



Leiden

Rekenkamercommissie

Onderwijs onderdak?

Verslag van vooronderzoek naar kostenramingen voor
onderwijshuisvesting in de gemeente Leiden

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Context en aanleiding tot het vooronderzoek	5
1.1 Onderwijshuisvesting in Leiden	5
1.2 Aanleiding vooronderzoek Rekenkamercommissie	5
2. Doelstelling en onderzoeksopzet	6
2.1 Voorbereiding	6
2.2 Doel- en vraagstelling	6
2.3 Onderzoeksopzet	7
2.4 Beoordelingskader	8
3. Onderwijshuisvesting; beleid en financiën	9
3.1 Beleid	9
3.2 Financiën	9
3.3 Aantal scholen en leerlingen	10
4. Bevindingen Rekenkamercommissie	11
4.1 Zijn de financiële ramingen adequaat gebleken?	11
4.2 Op welke wijze worden budgetten vastgelegd?	13
4.3 Budgetbewaking, verklaringen voor verschillen tussen ramingen en realisatie, en aanpassingen?	16
4.4 Hoe is de relatie met het gemeentefonds?	16
4.5 Transparantie informatievoorziening en besluitvorming?	17
5. Conclusies en aanbevelingen	20
Bijlage 1 Motie 27 januari 2004	22
Bijlage 2 Brief Rekenkamercommissie van 25 mei 2004	23
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	26
Bijlage 4 Overzicht geraadpleegde personen	27

Voorwoord

Dit is het eerste rapport van de Rekenkamercommissie van de gemeente Leiden. De commissie kreeg op de dag van haar installatie via een raadsbreed ondersteunde motie het verzoek om een onderzoek in te stellen naar de kosten van de onderwijshuisvesting. Na een zorgvuldige afweging heeft de commissie besloten het verzoek in te willigen door de uitvoering van een vooronderzoek. Op basis van dit vooronderzoek zou de commissie besluiten of al dan niet een diepgaander onderzoek ter hand zou moeten worden genomen.

De Rekenkamercommissie heeft, gelet op het beperkte karakter van het vooronderzoek, besloten om het vooronderzoek in eigen beheer uit te voeren. Gedurende het onderzoek bleek dat de daaraan verbonden werkzaamheden veel omvangrijker waren dan in eerste instantie werd gedacht, onder meer omdat het gewenste cijfermateriaal vaak door de ambtenaren moest worden bewerkt. Deze omstandigheid maakte het niet mogelijk om het rapport nog in de loop van de zomer te presenteren. Bij volgende onderzoeken zal de Rekenkamercommissie met deze ervaringen rekening houden.

De ambtenaren hebben met grote inzet de gevraagde medewerking verleend. Het rapport is in concept voorgelegd aan de bij het onderzoek geraadpleegde ambtenaren om na te gaan of de bevindingen juist zijn weergegeven. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie de conclusies en de aanbevelingen geformuleerd.

De Rekenkamercommissie biedt het rapport aan de Raad aan. De Rekenkamercommissie zal het rapport in een commissie- of raadsvergadering toelichten. De commissie heeft besloten om de conclusies en aanbevelingen niet vooraf aan het College voor te leggen om commentaar. De Rekenkamercommissie denkt dat daardoor benadrukt wordt dat de discussie over hoe met de conclusies en aanbevelingen van het rapport moet worden omgegaan gevoerd moet worden tussen Raad en College.

A.G.V. Vergeer
Voorzitter Rekenkamercommissie Leiden
18 november 2004

Samenvatting

Dit door de Rekenkamercommissie ingestelde vooronderzoek naar de ramingsystematiek van onderwijshuisvestingskosten in de gemeente Leiden maakt duidelijk dat de zorg van de Raad, die aanleiding was tot het verzoek aan de Rekenkamercommissie om een onderzoek in te stellen, een terechte zorg is. Zowel de meerjarenramingen, als de daadwerkelijke kosten voor onderwijshuisvesting vertonen een stijgend verloop en leggen daardoor een steeds groter beslag op de gemeentelijke middelen.

Conclusies

De in dit onderzoek geformuleerde conclusies kunnen als volgt worden samengevat:

- a. Door de Raad is slechts een zeer algemene doelstelling voor de onderwijshuisvesting geformuleerd, die niet verder is uitgewerkt in een meer concrete beleidskader. Daarnaast ontbreekt een integraal huisvestingsplan. Door het ontbreken van zo'n beleidskader en een integraal huisvestingsplan kunnen de voorstellen van het College niet goed beleidsmatig worden getoetst. Hierdoor bestaat het risico dat samenhang in de beleidsuitvoering gaat ontbreken. Verder valt op dat de discussie tussen Raad en College vaak sterk financieel en weinig beleidsmatig gericht.
- b. De in de gemeente Leiden gebruikelijke systematiek van perspectiefnota's en meerjareninvesteringsprogramma's biedt in principe een goede basis voor een betrouwbaar inzicht in de kosten van onderwijshuisvesting voor de komende jaren. De jaarlijkse investeringsplannen en programma's worden via het planning- en controlsysteem van de gemeente op een goede wijze bewaakt.
- c. De toepassing van de systematiek van meerjarenramingen voor de onderwijshuisvesting vertoont echter een aantal belangrijke knelpunten. Per opeenvolgende meerjarenplanning treden grote verschillen op en worden onvoldoende analyses gemaakt van de verschillen. Ook vindt geen confrontatie plaats tussen de investeringsplannen van een bepaald jaar en de betreffende jaarschijf in het voorgaande meerjareninvesteringsplan. Hierdoor ontbreekt het inzicht in de oorzaak van de verschillen, waardoor de betrouwbaarheid van de ramingen niet kan worden getoetst. Bovendien wordt de raming van de onderhoudskosten over een langere periode bemoeilijkt doordat voor een aantal scholen geen meerjarenonderhoudsplanung is opgesteld.

Geconstateerd is dat de meerjarenramingen de afgelopen jaren toenemen. Het blijkt onvoldoende helder welke beleidsuitgangspunten, scenario's en schattingsmethoden ten grondslag liggen aan de meerjarenramingen. Het is naar het oordeel van de Rekenkamercommissie dan ook van belang dat in de Raad zowel een inhoudelijke discussie wordt gevoerd over de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de onderwijshuisvesting als daarbinnen de te stellen prioriteiten. Met de uitkomst hiervan kunnen vervolgens de meerjarenramingen worden opgesteld.

Aanbevelingen

Ondanks de geconstateerde knelpunten meent de Rekenkamercommissie dat zij niet moet overgaan tot het uitvoeren van een diepgaander onderzoek. De Rekenkamercommissie meent dat de aandacht van Raad en College geconcentreerd moet worden op het opheffen van de huidige knelpunten. Zij doet daartoe een aantal aanbevelingen ten aanzien van:

- a. het opstellen van een beleidskader en een integraal huisvestingsplan, waarmee de Raad uitvoering kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak zoals de bedoeling is in het duale bestuursmodel.
- b. de transparantie en presentatie van de raadsvoorstellen onderwijshuisvesting en de bijbehorende meerjarenramingen.
- c. een confrontatie van de realisaties met de oorspronkelijke meerjarenramingen, en zo mogelijk op basis hiervan een verfijning van de meerjarenramingsystematiek.
- d. de gezamenlijke taak van gemeente en schoolbesturen ten aanzien van de onderwijshuisvesting, en het belang van meerjarenonderhoudsplannen per school.

1. Context en aanleiding tot het vooronderzoek

Sinds de decentralisatie in 1997 van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting zijn gemeenten verantwoordelijk voor de (financiering van) de huisvesting van primair, speciaal en voortgezet onderwijs, voor zowel het openbaar onderwijs als het bijzonder onderwijs. De bijbehorende middelen worden via de algemene uitkering van het gemeentefonds ontvangen. Elk schoolbestuur is in principe zelf verantwoordelijk voor de realisering van de door de gemeente bekostigde huisvestingsvoorzieningen

1.1 Onderwijshuisvesting in Leiden

De gemeenteraad van Leiden (hierna de Raad) streeft er naar om schoolbesturen in Leiden te laten beschikken over adequate en op de behoefte afgestemde onderwijshuisvesting, om daarmee het geven van kwalitatief voldoende en op de lokale situatie afgestemd onderwijs mogelijk te maken. Als instrument hiertoe dient de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (VVHO), die in werking is getreden met ingang van 1 januari 1997. In verschillende nota's¹ is de Raad vervolgens geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de onderwijshuisvesting in Leiden en de benodigde investeringsbehoefte.

1.2 Aanleiding vooronderzoek Rekenkamercommissie

De gemeenteraad van Leiden is bezorgd over de ontwikkeling van de kosten van het onderwijs en meer in het bijzonder over de ontwikkeling van de kosten van de onderwijshuisvesting. Deze zorg is neergelegd in een motie van 17 februari 2004 (RV 04/0022) waarin de Raad de Rekenkamercommissie verzoekt een onderzoek in te stellen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de VVHO. In de motie heeft de Raad een aantal specifieke onderzoeksvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

De Rekenkamercommissie heeft besloten aan het verzoek van de Raad tegemoet te komen en heeft in een brief van 25 mei 2004 de Raad en het College van burgemeester en wethouders (hierna het College) geïnformeerd over een door haar in te stellen vooronderzoek (zie bijlage 2).

De Rekenkamercommissie heeft gemerkt dat het lastig is de grens tussen een vooronderzoek een daadwerkelijk onderzoek strikt af te bakenen. Gelet op de reikwijdte van de vraagstelling en de doorlooptijd is het vooronderzoek inmiddels vrij uitgebreid geworden. Dat neemt niet weg dat het onderzoek nog altijd het karakter van een vooronderzoek heeft; gebaseerd op een beperkt aantal interviews en het doornemen van relevante nota's raads- en commissiestukken, en financiële verslagen.

¹ Zie voor een overzicht van de nota's bijlage 3

2. Doelstelling en onderzoeksopzet

2.1 Voorbereiding

Om een beter beeld te krijgen van de achtergrond van de problematiek en de in de motie naar voren gebrachte zorg van de Raad, heeft de secretaris van de Rekenkamercommissie enkele oriënterende gesprekken gevoerd met raadsleden en een overzicht samengesteld van beraadslagingen in de commissie Onderwijs en Cultuur (hierna OC) en de Raad. Uit deze gesprekken en stukken komt naar voren dat:

- het onderwerp onderwijshuisvesting al geruime tijd de gemoederen in de Raad en de commissie OC bezighoudt;
- bij de Raad onduidelijkheid bestaat over de mogelijke relatie met de via het gemeentefonds beschikbare middelen voor onderwijshuisvesting;
- op het punt van de informatievoorziening aan de Raad mogelijk onduidelijkheden zijn opgetreden;
- zich budgettaire knelpunten blijken voor te doen in het kader van de onderwijshuisvesting;
- bij diverse raadsleden zorgen zijn over het toekomstige financiële beroep dat op de gemeente gedaan zal worden i.v.m. aankomende renovaties en uitbreidingen van scholen.

De eerdergenoemde motie maakt gewag van mogelijke knelpunten in de uitvoering van de lokale onderwijshuisvestingsverordening, (i.c. het effect van het drempelbedrag, het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) en de bestuurlijke schaalvergroting). De oriënterende gesprekken en de bestudering van de hierboven genoemde stukken maakten echter duidelijk dat de bezorgdheid breder is dan de in de motie genoemde specifieke elementen. De Rekenkamercommissie meent daarom dat in eerste instantie een onderzoek gedaan zou moeten naar de mate waarin de systematiek van financiële ramingen en budgettaire bewaking van de onderwijshuisvestingskosten een betrouwbare basis vormen voor een inzicht in de te verwachten onderwijshuisvestingskosten. De commissie wil tevens in haar onderzoek de informatievoorziening van het College aan de Raad over de onderwijshuisvesting betrekken.

2.2 Doel- en vraagstelling

Gelet op de brede zorg over de toekomstige toereikendheid van de beschikbare financiële middelen heeft de Rekenkamercommissie besloten een vooronderzoek uit te voeren met de volgende doelstelling:

Nagaan in hoeverre de systematiek van financiële ramingen (exploitatie en investeringen) voldoende waarborgen biedt om in relatie met de huisvestings situatie tot een goede inschatting van de benodigde middelen te komen, op grond waarvan de Raad een afgewogen besluit kan nemen omtrent het te reserveren budget.

Deze doelstelling van het vooronderzoek is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

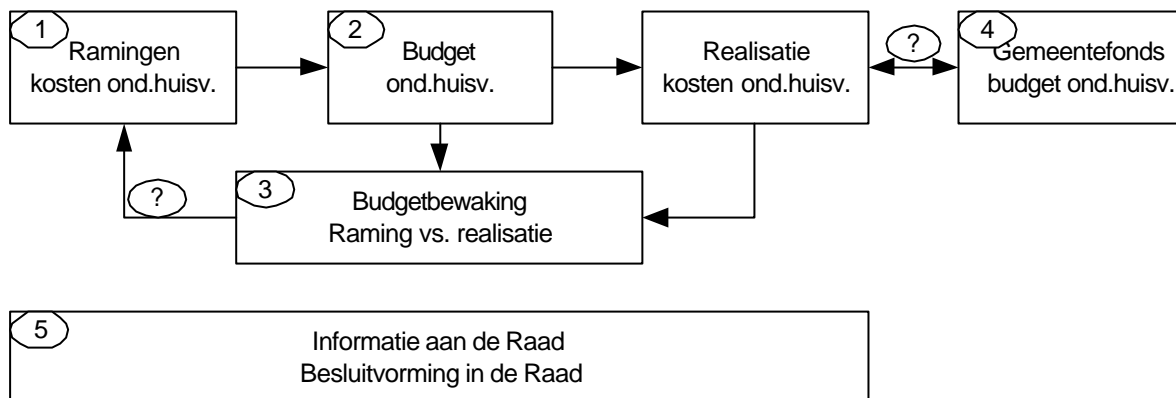
1. Op welke wijze vinden financiële ramingen plaats, en zijn de ramingen door de gemeente van de toekomstige onderwijshuisvestingskosten, de afgelopen jaren adequaat gebleken?
2. Op welke wijze worden begrotingsmiddelen (budgetten) vastgelegd?
3. Op welke wijze vindt budgetbewaking plaats, wat zijn verklaringen voor eventuele verschillen tussen raming en realisatie, en heeft dat geleid tot aanpassing van de ramingsystematiek?
4. Wat is/was de omvang van het voor de gemeente Leiden beschikbare budget in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting en hoe verhoudt zich dat tot de daadwerkelijk ingezette middelen?

5. Was de informatievoorziening aan de Raad omtrent de benodigde en beschikbare middelen en bestedingen adequaat en transparant, en was de besluitvorming in de Raad omtrent de in te zetten middelen voor onderwijshuisvesting helder?

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid (effectiviteit) van de ramingen van het benodigde budget en heeft dus *niet* tot doel de doelmatigheid (efficiency) van de uitvoering te onderzoeken.

In onderstaand schema zijn de onderzoeksvragen schematisch weergegeven. De nummers verwijzen naar de onderzoeksvragen 1 t/m 5.

Schema 1 Overzicht onderzoeksvragen en analysekader



Afhankelijk van de uitkomsten van het vooronderzoek beslist de Rekenkamercommissie over de noodzaak van het instellen van een uitgebreider onderzoek, waarbij mogelijk ook de in de motie genoemde specifieke aspecten van de uitvoering van de onderwijshuisvestingsverordening aan de orde kunnen komen.

2.3 Onderzoeksopzet

In het kader van het vooronderzoek zijn in de periode mei t/m oktober 2004 de volgende activiteiten uitgevoerd:

- start- en afrondend gesprek met de wethouder onderwijs
- bestudering van relevante raads- en commissiestukken (periode 1998 – 2004), met een accent op de commissie- en raadsverslagen vanaf 2002
- gesprekken met betrokken ambtenaren
- scan en analyse van ramingen en realisaties onderwijshuisvestingskosten
- laten doorrekenen van het fictieve budget voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds
- rapportage van bevindingen

Het vooronderzoek is, met ondersteuning vanuit de griffie, door de Rekenkamercommissie zelf uitgevoerd.

Het concept-rapport is voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris aangeboden. Het ontvangen commentaar is daar waar nodig verwerkt in de tekst en cijfers van het voorliggende onderzoeksrapport.

2.4 Beoordelingskader

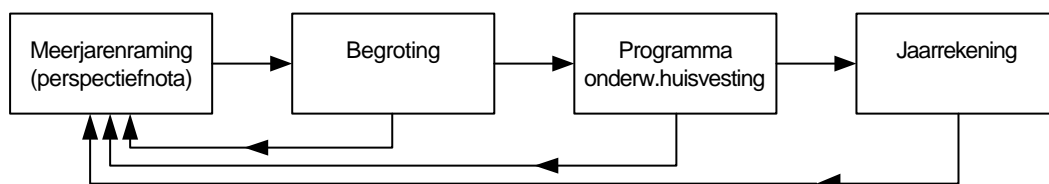
De in hoofdstuk 5 getrokken conclusies en aanbevelingen zijn verkregen door de uit het vooronderzoek verkregen resultaten af te zetten tegen het beoordelingskader, dat hieronder wordt beschreven.

Beoordeeld is of de systematiek zodanig is toegepast dat de huidige meerjarenplanning een voldoende betrouwbaar beeld geeft van de te verwachten onderwijshuisvestingskosten. Elementen daarin zijn of:

- de ramingen op een duidelijke en transparante wijze zijn onderbouwd;
- eventuele verschillen tussen opeenvolgende ramingen zichtbaar worden gemaakt en worden toegelicht;
- (meerjaren)ramingen worden bijgesteld op basis van confrontaties tussen ramingen en realisaties enerzijds en nieuwe ontwikkelingen anderzijds.

De commissie heeft beoordeeld of bij de in Leiden toegepaste systematiek deze elementen voldoende zijn terug te vinden bij zowel de perspectiefnota, de begroting, het programma onderwijshuisvesting en de jaarrekening.

Schema 2



Tenslotte is nagegaan of de informatievoorziening aan de Raad helder en adequaat is geweest. Zowel ten aanzien van de individuele kredieten en per jaar de beschikbaar te stellen budgetten als de meerjarenramingen.

3. Onderwijshuisvesting; beleid en financiën

Voorafgaand aan de bevindingen van de Rekenkamercommissie wordt in dit hoofdstuk eerst een overzicht gegeven van de relevante beleidsnota's en de wijze van raming en vaststelling van het budget voor onderwijshuisvesting in Leiden.

3.1 Beleid

Het gemeentelijke onderwijshuisvestingsbeleid is de facto vastgelegd in de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs.

Naast de verordening zijn de belangrijkste in het onderzoek betrokken (beleids)nota's:

- *Onderwijshuisvesting Leiden, nu en in de toekomst (1998)*
Deze eerste nota (nulmeting) betreft een startnota, waarin in een overzicht wordt gegeven van de stand van zaken ten aanzien van de huisvesting van PO/VO-instellingen in Leiden, en de op de gemeente afkomende inhoudelijke en financiële consequenties als gevolg van de decentralisatie van het onderwijshuisvestingsbeleid per 1 januari 1997.
- *Vervolgnota Onderwijshuisvesting Leiden (mei 2000)*
Deze vervolgnota betreft een nadere uitwerking, precisering en actualisering van de nota van 1998 en bevat o.a. een meerjarig overzicht 2002-2007 van te verwachten voorzieningen, een confrontatie met het budgettaire kader en een accountantsadvies inzake specifieke financiële aspecten. In de nota wordt de verwachting uitgesproken dat tot 2006 geen extra middelen nodig zijn.
- *Evaluatie verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Leiden (juni 2001)*
Deze nota heeft als doel knelpunten ten aanzien van de verordening en de uitvoeringspraktijk in kaart te brengen en weg te nemen.
- *Hoofdpijnen onderwijshuisvesting en Investeringsprogramma 2003-2008 (april 2003)*
Deze nota geeft een toelichting op de actuele ontwikkelingen in het onderwijshuisvestingsbeleid, en een gespecificeerd overzicht van de investeringen in de onderwijshuisvesting voor de periode 2003-08. Geschetst wordt dat in de periode tot 2008 de investeringsbehoefte aanzienlijk toeneemt, hetgeen naar verwachting zal leiden tot een tekort van ruim € 13 miljoen.
- *Hoofdpijnen onderwijshuisvesting en Investeringsprogramma 2004-2009 (concept april 2004)²*
Deze nota doet met het oog op de in de vorige nota geconstateerde budgettaire dekkingsproblemen, nadere voorstellen voor prioriteitsstelling. Tevens wordt geschetst dat in de periode tot 2008 de investeringsbehoefte aanzienlijk toeneemt, hetgeen naar verwachting in 2009 zal leiden tot een tekort van ruim € 9 miljoen. Op basis van deze nota heeft het College eind september besloten de Raad voor te stellen tot 2009 € 11 miljoen extra te reserveren in de meerjarenplanning.

Naast de meerjarennota's (investeringsprogramma's) zijn of worden specifieke (beleids)nota's opgesteld; , zoals de nota klassenverkleining basisonderwijs, een integraal plan speciaal onderwijs en een integraal plan voor voortgezet onderwijs.

De uitvoering van het in de verordening vastgelegd onderwijshuisvestingsbeleid is in handen van de dienst Cultuur en Educatie van de gemeente.

3.2 Financiën

De voorheen door het ministerie van OCW verstrekte middelen voor onderwijshuisvesting worden sinds 1997 via de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan gemeenten verstrekt. Het beoordelen en toekennen van financieringsaanvragen van onderwijsinstellingen ligt vanaf 1997 in handen van de gemeente.

² De Rekenkamercommissie heeft een conceptnota ontvangen. In september 2004 heeft het College een definitief besluit genomen. Het definitief besluit is niet verder in dit vooronderzoek betrokken.

Jaarlijks worden in aansluiting op het financiële kader (perspectiefnota) de begrotingsmiddelen (baten en lasten) in de begroting vastgelegd (ook voor het beleidsveld onderwijs), waarna de begroting door de Raad wordt vastgesteld (zie schema 3). In de periode 1998 – 2003 bedroeg het door de Raad vastgestelde budget voor onderwijshuisvesting jaarlijks tussen de € 7 en 8,5 miljoen.

Schema 3 Bestuurlijke besluitvormingsprocessen vaststellen A) budget onderwijshuisvesting en B) programma voorzieningen onderwijshuisvesting in jaar T

Jaar T-1	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	Sep	okt	nov	dec
A) budget OWHV jaar T		aanleveren budget PPN*		B&W besluit PPN		raadsbesluit PPN		B&W besluit begroting** jaar T		raadsbesluit begroting** jaar T		
B) programma OWHV jaar T	aanvragen scholen voor 1 feb		B&W besluit tijdelijke voorziening ³ T-1		raadsbesluit tijdelijke voorziening T-1				B&W besluit programma jaar T		raadsbesluit programma jaar T	

* PPN = Perspectiefnota

** Inclusief Investeringsprogramma

Naast de op korte termijn benodigde middelen, worden ook meerjaren investeringsprogramma's opgesteld, mede op basis van jaarlijkse opgaven van schoolbesturen incl. ambtelijke toetsing daarop. De ramingen worden op basis verschillende bronnen en criteria berekend, te weten:

- capaciteit (leerlingenaantallen versus ruimtebehoefte)
- huisvestingssituatie (technische staat en kwaliteit)
- wet- en regelgeving (o.a. veiligheid en gezondheid)
- onderwijskundige vernieuwingen (o.a. klassenverkleining).

Vervolgens wordt jaarlijks door de Raad, op basis van de verordening, het programma van de door schoolbesturen aangevraagde voorzieningen vastgesteld en wordt –indien nodig- vervolgens de begroting bijgesteld (splitsing in investeringen en eenmalige kosten). Dit is dus de feitelijke kredietverstrekking.

Bovendien worden vrijwel jaarlijks ook tussentijds raadsbesluiten genomen over bepaalde voorzieningen die niet in het programma konden worden meegenomen (p.m.-posten). Naast deze nieuwe kredieten worden soms ook aanvullende kredieten ter beschikking gesteld voor lopende investeringsprojecten.

3.3 Aantal scholen en leerlingen

Leiden kent 29 instellingen voor basisonderwijs en 18 instellingen voor het speciaal en voortgezet onderwijs. In totaal maken zo'n 20.000 leerlingen gebruik van deze onderwijsinstellingen. Het merendeel van de leerlingen is afkomstig uit Leiden, maar met name in het speciaal basisonderwijs en het (speciaal) voortgezet onderwijs is ook een deel van de leerlingen afkomstig uit de omliggende gemeenten.

³ Volgens de verordening kunnen aanvragen voor tijdelijke voorzieningen gedurende het gehele jaar plaatsvinden.

4. Bevindingen Rekenkamercommissie

4.1 Zijn de financiële ramingen adequaat gebleken?

De systematiek van meerjarenramingen volgt de normale planning & control-cyclus van de gemeente (perspectiefnota/meerjarenramingen t+1/t+4, jaarbegroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening). In aanvulling hierop wordt het meerjarenbeleid incl. meerjarenbegroting in afzonderlijke nota's onderbouwd.

Schema 4 Overzicht perspectiefnota's en hoofdlijnennota's

P&C-meerjarenramingen gemeentebreed			P&C-meerjarenramingen onderwijshuisvesting		
			eerste nota	1998	Nulmeting
PPN 2000	juni 2000	meerjarenbeleid 2001-2004 investeringsplan 2000-2004	vervolgnota	mei 2000	Meerjarig overzicht 2002-2007
PPN 2001	juni 2001	meerjarenbeleid 2002-2005 investeringsplan 2001-2005	-	-	-
PPN 2002	juni 2002	meerjarenraming 2003-2006 investeringsplan 2002-2006	-	-	-
PPN 2003	juni 2003	meerjarenraming 2004-2007 investeringsplan 2003-2007	nota	april 2003	Investeringsprogramma 2003-2008
			conceptnota	april 2004	Investeringsprogramma 2004-2009

Uit dit overzicht blijkt dat de nota's "hoofdlijnen onderwijshuisvesting" in 2001 en 2002 niet zijn uitgebracht (volgens de gemeente omdat de evaluatie van de verordening veel tijd vergde en de vervolgnota van mei 2000 feitelijk pas op 18 december 2001 door de Raad is behandeld), doch min of meer op grond van de vervolgnota van mei 2000 wel toegezegd⁴. Verder valt op dat er twee verschillende periodes voor meerjarenramingen worden gehanteerd (gemeente 5 jaar en dienst 6 jaar).

In de begrotingen en sinds twee jaar in de nota's "hoofdlijnen onderwijshuisvesting" worden meerjarenramingen voor de komende circa vijf jaar gegeven. Zo wordt beoogd een beeld te geven van verwachte investeringen over meerdere jaren gebaseerd op de input van schoolbesturen enerzijds, aangevuld met kennis en inzichten van de gemeente anderzijds. In onderstaande tabel zijn de achtereenvolgende meerjarenramingen gezamenlijk gepresenteerd.

Tabel 1 Overzicht meerjarenramingen investeringen in jaarschijven (x €1.000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAAL
2000-2004	14113	13046	2269	2314						31742
2001-2005	6379	17972	2791	7487	3259					37888
2002-2006		2322	16254	20035	8048	777				47436
2003-2007			4478	21307	16683	9316	7249			59033
2003-2008*			3151	21788	16910	9542	7412	1941		60744
2004-2009*				1280	6835	16394	12507	7636	1209	45862**

Bron: begrotingen en *nota's hoofdlijnen. ** Het verschil t.o.v. 2003-2008 is uit de nota niet af te leiden.

⁴ Op basis van de nota en het advies van de accountant stelt de gemeente zelf voor: *Het meerjarig overzicht jaarlijks te actualiseren. Leerlingenprognoses, onderhoudsplanning en inhoudelijke ontwikkelingen vereisen structureel aandacht en bijstelling. Een zo bijgesteld meerjarig overzicht kan aanleiding zijn eerder dan in 2006 extra middelen voor onderwijshuisvesting ter beschikking te stellen (blz. 19, advies 2).*

Uit deze meerjarenramingen en nota's blijkt dat de investeringsbehoefte de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Getoetst aan het aanwezige budgettaire kader wordt in de nota 2003-2008 geconstateerd dat bij realisatie van het geraamde investeringsvolume per direct een jaarlijks exploitatietekort ontstaat, dat nog slechts tot en met 2005 kan worden opgevangen vanuit de nog aanwezige buffer in de reserve onderhuisvesting (zie ook blz. 14).

De opeenvolgende nota's bevatten primair meerjarenramingen (vooruitblik), waarbij geen inzicht wordt gegeven in de realisatie (terugblik); ook worden de ramingen oud en nieuw niet naast elkaar gelegd, zodat geen goed inzicht bestaat in de veranderingen in de jaarschijven en dus de ontwikkeling van de ramingen. Als geheel vertonen de jaarramingen een grillig beeld. Dit komt niet alleen doordat regelmatig bedragen worden aangepast en/of doorgeschoven, doch ook door de invloed die kan uitgaan van gewijzigde beleidsuitgangspunten, rekenregels en de financiële vertaling van bepaalde ontwikkelingen.

Zowel de opzet, presentatie als periodiciteit van de nota's en ramingen roepen vragen op over de beoogde structuur en aanwezige consistentie. Een mogelijke verklaring is dat (nog) niet helder is wat en hoe tussen de ambtelijke organisatie, College en Raad op het specifieke onderwijshuisvestingsveld dient te worden gecommuniceerd (anders dan hetgeen voortvloeit uit de reguliere begrotingsprocedure).

De indruk bestaat dat de meerjarenramingen met name zijn gebaseerd op de prognoses van leerlingenaantallen en de inschatting van benodigde nieuw- en verbouw. In de praktijk wordt de hoogte van de ramingen sterk bepaald door te maken keuzes over ver- of nieuwbouw en eventuele verplichtingen die voortvloeien uit nieuwe landelijke wet- en regelgeving. Dit maakt het lastig om 5 jaar of meer vooruit te plannen. Temeer daar er voorzover bekend door de Raad, naast de VVHO, geen algemeen beleidskader is vastgesteld voor de onderwijshuisvesting.

De Rekenkamercommissie heeft de indruk dat de gemeente, na aanloopproblemen in verband met de overgang van rijk naar gemeente, de financiële consequenties van de onderwijshuisvesting steeds beter in de greep gekregen heeft. Overigens uit de meerjarennota 2003-08 blijkt niet helder hoe:

- de meerjarenramingen, naast de invloed van autonome ontwikkelingen en de toepassing van bepaalde rekenregels onder andere op basis van de VVHO, zich verhouden met de concrete beleidsuitgangspunten die worden verondersteld aan het gemeentelijk onderwijshuisvestingsbeleid ten grondslag te liggen.
- de splitsing van het totale investeringsvolume van € 60,7 mln⁵ in kwantitatieve tekorten, bouwkundige noodzaak, onderwijskundige vernieuwing e.d. is gemaakt en in hoeverre deze bedragen corresponderen met de cijfers in het opgenomen investeringsschema.

Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie is een goede analyse en/of toelichting van groot belang om daarmee de Raad in de gelegenheid te stellen zijn beleidskeuzes te maken.

Hoewel de gemeente aangeeft het opstellen van meerjarenonderhoudsplannen te stimuleren beschikt nog niet iedere school over een dergelijk plan. Mogelijk is dit mede oorzaak van, in de ogen van de gemeente, onvoorziene aanvragen voor kredieten. Overigens valt op dat het met name in het openbaar onderwijs, dus de gemeente zelf als schoolbestuur, meerjarenonderhoudsplannen ontbreken.

De mate van adequaatheid van de ramingen is vooralsnog niet goed vast te stellen. Onvoldoende helder blijkt welke concrete beleidsuitgangspunten, scenario's en schattingsmethoden ten grondslag liggen aan de meerjarenramingen, waarvan is geconstateerd dat deze jaarlijks toenemen (van € 32 naar € 61 mln. *over een periode van 5 jaar*). Daarnaast ontbreekt het, voor zover de Rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan, aan een toets achteraf op het realiteitsgehalte van de prognoses/ramingen en zijn deze van jaar tot jaar moeilijk te vergelijken.

⁵ Zie pagina 29 van de meerjarennota 2003-08.

Wel dient rekening te worden gehouden met de effecten van de ingevoerde decentralisatie (opbouw basisgegevens), de ontwikkeling van een goed ramingsysteem (uniforme uitgangspunten en rekenregels), de invoering van een toegespitst P&C-systeem (structuur informatievoorziening). Dit naast allerlei soms moeilijk te beïnvloeden en in te schatten externe factoren (wet- en regelgeving, bouwsector e.d.) die als geheel de totstandkoming van een adequate ramingsystematiek hebben bemoeilijkt.

4.2 Op welke wijze worden budgetten vastgelegd?

Het principeschema van de vaststelling van benodigde budgetten ziet er als volgt uit:

1. opgaven door schoolbesturen
2. beoordeling en toets van deze aanvragen op realiteitsgehalte door de gemeente
3. op basis van normbedragen uit verordening wordt doorgerekend wat plannen kosten
4. programma wordt aan de Raad voorgelegd
5. Raad accordeert de kredieten.

Zie ook schema 2 op blz 8.

Uit de raadsvoorstellen inzake de vaststelling van het Programma en het Overzicht blijkt elk jaar dat - behoudens voorzieningen inzake onderwijskundige vernieuwingen - alle binnen de criteria vallende voorzieningen kunnen worden gehonoreerd. Tot op heden behoeven voorzieningen niet op budgettaire gronden te worden afgewezen, omdat er een reserve onderwijshuisvesting bestaat. De Rekenkamercommissie merkt op dat de passage "over het niet afwijzen van voorzieningen op budgettaire gronden" verwarrend zou kunnen werken, omdat weliswaar op jaarbasis nog voldoende begrotingsmiddelen aanwezig lijken te zijn, doch dat in meerjarenperspectief gezien juist aanzienlijke tekorten worden verwacht.

De budgettaire toetsing van de aanvragen 'investeringen' vindt blijkbaar plaats aan de hand van de jaarschijf van het meerjaren investeringsprogramma en zal dus veelal geen problemen opleveren, omdat regelmatig investeringen 'doorschuiven' (de budgettaire problematiek schuift dus ook door, omdat een stuwmeer van goedgekeurde voorzieningen gaat ontstaan).

Hoe de 'eenmalige voorzieningen' worden getoetst aan de hand van het budgettaire kader is niet helemaal duidelijk (voor 2003 is een bedrag van € 2,2 mln. gehonoreerd, terwijl de structurele begrotingspost € 1,6 mln. zou bedragen. Het verschil (tekort) leidt dus al op voorhand (op begrotingsbasis) tot een grotere onttrekking aan de onderwijshuisvestingsreserve.

Blijkbaar wordt niet gewerkt met budgetplafonds voor eenmalige en specifieke voorzieningen (bijvoorbeeld voor asbest, legionella en brandveiligheid die voorzover kan worden nagegaan ook uit eenmalige voorzieningen worden gefinancierd).

In onderstaande tabel is het totaalbudget van de achtereenvolgende programma's onderwijshuisvesting weergegeven.

Tabel 2 Omvang programma onderwijshuisvesting per jaar en afzonderlijke kredietbesluiten, bedragen x € 1000

	2000	2001	2002	2003	2004
Programma OWH					
- investeringen	2.557	6.378	2.906	2.703	5.981
- eenmalige voorzieningen	568	1.147	832	2.243	1.976
Afzonderlijke besluiten					
- investeringen	91	93	559	4.355	777
- eenmalige voorzieningen	174	605	638	893	109

Reserve Onderwijshuisvesting

De reserve Onderwijshuisvesting wordt gebruikt om de fluctuaties in reguliere exploitatie/eenmalige kosten/kapitaallasten op te vangen en fungeert derhalve als buffer voor verschillen met het budgettaire kader. Dit betekent dat zowel bijstellingen van de begroting als afwijkingen tussen realisatie en begroting in afwijking van de gebruikelijke begrotings- en rekeningssystematiek niet tot uitdrukking komen in het exploitatieresultaat van de gemeente. Hierdoor ontstaat er, zolang er in de reserve voldoende middelen voorhanden zijn, een budgettair neutrale operatie.

In de begrotingen en jaarrekeningen wordt verwezen naar het raadsbesluit 99.0088 waarin de Raad besloten zou hebben een reserve Onderwijshuisvesting in te stellen. In het betreffende raadsbesluit is echter geen besluit opgenomen over het instellen van een reserve op dit gebied, maar wordt wel gesproken over een voorziening. Onduidelijk is uit het voorstel wanneer deze voorziening is ingesteld. In de jaarrekeningen vanaf 1999 wordt vervolgens altijd gesproken over een reserve onderwijshuisvesting ingesteld bij raadsbesluit 99.0088. In tabel 3 is het verloop van de reserve gegeven.

Tabel 3 Reserve onderwijshuisvesting, bedragen x €1.000

	1999	2000	2001	2002	2003
Stand per 01-01	231	693	1.270	3.476	6.677
Mutaties					
- Bijzondere toevoegingen	-	-	2.924	1.970	395
- Storting/onttrekking berekende begrotingsonder/overschrijding (vlg. tabel 5)	337	670	-/- 49	551	-/- 570
- Overige mutaties*	126	-/- 93	-/- 669	680	105
Stand per 31-12	693	1.270	3.476	6.677	6.397

* betreft niet nader uitgezochte mutaties en/of verschillen

Bron: jaarrekeningen 1999 t/m 2003 en opgaven gemeente

De buffer in de reserve onderwijshuisvesting bedroeg per 31 december 2002 nog € 6,6 mln., doch zou op basis van realisatie van de meerjarenramingen 2003-2008 al in 2006 uitkomen op een tekort van € 3,5 mln. (in 2008 zelfs op € 13,5 mln.). Op basis van de recente collegevoorstellen inzake de meerjarenramingen 2004-2009 zou de reserve in 2009 uitkomen op een weliswaar lager, doch toch nog substantieel tekort van € 9,7 mln.

Op basis van de binnen de gemeente gevolgde begrotingssystematiek gaat de Rekenkamercommissie ervan uit dat een begrotingsonderschrijding resp. begrotingsoverschrijding op onderwijshuisvesting wordt gestort in resp. onttrokken aan de reserve. De in tabel 3 terzake opgenomen bedragen zijn ontleend aan tabel 5 "Overzicht budgetten versus uitgaven onderwijshuisvesting in Leiden". Daarnaast hebben er blijkens opgave van de gemeente bijzondere toevoegingen aan de reserve plaatsgevonden, die eveneens in tabel 3 apart zichtbaar zijn gemaakt. Teneinde de aansluiting tussen begin- en eindstanden van de reserve te behouden zijn onder de post 'Overige mutaties' niet nader uitgezochte mutaties en/of verschillen opgenomen. Het is niet mogelijk gebleken op basis van het direct voorhanden zijnde cijfermateriaal een sluitend overzicht van de mutaties te presenteren.

De Rekenkamercommissie vraagt zich af of bij de Raad voldoende duidelijkheid bestaat over de implicaties van deze specifieke verwerkingswijze van onder- en overschrijdingen via de onderwijshuisvesting.

4.3 Budgetbewaking, verklaringen voor verschillen tussen raming en realisatie, en aanpassingen?

Budgetbewaking

Op het punt van de budgetbewaking is het van belang een onderscheid te maken tussen de meerjarenramingen en de individuele kredieten. Op het niveau van individuele kredieten (concrete voorzieningen per school) wordt de voortgang van het betreffende project regelmatig door de gemeente gecheckt, en naar eigen zeggen heeft men de voortgang van de grote investeringsprojecten goed in beeld.

Binnen de kredieten vindt in principe geen overschrijding plaats. Wel kunnen plannen gewijzigd worden en kan het nodig zijn opnieuw naar de Raad te gaan, of binnen het totaalbudget van een jaar te schuiven.

Verschillen tussen ramingen en realisatie

Voor wat betreft de meerjarenramingen wordt de gemeente naar eigen zeggen regelmatig geconfronteerd door vereisten vanuit wet- en regelgeving waar in voorgaande prognoses geen rekening mee was gehouden. Ook kan feitelijk geconstateerd worden dat de lange termijn prognose steeds toeneemt. Dat is naar het oordeel van de Rekenkamercommissie deels het gevolg van het nog opbouwen van een systematisch overzicht van de huisvestings situatie van scholen, en diverse niet door de gemeente te beïnvloeden c.q. in te schatten factoren. Belangrijkste genoemde factoren voor stijging (in achterliggende jaren) van het benodigde budget zijn:

- bouwkundige noodzaak voor ver/nieuwbouw
- bestuurlijke/politiek wens voor ver/nieuwbouw
- onderwijskundige vernieuwing (onderwijsvormen met ander ruimtegebruik)
- nieuwe wet- en regelgeving (brandveiligheid, etc.)
- ontwikkelingen in de bouwsector (loon- en prijsniveau)
- ontwikkeling leerlingaantallen.

Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie lijken dit legitieme oorzaken voor een toename van de meerjarenramingen, maar de opbouw en de invloed van bovengenoemde factoren op de meerjarenramingen zijn niet duidelijk weergegeven in de opeenvolgende nota's. Er lijkt geen sprake van aanpassing van de ramingsystematiek op basis van in het verleden geconstateerde afwijkingen tussen meerjarenramingen en de daadwerkelijke realisatie. Sterker nog in de opeenvolgende nota's wordt geen terugblik gegeven ten aanzien van het realiteitsgehalte van voorgaande ramingen.

Daarnaast blijkt in de afgelopen jaren dat met name grootschalige (nieuwbouw) projecten, waarvoor al wel kredieten zijn toegezegd, in de praktijk later in uitvoering worden genomen als gevolg van bijvoorbeeld ruimtelijke ordeningsprocedures. Gevolg hiervan is dat jaarlijks budget 'doorschuift'. Feitelijk is daardoor een stuwmeer ontstaan van verleende kredieten waarop nog geen uitgaven zijn gedaan. Het is voor de Rekenkamercommissie niet helder of en in welke mate in de meerjarenramingen (zoals gepresenteerd in tabel 1) bij voorbaat rekening wordt gehouden met dit soort doorschuifeffecten.

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de daadwerkelijke uitgaven aan onderwijshuisvesting in relatie tot de meerjarenramingen en begrotingen.

Tabel 4 Overzicht geraamde investeringen versus werkelijke investeringen onderwijshuisvesting in Leiden, bedragen x €1000

	2000	2001	2002	2003	2004
Geraamd ingevolge meerjaren-Investeringsplan (T-1)*	?	14.113	17.972	16.254	21.788
Kredietverlening volgens - jaarprogramma - afzonderlijke besluiten	2.557 91	6.378 93	2.906 559	2.703 4.355	5.981 777
Daadwerkelijk gepleegde investeringen	852	569	1.462	6.685	-

*T-1 is de laatst opgemaakte raming voor het betreffende jaar waarin uitvoering van de investering wordt voorzien.
Bron: perspectiefnota's en/of begrotingen en opgaven gemeente

Uit tabel 4 komt naar voren dat zowel de daadwerkelijk verleende kredieten als de daadwerkelijk gepleegde investeringen sterk achterblijven bij de meerjarenramingen.

Tabel 5 Overzicht budgetten versus uitgaven onderwijshuisvesting in Leiden, bedragen x €1000

	1999	2000	2001	2002	2003
Budgetten onderwijshuisvesting op begrotingsbasis*	7.995	7.108	6.893	8.278	8.778
Uitgaven onderwijshuisvesting op rekeningsbasis*	7.658	6.438	6.942	7.727	9.348
Berekend saldo begrotingsonder/ Overschrijding voordelig nadelig	337	670	49	551	570

* begrotingsbasis incl./rekeningsbasis excl. stortingen en onttrekkingen reserve onderwijshuisvesting
Bron: begrotingen, jaarrekeningen en opgaven gemeente

Op basis van de begrotingen en jaarrekeningen, alsmede aan de hand van door de gemeente verstrekte overzichten zijn in tabel 5 de budgetten voor de onderwijshuisvesting geconfronteerd met de daadwerkelijke uitgaven. Aangezien de cijfers niet zonder meer kunnen worden ontleend aan de begrotings- en rekeningsstukken, zijn deze door de gemeente nader gespecificeerd en 'opgeschoond' voor specifieke mutaties (met name welke verantwoord zijn onder functie 480.02). Als zodanig zou ervan uitgaande dat hier geen bijzondere posten meer tussenzitten -de daadwerkelijke begrotingsoverschrijding dan wel -overschrijding op onderwijshuisvesting kunnen worden berekend. Deze berekende onder/overschrijdingen worden ingevolge de gehanteerde begrotingssystematiek in principe met de reserve onderwijshuisvesting verrekend (zie tabel 3). Het is niet mogelijk gebleken op basis van het voorhanden zijnde cijfermateriaal een sluitend overzicht van de verschillen tussen de begrote en de feitelijke uitgaven en inkomsten te presenteren.

4.4 Hoe is de relatie met het gemeentefonds?

Vanaf 1997 wordt de onderwijshuisvesting gefinancierd vanuit de algemene middelen (via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds). Door het wegvallen van de specifieke uitkering verdwijnt hierdoor de directe één-op-één relatie tussen beschikbare middelen en vastgelegde budgetten voor onderwijshuisvesting. Het is daardoor feitelijk niet mogelijk om voor de periode 1997-2004 het beschikbare budget voor de gemeente Leiden uit het Gemeentefonds te geven. Desalniettemin heeft het Rijk over de afgelopen periode wel voor een aantal jaren een rekenmodel gegeven als indicatie voor de onderwijshuisvestingsbudgetten. Dit is weergegeven in onderstaande tabel, waarin de fictieve uitkering is afgezet tegen de begroting onderwijshuisvesting en feitelijke uitgaven in de afgelopen jaren.

Tabel 6 Overzicht fictieve uitkering gemeentefonds versus budgetten
onderwijshuisvesting in Leiden, bedragen x €1000

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fictieve uitkering onderwijs- huisvesting Gemeentefonds	6.004	6.182	6.523	7.189	7.270	8.188	10.157	9.869
Budgetten onderwijshuisvesting op begrotingsbasis*	7.719	7.411	7.995	7.108	6.893	8.278	8.778	8.859

* incl storting en onttrekking aan reserve

Bron: opgaven gemeente

Leiden bleek aanvankelijk bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting een 'voordeel gemeente', dat wil zeggen dat de fictieve uitkering uit het gemeentefonds hoger lag dan de via het ministerie OCW in voorgaande jaren verstrekte onderwijshuisvestingsgelden.

De beschikbare gegevens geven aan dat de in de begroting opgenomen budgetten in de periode 1997 tot en met 1999 hoger zijn dan de fictieve bijdragen uit het gemeentefonds. Vanaf 2000 zijn de in de begroting opgenomen budgetten lager dan de fictieve bijdragen uit het gemeentefonds.

De Rekenkamercommissie wil er wellicht ten overvloede op wijzen dat met het leggen van een relatie met de fictieve uitkering uit het Gemeentefonds voorzichtig dient te worden omgegaan. Immers de zogenaamde doeluitkering bestaat niet meer en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds vormt feitelijk een algemeen dekkingsmiddel, zodat derhalve geen relatie bestaat met specifieke beleidsvelden. Het kan hooguit een indicatie zijn ten aanzien van de beoordeling van de door de Raad ter beschikking te stellen onderwijshuisvestingsbudgetten en de daarbij te stellen beleidsprioriteiten en te maken afwegingen.

4.5 Transparantie informatievoorziening en besluitvorming?

Besluitvorming in de Raad

Het College heeft in 1998 de nota 'Onderwijshuisvesting Leiden, nu en in de toekomst' opgesteld en aan de Raad aangeboden. Kern van deze nota was een eerste inventarisatie van de stand van zaken rond de onderwijshuisvesting in Leiden. Vervolgens werd op 6 juni 2000 door het College de 'Vervolgnota onderwijshuisvesting Leiden' vastgesteld waarna behandeling volgde in de Commissie voor Onderwijs, Welzijn, Zorg en Emancipatie (OWZE) van 16 juni 2000⁶. Deze nota was een nadere uitwerking en actualisering van de nota uit 1998.

Op 3 juli 2001 stemde het College in met het voorstel 'Evaluatie Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs'. Kern van deze nota was de kwaliteit van de onderwijshuisvesting met extra inzet van capaciteit en middelen te verbeteren. Tevens werd hierin voorgesteld de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (VVHO) meer op Leidse maat toe te snijden.

In zijn vergadering van 6 november 2001 besloot het College de Raad een voorstel te doen met de volgende inhoud:

- het terugbrengen van de afschrijvingstermijnen van lopende investeringen van 60 naar 40 jaar en de eenmalige afschrijving te onttrekken aan de reserve onderwijshuisvesting;
- de opgaven van de schoolbesturen opnemen in de meerjarenramingen waarbij de jaarlijkse lasten in de begroting oplopen van f16,8 miljoen in 2002 naar f21,4 miljoen in 2008;

⁶ De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat deze nota niet door de Raad is vastgesteld. Wel is de actualisering van het meerjarenbeeld uit de vervolgnota 2000 alsmede het terugbrengen van de afschrijvingstermijn van 60 naar 40 jaar meegenomen in raadsvoorstel 01.0120. Dit raadsvoorstel is behandeld in de vergadering van 18 december 2001.

- de extra uitgaven als gevolg van evaluatie van de VVHO ad f880.000,- mee te nemen in de begroting;
- tot 2006 binnen een sluitende begroting en met gebruikmaking van de reserves e.e.a. realiseren.

De commissie OWZE (tegenwoordig OC) heeft het raadsvoorstel besproken op 28 november 2001 en de gemeenteraad geadviseerd conform te besluiten. De gemeenteraad nam hierop in zijn vergadering van 18 december 2001 een besluit. Opvallend is dat dit gebeurde zonder enige beraadslaging in de raadsvergadering. Het voorstel zou volgens de titel betrekking hebben op aanpassing van de VVHO. Inhoudelijk kenmerkte het voorstel zich door een sterk procedureel en financieel karakter.

Op 17 november 2002 besloot de gemeenteraad tot wijziging van de VVHO. Met deze wijziging werd uitvoering gegeven aan de onderwijsvernieuwing waarvoor het Rijk met ingang van 1 januari 2002 extra financiële middelen beschikbaar had gesteld (de zogenaamde Adelmund gelden). De adviezen van de VNG met betrekking tot onderwijsvernieuwing en normering van het onderhoud werden niet overgenomen. De wethouder onderwijs zegde in de commissie toe bij de Perspectiefnota 2003 uitvoering zou worden ingegaan op de financiering van de uitgaven onderwijshuisvesting. Aan deze toezegging is uitvoering gegeven op 14 april 2003 toen het College de nota Hoofdlijnen onderwijshuisvesting 2003-2008 vaststelde. Deze nota die een sterk financieel-technisch karakter droeg is besproken (meningvormende discussie) in de commissie OC van 4 september 2003 maar heeft niet geleid tot een raadsbesluit.

Voor de goede orde wil de Rekenkamercommissie opmerken dat er uiteraard op meerdere momenten vanaf 1997 besluiten door de Raad zijn genomen onder andere inzake technische aanpassingen van de VVHO in verband met prijsindexering en dergelijke.

Beschikbaarstelling kredieten

In Leiden kent de planning en control cyclus diverse momenten waarop besluitvorming plaatsvindt. Bij de Perspectiefnota vindt een vooruitblik plaats waarvan de vertaling plaatsvindt in de begroting en de meerjarenplanning. Voor wat betreft de onderwijshuisvesting worden jaarlijks op basis van het jaarprogramma kredieten beschikbaar gesteld. In de loop van het jaar worden tussentijds besluiten genomen op grond van de VVHO met financiële gevolgen.

In hoeverre de financiële consequenties van raadsbesluiten binnen het totale budgettaire kader van het meerjarenbeleid passen is moeilijk vast te stellen, mede doordat de reserve hierbij als dekkingsmiddel wordt ingezet. De gegeven toelichtingen inclusief de bijgevoegde begrotingswijzigingen zijn vrij technisch van aard.

Er vindt op meerdere momenten besluitvorming plaats omtrent de beschikbaarstelling van kredieten. Dit kan ten koste gaan van een transparante en adequate afweging door de Raad.

Verzoeken van schoolbesturen die worden gehonoreerd worden opgenomen in het Programma. Afgewezen verzoeken worden opgenomen in het Overzicht bij het Programma. Ook al voldoen aanvragen aan de criteria zoals opgenomen in de verordening is afwijzing mogelijk omdat hiervoor de financiële middelen ontbreken. Tot op heden is sinds 1997 geen enkele aanvraag om budgettaire redenen afgewezen. Dat neemt niet weg dat er wel aanvragen om andere redenen zijn afgewezen. Kennelijk heeft dit nooit tot problemen geleid. De besluiten van de Raad hebben tot 2004 nooit geleid tot een bezwaar- of beroepszaak. Ook is de Rekenkamercommissie niet gebleken dat de raad- of raadscommissies zich intensief hebben bezig gehouden met de beoordeling van de jaarlijkse programma en overzicht. De indruk bestaat dat zij zich volgend hebben opgesteld.

De financiële problematiek van de onderwijshuisvestingstekorten in de komende jaren is eerst in het licht van de meerjarennota 2003-08 expliciet onder de aandacht van de Raad gebracht en ook in de risicoparagraaf van de Begroting 2004 opgenomen, doch blijkt feitelijk al uit de Begroting 2003 en zelfs uit eerdere stukken (Perspectiefnota 2001 en meerjarennota van mei 2000).

Integraal huisvestingsplan

In veel gemeenten wordt naast de vaststelling van de VVHO een integraal huisvestingsplan opgesteld. Doel hiervan is om de onderwijshuisvestingsbehoeften vast te stellen voor de toekomst op basis waarvan keuzen gemaakt kunnen worden. Als sluitstuk hiervan worden in een dergelijk plan de financiële consequenties weergegeven en kunnen de wensen worden geconfronteerd met de financiële mogelijkheden. Met andere woorden hiermee kan de gemeenteraad kaders stellen en kunnen de jaarlijkse programma voorstellen worden getoetst aan dit beleidsplan. In Leiden is door de gemeente tot op heden alleen voor het speciaal onderwijs een integraal huisvestingsplan opgesteld. Daarnaast wordt gewerkt aan een integraal huisvestingsplan voor het Voortgezet onderwijs en voor gymnastieklokalen.

Het is de Rekenkamercommissie opgevallen dat de Raad nooit een integraal huisvestingsplan voor alle onderwijsvoorzieningen heeft vastgesteld dan wel op het maken van zo'n plan heeft aangedrongen. Dit roept de vraag op waaraan de Raad de voorstellen van het College toetst.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Op grond van zijn bevindingen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

- 1a. De gemeente heeft als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 tijd nodig gehad om inzicht te krijgen in de feitelijke onderwijshuisvestingssituatie van scholen in Leiden. De afgelopen jaren is gewerkt aan verbetering van de systematiek van financiële meerjarenramingen voor de onderwijshuisvestingskosten. Deze worden gebaseerd op informatie en aanvragen van schoolbesturen. Nog niet alle scholen beschikken over een meerjarenonderhoudsplanning, wat het opstellen van meerjarenramingen bemoeilijkt. Hierbij valt op dat met name het openbaar basisonderwijs achterblijft met het opstellen van de meerjarenonderhoudsplannen.
- 1b. De methode van meerjarenplannen met ramingen per jaarschijf, ondersteund met een jaarlijkse 'hoofdlijnennota', biedt in principe een goede basis voor het verstrekken van inzicht in de voor de onderwijshuisvesting benodigde middelen en de daarbij te maken afwegingen en te stellen prioriteiten.
- 1c. Dat neemt niet weg dat de meerjarenramingen niet jaarlijks in een afzonderlijke nota zijn onderbouwd en toegelicht. Onvoldoende helder blijkt welke beleidsuitgangspunten, scenario's en schattingsmethoden aan de ramingen ten grondslag ligt. De opeenvolgend gepresenteerde meerjarenramingen laten in de achterliggende jaren een voortdurende stijging zien en vertonen per jaarschijf een grillig beeld.
- 2a. De begroting bevat het budgettaire kader voor de jaarlijks te bekostigen uitgaven (onderhoud en kapitaallasten van investeringen) inzake de onderwijshuisvesting. Na de begrotingsbehandeling wordt het budget gepreciseerd op basis van de verordening en het overzicht van de door de schoolbesturen aangevraagde voorzieningen (investeringen en eenmalige kosten). Tot op heden zijn geen aanvragen om budgettaire redenen afgewezen.
- 2b. Afwijkingen tussen ramingen en realisatie komen niet tot uitdrukking in het exploitatieresultaat van de gemeente, maar worden verwerkt via de reserve Onderwijshuisvesting, die derhalve als buffer dient om fluctuaties op te vangen. Het werken met een dergelijke reserve ontnemt echter het zicht op de feitelijke kostenontwikkeling en de exploitatie resultaten.
- 3a. Het is moeizaam gebleken een transparant overzicht te verkrijgen waarin per jaarschijf de meerjarenraming, begrotingen en realisatie zijn opgenomen. Ook is gebleken dat de gegevens in verschillende bronnen niet altijd consistent zijn met de aan de Raad gepresenteerde gegevens in de meerjarenramingen en begroting. Hierbij gaat het om afwijkingen die voor de Rekenkamercommissie niet direct verklaarbaar zijn.
- 3b. De budgetbewaking van toegekende kredieten vindt voorzover de Rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan op een systematische wijze plaats. Hierover wordt gerapporteerd aan de Raad via de jaarrekening.
- 3c. Er vindt in de opeenvolgende hoofdlijnennota's geen analyse plaats van de in de meerjarenplanning opgenomen verwachte uitgaven en het daadwerkelijke verloop van de uitgaven aan onderwijshuisvesting. Ook worden de ramingen niet geconfronteerd met de ramingen uit het voorgaande jaar en/of de daadwerkelijke realisatie. Hierdoor worden de mogelijke gevolgen van afwijkingen van de meerjarenplanning niet zichtbaar en de ramingensystematiek niet aangepast.
- 4a. De gemeente Leiden was destijds bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting een zogenaamde voordeelgemeente. De beschikbare gegevens geven aan dat de in de begroting opgenomen budgetten vanaf 2000 lager zijn dan de fictieve bijdrage uit het gemeentefonds. Aan

- de andere kant zijn de feitelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting in de periode 1999 t/m 2003 in totaal bijna €1 miljoen lager uitgevallen dan begroot.
- 4b. De hoofdlijnennota 2003-08 geeft aan dat niet alleen het huidige budgettaire kader van € 7,5 miljoen in 2008 ernstig tekortschiet (benodigd ca. € 12,6 miljoen), maar dat ook de fictieve bijdrage uit het gemeentefonds (momenteel ca. € 10 miljoen) daarbij achterblijft.
 - 5a. De informatievoorziening vanuit het College aan de Raad kenmerkt zich door een sterke financiële benadering. Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie is de informatievoorziening door het College op onderdelen onvoldoende transparant en samenhangend, om de Raad in de gelegenheid te stellen zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële problematiek van de onderwijshuisvesting.
 - 5b. Daar staat tegenover dat de Raad nooit een integraal huisvestingsplan heeft vastgesteld, of op het maken van zo'n plan heeft aangedrongen. Dit roept de vraag op waaraan de Raad de voorstellen van het College toetst. Toetsing aan alleen de verordening is naar het oordeel van de Rekenkamercommissie onvoldoende omdat in de verordening slechts wordt aangegeven binnen welke technische en financiële grenzen de aanvragen worden getoetst.
 - 5c. De meerjarenplannen, de (afwijkende) realisatie daarvan en de bijgestelde meerjarenplannen worden niet diepgaand in de Raad besproken. Wel gaat in bepaalde gevallen veel aandacht van de Raad uit naar investeringsaanvragen van individuele scholen.

Ondanks de geconstateerde knelpunten meent de Rekenkamercommissie dat zij niet moet overgaan tot het uitvoeren van een diepgaander onderzoek. De Rekenkamercommissie vindt dat de aandacht van de gemeente geconcentreerd moet worden op het opheffen van de huidige knelpunten. Zij doet daartoe de volgende aanbevelingen.

5.2 Aanbevelingen

1. De Rekenkamercommissie geeft in overweging om een integraal huisvestingsplan op te stellen. Op basis hiervan kunnen meerjarenramingen worden opgesteld en kunnen voorstellen van het College worden getoetst. Zo kan de Raad uitvoering geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak zoals de bedoeling is in het duale bestuursmodel. Ingrediënten voor een dergelijk beleidskader zijn reeds te vinden in opeenvolgende hoofdlijnennota's onderwijshuisvesting.
2. De Rekenkamercommissie beveelt verder aan om meer aandacht te besteden aan de transparantie van de raadsvoorstellen waarbij de keuzemogelijkheden (scenario's) en besluiten helder worden gemotiveerd en de meerjarenramingen duidelijk worden onderbouwd. Meer uniformiteit en consistentie in de indeling en presentatie van het cijfermateriaal in opeenvolgende nota's en raadsvoorstellen zal naar verwachting bijdragen aan meer transparantie in de materie van onderwijshuisvesting.
3. Meer in het bijzonder beveelt de Rekenkamercommissie aan jaarlijks een confrontatie van de realisaties met de oorspronkelijke meerjarenramingen op te stellen. Naar inschatting van de Rekenkamercommissie zou het mogelijk moeten zijn op basis van gebleken afwijkingen in het verloop van de ramingen over de afgelopen jaren, de meerjarenramingensystematiek verder te verfijnen.
4. Tenslotte acht de Rekenkamercommissie het van belang te benadrukken dat, ondanks de wettelijke zorgplicht van de gemeente, het beheersen van de kostenontwikkeling van de onderwijshuisvesting een gezamenlijke taak is van gemeente en schoolbesturen (OOGO). Het opstellen van een meerjarenonderhoudsplan per school, in relatie tot de verwachte ontwikkeling in leerlingenaantallen, is daarbij een eerste vereiste.

RV 04.0022

Motie 1.

Onderwerp: benoeming leden
Rekenkamercommissie.

De Raad,

Bijeen voor de benoeming van de leden van de Rekenkamercommissie van de Gemeente Leiden,

Overwegende

- dat de Rekenkamercommissie een instrument voor de Raad is
- dat zij verheugd is dat Leiden haar eigen rekenkamercommissie benoemt
- dat zij graag goed gebruik van dit instrument wil maken
- dat onderwijshuisvesting een vraagstuk is dat erg leeft in de gemeente Leiden

Verzoekt de rekenkamercommissie,

- een onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de lokale onderwijshuisvestingsverordening. Te denken valt hierbij aan:
 - het effect van het drempelbedrag
 - het effect van het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)
 - het effect van (het uitblijven van) bestuurlijke schaalvergroting

Wim Bleijie	CDA
Conny Broeyer	PvdA
Leendert de Lange	VVD
Gerard van Hees	GroenLinks
Paul van Meenen	D66
Daan Sloos	LL
Paul Day	SP
Jacques de Coo	LWG/DG
Filip van As	CU

Zonder hoofdelijke stemming wordt de motie aanvaard.

Bijlage 2 Brief Rekenkamercommissie van 25 mei 2004

Aan de Gemeenteraad van Leiden en het College van Burgemeester en Wethouders

Breestraat 70
2311 CS Leiden
Postbus 292
2300 AG Leiden
Telefoon 071-
5165101
Telefax 071-5165104

Contactpersoon
Mw. M. Ritzema

Doorkiesnummer
071- 516 5101

Ons kenmerk 203
RekCie 02

Onderwerp
Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de lokale onderwijshuisvestingsverordening

Datum
25 mei 2004

Geachte dames en heren,

Naar aanleiding van het verzoek van de Raad, gedaan in de raadsvergadering van 17 februari 2004, een onderzoek naar onderwijshuisvesting uit te voeren, weergegeven in motie 1 (RV04.0022), bericht ik u als volgt.

De Rekenkamercommissie heeft besloten een vooronderzoek te starten naar de doeltreffendheid van de systematiek van financiële ramingen en budgettaire bewaking van de lokale onderwijshuisvestingskosten, met de volgende doelstelling:

Nagaan in hoeverre de systematiek van financiële ramingen (exploitatie en investeringen) voldoende waarborgen biedt om in relatie met de huisvestingssituatie tot een goede inschatting van de benodigde middelen te komen, op grond waarvan de Raad een afgewogen besluit kan nemen omtrent het te reserveren budget.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze vinden financiële ramingen plaats, en zijn de ramingen door de gemeente van de toekomstige onderwijshuisvestingskosten, de afgelopen jaren adequaat gebleken?
 - systematiek van meerjarenramingen (mjb/meerjareninvesteringsplan) in relatie met huisvestingssituatie
 - hantering van indicatoren (leerlingenaantallen, onderhoudssituatie etc) inzake huisvestingsbehoefte
 - hantering van normen voor investeringen, onderhoud en overige kosten inzake financiële behoefte
 - wijze van specificatie (naar onderwijscategorie, per school en naar kostensoort)
 - omvang en aantal ingediende aanvragen, aandeel gehonoreerd en afgewezen (redenen)
 - besluitvormingsprocedure

2. Op welke wijze worden begrotingsmiddelen (budgetten) vastgelegd?
 - systematiek van jaarlijkse ramingen (perspectiefnota/begroting) in relatie met huisvestingsprogramma incl, huisvestingsoverzicht
 - vaststellen budgetten door de Raad
 - vaststellen kredieten door de Raad
 - besluitvormingsprocedure

3. Op welke wijze vindt budgetbewaking plaats, wat zijn verklaringen voor eventuele verschillen tussen raming en realisatie, en heeft dat geleid tot aanpassing van de ramingssystematiek?
 - wijze waarop budgetbewaking (investeringen en exploitatie) functioneert
 - periodiciteit en systematiek van voor- en nacalculatie
 - ontwikkeling van investeringen, kosten en voorzieningen in de tijd
 - vergelijk kosten niveau met andere gemeenten (benchmark)
 - verklaring van verschillen tussen raming en realisatie
 - periodieke verantwoording en bijsturing
 - bijstelling rekenregels (normen/indicatoren) inzake ramingssystematiek

4. Wat is/was de omvang van het voor de gemeente Leiden beschikbare budget in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting en hoe verhoudt zich dat tot de daadwerkelijk ingezette middelen?
 - bepaling fictieve aandeel voor onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds (berekening vanaf 1997!)
 - verhouding tot de daadwerkelijk ingezette middelen
 - verhouding tot de daadwerkelijk bestedingen

5. Was de informatievoorziening aan de Raad omtrent de benodigde en beschikbare middelen en bestedingen adequaat en transparant, en was de besluitvorming in de Raad omtrent de in te zetten middelen voor onderwijshuisvesting helder?

Onderzoeksopzet

De Rekenkamercommissie stelt voor een (voor)onderzoek te starten met de volgende opzet.

Vooronderzoek

- bestudering van relevante Raads- en commissiestukken
- enkele gesprekken met betrokken ambtenaren
- scan van ramingen en realisaties onderwijshuisvestingskosten
- verslag voorlopige bevindingen
- besluit over hoofdonderzoek\

Hoofdonderzoek

- opstellen van een toetsingskader
- nadere bestudering van relevante Raads- en commissiestukken
- gesprek met wethouder
- gesprekken met betrokken ambtenaren
- analyse van ramingen en realisaties onderwijshuisvestingskosten
- doorrekenen beschikbare budget gemeentefonds (verdeelsleutel, indexatie, accres en Adelmundgelden)
- rapportage

Afbakening onderzoeksperiode

- Startpunt van het onderzoek is de in 2001 uitgevoerde Evaluatie van de verordening voorzieningen huisvesting onderwijs (VVHO). Het onderzoek zal nadrukkelijk ook betrekking hebben op de periode waarin de Perspectiefnota 2003 en het Investeringsprogramma 2003-2008 zijn vastgesteld.

De planning is om het vooronderzoek halverwege juli gereed te hebben. Vervolgens zal de Rekenkamercommissie een besluit nemen over het vervolgonderzoek.

Met vriendelijke groet,

A.G.V. Vergeer,
voorzitter Rekenkamercommissie

cc. leden van het GMT

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Wet- en regelgeving

- Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (inclusief de wijzigingen RV 01.119, RV 02.154 en RV 03.147)

Beleidsnota's en financiële nota's

- Onderwijshuisvesting Leiden, nu en in de toekomst (1998)
- Vervolgnota Onderwijshuisvesting Leiden (mei 2000)
Evaluatie verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Leiden (juni 2001)
- Nota klassenverkleining (september 2002)
- Integraal huisvestingsplan voor het speciaal onderwijs (november 2002)
- Hoofdlijnen onderwijshuisvesting en Investeringsprogramma 2003-2008 (april 2003)
- Hoofdlijnen onderwijshuisvesting en Investeringsprogramma 2004-2009 (concept april 2004)

Financiële verantwoordingen

- Perspectiefnota's 2001, 2002 en 2003
- Begrotingen 1999 t/m 2004
- Jaarrekeningen 1999 t/m 2003
- Voortgangsrapportage investeringen 2003 (februari 2004/Nr. 04.0030)
- Financieel-administratief overzicht onderwijshuisvesting 2003 (Dienst C&E)
- Overzicht uitputting onderwijshuisvestingsreserve 2004-2009 (Concern)
- Fictief budget onderwijshuisvesting in gemeentefonds (Concern)

Raads- en commissiestukken

- Vaststelling Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting 2000 (99.0122)
- Vaststelling Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting 2001 (00.0112)
- Vaststelling Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting 2002 (01.0119)
- Vaststelling Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting 2003 (02.0151)
- Vaststelling Programma en Overzicht Onderwijshuisvesting 2004 (03.0148)
- Relevante raadsvoorstellen en -besluiten periode 2000-2004 die betrekking hebben op onderwijshuisvesting
- Relevante verslagen Commissie OC 2001-2004

Overige stukken

- Voorzieningenkaarten Afdeling Voorzieningen & Accommodatiebeleid (mei 2003)
- Overzicht scholen met locatieproblemen en vrijkomende locaties (22 oktober 2003)
- Dienstplan 2004 Dienst Cultuur en Educatie (december 2003)
- Overzicht leerlingenprognoses 2003-2023 (Dienst C&E)
- Overzicht meerjarenonderhoudsplannen scholen (Dienst C&E)
- Taakstellend Meerjarenprogramma College (april 2003)

Bijlage 4 Overzicht geraadpleegde personen

Dhr. W. Bleijie
Fractievoorzitter CDA

Mw. E.E. Botter,
Dienst Cultuur en Educatie
Hoofd van de afdeling Accommodaties

Dhr. G. Heijnen
Concernstaf
Afdeling Concerncontrol

Mw. E.O Hesselink
Raadslid PvdA

Dhr. R.C. Hensing
Wethouder Onderwijs

Dhr. J.G. Kwaasteniet
Dienst Cultuur en Educatie
Hoofd van de afdeling Voorzieningen en Accomodatiebeleid

Dhr. W. Kleinbruinink
Dienst Cultuur en Educatie
Afdeling Voorzieningen en Accomodatiebeleid

Dhr. P.H. van Meenen
Fractievoorzitter D66

Dhr. M. van Pelt
Dienst Cultuur en Educatie
Afdeling Planning & Control