebruik van, voor het onderwijs, improductieve uren;
- combinatie van welzijnsfuncties met onderwijsfuncties in gebouwen.

De Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate deze instrumenten zijn toegepast.

Voortgangsrapportages over de toepassing van de instrumenten, of meer in het algemeen de activiteiten ter realisatie van de onderwijshuisvestingsbeleid, heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. De gehouden interviews ondersteunen de bevinding dat er geen inzicht bestaat in de mate waarin activiteiten uitgevoerd zijn ten behoeve van de realisatie van de doelen van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Voorts is gebleken dat in de verslagen van de raadsvergaderingen en de vergaderingen van de commissie van Welzijn en Educatie van de jaren 1999 – 2002 de hiervoor genoemde instrumenten geen enkele keer expliciet onderwerp van gesprek zijn geweest. In de verslagen van de vergaderingen van het College van B&W is de Rekenkamer ten aanzien van de activiteiten 'gebruik van bovennormatieve ruimten' en de 'combinatie van welzijnsfuncties met onderwijsfuncties in gebouwen' enkele verwijzingen tegengekomen. Van een reguliere aandacht voor de toepassing van de instrumenten is, blijkens de verslagen van de collegevergaderingen, echter geen sprake geweest.

Naast een aantal algemene instrumenten is in het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003, respectievelijk Masterplan onderwijsaccommodaties, eveneens een aantal maatregelen (te treffen voorzieningen) per school aangegeven. De Rekenkamer heeft geïnventariseerd in welke mate deze maatregelen daadwerkelijk in het onderwijshuisvestingsprogramma van het geplande jaar, dan wel in een ander jaar zijn opgenomen. De resultaten van deze analyse zijn in detail opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

De volgende tabel geeft een samenvattend overzicht.

Tabel: Realisatie van maatregelen uit het Masterplan onderwijsaccommodaties 1999

Jaar	Aantal maatregelen masterplan	Huisvestingsprogramma				
		1999	2000	2001	2002	Totaal
1999	10	2	0	0	1	3
2000	23	-	0	1	2	3
2001	10	-	-	0	0	0
2002	22	-	-	-	2	2
Totaal	65	2	0	1	5	8

Resumerend is uit de tabel af te lezen dat van de in totaal 65 maatregelen die in het masterplan zijn voorzien voor de periode 1999-2002, er 8_ (circa 13%) in de onderwijshuisvestingsprogramma's voor de desbetreffende jaren zijn opgenomen.

De Rekenkamer constateert op grond hiervan dat de maatregelen per school die in het Masterplan onderwijsaccommodaties van 1999 zijn opgenomen, in (zeer) beperkte mate ook daadwerkelijk in het geplande jaar, dan wel één van de volgende jaren in het huisvestingsprogramma zijn opgenomen. De waarde van het masterplan als planninginstrument is derhalve eveneens beperkt geweest.

4.2 Prognoses

Op methodisch verantwoorde wijze dient de gemeente prognoses van ruimtebehoefte en vraag naar voorzieningen op te stellen en deze periodiek af te zetten tegen de werkelijke ruimtebehoefte en voorzieningen.

Het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 en het bijbehorende masterplan zijn tot stand gekomen op basis van prognoses die in begin 1999 zijn opgesteld. De gemeente heeft in 1998 opdracht gegeven aan een adviesbureau om een prognoseonderzoek uit te voeren voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en voor leerlingen in het primair onderwijs. Op basis van deze leerlingenaantallen is een inschatting gemaakt voor de ruimtebehoefte per school. De leerlingenprognoses voor het voortgezet onderwijs zijn opgesteld met een door het adviesbureau ontwikkeld prognosemodel, waarin een tweetal berekenmethodes worden gehanteerd. Enerzijds is op hoofdlijnen uitgegaan van het COGVO prognosemodel en anderzijds is de voorgeschreven methodiek van de modelverordening van de VNG gehanteerd. Beide methodes maken als onderlegger gebruik van de PRIMOS prognoses waarin per gemeente de ontwikkeling van de bevolking van de komende jaren is berekend. De leerlingenprognoses van het primair onderwijs zijn opgesteld met behulp van het standaardprogramma PROBO II, versie 2.

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de prognoses van leerlingenaantallen en ruimtebehoeften worden vergeleken met de latere realisatiegegevens en heeft daarvan geen voorbeelden aangetroffen.

Vervolgens heeft de Rekenkamer zelf de geprognosticeerde leerlingenaantallen afgezet tegen het gerealiseerde aantal leerlingen. Voor het jaar 1999 was dit mogelijk voor zowel het primair als voortgezet onderwijs, maar in 2000 en 2001 alleen voor het primair onderwijs. Een gedetailleerde analyse is opgenomen in bijlage 4.

De realisatiecijfers betreffen de zogeheten 1 oktober leerlingentellingen. Daarbij gaat het om het daadwerkelijk op 1 oktober van een jaar ingeschreven aantal leerlingen van een school. De leerlingentelling van een jaar is een momentopname, waarbij gedurende het schooljaar mutaties kunnen plaatsvinden in het leerlingenbestand van de scholen. Bij de prognoses wordt normaal gesproken een opslag van 3% toegepast, die wordt aangehouden met het oog op de instroom van leerlingen na 1 oktober van het desbetreffende schooljaar. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de realisatiecijfers zijn de prognosecijfers opgenomen exclusief deze opslag van 3%. De totalen van de geprognosticeerde en gerealiseerde aantallen zijn samengevat in de volgende tabel.

Tabel: Prognoses en realisatiecijfers van leerlingenaantallen 1999-2001

Type onderwijs / jaar	Prognose	1 oktober telling	Verschied	Verschied in %
Primair onderwijs				
1999	6.486	6.535	49	1
2000	6.489	6.375	-114	-2
2001	6.509	6.379	-130	-2
Voortgezet onderwijs				
1999	4.410	4.729	319	7

Op basis van deze tabel constateert de Rekenkamer ten aanzien van het primair onderwijs dat de procentuele verschillen op totaalniveau relatief gering zijn. Uit de tabellen in bijlage 4 kan echter ook worden afgeleid dat bij enkele individuele scholen de afwijkingen tussen prognose en realisatie zo groot zijn dat ze ook gevolgen kunnen hebben voor de ruimtebehoeften. Een nadere analyse naar de verdeling over de verschillende groepen zou nodig zijn om daarover meer concrete uitspraken te kunnen doen.

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs constateert de Rekenkamer dat de gerealiseerde aantallen hoger zijn dan de geprognosticeerde aantallen. Omdat de verdeling over klassen en locaties niet bekend is, kunnen hieruit geen directe bevindingen over de ruimtebehoeften worden afgeleid.

De Rekenkamer heeft ook de agenda's van de vergaderingen van het College van B&W, de Gemeenteraad en de commissie van Welzijn en Educatie van de jaren 1999 tot en met 2002 geanalyseerd om te bezien of de prognoses in deze vergaderingen zijn besproken. Op basis daarvan constateert de Rekenkamer dat de opgestelde prognoses zelden expliciet aan de orde zijn gesteld. Wel is met name door leden van de commissie Welzijn en Educatie in 1999, tijdens vergaderingen waarin de vaststelling van het Beleidsplan Onderwijshuisvesting 1999-2003 aan de orde was, meermalen gewezen op signalen uit het veld dat de prognoses niet overeenstemmen met de realiteit.

Ook in de interviews met de schoolbesturen zijn signalen in deze richting ontvangen. De meerderheid van de schoolbesturen gaf in de interviews aan dat de prognoses veelal niet reëel zijn, en de werkelijke aantallen leerlingen aanzienlijk hoger kunnen zijn dan de prognose. Volgens de schoolbesturen is deze problematiek meerdere keren bij de gemeente aangekaart, maar heeft dit niet geleid tot bijstellingen of andere acties met betrekking tot de prognoses. Naar aanleiding van de vraag in welke mate de prognoses naar de mening van de geïnterviewden gehanteerd worden dan wel reëel zijn, kwam tevens naar voren dat de prognoses niet systematisch en periodiek afgezet worden tegen de werkelijke leerlingenaantallen, ruimtebehoeften en voorzieningen.

De Rekenkamer stelt op basis van haar analyse van de verschillen tussen prognoses en realisaties vast dat er de afgelopen jaren voor de meeste scholen geen sprake was van een aanzienlijk hoger leerlingenaantal dan geprognosticeerd.

4.3 Gestructureerde en planmatige uitvoering

De uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid dient te voldoen aan de relevante wet- en regelgeving, waaronder de gemeentelijke Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs.

De Rekenkamer is nagegaan in welke mate relevante wet- en regelgeving gehanteerd wordt bij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. Op grond van bepalingen van de Wet op het primair onderwijs en van de Wet op het voortgezet onderwijs dient de Gemeenteraad jaarlijks het bedrag en het programma inzake onderwijshuisvesting vast te stellen voor de nieuwe voorzieningen in de huisvesting voor de scholen voor primair en voortgezet onderwijs op het grondgebied van de gemeente. Tegelijk moet de Gemeenteraad het huisvestingsoverzicht vaststellen.

Zoals in 3.3 reeds toegelicht bevat het programma bevat de voorzieningen in de huisvesting die in het jaar na de vaststelling van het programma voor bekostiging in aanmerking zullen worden gebracht. Het overzicht betreft de voorzieningen die zijn aangevraagd, maar die niet in het programma zijn opgenomen. Zowel het huisvestingsprogramma als het huisvestingsoverzicht komen jaarlijks tot stand door beoordeling van elke individuele aanvraag. Elke aanvraag wordt getoetst aan de hand van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs uit 1996 (verder: de verordening). Deze verordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Per aanvraag wordt gemotiveerd weergegeven waarom een verzoek is opgenomen in het programma of in het overzicht. De aanvragen dienen door het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school te worden ingediend. Hierbij is gebruik gemaakt van een door het College van B&W vastgesteld aanvraagformulier.

Voorts bestaat ingevolge de wet- en regelgeving nog de mogelijkheid tot het aanvragen van een spoedvoorziening in de huisvesting. Dit betreft een voorziening die niet in het programma is opgenomen, maar die naar het inzicht van de aanvrager gelet op de voortgang van het onderwijs geen uitstel kan lijden.

De Rekenkamer constateert dat de Gemeenteraad conform de relevante wettelijke voorschriften voor de jaren 1999, 2000, 2001 en 2002 een huisvestingsprogramma en een huisvestingsoverzicht heeft vastgesteld. De Rekenkamer constateert voorts dat de gemeentelijke verordening in de jaren waarop het onderzoek betrekking heeft niet tussentijds is geactualiseerd en is aangepast aan de meer recente modelverordening 2001 van de VNG.

Uit de aanbiedingsnotitie van het huisvestingsprogramma en –overzicht 2001 en uit het raadsvoorstel tot het vaststellen van het huisvestingsprogramma en –overzicht 2002 is overigens wel af te leiden dat de aanvragen voor 2001 en 2002 zijn beoordeeld op basis van de modelverordening 2001 van de VNG. Als toelichting is daarbij aangegeven dat het als ongewenst werd ervaren dat de gevolgen van wijzigingen in de berekeningswijze van de capaciteit van het basisonderwijs c.q. maatregelen als groepsrootteverkleining niet zouden kunnen worden meegewogen in de beoordeling van de aanvragen.

De Rekenkamer stelt vast dat bij de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid sinds 2001 materieel de geactualiseerde modelverordening van de VNG wordt toegepast, terwijl formeel nog de verouderde verordening van 1996 geldt.

Vaststelling van de bedragen die zijn gemoeid zijn met de voorzieningen in het onderwijshuisvestingsprogramma vindt formeel plaats door vaststelling van de begroting van het jaar waarin de voorzieningen voor vergoeding in aanmerking worden gebracht. Op basis van de beschikbare informatie heeft de Rekenkamer niet de aansluiting kunnen vaststellen tussen de financiële informatie uit de huisvestingsprogramma's en de informatie in de begrotingen en de jaarrekeningen. Ook de gemeente kon deze aansluiting niet aantonen. De oorzaak daarvan is dat de begrotingsystematiek geen directe relatie heeft met de vast te stellen programma's. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de gemeente vanaf 2004 een andere begrotingsystematiek wil gaan hanteren (zie ook hoofdstuk 5), waarmee dit probleem in de toekomst kan worden opgelost.

De Rekenkamer heeft inzichtelijk gemaakt hoeveel aanvragen voor voorzieningen de gemeente Capelle aan den IJssel in totaal in de onderzoeksperiode heeft ontvangen en hoeveel van deze aanvragen zijn toegekend, dan wel afgewezen. Tevens is geïnventariseerd hoeveel spoedvoorzieningen zijn aangevraagd en hoeveel daarvan zijn afgewezen. Deze informatie is ontleend aan de programma's en de overzichten van de desbetreffende jaren. Hierbij worden de gerealiseerde aantallen afgezet tegen geplande maatregelen zoals opgenomen in het Masterplan onderwijsaccommodaties uit 1999.

Tabel: Aanvragen huisvestingsvoorzieningen

	Masterplan aanvragen		Totaal aanvragen	Toekenningen		Afwijzingen		Spoed		Spoed		Afwijzingen	
				aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	aantal	%	
1999	10	1999	57	29	51	28	49	0	0	0	0	0	0
2000	23	2000	39	19	49	18	46	2	5	2	1	50	
2001	10	2001	38	30	79	4	11	4	11	4	2	50	
2002	22	2002	61	57	93	4	7	0	0	0	0	0	

Uit de tabel blijkt dat er grote verschillen in aantallen bestaan tussen de voorziene maatregelen in het Masterplan en de aanvragen die reëel zijn ingediend.

In 1999 is 51% van de aanvragen gehonoreerd, terwijl in 2000 en 2001 respectievelijk 49% en 79% aanvragen gehonoreerd zijn. In 2002 is 93 % van de totale aanvragen toegekend. In de laatste twee jaren zijn derhalve aanmerkelijk minder aanvragen afgewezen. De mogelijke gronden voor afwijzing van aanvragen zijn in de wet vastgelegd. De volgende gronden zijn door de gemeente gehanteerd:

- de voorziening is niet noodzakelijk;
- het betreft geen voorziening in de zin van wet c.q. verordening;
- de financiële middelen zijn ontoereikend;
- er kan op andere wijze worden voorzien;
- de gewenste voorziening is niet gerechtvaardigd op grond van de aard en de omvang van de voorziening waarover de school reeds beschikt of op grond van te verwachten ontwikkelingen van het aantal leerlingen of onderwijskundige ontwikkelingen.

Op basis van de analyse van de aangetroffen afwijzingsbesluiten heeft de Rekenkamer kunnen vaststellen dat de gronden voor afwijzing berusten op de criteria die voortvloeien uit wet en regelgeving. Het bleek echter, na vergelijking van de huisvestingsprogramma's en –overzichten met de bijbehorende motiveringen van de afgewezen aanvragen, niet mogelijk om een sluitend overzicht te maken van de aantallen per toegepaste afwijzingsgrond.

In de jaren 1999-2002 zijn zes spoedaanvragen ingediend. Daarvan zijn er drie toegewezen en drie afgewezen. Twee omdat de 'spoedeisendheid' onvoldoende werd aangetoond en eenmaal omdat het een aanvraag betrof ten behoeve van een extra lokaal voor minder dan vier jaar.

4.4 Toewijzing taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden

Er dient sprake te zijn van een expliciete en heldere toewijzing van aan de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid verbonden taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden. Daarnaast dient er sprake te zijn van adequaat toezicht en controle op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.

Voor een belangrijk deel zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geregeld in de wet of de verordening. Vanuit de 'zorgplicht' is de gemeente verantwoordelijk voor voorzieningen aan de 'buitenzijde' van de gebouwen, zoals de uitvoering van (technisch) buitenonderhoud, ingrijpend onderhoud en de algehele aanpassing van gebouwen. Het preventief onderhoud, alsmede het schilderwerk is voor rekening van het schoolbestuur, ongeacht of het binnen- of buitenonderhoud betreft. Klein herstelonderhoud wordt aangemerkt als preventief onderhoud en is eveneens de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

In oktober 2001 heeft de gemeente een procedurebeschrijving 'opdracht geven - opdracht nemen' opgesteld voor de rolverdeling tussen de sector Dienstverlening als opdrachtgever en de sector Ruimte als opdrachtnemer. In deze procedurebeschrijving is aangegeven dat op grond van de onderwijswetgeving een schoolbestuur primair als 'bouwheer' dient op te treden en dat dit bouwheerschap slechts op uitdrukkelijk verzoek aan de gemeente kan worden overgedragen. In de gemeente Capelle aan de IJssel is de praktijk dat de gemeente in de meeste gevallen optreedt als bouwheer voor de verbouw, uitbreiding en nieuwbouw van onderwijsgebouwen. Deze taakverdeling wordt bevestigd in de gehouden interviews.

Met name voor de schoolbesturen is niet altijd helder wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en de bekostiging van huisvestingsvoorzieningen. Dit betreft onder meer de aanpassing van gebouwen als gevolg van strengere wet- en regelgeving ten aanzien van brandveiligheid en arbeidsomstandigheden.

De Rekenkamer heeft voorts onderzocht in welke mate structureel toezicht en controle op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid heeft plaatsgevonden. In de door de gemeente beschikbaar gestelde documenten zijn geen verwijzingen aangetroffen naar toezicht op het onderwijshuisvestingsbeleid, de realisatie van de hoofd- en neven-doelen en/of het huisvestingsprogramma. Eveneens is in verschillende interviews naar voren gekomen dat geen structureel toezicht en/of controle heeft plaatsgevonden op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid en de realisatie van de hoofd- en neven-doelen. Wat betreft de uitvoering van de huisvestingsmaatregelen, wordt op projectbasis door of namens de gemeente toegezien dat de realisatie plaatsvindt conform het bestek dat bij de aanbesteding is overeengekomen. Desgevraagd heeft de externe accountant van de gemeente laten weten recent geen specifieke aandacht aan de onderwijshuisvesting te hebben besteed.

4.5 Planning en Control

Het onderwijshuisvestingsbeleid en –programma dienen onderdeel te zijn van de reguliere planning- & controlcyclus en herkenbaar te zijn in de bijbehorende documenten van de gemeente, van de sector Dienstverlening en van de deelsector Welzijn en Educatie.

Ten aanzien van dit punt heeft de Rekenkamer in haar onderzoek aandacht besteed aan het Collegeprogramma 1998-2002 en de verantwoording daarover, alsmede aan de begrotingen en jaarrekeningen, in het bijzonder van de sector Dienstverlening en van de deelsector Welzijn & Educatie.

In het Collegeprogramma 1998-2002 van de gemeente Capelle aan den IJssel is aandacht besteed aan 'Kwaliteit van de dienstverlening', in het bijzonder aan onderwijs. In dit hoofdstuk geeft het College aan dat het voornemens is de scholen daadwerkelijk het middelpunt van de wijk te maken door andere activiteiten in de gebouwen onder te brengen zoals kinderopvang, maatschappelijk werk en buurtactiviteiten (de 'Brede school'). In de Verantwoording Beleidsplan 1998-2002 wordt weliswaar

aandacht besteed aan de brede school en de onderwijshuisvesting, maar concrete beleidsresultaten zijn niet vermeld.

In de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente zijn de financiële aspecten van het onderwijshuisvestingsbeleid verwerkt. Over de inhoudelijke voortgang van het huisvestingsbeleid is in de begrotingen en jaarrekeningen van zowel de gemeente als de sector Dienstverlening geen of slechts summier informatie verstrekt.

4.6 Overleg en communicatie

Er dient regulier overleg gepleegd te worden tussen gemeente en betrokkenen in het veld inzake het onderwijshuisvestingsbeleid.

De gemeente dient met de schoolbesturen een 'op overeenstemming gericht overleg' te voeren over onder meer de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid. De Rekenkamer stelt vast dat een dergelijk overleg in de gemeente bestaat in de vorm van het Platform Lokaal Onderwijsbeleid Capelle aan den IJssel. Aan dit Platformoverleg nemen naast de wethouder, het deelsectorhoofd Welzijn & Educatie en de betrokken beleidsmedewerkers van de gemeente, alle schoolbesturen van het openbaar en bijzonder primair en voortgezet onderwijs in de gemeente deel.

In het Platform komen allerlei zaken op onderwijsgebied aan de orde. Met betrekking tot onderwijshuisvesting vormen ieder jaar de aanvragen van de schoolbesturen en de vaststelling van het huisvestingsprogramma vaste punten op de agenda van het Platformoverleg. Verder worden zaken betreffende onderwijshuisvesting op ad hoc basis in het Platform aan de orde gesteld. Ieder jaar wordt er een jaarplanning en schaduwplanning opgesteld met de data van vergaderingen. Het streven van het Platform is gemiddeld acht maal per jaar bijeen te komen. De Rekenkamer constateert dat dit streven in de onderzoeksperiode niet is gehaald. In de jaren 1999, 2000 en 2001 heeft respectievelijk zeven, vijf en vier maal een vergadering plaatsgevonden.

Naast het Platform vindt overleg plaats in het Directeurenoverleg Capelle (DirCap). Hierin zijn alle directeuren van het primair en voortgezet onderwijs vertegenwoordigd. In 2002 is de status van het DirCap als 'voorbereidend overleg' van het Platform formeel vastgelegd. Vanuit de gemeente neemt een beleidsambtenaar deel aan het DirCap. Met het instellen van het DirCap overleg hebben de directeuren van de scholen in Capelle de mogelijkheid gekregen gehoord te worden over aangelegenheden met betrekking tot onderwijs die worden besproken in het Platformoverleg. Evenals bij het Platformoverleg worden in ieder geval jaarlijks de aanvragen van de schoolbesturen en het onderwijshuisvestingsprogramma in het DirCap aan de orde gesteld. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het bestaan van het DirCap op zichzelf wordt gewaardeerd, maar dat het zich als functioneel overleg nog moet bewijzen.

4.7 Informatievoorziening

De informatievoorziening omtrent het onderwijshuisvestingsbeleid dient te voldoen aan de eis van beschikbaarheid (tijdig bij de juiste personen), juistheid (betrouwbaar, valide), efficiëntie en relevantie.

De Rekenkamer heeft nagegaan of, anders dan via de reeds besproken monitoring en de planning en controlcyclus, een gestructureerde informatievoorziening is opgezet over (de uitvoering van) het beleid. De Rekenkamer heeft daarbij vastgesteld dat op het niveau van de uitvoering van de goedgekeurde voorzieningen geen plannen van uitvoering worden gemaakt. Dit is bevestigd in de interviews. Er is geen sprake van een gestructureerde informatievoorziening vanuit de gemeente naar de schoolbesturen. Ook vanuit het College van B&W, respectievelijk de portefeuillehoudend wethouder, naar de raadscommissie Welzijn & Educatie is er geen gestructureerde informatievoorziening, anders dan de jaarlijkse vaststelling van het huisvestingsprogramma en -overzicht.

4.8 Conclusies efficiency onderwijshuisvestingsbeleid

De Rekenkamer concludeert dat de gemeente initiatieven heeft ontplooid om tot een gestructureerde planmatige aanpak te komen, onder meer via het Masterplan onderwijsaccomodaties uit 1999. Op zichzelf kan een dergelijke aanpak helpen om de onderwijshuisvesting systematisch te benaderen en om ad hoc maatregelen te voorkomen. Een belangrijke voorwaarde is dan wel dat het plan gebaseerd is op reële prognoses en ramingen van uit te voeren en te financieren maatregelen. De Rekenkamer concludeert dat aan deze voorwaarde in de praktijk niet is voldaan, waardoor de waarde van de het masterplan voor de uitvoering van het beleid slechts beperkt kon zijn.

Een confrontatie van prognoses en ramingen met realisatiecijfers blijkt ook niet (systematisch) plaats te vinden, zodat ook geen bijsturing op basis daarvan mogelijk is. De Rekenkamer concludeert, op basis van door haarzelf uitgevoerde vergelijkingen van prognoses en realisatiecijfers van de leerlingenaantallen voor de jaren 1999-2001, dat de verschillen bij enkele scholen zo groot zijn dat ze ook gevolgen kunnen hebben voor de ruimtebehoeften. Dat zou aanleiding kunnen zijn tot ad hoc huisvestingsmaatregelen, die een nadelige invloed hebben op de efficiency.

De Rekenkamer concludeert voorts dat geen monitoring plaatsvindt van de uitvoering van activiteiten en de toepassing van instrumenten ter bevordering van efficiency. In het algemeen is de informatievoorziening over en het toezicht op de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid zwak ontwikkeld. Ook via de planning- en controlcyclus komt er nauwelijks operationele informatie beschikbaar. De Rekenkamer concludeert dat aldus, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, onvoldoende inzicht bestaat in de voortgang van de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid.

De Rekenkamer concludeert dat de gemeente heeft verzuimd de verouderde verordening van 1996 aan te passen, terwijl sinds 2001 materieel volgens de geactualiseerde verordening van VNG wordt gehandeld. De Rekenkamer acht dit ongewenst, omdat hiermee de rechtmatigheid van de uitvoering van de onderwijshuisvestingstaken in het gedrang komt.

Tot slot concludeert de Rekenkamer dat de toedeling van taken en verantwoordelijkheden rond het onderwijshuisvestingsbeleid niet geheel helder is. Dit geldt met name voor de uitvoering van het beleidsplan en ten aanzien van de aanpassing van gebouwen als gevolg van strengere wet- en regelgeving ten aanzien van brandveiligheid en arbeidsomstandigheden.

5 Financiering onderwijshuisvestingsbeleid

De financiële soliditeit van het onderwijshuisvestingsbeleid is van groot belang voor de continuïteit en duurzaamheid van het beleid. Ten tijde van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 is door het Rijk geld aan het gemeentefonds toegevoegd om gemeenten in staat te stellen aan de zorgplicht voor de huisvesting te kunnen voldoen. Dit betreft algemene middelen: de gemeente heeft binnen de grenzen van de zorgplicht ruimte om de onderwijshuisvesting financieel meer of minder prioriteit te geven. De keerzijde hiervan is dat de gemeente het risico loopt dat de onderwijshuisvestingslasten boven de aan het gemeentefonds toegevoegde middelen uitstijgen en daardoor gaan drukken op de rest van de begroting.

In dit hoofdstuk zijn, gestructureerd overeenkomstig het normenkader, de bevindingen van de Rekenkamer op het terrein van de financiering van de onderwijshuisvesting opgenomen.

5.1 Financiële ramingen

Jaarlijks dienen per school en per categorie financiële ramingen voor onderwijshuisvesting vastgesteld te worden. Deze ramingen dienen gespecificeerd te zijn naar kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten onderwijshuisvesting.

De Rekenkamer heeft onderzocht of en in welke mate jaarlijks financiële ramingen voor onderwijshuisvesting tot stand komen en in welke mate deze gespecificeerd zijn naar kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding rente en aflossing aan scholen en overige lasten onderwijshuisvesting. Uitgangspunt hiervoor vormden de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente over de periode 1997-2003.

De Rekenkamer stelt vast dat binnen de gemeente financiële ramingen opgesteld worden. In de begrotingen zijn de financiële ramingen per schoolcategorie opgenomen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in kapitaallasten en overige goederen en diensten. Van een verdere specificatie is geen sprake. Door de verspreiding van informatie over de verschillende producten, overzichten en staten van de begrotingen en jaarrekeningen is het niet eenvoudig om een totaaloverzicht te verkrijgen van de lasten van de onderwijshuisvesting. Huisvestingslasten worden in de begroting ten dele samengevoegd met andere lasten voor onderwijs, waardoor een zuiver beeld wordt bemoeilijkt.

5.2 Vastgestelde budgetten en gerealiseerde bedragen

De vastgestelde budgetten in het onderwijshuisvestingsprogramma dienen methodisch verantwoord te zijn opgesteld, aan de hand van criteria en toelichtende documenten zoals omschreven in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. Tevens dient jaarlijks een overzicht opgesteld te worden waarin de vastgestelde budgetten per school en per categorie afgezet worden tegen de gerealiseerde bedragen. Hierbij dienen afwijkingen of verschillen toegelicht te worden.

De Rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de budgetten voor de onderwijshuisvesting worden opgesteld. Daarvoor heeft de gemeente in eerste instantie gebruik gemaakt van een systematiek waarbij jaarlijks ter dekking van kapitaallasten van nieuwe investeringen een bedrag werd opgenomen. Een eventueel restantbudget werd aan het eind van het jaar extracomptabel meegenomen naar het volgende jaar. Deze systematiek heeft binnen de gemeente tot problemen geleid in het kader van de opstelling van de voor- en najaarsnota, gezien het feit dat een adequate aansluiting met het financiële systeem ontbrak en er onvoldoende inzicht bestond in de feitelijke jaarlijkse bestedingen. Daarom heeft de gemeente het voornemen om een andere begrotingssystematiek te gaan hanteren met ingang van de begroting 2004, teneinde de systematiek duidelijk en inzichtelijk te krijgen en per object verslag te kunnen doen van het verloop van de investeringen en de kapitaallasten.

In de nieuwe systematiek zal jaarlijks een onderwijsinvesteringsplan worden opgesteld. De hieruit voortvloeiende kapitaallasten zullen vervolgens worden opgenomen in de begroting. Hierbij wordt de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs als richtlijn gehanteerd, inclusief de daarin opgenomen normbedragen. Vervolgens wordt concreet per object in de begroting een onderwijshuisvestingskrediet

aangevraagd. Aldus wordt niet langer uitgegaan van een nog niet gedefinieerd investeringsprogramma, maar wordt uitsluitend een krediet aangevraagd als er helderheid over de investeringsomvang bestaat.

De Rekenkamer heeft onderzocht in welke mate de vastgestelde budgetten per school en per categorie afgezet worden tegen de gerealiseerde bedragen. De Rekenkamer constateert dat de mate van specificatie van de jaarrekeningen niet zodanig is dat daarin de ramingen en realisaties van de onderwijshuisvestingslasten tegen elkaar afgezet worden. De Rekenkamer heeft daarom zelf, op basis van de begrotingen en jaarrekeningen van de periode 1997-2003, het volgende overzicht opgesteld van de onderwijshuisvestingslasten, voor zover het de kapitaallasten, overige goederen en diensten en onderhoudslasten betreft.

Tabel: Kosten onderwijshuisvesting (exclusief gymnastiek- en noodlokalen)

Prod.	Bedragen x € 1.000	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
		raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.
420-1	Openbaar primair onderwijs (OPO)														
	- kapitaallasten	990	1.139	951	964	956	956	1.141	2.365	918	1.757	884	969		
	- overige goederen en diensten *	79	495	133	127	4	6	68	74	69	144	72	74		
420-1	Openbaar speciaal onderwijs (OSO) **														
	- kapitaallasten	238	236	227	231	223	226			183		145	93		
	- overige goederen en diensten	19	166	17	***	17	17								
421-1	Bijzonder primair onderwijs (BPO)														
	- kapitaallasten	1.026	855	996	972	949	1.023	1.041	2.321	864	1.754	733	755		
	- overige goederen en diensten	63	69	101	125	108	123	93	92	95	89	98	100		
421-1	Bijzonder speciaal onderwijs (BSO) ****														
	- kapitaallasten	150	161	144	146	136	142			115		86	110		
	- overige goederen en diensten	18	16	13	16	13	25								
441-1	Bijzonder voortgezet onderwijs (BVO)														
	- kapitaallasten	105	105	73	69	71	71	69	68	68	66	65	66		
	- overige goederen en diensten	55	45	88	74	69	71	70	74	72	95	74	118		
460-1	Openbaar voortgezet onderwijs (OVO)														
	- kapitaallasten	646	647	578	619	556	594	482	570	512	534	489	489		
	- huren	0	0	0	0	0	0	0	0		0	95	98		
	- overige goederen en diensten	41	54	150	63	57	135	58	22	145	80	55	85		
480-2	Onderwijshuisvesting														
	- dotatie aan voorziening onderhoud	261	261	286	286	518	582	482	546	555	1.178	695	998		
	- kapitaallasten (nieuwe investeringen)	45	0	59	5	8	12	7	12	47	11	413	479		
	Totalen														
	- kapitaallasten	3.200	3.142	3.028	3.005	2.899	3.025	2.739	5.336	2.707	4.122	2.815	2.961		
	- overige goederen en diensten	276	845	503	405	267	376	290	263	382	408	299	377		
	- dotatie voorziening onderhoud	261	261	286	286	518	582	482	546	555	1.178	695	998		
	Totaal lasten	3.737	4.248	3.817	3.696	3.684	3.983	3.511	6.144	3.643	5.708	3.809	4.336		

* Realisatie 1998 en 1999, exclusief door het Rijk vergoede lasten t.b.v. Bestuur Openbaar Primair Onderwijs (BOPO)

** In enkele gevallen samengevoegd met OPO

*** Geen bedrag opgenomen, omdat het aandeel huisvestingslasten niet uit de jaarrekening 1998 is af te lezen

**** In enkele gevallen samengevoegd met BPO

In het lastenoverzicht zijn de relatief beperkte overheadlasten buiten beschouwing gelaten, omdat die niet voor alle jaren eenduidig beschikbaar waren. De kapitaallasten van gymnastieklokalen en noodlokalen zijn evenmin opgenomen, omdat deze lasten in de jaarrekeningen niet zichtbaar zijn. Het gaat daarbij naar schatting om een bedrag van in totaal circa € 400.000 per jaar.

De Rekenkamer constateert dat de begrote en gerealiseerde kapitaallasten soms aanzienlijk afwijken. De realisatiecijfers van zowel 2000 als 2001 van het openbaar onderwijs en het bijzonder primair onderwijs zijn circa tweemaal zo hoog als de raming. Dit houdt verband met vervroegde afschrijvingen, waardoor ook de totale gerealiseerde lasten in de desbetreffende jaren beduidend hoger zijn dan in de overige jaren.

5.3 Ontwikkeling kosten, investeringen en voorzieningen

De gemeente dient inzicht te hebben in de ontwikkeling in de tijd van de kosten, investeringen en voorzieningen voor onderwijshuisvesting. Hierbij dienen toevoegingen en/of onttrekkingen aan voorzieningen inzichtelijk en met redenen onderbouwd te zijn.

De Rekenkamer heeft onderzocht of en in welke mate de gemeente inzicht heeft in de ontwikkeling in de tijd van de kosten, investeringen en voorzieningen voor onderwijshuisvesting. Uitgangspunt hiervoor vormden de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente over de periode 1997-2003.

Voor wat betreft het inzicht in de kosten wordt verwezen naar 5.2.

Ten aanzien van het inzicht in de investeringen constateert de Rekenkamer dat de gemeente via begrotingen en jaarrekeningen over een overzicht van investeringen en desinvesteringen beschikt. De volgende tabel vat deze gegevens samen.

Tabel: Investerings / desinvesteringen onderwijshuisvesting

Bedragen x € 1.000	1997		1998		1999		2000		2001		2002	2003
	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	raming
Investerings / vermeerderingen	358	1.601	452	533	930	854	2.346	769	5.357	2.404	3.450	2.696
Desinvesteringen / verminderings	0	479	0	0	681	0	3.463	681	1.752	0	1.144	0

Ter uitvoering van de wettelijke zorgtaak om te voorzien in onderwijshuisvesting, is door de gemeente besloten in het jaar 2001 een extra investering van fl. 1.2 miljoen (€ 0,5 miljoen) te plegen. De achterliggende reden was dat een aantal scholen, in tegenstelling tot de prognoses, toch een groei lieten zien. Daarnaast bleken bij aanbestedingen ten behoeve van uitbreidingswerken van scholen de bouwrijzen circa 30% hoger uit te vallen dan de normvergoeding uit de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. Mede gelet op de kapitaallasten voortvloeiend uit het investeringsprogramma 2001, heeft de gemeente de stelpost onderwijsinvesteringen met ingang van het jaar 2002 met fl. 110.000 (€ 50.000) structureel verhoogd.

Via de begrotingen en jaarrekeningen kan inzicht worden verkregen in de stand en de dotaties en onttrekkingen aan de voorzieningen, waaronder de onderhoudsvoorziening voor de onderwijshuisvesting. De volgende tabel vat deze gegevens samen.

Tabel: Voorziening onderhoud schoolgebouwen

Bedragen x € 1.000	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	2004
	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	raming
Stand voorziening onderhoud per 1/1	2.141	1.394	1.428	1.455	282	619	337	477	351	71	71	388	388	388
Dotatie aan voorziening onderhoud	261	261	286	286	518	582	482	546	555	1.178	695		998	
Onttrekking aan voorziening onderhoud	681	200	1.713	1.122	800	723	482	952	555	861	695		998	
Stand voorziening onderhoud per 31/12	1.722	1.455	0	619	0	477	337	71	351	388	71		388	388

Ten aanzien van de onderhoudsvoorziening constateert de Rekenkamer dat de dotaties aanzienlijke jaarlijkse verschillen kennen. In het kader van het Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 is besloten ten behoeve van het op peil houden van het onderhoud van de schoolgebouwen over 1999 een (extra) bedrag te doteren van fl. 500.000 (€ 227.000) en vervolgens fl. 400.000 (€ 182.000) per jaar. Bij de voorjaarsnota van 2000 is op grond van geactualiseerde onderhoudsinspecties besloten de dotatie van 2002 te verhogen met € 113.000 en ingaande 2003 met € 226.000.

Ter aanvulling heeft de Rekenkamer op basis van de begrotingen en jaarrekeningen ook het verloop in de aanschaf- en boekwaarden van de activa in kaart gebracht voor zover gerelateerd aan de onderwijshuisvesting. De volgende tabel geeft daarvan een samenvattend beeld.

Tabel: Waarde activa onderwijshuisvesting (exclusief gymnastiek- en noodlokalen)

Prod.	Bedragen x € 1.000	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	2004
		raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	real.	raming	raming
420-1	Openbaar onderwijs														
	- aanschafwaarde per 1/1	17.614		17.503		17.580		17.579		15.527		16.734		15.592	15.592
	- boekwaarde per 1/1	13.234	14.522	12.879	12.930	12.900	12.915	12.770	12.623	12.330	11.145	12.116	11.903	12.130	11.881
421-1	Bijzonder onderwijs														
	- aanschafwaarde per 1/1	17.802		17.901		17.162		18.069		14.634		13.055		13.055	13.055
	- boekwaarde per 1/1	11.836	9.916	11.793	11.539	11.382	11.345	11.171	11.875	10.620	10.209	9.496	9.593	10.160	9.975
441-1	BVO														
	- aanschafwaarde per 1/1	1.243		1.243		1.333		1.335		1.335		1.335		1.335	1.335
	- boekwaarde per 1/1	930	933	653	573	628	632	608	611	583	584	556	616	554	526
460-1	OVO														
	- aanschafwaarde per 1/1	10.451		10.451		10.312		9.040		8.969		8.650		8.650	8.650
	- boekwaarde per 1/1	4.920	4.921	4.658	4.658	4.401	4.401	4.149	4.149	3.909	3.900	3.625	3.625	3.625	3.379
480-2	Onderwijshuisvesting														
	- aanschafwaarde per 1/1											4.150		3.448	6.144
	- boekwaarde per 1/1											4.150	5	3.448	6.144
Totaal	aanschafwaarde per 1/1	47.111		47.098		46.386		46.023		40.465		43.924		42.080	44.776
Totaal	boekwaarde per 1/1	30.921	30.293	29.983	29.700	29.311	29.292	28.698	29.259	27.442	25.838	29.943	25.742	29.917	31.905

Uit deze tabel kan worden afgeleid dat tussen 1997 en 2002 de feitelijke boekwaarde van de activa, onder meer door vervroegde afschrijvingen, is gedaald van ruim € 30 miljoen per 1 januari 1997 tot bijna € 26 miljoen per 1 januari 2002. In verband met nieuwe investeringen wordt in de ramingen voor 2003 en 2004 een stijging van de totale boekwaarde verwacht.

5.4 Verhouding gemeentelijke kosten en middelen uit het Gemeentefonds

De gemeente dient inzicht te hebben in de verhouding tussen de gemeentelijke kosten en de middelen uit het gemeentefonds die aan onderwijshuisvesting kunnen worden toegerekend.

Hoewel de middelen die met de decentralisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid aan het gemeentefonds zijn toegevoegd geen doeluitkeringen zijn (dat wil zeggen niet specifiek voor onderwijshuisvesting geoormerkt), is het wenselijk inzicht te hebben in de hoogte van deze middelen ten opzichte van de feitelijk gemaakte kosten. Hiertoe dient het (fictieve) budget voor de onderwijshuisvesting in het gemeentefonds benaderd te worden. Door vergelijking van het fictieve budget met de gerealiseerde lasten kan worden nagegaan of de toevoeging aan het gemeentefonds toereikend is geweest om de gemeentelijke lasten voor onderwijshuisvesting te dekken. De financiering via het gemeentefonds impliceert overigens dat gemeenten vrij zijn om meer of minder geld aan onderwijshuisvesting te besteden dan het fictieve budget. Inzicht in het fictieve budget blijft dan uiteraard wel nodig om hierin bewuste keuzes te kunnen maken.

Desgevraagd bleek de gemeente de Rekenkamer alleen informatie te kunnen aanleveren over de fictieve budgetten voor 2001 en latere jaren. De Rekenkamer heeft vervolgens zelf getracht het fictieve budget voor de jaren 1997-2000 te berekenen. Daartoe zijn de Gemeentefondscirculaires van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en diverse aanvullende documenten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geanalyseerd. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat de informatieverstrekking over de toepasselijke verdeelmaatstaven wisselvallig is geweest. In enkele jaren van de onderzoeksperiode werden er geen afzonderlijke maatstaven voor onderwijshuisvesting bekend gemaakt. De Rekenkamer heeft desondanks de berekeningsmaatstaven voor de fictieve budgetten kunnen achterhalen, met uitzondering van de maatstaven voor 1998. Op basis van de wel beschikbare maatstaven voor 1997 en 1999 kon voor dat jaar echter een aanvaardbare schatting van het fictieve budget worden gemaakt.

In de volgende tabel is een indicatief overzicht gegeven van het fictieve budget uit het Gemeentefonds en de lasten van de onderwijshuisvesting in de gemeente.

Tabel: Fictief budget vanuit Gemeentefonds, inclusief integratie-uitkering, afgezet tegen de totale kosten van de onderwijshuisvesting (kapitaallasten, overige goederen en diensten en dotatie aan voorziening onderhoud), exclusief gymnastiek- en noodlokalen

Bedragen x € 1000	1997	1998	1999	2000	2001	2002	*** 2003
Fictief budget vanuit Gemeentefonds	5.245	* 4.685	4.268	4.395	4.759	4.903	5.065
Totaal lasten	4.248	3.696	3.983	6.144	5.708	** 3.809	4.336
Verschil	997	989	285	-1.749	-949	1.094	729

* schatting

** betreft de raming uit de begroting 2002, inclusief de dotatie aan de voorziening onderhoud schoolgebouwen

*** ramingen volgens begroting 2003

De Rekenkamer stelt vast dat in 1997 tot en met 1999 de gerealiseerde lasten lager waren dan het fictieve gemeentefondsbudget. In de jaren 2000 en 2001 zijn de gerealiseerde lasten hoger dan het fictieve budget, als gevolg van vervroegde afschrijvingen. Als de periode van 1997 tot en met 2001 als geheel in de beschouwing wordt genomen, zijn de lasten over deze vijf jaar € 427.000 hoger geweest dan het fictieve budget voor deze periode. De vervroegde afschrijvingen in 2000 en 2001 hebben daarin een belangrijk aandeel. Voorts dient bedacht te worden dat de kosten van gymnastieklokalen en noodlokalen (naar schatting circa € 400.000 per jaar) nog buiten beschouwing zijn gebleven.

De ramingen voor 2002 en 2003 wijzen op een onderbesteding van het fictieve budget voor de desbetreffende jaren.

Voor de jaren 2004, 2005 en 2006 verwacht de gemeente een relatief beperkte stijging van het fictieve budget voor onderwijshuisvesting tot respectievelijk € 5.266.081, € 5.328.287 en € 5.396.669.

5.5 Conclusies financiering onderwijshuisvestingsbeleid

De Rekenkamer concludeert dat het alleen met grote inspanning mogelijk is om inzicht te krijgen in de gemeentelijke lasten van de onderwijshuisvesting. De presentatie in begrotingen en jaarrekeningen is complex en niet geheel consistent. De toelichting bij de financiële gegevens is bovendien summier en technisch van aard. De aansluiting tussen de jaarlijks vast te stellen huisvestingsprogramma's en de begrotingen en jaarrekeningen voor de desbetreffende jaren zou eenvoudig mogelijk moeten zijn. De Rekenkamer concludeert echter dat dit in de praktijk niet het geval is.

De gemeente heeft vanaf 1997 tot en met 2000 onvoldoende zicht gehad op de verhouding tussen de gemeentelijke lasten en de bedragen die via het gemeentefonds ten behoeve van de onderwijshuisvesting zijn ontvangen (het zogeheten 'fictieve' budget voor onderwijshuisvesting). Op basis van een door haar zelf uitgevoerde analyse van de verhouding tussen fictief budget en werkelijke lasten, concludeert de Rekenkamer dat de uitvoering van de taken op het terrein van de onderwijshuisvesting sinds 1997 geen noemenswaardige extra druk op de gemeentelijke begroting heeft gelegd. De toevoegingen van het Rijk aan het gemeentefonds zijn voor de gemeente in grote lijnen toereikend geweest. Hoewel de fictieve budgetten de komende jaren licht toenemen, concludeert de Rekenkamer dat de speelruimte voor lastenverhoging binnen deze kaders beperkt is. Bij de formulering van het ambitieniveau op het terrein van de onderwijshuisvesting zal ermee rekening gehouden moeten worden dat eventueel elders binnen de begroting financiële dekking gevonden zal moeten worden.

6 Aanbevelingen

In het algemeen beoogt de Rekenkamer met haar aanbevelingen dat de sturing van en het toezicht op het onderwijshuisvestingsbeleid versterkt wordt. Op grond daarvan formuleert de Rekenkamer per aandachtsgebied van haar onderzoek de volgende aanbevelingen.

6.1 Vormgeving beleid

De Rekenkamer beveelt aan dat het College van B&W het nieuwe integraal huisvestingsplan voorziet van een beleidsvisie, voor te bereiden door de sector Dienstverlening, die nader geconcretiseerd is via:

- de formulering van een beperkt aantal doelen, vertaald in meetbare en tijdgebonden termen;
- de benoeming, eveneens in meetbare termen, van activiteiten die zullen worden ontplooid om de geformuleerde doelen te bereiken, alsmede de daarvoor in te zetten personele en financiële middelen.

De beleidsvisie dient duidelijk te laten zien dat het ambitieniveau (de doelstellingen), de te ontplooiën activiteiten en de in te zetten middelen in balans zijn, om daarmee het realiteitsgehalte van het beleid te kunnen aantonen. Het verdient aanbeveling dat de Gemeenteraad aan deze voorwaarden toetst, alvorens het onderwijshuisvestingsbeleid vast te stellen.

Voorts beveelt de Rekenkamer het College van B&W aan om bij de vormgeving van het beleid nadrukkelijk te bezien of de verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs, binnen de wettelijke mogelijkheden, moet worden aangepast om ruimte te creëren voor de gemeentelijke beleidsprioriteiten. De Gemeenteraad dient erop toe te zien dat eventuele wijzigingen in de verordening tijdig worden vastgesteld.

6.2 Effectiviteit

De Rekenkamer beveelt aan dat de sector Dienstverlening een systeem van beleidsmonitoring opzet, met een periodieke meting van en informatievoorziening over:

- de doelbereiking aan de hand van de meetbare doelstellingen;
- de prestaties gerelateerd aan de afgesproken activiteiten;
- de inzet van middelen in relatie tot de voornemens en budgetten.

Voor zover de realisatie van de doelstellingen een aantal jaren zal vergen, dient het monitoringsysteem de jaarlijkse progressie te kunnen afzetten tegen de geplande voortgang van de doelbereiking.

De resultaten van deze monitoring dienen besproken te worden tussen de sectordirecteur en de portefeuillehoudend wethouder en, bij voorkeur gekoppeld aan de reguliere planning- en controlcyclus, in de vergaderingen van het College van B&W.

Voorts verdient het aanbeveling dat het College van B&W de Gemeenteraad ten minste jaarlijks informeert over de realisatie van de doelstellingen van het onderwijshuisvestingsbeleid en eventuele bijstellingen daarvan. In deze door de sector Dienstverlening op te stellen rapportages dienen ook de gerealiseerde prestaties en een compleet financieel overzicht te zijn opgenomen om de onderlinge samenhang te kunnen beoordelen.

6.3 Efficiency

De Rekenkamer beveelt aan om de planmatige uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid te versterken door de sector Dienstverlening opgestelde plannen en prognoses systematisch te laten volgen in hun feitelijke realisatie. De door de Rekenkamer aangetoonde afwijkingen tussen verwachtingen en realisatie maken het nodig de daadwerkelijke ontwikkelingen op de voet te blijven volgen en de implicaties daarvan voor de beleidsuitvoering voortdurend in het oog te houden. De portefeuillehoudend wethouder heeft hierbij, geïnformeerd door de sector Dienstverlening, een voortrekkersrol te spelen. Om de vinger aan de pols te kunnen houden zal de sector Dienstverlening de informatievoorziening rond de uitvoering van het beleid aanzienlijk moeten verbeteren, zowel ten behoeve van het ambtelijk als bestuurlijk niveau. Uiteindelijk zal dit moeten uitmonden in jaarlijkse rapportages van het College van B&W aan de Gemeenteraad, eventueel aangevuld met tussentijdse rapportages als de ontwikkelingen

daartoe aanleiding geven. Het rapport van de Rekenkamer bevat diverse aanknopingspunten om de informatievoorziening te verbeteren.

Voorts verdient het aanbeveling dat de sector Dienstverlening de afbakening van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de onderwijshuisvesting binnen de gemeente en in relatie tot de schoolbesturen vastlegt. Het College van B&W dient deze afbakening vervolgens vast te stellen. In de visie van de Rekenkamer dient de eindverantwoordelijkheid voor het onderwijshuisvestingsbeleid op ambtelijk niveau eenduidig bij de sectordirecteur Dienstverlening te liggen en op bestuurlijk niveau bij de portefeuillehoudend wethouder Welzijn en Educatie.

De Rekenkamer beveelt het College van B&W en de Gemeenteraad aan zo spoedig mogelijk een eind te maken aan de ongewenste situatie dat de uitvoeringspraktijk niet meer in overeenstemming is met de verordening die formeel van kracht is. Door vaststelling van een geactualiseerde verordening dient een rechtmatige beleidsuitvoering verzekerd te worden.

6.4 Financiering

De Rekenkamer beveelt aan dat de sector Dienstverlening de begrotingsystematiek voor de onderwijshuisvesting direct laat aansluiten op de beleidsontwikkeling en planvorming. De relatie met de door de Gemeenteraad vast te stellen huisvestingsprogramma's dient door de sector Dienstverlening aangetoond te worden, alvorens het College van B&W besluit de begroting aan de Gemeenteraad voor te leggen. Het verdient aanbeveling dat de Raad aan deze voorwaarden toetst, voordat de begrotingen worden vastgesteld, omdat de Raad toezicht moet kunnen houden op de begrotingsuitvoering, zowel in financiële termen als wat betreft de te leveren beleidsprestaties.

Voorts verdient het aanbeveling de informatievoorziening over de financiering van de onderwijshuisvesting te verbeteren. De sector Dienstverlening zou daartoe jaarlijks een overzicht moeten opstellen, waarin de lasten en overige financiële gegevens voor een reeks van jaren samenhangend gepresenteerd en toegelicht worden. De aansluiting van deze overzichten met de begrotingen en jaarrekeningen dient daarbij eenduidig vast te stellen te zijn. De Rekenkamer heeft in haar rapport enkele financiële overzichten gepresenteerd die als leidraad kunnen dienen. In dit kader beveelt de Rekenkamer het College van B&W aan de financiële overzichten tezamen met de jaarlijks vast te stellen huisvestingsprogramma's aan de Gemeenteraad aan te bieden.

De Rekenkamer beveelt tot slot aan dat de sector Dienstverlening vanaf heden de relatie tussen het fictieve budget vanuit het gemeentefonds en de gerealiseerde lasten van de onderwijshuisvesting systematisch blijft volgen. Het College van B&W en de Gemeenteraad dienen eveneens over deze informatie te kunnen beschikken. Hierdoor kunnen alle betrokkenen zich een zo goed mogelijk beeld vormen van de druk van de onderwijshuisvestingslasten op de gemeentelijke begroting. Een integrale afweging van ambitieniveau, te leveren prestaties en in te zetten middelen wordt daardoor bevorderd.

7 Reactie en nawoord

De Rekenkamer zond haar conceptrapport begin december 2002 voor commentaar aan het College van B&W. Het College reageerde medio februari 2003. In dit hoofdstuk is de reactie van het College van B&W integraal weergegeven (7.1) en voorzien van een nawoord van de Rekenkamer (7.2).

7.1 Reactie College van B&W

“Met belangstelling en waardering hebben wij kennisgenomen van uw conceptrapport onderwijshuisvestingsbeleid. U verzoekt ons bestuurlijk commentaar te geven op het rapport in het algemeen en de conclusies en aanbevelingen in het bijzonder. U geeft daarbij aan bij iedere aanbeveling als vermeld in hoofdstuk 6 van het rapport van ons te willen vernemen of wij deze overnemen en tot welke acties dat voor ons aanleiding geeft. Aan deze verzoeken voldoen wij graag.

Allereerst willen wij stellen dat de noodzaak tot verbetering van het onderwijshuisvestingsbeleid reeds onze aandacht had voordat u besloot dit onderwerp van onderzoek te maken. Zie onder andere punt 147 (oude nummering) van ons collegewerkplan 2002-2006. Wij zullen hierop verder in deze brief terugkomen.

Voorts willen wij aangeven dat uw onderzoek is gebaseerd op een normenkader, dat wij op zich kunnen onderschrijven, maar dat is opgesteld in 2002. Dit normenkader hanteert u bij de beoordeling van het onderwijshuisvestingsbeleid dat in 1998 is geschreven en in 1999 bestuurlijk vastgesteld. Bij de vormgeving en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid zijn, gerelateerd aan dat normenkader, geen of weinig meetbare doelstellingen opgenomen, hetgeen tot gevolg heeft dat op alle onderscheiden onderdelen negatief wordt gescoord. Dit dient wel in beschouwing te worden genomen bij de beoordeling van uw rapport. Ook moet vermeld worden, dit in het licht van komende onderzoeken, dat het ontbreken van meetbare doelstellingen niet alleen hier kan worden geconstateerd. Wij hebben in het collegewerkplan 2002-2006 een aanzet gegeven tot het vermelden van meetbare doelstellingen per actiepoint en zijn nu bezig die doelstellingen verder te concretiseren. Toch lijkt het ons zaak dit nu nadrukkelijk te constateren omdat ook in komende onderzoeken op andere beleidsterreinen zeker zal worden geconstateerd, dat er bestuurlijk (college en gemeenteraad) geen of te weinig meetbare doelstellingen aan onszelf en aan de organisatie zijn opgelegd.

Naast het normenkader dat u hanteert bij de toetsing van het onderwijshuisvestingsbeleid, hebben wij er behoefte aan om u te wijzen op het feit dat wij de afgelopen paar jaar de kwaliteit van veel schoolgebouwen aanmerkelijk hebben verbeterd. Dit is gebeurd middels een intensieve samenwerking met schoolbesturen, directies en medezeggenschapschapsraden. Dit heeft geleid tot een modernisering en een aanzienlijke verhoging van de gebruikswaarde van de betrokken schoolgebouwen en tot een grote mate van tevredenheid bij de gebruikers. We kunnen hier noemen o.a. De Klimop Roerdomplaan, de Tweemaster, Pieter Bas en Het Bakken; voor de complexe problematiek van OBS West hebben we met alle betrokkenen goede oplossingen gevonden waaraan nu uitvoering wordt gegeven.

Wij komen dan bij uw conclusies en aanbevelingen.

A. Ten aanzien van de conclusies het volgende:

2.5 Conclusies vormgeving onderwijshuisvestingsbeleid

U concludeert hier dat in 1999 een beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003 is vastgesteld dat, hoewel als zodanig positief te waarderen, de nodige tekortkomingen heeft die de sturing en het toezicht op het beleid onvoldoende mogelijk maken.

Feitelijk hebben wij hiervoor al aangegeven deze conclusie te delen. In het nieuw te formuleren beleidsplan zal hier nadrukkelijker aandacht voor moeten zijn.

3.4 Conclusies effectiviteit onderwijshuisvestingsbeleid

U concludeert hier dat, in het verlengde van de conclusie onder 2.5, door het ontbreken van meetbare doelen een verantwoorde meting van effectiviteit niet mogelijk is. Verder concludeert u het ontbreken van een systeem voor gestructureerde beleidsmonitoring en de gewenste multifunctionaliteit van schoolgebouwen (nog) niet is geïmplementeerd. Evenmin heeft u kunnen beoordelen of de gewenste reductie van het aantal noodlokalen, nevenvestigingen en dislocaties is bereikt. Meer in het algemeen is uw conclusie dat er sprake is van een beleidsarm onderwijshuisvestingsbeleid, dat wordt gedomineerd door de technische, juridische en financiële aspecten van de uitvoering van de wettelijke taken op dit terrein.

Afgezet tegen het door u geformuleerde normenkader kunnen wij uw conclusies begrijpen. Zie hetgeen wij hiervoor daarover hebben gesteld. Wel is het zo dat wel degelijk is gestuurd op het vergroten van de multifunctionaliteit van gebouwen en het reduceren van noodlokalen, nevenvestigingen en dislocaties. Bij diverse scholen, o.a. OBS De

Tweemaster, zijn noodlokalen weggehaald. Bij OBS West zijn tijdelijk noodlokalen neergezet tijdens de bouw van een permanente uitbreiding. Maar uiteindelijk zullen er binnen een jaar bij deze school 18 noodlokalen verdwijnen en daar hebben wij bewust op gestuurd.

Voorts zijn er in Fascinatio tijdelijk 8 noodlokalen neergezet vooruitlopend op de realisering van nieuwbouw, hetgeen gebruikelijk is in een wijk in aanbouw.

Wij merken verder op dat in de onderzochte periode een gebrek aan personele capaciteit op dit beleidsonderdeel heeft bestaan. Ook het ontbreken van financiële middelen hebben de mogelijkheden tot een meer beleidsrijk onderwijshuisvestingsbeleid bemoeilijkt. Desondanks zijn er wel degelijk beleidsinitiatieven ontplooid, zoals voorstellen voor de ontwikkeling van de brede school en de huisvesting van het Praktijkonderwijs in Capelle.

4.8 Conclusies efficiency onderwijshuisvestingsbeleid

U concludeert het ontbreken van reële prognoses en ramingen van uit te voeren en te financieren maatregelen, het ontbreken van een systematische confrontatie van prognoses en ramingen met realisatiecijfers en monitoring van de uitvoering van activiteiten en de toepassing van instrumenten ter bevordering van efficiency. Verder geeft u aan dat de huisvestingsverordening niet tijdig is geactualiseerd en de toedeling van taken en verantwoordelijkheden rond het huisvestingsbeleid niet geheel helder is.

Wij willen uw conclusies op dit punt enigszins nuanceren. Leerlingenprognoses worden door derden voor ons opgesteld op basis van een voorgeschreven systematiek. De feitelijke ontwikkeling kan en zal daarom altijd anders zijn dan de opgestelde prognoses. Hier lopen alle gemeente tegenaan. Uw conclusie over reële ramingen van uit te voeren en te financieren maatregelen behoeft eveneens enige nuancering, omdat het meestentijds werken betreft die op de vrij markt aanbesteed dienen te worden. Daarbij moet worden geconstateerd dat verschillen ontstaan met de o.a. in de Verordening huisvestingsvoorzieningen onderwijs opgenomen normbedragen en onze eigen ramingen. Ook dit kan landelijk worden geconstateerd en is geen specifiek Capels fenomeen. Uw conclusies inzake de systematische confrontatie van prognoses en ramingen met realisatiecijfers en inzake monitoring onderschrijven wij. Dit geldt ook voor uw conclusie inzake de niet tijdige actualisatie van de huisvestingsverordening. Uw conclusie inzake een niet heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden rond het huisvestingsbeleid delen wij niet geheel en wij zullen daar in reactie op uw aanbevelingen (zie onder 6.3) op terug komen.

5.2 Budgetten Realisatie en ontwikkeling kosten e.d.

U constateert een aanzienlijke afwijking tussen begrote en gerealiseerde kapitaallasten. Dit blijkt ook uit de bijbehorende tabel. Echter in deze tabel is geen rekening gehouden met besluiten van de raad om ten laste van egaliseringsreserves in 2000 en 2001 forse bedragen vervroegd af te schrijven.

Als in de tabel wel rekening was gehouden met de besluiten van de raad tot vervroegde afschrijving was de vergelijking zuiverder geweest.

5.5 Conclusies financiering onderhuishuisvestingsbeleid

U concludeert dat het alleen met grote inspanning mogelijk is om inzicht te krijgen in de gemeentelijke lasten van de onderwijshuisvesting, dat de presentatie in begrotingen en jaarrekeningen complex en niet geheel compleet is en dat de toelichting summier en technisch van aard is. Tevens is het moeilijk de aansluiting te vinden tussen de jaarlijks vast te stellen huisvestingsprogramma's en de begrotingen en jaarrekeningen voor de desbetreffende jaren. Ook vindt u dat de gemeente tussen 1997 en 2000 onvoldoende zicht heeft gehad op de gemeentelijke lasten versus de uitkering via het gemeentefonds voor onderhuisvesting. Verder geeft u aan dat de fictieve budgetten in de komende jaren licht toenemen, maar dat de speelruimte voor lastenverhogingen binnen deze kaders beperkt is.

Wij onderschrijven dat verbetering van de financiële presentatie van de uitgaven wenselijk is. Eveneens onderschrijven wij uw opmerkingen over de beperkte speelruimte voor nieuw beleid.

B. Ten aanzien van de aanbevelingen het volgende:

6.1 Vormgeving beleid

U beveelt een nieuw integraal huisvestingsplan aan met een beleidsvisie dat wel voldoet aan te stellen eisen omtrent onder meer meetbare doelen. Tevens beveelt u aan te bezien of binnen de Verordening huisvesting onderwijs ruimte moet worden gecreëerd voor gemeentelijke beleidsprioriteiten en er op toe te zien dat eventuele wijzigingen in de verordening tijdig worden vastgesteld.

Deze aanbevelingen onderschrijven wij. Sterker nog in het collegewerkplan 2002-2006 dat wij in september 2002 hebben vastgesteld, staan beide aanbevelingen reeds verwoord met als planning 2003.

6.2 Effectiviteit

U beveelt de opzet aan van een systeem van beleidsmonitoring gekoppeld aan de reguliere planning- en controlcyclus. Voorts beveelt u aan de gemeenteraad jaarlijks te informeren over de realisatie van de doelstellingen van het onderwijshuisvestingsbeleid en eventuele bijstellingen daarvan.

Wij zullen met ingang van 2003 de sector Dienstverlening verzoeken in de reguliere managementrapportages apart aandacht te besteden aan de onderwijshuisvesting. Tevens zullen wij jaarlijks bij het voorstel aan de gemeenteraad

tot de vaststelling van overzicht vermeerdering huisvestingsvoorzieningen c.a. een inhoudelijke voortgangsrapportage voegen.

6.3 Efficiency

U beveelt aan de sector Dienstverlening de opgestelde plannen en prognoses systematisch te laten volgen in hun feitelijke realisatie. Tevens geeft u aan dat de sector Dienstverlening de bestuurlijke informatievoorziening aanzienlijk moet verbeteren. Verder verdient het volgens u aanbeveling dat de afbakening van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de onderwijshuisvesting binnen de gemeente en in relatie tot de schoolbesturen wordt vastgelegd. Tot slot beveelt u aan de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk.

Voor een deel overlappen deze aanbevelingen de onder 6.1 en 6.2 gedane aanbevelingen. Op de eerste twee aanbevelingen zijn wij al ingegaan onder 6.2, waarbij voor de inhoud van de rapportages uiteraard dankbaar gebruik zal worden gemaakt van uw rapport en de daarin vermelde aanknopingspunten. Uw derde aanbeveling is onderdeel van een medio 2002 al door de gemeentesecretaris ingezet onderzoek. Hiervoor zal in het 1e kwartaal 2003 nader worden gerapporteerd. Overigens moeten wij opmerken dat de eindverantwoordelijkheid voor het onderwijshuisvestingsbeleid ambtelijk al ligt bij de sectordirecteur Dienstverlening. In die zin komt de door u gewenste situatie dus overeen met de bestaande situatie. Niet eens zijn wij het met uw stelling dat op bestuurlijk niveau de eindverantwoordelijkheid ligt bij de portefeuillehouder Welzijn en Educatie. Het college opereert nog altijd binnen een wettelijk kader van collegiaal bestuur en is dus als geheel bestuurlijk eindverantwoordelijk. Inzake het actualiseren van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs hebben wij onder 6.1 al gesteld dat dit in 2003 zal plaatsvinden conform het collegewerkprogramma 2002-2006.

6.4 Financiering

U beveelt aan de begrotingssystematiek voor de onderwijshuisvesting direct te laten aansluiten op de beleidsontwikkeling en planning. Verder beveelt u aan de informatievoorziening over de financiering van de onderwijshuisvesting te verbeteren en ook aan de gemeenteraad financiële overzichten aan te bieden. Tot slot doet u de aanbeveling de relatie tussen het fictieve budget vanuit het gemeentefonds en de gerealiseerde lasten van de onderwijshuisvesting systematisch te blijven volgen, omdat dit naar uw mening bijdraagt aan een integrale afweging van ambitieniveau, te leveren prestaties en in te zetten middelen.

Aan de eerste aanbeveling wordt op dit moment uitwerking gegeven, omdat dit punt al eerder door ons was gesignaleerd in de discussies rond de financiering van de onderwijshuisvesting bij o.m. de bespreking van de begroting. De aanbeveling over de informatievoorziening over de financiering overlapt voor een deel eerdere aanbevelingen en dit zullen wij zeker meenemen. Hierbij willen wij wel opmerken dat we ook afhankelijk zijn van de informatieverstrekking door het Ministerie van Onderwijs. Het Ministerie heeft deze informatie niet structureel per jaar aangegeven. Uw laatste aanbeveling is naar ons oordeel strijdig met de door het rijk gekozen systematiek van financiering van de onderwijshuisvesting. In 1997 is de doeluitkering vervangen door de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Daartoe is een aantal maatstaven aan het gemeentefonds toegevoegd. Kenmerk van de algemene uitkering is dat er geen directe relatie is tussen specifieke beleidsvelden en die uitkering. Het is een algemeen dekingsmiddel voor door elke gemeente zelf te stellen beleidsprioriteiten. Feitelijk beveelt u aan de algemene uitkering op dit punt als een doeluitkering te zien. In deze volgen wij uw aanbeveling dus niet.

Wij hopen u met deze reactie te hebben laten zien dat wij uw rapport waarderen. Het is voor ons aanleiding tot het nemen van concrete verbeterstappen. Tevens hebben wij laten zien dat ook wij al bezig waren met verbeteringen op dit punt en dat uw rapport op die punten het door ons ingezette c.q. aangekondigde beleid ondersteunt."

Het College van B&W heeft als bijlage bij de reactie op het rapport van de Rekenkamer een concept plan van aanpak onderwijshuisvesting gevoegd, dat volgens het college ambtelijk is vastgesteld. Deze bijlage is niet in dit rapport opgenomen.

7.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer waardeert het dat het College van B&W haar rapport aangrijpt om verbeteringsmaatregelen te treffen en tevens als ondersteuning ziet voor reeds in gang gezette verbeteringen. Het College van B&W geeft aan de meeste conclusies en aanbevelingen over te nemen. Daarnaast bevat de reactie van B&W toelichtingen en verklaringen die de Rekenkamer in de meeste gevallen geen aanleiding geven tot nader commentaar.

De Rekenkamer zal in dit nawoord eerst een aantal kanttekeningen plaatsen bij de reactie van het College van B&W op de conclusies uit haar rapport. Voorts zal de Rekenkamer aangeven of zij de reactie op haar aanbevelingen bevredigend vindt, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de aanbevelingen waarover nog een verschil van inzicht met het College lijkt te bestaan.

Kanttekeningen ten aanzien van de conclusies

Het normenkader dat de Rekenkamer bij haar onderzoek heeft gehanteerd is weliswaar in 2002 geformuleerd en door het College van B&W geaccepteerd, maar dit betekent niet dat het normenkader niet van toepassing zou zijn op de jaren vóór 2002. Integendeel, de normen voor de vormgeving van het beleid en de meting van de effectiviteit zijn al jaren gangbaar in de publieke sector. De Rekenkamer vindt het in dit verband zeer belangrijk dat het College van B&W heeft onderkend dat ook op andere beleidsterreinen geen of te weinig meetbare doelstellingen zijn gesteld. De aanbevelingen om het beleid beter vorm te geven krijgen daardoor, naar de mening van de Rekenkamer, nog meer gewicht.

Het College van B&W geeft aan dat, ondanks de beperkte effecten die de Rekenkamer heeft kunnen meten, wel degelijk is gestuurd op het vergroten van de multifunctionaliteit van de schoolgebouwen en het reduceren van noodlokalen, nevenvestigingen en dislocaties. In haar rapport heeft de Rekenkamer gesignaleerd dat via overleg en planvorming stappen voor introductie van het brede school concept zijn gezet. Op grond van haar bevindingen handhaaft de Rekenkamer echter haar conclusies ten aanzien van de effectiviteit van het beleid. Het College noemt onder meer een gebrek aan personele en financiële middelen als verklaring voor het beleidsarme karakter van het onderwijshuisvestingsbeleid. De Rekenkamer wijst erop dat het College uiteraard zelf verantwoordelijk is voor de afstemming van ambities en daarvoor benodigde middelen.

Wat betreft de opmerkingen van het College van B&W over de afwijkingen van prognoses, benadrukt de Rekenkamer dat haar kritiek zich richt op het ontbreken van systematische vergelijkingen tussen prognoses en realisatiecijfers van leerlingenaantallen en niet op de verschillen tussen realisatie en prognose als zodanig. De conclusie van de Rekenkamer over de realiteit van de ramingen van uit te voeren en te financieren maatregelen heeft slechts voor een beperkt deel betrekking op de prijscomponent. Het overgrote deel van de in het Masterplan onderwijsaccommodaties 1999 verwachte maatregelen is namelijk nooit tot uitvoering gekomen, waardoor de waarde van dit plan beperkt te achten is. Bovendien is de Rekenkamer van mening dat een vrije aanbesteding van werken het opstellen van een reële kostenraming niet in de weg behoef te staan.

De opmerking van B&W over de effecten van de vervroegde afschrijvingen in de jaren 2000 en 2001 kan de Rekenkamer niet plaatsen. De tabel in haar rapport laat de gerealiseerde kapitaallasten zien, waarin het effect van de vervroegde afschrijvingen uiteraard is verwerkt. Bovendien worden in de begeleidende tekst de verschillen tussen begrote en gerealiseerde kapitaallasten in de desbetreffende jaren toegelicht.

Kanttekeningen ten aanzien van de aanbevelingen

De reactie van het College van B&W op de aanbevelingen in haar rapport vindt de Rekenkamer in hoofdlijnen bevredigend. Op onderdelen is de Rekenkamer echter van mening dat de reactie van het College nog onvoldoende concreet is om te kunnen beoordelen of de toezeggingen ver genoeg gaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanbevelingen over de meting van de effectiviteit en de informatievoorziening. Ook het tijdspad voor de implementatie van de aanbevelingen kan preciezer worden bepaald.

De Rekenkamer plaatst verder nog de volgende kanttekeningen bij de reactie van het College op enkele van haar aanbevelingen.

Ten aanzien van de afbakening van verantwoordelijkheden is de Rekenkamer het eens met het College dat de formele eindverantwoordelijkheid op bestuurlijk niveau bij het College als geheel behoort te liggen. De Rekenkamer heeft er met haar aanbeveling slechts aandacht voor willen vragen dat eenduidigheid gewenst is ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het onderwijshuisvestingsbeleid. Dit tegen de achtergrond dat ook de sector Ruimte taken op het terrein van onderwijshuisvesting verricht, waardoor een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling kan ontstaan.

De stelling van het College van B&W dat de Rekenkamer de algemene uitkering uit het gemeentefonds op het terrein van de onderwijshuisvesting als doeluitering ziet, is in letterlijke tegenspraak met het rapport van de Rekenkamer (zie de inleiding van hoofdstuk 5 en paragraaf 5.4). De Rekenkamer blijft overigens van mening dat vergelijking van het fictieve budget met de gerealiseerde lasten zinvol is om na te gaan of de toevoeging aan het gemeentefonds toereikend is geweest om de gemeentelijke lasten voor onderwijshuisvesting te dekken. Deze behoefte leeft ook in andere gemeenten en mede daarom verstrekt het Ministerie van Binnenlandse Zaken deze informatie. De Rekenkamer heeft in haar rapport

uitdrukkelijk aangegeven dat de financiering via het gemeentefonds impliceert dat gemeenten vrij zijn om meer of minder geld aan onderwijshuisvesting te besteden dan het fictieve budget. Inzicht in het fictieve budget blijft dan uiteraard wel nodig om hierin bewuste keuzes te kunnen maken. De Rekenkamer handhaaft dan ook haar aanbeveling op dit punt.

Resumerend beoordeelt de Rekenkamer de reactie van het College van B&W op haar rapport als constructief. De Rekenkamer handhaaft de aanbevelingen waarover nog een verschil van inzicht met het College lijkt te bestaan. Mede op basis van de nadere toelichting in haar nawoord verwacht de Rekenkamer dat het College van B&W deze aanbevelingen alsnog zal kunnen overnemen. De Rekenkamer stelt zich voor dat het College een actieplan vaststelt, aan de hand waarvan de gemeenteraad de implementatie van de aanbevelingen kan toetsen. Het ambtelijk vastgestelde plan van aanpak, waarnaar het College verwijst, kan daarvoor een aanzet zijn.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

Ter beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen heeft in de initiële fase van het onderzoek een eerste ordening en verkenning van de beschikbare documentatie plaatsgevonden. Voorts is het onderzoek geïntroduceerd bij alle betrokkenen.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het onderwijshuisvestingsbeleid is gerealiseerd, in welke mate de activiteiten zijn uitgevoerd en om een beeld te krijgen van de stand van zaken is dossieronderzoek verricht. Synchron aan het dossieronderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met direct betrokkenen (in casu betrokkenen bij de voorbereiding en uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid). Gesproken is onder meer met de huidige wethouder Welzijn & Educatie, de voormalige wethouder Welzijn & Educatie, de sectordirecteur van de sector Dienstverlening en enkele beleidsambtenaren en financiële medewerkers. Daarnaast konden nagenoeg alle schoolbesturen binnen de gemeente Capelle aan den IJssel worden bereikt voor een interview. In totaal zijn door de Rekenkamer 12 interviews afgenomen op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

De feitelijke bevindingen uit de interviews en het dossieronderzoek zijn vervolgens ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden met de mogelijkheid en het verzoek tot het completeren en/of verbeteren van de gegevens. Op deze wijze heeft de Rekenkamer gepoogd eventuele lacunes in het feitenmateriaal zoveel mogelijk te voorkomen. Vervolgens heeft de Rekenkamer aan de hand van de gegenereerde gegevens de nota van bevindingen opgesteld. Deze nota is ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de sectordirecteur Dienstverlening. Voor zover de Rekenkamer daar aanleiding toe zag zijn de opmerkingen van de sectordirecteur in haar conceptrapport verwerkt. De Rekenkamer heeft het conceptrapport begin december 2002 voor commentaar aan het College van B&W gezonden. Het College heeft daarop medio februari 2003 gereageerd. De reactie van het College van B&W is in het eindrapport integraal weergegeven en voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

Bijlage 2: Beleidsuitgangspunten Beleidsplan onderwijshuisvesting 1999-2003

Nieuwe beleidsuitgangspunten:

1. De klassenverkleining wordt in vervolg van het rijksbeleid in principe volledig in extra ruimte omgezet.
2. In het masterplan moet op de volgende wijze aan de huisvestingskwaliteit invulling worden gegeven:
 - het zoveel mogelijk beperken van het gebruik van dislocaties (dit zijn alle gebouwen niet zijnde hoofdgebouwen conform de Verordening voorzieningen huisvesting);
 - voor het realiseren van noodbouw als tijdelijke voorziening blijven de normen van de verordening gehandhaafd.
3. De gemeente onderkent de volgende doelstellingen ten aanzien van de schoolverbreding:
 - bevorderen onderwijsklimaat;
 - verminderen onderwijsachterstanden;
 - huisvesting van welzijnsactiviteiten;
 - functie van de school in de wijk.
4. Een beleid ten aanzien van het huisvesten van niet-onderwijsactiviteiten in schoolgebouwen dient verder te worden uitgewerkt en ingevuld. Dit betekent dat hiervoor een gemeentelijk kader moet worden vastgesteld en binnen de wijken de specifieke situatie in de wijk moet worden gezien en uitgewerkt.
5. De brede school dient specifiek per wijk te worden ingevuld onder afstemming met de aanwezige scholen en de beschikbare schoolgebouwen.
6. Voor de bestaande onderwijshuisvesting wordt in samenwerking met de schoolbesturen voor het basisonderwijs de behoefte aan nevenruimten voor het onderwijs geïnventariseerd op:
 - wettelijke noodzakelijkheid;
 - niet wettelijk noodzakelijk, maar gewenst en passend binnen de financiële middelen;
 - overige.
7. De eventuele aanpassingen ten behoeve van de behoefte aan nevenruimte voor het onderwijs die wettelijk noodzakelijk zijn of gewenst en passend binnen de financiële middelen, worden gekoppeld aan andere te zijner tijd te treffen voorzieningen.
8. De scholen voor voortgezet onderwijs worden gevraagd de gemeente op de hoogte te houden van de ontwikkelingen met betrekking tot het VMBO en de 2e fase HAVO/VWO.
9. De realisatie van het 'studiehuis' wordt verwezenlijkt binnen de extra te verwachten middelen.
10. Op scholen die geen onderwerp zijn van het geformuleerde onderwijsachterstandenbeleid, kunnen toch op initiatief van het schoolbestuur activiteiten, die nauw aan het onderwijs verwant zijn worden ontwikkeld (peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang). De gemeente ondersteunt ook deze scholen en zorgt voor coördinatie en afstemming.
11. Ten aanzien van de accommodaties ten behoeve van lichamelijke opvoeding in het onderwijs zal een apart masterplan worden opgesteld, waarbij ook de niet onderwijsaccommodaties worden betrokken.
12. Onderzoek moet worden gedaan naar de gewenste eigendoms- en beheersstructuur in de situatie waarbij het schoolgebouw meer multifunctioneel wordt gebruikt.
13. Onderwijsaccommodaties moeten eenduidig kwalitatief in beeld worden gebracht om bestaande kwalitatieve verschillen te signaleren en te kunnen komen tot een gewenst kader voor de huisvestingskwaliteit.

Reeds lopende beleidsuitgangspunten:

14. In het primair onderwijs wordt de eerste stap gezet door mogelijk specifieke invulling te geven aan het concept van de brede school. In het voortgezet onderwijs kunnen voorzieningen voor jeugd- en jongerenwerk en buitenschoolse opvang worden gecombineerd met de onderwijsfunctie.
15. In wijken met (verwachte) problemen of wijken waar allerlei maatschappelijke instellingen ontbreken, zoals nieuwbouwwijken, wordt een ontwikkeling ingezet die moet leiden tot wijk scholen. In een wijk school zijn allerlei steunpunten gevestigd (gemeente, politie, woningbouwcorporaties e.d.) en zijn gemeenschappelijke ruimten die overdag worden gebruikt voor inloopactiviteiten en waar 's-avonds allerlei sociaal-culturele activiteiten plaatsvinden.

Aangehouden beleidsuitgangspunten:

16. Om tot eenduidige discussie en afstemming te komen in het brede terrein van het welzijn, wordt uitgegaan van het Gemeentelijk Functioneel Ontwerp van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

17. In het toekomstig welzijnsbeleid van de gemeente worden de volgende functies tot speerpunt gekozen:
 - vorming/educatie;
 - dienstverlening/voorlichting;
 - belangenbehartiging/activering;
 - opvang.
18. De gemeente draagt er zorg voor dat deze functies daadwerkelijk worden uitgevoerd, bij voorkeur door professionele werkers en met voldoende financiële ondersteuning.
19. De in voorstel 17 genoemde functies worden aangeboden in de wijken van Capelle aan den IJssel waar de meeste behoefte bestaat. Een analyse van de sociaal-economische achterstand van de wijken geeft aan waar de behoefte het grootst is. De overige functies worden vervuld door het particulier initiatief. De gemeente draagt zorg voor coördinatie en afstemming en ondersteunt initiatieven. Het gaat om de volgende functies:
 - ontmoeting/recreatie;
 - cultuur/creativiteit.

Bijlage 3: Realisatie Masterplan onderwijsaccomodaties 1999

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd in welke mate de maatregelen, zoals voorzien in het Masterplan onderwijsaccomodaties 1999, daadwerkelijk in het onderwijshuisvestingsprogramma van het geplande jaar, dan wel in een ander jaar zijn opgenomen.

Tabel: Realisatie van maatregelen uit het Masterplan onderwijsaccomodaties 1999

Jaar	Scholen	Aantal maatregelen	Huisvestingsprogramma gepland jaar	Huisvestingsprogramma 2000	Huisvestingsprogramma 2001	Huisvestingsprogramma 2002
1999	Klimop	4	1	-	-	1
	Bouwsteen	1	-	-	-	-
	Bethel	1	1	-	-	-
	West	3	-	-	-	-
	Zadkine	1	-	-	-	-
2000	CSV	1	-		-	-
	Bouwsteen	1	-		-	-
	Octopus	4	-		-	-
	Tweemaster	1	-		-	-
	Baken	4	-		-	1
	Sjalom	3	-		-	-
	Rehoboth	1	-		-	-
	Fontein	1	-		-	-
	Fascinatio	5	-		1	-
	Comenius	2	-		-	-
2001	Montessori	3	-			-
	Tweemaster	1	-			-
	Baken	2	-			-
	Spoorzoeker	1	-			-
	Bogerman	1	-			-
	Fontein	1	-			-
	Fascinatio	1	-			-
2002	CSV	1	-			
	Montessori	1	-			
	Klimop	1	-			
	Eben Häzer	2	-			
	Octopus	3	-			
	Tweemaster	2	1			
	Klim-op	1	-			
	Triangel	2	-			
	Baken	2	-			
	West	2	-			
	Bogerman	1	-			
	Fontein	1	1			
Fascinatio	3	-				

Uit de tabel komt naar voren dat van de 10 maatregelen, zoals die voor verschillende scholen voor 1999 in het Masterplan onderwijsaccomodaties zijn opgenomen, er 2 daadwerkelijk zijn opgenomen in het onderwijshuisvestingsprogramma 1999 en er 1 terugkomt in het programma van 2002. Geen van de maatregelen die in het masterplan zijn weergegeven voor 2000 komt ook in dat jaar terug op het huisvestingsprogramma. Van deze maatregelen is er alsnog 1 in het programma van 2001 opgenomen. Voorts is 1 maatregel volledig en zijn 2 gedeeltelijk op het programma van 2002 terechtgekomen. Wat betreft de in het masterplan opgenomen maatregelen voor 2001, constateert de Rekenkamer dat deze maatregelen niet zijn terug te vinden in de onderwijshuisvestingsprogramma's voor 2001 en/of 2002. Van de 22 destijds in het masterplan opgenomen maatregelen voor 2002 zijn er slechts 2_ (circa 10%) daadwerkelijk in het onderwijshuisvestingsprogramma 2002 opgenomen.

Bijlage 4: Prognoses en realisaties leerlingenaantallen 1999-2001

Deze bijlage geeft een overzicht van de prognoses en realisaties van de leerlingenaantallen in het basisonderwijs voor de periode 1999-2001 en voor het voortgezet onderwijs in 1999.

De realisatiecijfers betreffen de zogeheten 1 oktober leerlingentellingen. Daarbij gaat het om het daadwerkelijk op 1 oktober van een jaar ingeschreven aantal leerlingen van een school. De leerlingentelling van een jaar is een momentopname, waarbij gedurende het schooljaar mutaties kunnen plaatsvinden in het leerlingenbestand van de scholen. Bij de prognoses wordt normaal gesproken een opslag van 3% toegepast, die wordt aangehouden met het oog op de instroom van leerlingen na 1 oktober van het desbetreffende schooljaar. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de realisatiecijfers zijn de prognosecijfers opgenomen exclusief deze opslag van 3%.

Tabel: Prognose en realisatie leerlingenaantallen primair onderwijs 1999

	School primair onderwijs	Prognose 1999	Aantal leerlingen (oktobertelling)	Verschil realiteit t.o.v. prognose in aantallen	Verschil realiteit t.o.v. prognose in %
03HV	Ger. Basisschool De Triangel	315	324	9	3
04FM	Capelse Schoolvereniging	252	235	-17	-7
06MT	Montessori Basisschool	241	240	-1	0
13CM	Groen van Prinsterer	206	197	-9	-4
13MY	PC Bs De Horizon, Roerdomplaan				
	PC Bs De Horizon, Koggerwaard	420	450	30	7
13YX	Het Baken	355	360	5	1
14CD	Sjalom	329	321	-8	-2
14DZ	OBS Klimop				
14DZ	OBS Klim-op, Bongerd	439	479	40	9
14JK	OBS De Octopus	317	269	-48	-15
14XS	De Tuimelaar	201	158	-43	-21
15HR	De Piramide	149	162	13	9
15KL	OBS De Tweemaster	319	343	24	8
15NA	OBS West	1.030	1.122	92	9
15PO	De Spoorzoeker	239	194	-45	-19
16FT	Kath. Bs. Pieter Bas	218	257	39	18
16HC	Kath. Bs. De Contrabas	553	565	12	2
18EV	Ds. Joh. Bogermanschool	217	208	-9	-4
18HG	Eben Haezerschool	222	223	1	0
18JG	Rehobothschool	221	212	-9	-4
24DX	OBS De Fontein	243	216	-27	-11
	Totaal	6.486	6.535	49	1

Uit de tabel blijkt dat de realisatie van het aantal leerlingen in 1999 volgens de oktobertelling voor 10 scholen hoger en voor 10 scholen lager was dan de prognose. Het totale verschil tussen de prognose en de gerealiseerde aantallen is 1%.

Hoewel een nadere analyse naar de verdeling over de verschillende groepen nodig zou zijn, kan worden geconstateerd dat bij enkele scholen de afwijkingen tussen prognose en realisatie zo groot zijn dat ze ook gevolgen kunnen hebben voor de ruimtebehoeften.

Voor het voortgezet onderwijs is het beeld voor 1999 als volgt.

Tabel: Prognose en realisatie leerlingenaantallen voortgezet onderwijs 1999

	School voortgezet onderwijs	Prognose 1999	Aantal leerlingen (oktobertelling)	Verschil realiteit t.o.v. prognose in aantallen	Verschil realiteit t.o.v. prognose in %
19GY	Comenius College (incl. praktijkonderwijs)	2.820	3.039	219	8
20BH	IJsselcollege (incl. praktijkonderwijs)	1.590	1.690	100	6
	Totaal	4.410	4.729	319	7

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs constateert de Rekenkamer op basis van bovenstaand schema dat zowel voor het Comenius College als het IJsselcollege geldt dat de gerealiseerde aantallen hoger zijn dan de geprognosticeerde aantallen. Omdat de verdeling over klassen en locaties niet bekend is, kunnen hieruit geen directe bevindingen over de ruimtebehoeften worden afgeleid.

Naast de prognoses van 1999, heeft de Rekenkamer in haar onderzoek ook een prognose uit 2000 betrokken. Het betreft uitsluitend de leerlingenaantallen in het primair onderwijs. De prognose is opgesteld voor de leerlingenaantallen in het jaar 2000 en 2001.

Tabel: Prognose en realisatie leerlingenaantallen primair onderwijs 2000

	School / vestiging primair onderwijs	Prognose 2000	Aantal leerlingen (oktobertelling)	Verschil realiteit t.o.v. prognose in aantallen	Verschil realiteit t.o.v. prognose in %
03HV	Ger. Basisschool De Triangel	324	329	5	2
04FM	Capelse Schoolvereniging	223	227	4	2
06MT	Montessori Basisschool	226	203	-23	-10
13CM	Groen van Prinsterer	197	201	4	2
13MY	PC Bs De Horizon, Roerdomplaan	264	253	-11	-4
	PC Bs De Horizon, Koggerwaard	185	206	21	11
13YX	Het Bakken	337	296	-41	-12
14CD	Sjalom	324	323	-1	0
14DZ	OBS Klimop	327	284	-43	-13
14DZ	OBS Klim-op, Bongerd	152	144	-8	-5
14JK	OBS De Octopus	269	279	10	4
14XS	De Tuimelaar	158	142	-16	-10
15HR	De Piramide	162	142	-20	-12
15KL	OBS De Tweemaster	343	344	1	0
15NA	OBS West	1.122	1.178	56	5
15PO	De Spoorzoeker	194	184	-10	-5
16FT	Kath. Bs. Pieter Bas	257	235	-22	-9
16HC	Kath. Bs. De Contrabas	565	548	-17	-3
18EV	Ds. Joh. Bogermanschool	208	202	-6	-3
18HG	Eben Haezerschool	223	213	-10	-4
18JG	Rehobothschool	212	212	0	0
24DX	OBS De Fontein	217	230	13	6
	Totaal	6.489	6.375	-114	-2

Voor 8 scholen/vestigingen was het gerealiseerde leerlingenaantal in 2000 hoger dan de prognose. Bij 13 scholen/vestigingen gaf de prognose daarentegen een hoger aantal leerlingen aan dan uiteindelijk gerealiseerd, terwijl voor 1 school de realisatie exact overeenstemde met de prognose. Uit de cijfers voor 2000 blijkt dat in afwijking van 1999 de gerealiseerde leerlingenaantallen van alle scholen tezamen lager

uitvallen dan de prognose, maar dat het verschil tussen realisatie en prognose als geheel relatief beperkt blijft (-2%).

Tabel: Prognose en realisatie leerlingenaantallen primair onderwijs 2001

	School / vestiging primair onderwijs	Prognose 2001	Aantal leerlingen (oktobertelling)	Vershil realiteit t.o.v. prognose in aantallen	Vershil realiteit t.o.v. prognose in %
03HV	Ger. Basisschool De Triangel	329	329	0	0
04FM	Capelse Schoolvereniging	222	220	-2	-1
06MT	Montessori Basisschool	225	200	-25	-11
13CM	Groen van Prinsterer	201	210	9	4
13MY	PC Bs De Horizon, Roerdomplaan	259	253	-6	-2
	PC Bs De Horizon, Koggerwaard	190	215	25	13
13YX	Het Baken	317	276	-41	-13
14CD	Sjalom	305	309	4	1
14DZ	OBS Klimop	332	303	-29	-9
14DZ	OBS Klim-op, Bongerd	157	131	-26	-17
14JK	OBS De Octopus	273	271	-2	-1
14XS	De Tuimelaar	149	124	-25	-17
15HR	De Piramide	152	147	-5	-3
15KL	OBS De Tweemaster	351	337	-14	-4
15NA	OBS West	1.211	1.221	10	1
15PO	De Spoorzoeker	183	162	-21	-11
16FT	Kath. Bs. Pieter Bas	261	252	-9	-3
16HC	Kath. Bs. De Contrabas	532	546	14	3
18EV	Ds. Joh. Bogermanschool	211	192	-19	-9
18HG	Eben Haezerschool	220	217	-3	-1
18JG	Rehobothschool	210	215	5	2
24DX	OBS De Fontein	219	249	30	14
	Totaal	6.509	6.379	-130	-2

In 2001 hadden 7 scholen/vestigingen een leerlingenaantal dat uitkwam boven de prognose, 14 scholen/vestigingen bleven onder de prognose, terwijl 1 school precies het geprognosticeerde aantal leerlingen realiseerde.

Hoewel voor een aantal scholen de verschillen tussen prognose en realisatie in 2001 een duidelijk ander beeld laten zien dan in 2000, is het totaalbeeld van 2000 en 2001 in grote lijnen overeenkomstig. De totale afwijking tussen de prognose en de realiteit is in beide jaren -2%.