

## Nazorgonderzoek Onderwijshuisvesting



6 juni 2008

Rekenkamercommissie



**GEMEENTE  
WIJCHEN**

## COLOFON

### De Wijchense rekenkamerfunctie:

De gemeentelijke rekenkamerfunctie (verder de rekenkamercommissie) bestaat uit raads- en commissieleden, van waaruit door de raad een voorzitter wordt benoemd. Zij wordt ondersteund door een ambtelijke secretaris. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Doel van de rekenkamercommissie is de gemeenteraad te ondersteunen in zijn controlerende taak en zij doet dit door middel van onderzoeken. Bij deze onderzoeken staan centraal de vragen: zijn de doelstellingen van het gemeentelijke beleid gerealiseerd, waren zij doelmatig en doeltreffend en dienen er aanbevelingen gegeven te worden om geconstateerde tekortkomingen te verbeteren.

De rekenkamercommissie voert zelfstandig onderzoek uit, al dan niet met inschakeling van externe onderzoeksbureaus. Zij baseert zich op het verleden, waarbij uitgangspunt is het verbeteren van de interne beheersing in een lerende omgeving. Zij wil dit realiseren als een instituut die vanuit haar controlerende taak een signalerende adviesfunctie tot verbetering van processen aan raad en college wil aanreiken.

De rekenkamercommissie deed tot 2006 onderzoek naar de jaarstukken en behandelde de managementletters van de externe accountant. Met de komst van de auditcommissie zijn deze onderzoeken komen te vervallen, waarbij wel wordt aangetekend dat onderdelen van jaarstukken voor onderzoek in aanmerking blijven komen.

Daarnaast zullen door de rekenkamercommissie per jaar enkele onderzoeken worden uitgevoerd die gericht zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid en, waar van toepassing, rechtmatigheid op specifieke beleidsterreinen.

### Samenstelling:

**Raadsleden:** E.M.J. (Elaine) van Haren  
R.J. (René) Reijnen  
W.H.M. (Wim) Roosenboom  
A.B.W. (Anton) Koenders

**Commissielid:** J.A.O. (Jo) de Bruijn, voorzitter

**Secretaris:** P. (Peter) van Vugt

### Contact:

Post: Griffie  
Postbus 9000  
6600 HA Wijchen  
Telefoon: 024 - 6492207  
E-mail: [griffie@wijchen.nl](mailto:griffie@wijchen.nl)  
Website: <http://www.wijchen.nl/nl/gemeenteraad/rekenkamercommissie>

## Inhoudsopgave

1. Uit het onderzoeksrapport van 2004
  1. Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie
  2. Reactie van het college
  3. Reactie van de rekenkamercommissie
  
2. Raadsbesluit naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie
  1. Raadsbesluit naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie
  2. Overzicht behandeling rapport rekenkamercommissie of van zaken naar aanleiding van het rapport
    1. *Brief van het college van 14 december 2004*
    2. *Commissie Inwonerszaken van 12 januari 2005*
    3. *Commissie Algemene Zaken en Middelen*
    4. *Brief van het college van 24 januari 2006*
  
3. Aanpak van het nazorgonderzoek
  1. Aanleiding
  2. Aanpak en tijdspad
  
4. Het onderzoek
  1. Inleiding
  2. Algemene conclusie
  3. Bevindingen met betrekken tot de aanbevelingen gedaan in het rapport 1997 - 2003 onderwijshuisvestingsbeleid
  4. Aanbevelingen
  
5. Reactie van het college
  
6. Nawoord van de rekenkamercommissie

# 1. Uit het onderzoeksrapport van 2004

## 1.1 Conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie

### **Conclusies en aanbevelingen** (hoofdstuk 5 uit het rapport 'Onderwijshuisvestingsbeleid 1997-2003')

Allereerst moet worden geconcludeerd dat de dossiers die in het archief van de gemeente Wijchen zijn opgeslagen over de onderwijshuisvesting in de periode 1997-2003 een gefragmenteerd beeld geven van de besluitvorming en het overleg in deze periode aangaande de onderwijshuisvesting. Een aantal belangrijke documenten ontbreekt in de dossiers, waardoor de informatie waarop de commissie haar bevindingen baseert op punten lacunes vertoont. Niettemin denkt de commissie met dit onderzoek een goed beeld te hebben gevormd over de wijze waarop beslissingen ten aanzien van onderwijshuisvesting in Wijchen tot stand zijn gekomen en de oorzaak van de problemen die zich daarbij voordoen.

### **5.1 De prognoses**

De prognoses over de ontwikkeling van leerlingenaantallen vormen het belangrijkste afwegingskader voor besluiten over nieuwbouw van schoollokalen. Het is daarom van belang dat de data voor de prognoses zo zuiver mogelijk zijn. Met name in de eerste jaren na de decentralisatie is hiervan geen sprake. Vooral het niet realiseren van woningbouw was verantwoordelijk voor afwijkingen van de prognoses (op geaggregeerd niveau). Ook was de aanlevering van gegevens door de gemeente aan Pronexus in de eerste jaren na de decentralisatie niet op orde, zodat de prognoses deels op foutieve aannames waren gebaseerd.

Er is sprake van veel beeldvorming omtrent de prognoses. Daarbij verwijst met name de SKO voortdurend naar prognoses van de VBKO. De prognoses van Pronexus geven volgens de SKO consequent te lage leerlingenaantallen aan voor de Paschalisschool. Uit het onderzoek blijkt dat de prognoses van de VBKO niet wezenlijk afwijken van die van Pronexus. Ook door de SSWB wordt geklaagd over de kwaliteit van de prognoses voor de Boskriek. De prognoses voor de Boskriek zijn echter consequent te hoog als gevolg van achterblijvende woningbouw in Wijchen Zuid. De afname van het aantal leerlingen van de Boskriek wordt door de prognoses van 2000 en 2002 niet voorspeld (de prognose 1999 liet wel een afname van het aantal leerlingen na 2002 zien).

De rekenkamercommissie concludeert dat de onvrede van de scholen en schoolbesturen andere oorzaken heeft gehad dan de kwaliteit van de prognoses. Als de prognoses wel op de juiste data gebaseerd waren geweest, had de gemeente de scholen ook niet op alle punten tegemoet kunnen komen. De problemen rondom de basisscholen Paschalis en de Boskriek kwamen voort uit het feit dat beide scholen gedurende een periode een snelle groei doormaakten. Huisvestingsvoorzieningen bleven daarbij achter. Die situatie werd verergerd door de klassenverkleining en een aantal specifieke omstandigheden. De gemeente heeft in 2001 met beide scholen overleg gezocht over (vervangende) nieuwbouw. Daarnaast is voor acute huisvestingsproblemen naar tijdelijke oplossingen gezocht. De gemeente heeft daarmee gehandeld binnen de kaders van de Onderwijshuisvestingsverordening. In een aantal gevallen heeft de gemeente meer gedaan dan de verordening voorschreef. In de ogen van de scholen en schoolbesturen faalde de gemeente echter in het aanbieden van onderwijshuisvesting en was het gemeentelijk beleid ad hoc. De oorzaak van deze onvrede is volgens de rekenkamercommissie gelegen in het feit dat met name de wethouder en de gemeenteraad verwachtingen wekten bij de scholen die de gemeente niet kon waarmaken. Zowel binnen het gemeentebestuur als in het onderwijsveld bestond weinig kennis van en draagvlak voor de uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid.

### **5.2 Overleg en besluitvorming**

De gemeente heeft zich onvoldoende rekenschap gegeven van de rolwisseling die het gevolg was van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. De ambitie van het gemeentebestuur om gezamenlijk met het onderwijsveld een voor iedereen bevredigend huisvestingsbeleid vorm te geven, sloot slecht aan bij

de uitgangspunten die voor dat beleid werden geformuleerd en die uitgingen van beperkte mogelijkheden voor scholen om extra huisvesting te krijgen voor tijdelijke pieken in leerlingaantallen. De onvrede van de scholen en schoolbesturen is mede het gevolg van de dubbele houding van het gemeentebestuur (wethouder en gemeenteraad) ten aanzien van de uitgangspunten van het beleid. Bij de scholen werden telkens verwachtingen gewekt. Deze werden niet altijd waargemaakt. De rekenkamercommissie concludeert dat er in de onderzoeksperiode bij het gemeentebestuur weinig draagvlak bestond voor de uitgangspunten van het beleid. Dat heeft zijn weerslag op het draagvlak voor het beleid in het onderwijsveld.

Daarnaast wordt door scholen en schoolbesturen terecht geklaagd over de geringe doortastendheid van de gemeente als het gaat om de totstandkoming van beleid en de uitvoering van besluiten. De lange tijd die nodig is om een plan, evaluatie of ander beleidsstuk te maken, gaat ten kosten van het draagvlak voor deze processen in het onderwijsveld en draagt bij aan het gevoel dat de gemeente 'altijd achter de zaken aanloopt' of 'er nooit in slaagt besluiten binnen termijnen uit te voeren'. Die kritiek richt zich ten onrechte ook op bouwprocessen waarbij de gemeente als bouwheer optreedt. Voor het bouwen zijn de besturen immers primair zelf verantwoordelijk.

### **5.3 Budget en financiën**

Tot het jaar 2003 was er voldoende geld voor onderwijshuisvesting. Als gevolg van de honorering van een aantal nieuwbouwprojecten ontstaan er vanaf 2004 tekorten.

De onderbouwing van de programma's was in de onderzoeksperiode in de regel goed. Wel bevatten de programma's onzorgvuldigheden. Zo werd een aantal keer vergeten de bedragen in de programma's te indexeren. De onderbouwing van kredietvoorstellen in het kader van spoedprocedures liet te wensen over. De voorstellen die de rekenkamercommissie onder ogen heeft gezien, waren onvoldoende onderbouwd. De rekenkamercommissie constateert dat ook de gemeenteraad hier in gebreke is gebleven door de voorstellen toch aan te nemen.

De uitgaven voor huisvestingsprojecten zijn op kleine afwijkingen na binnen de door de raad verstrekte budgetten gebleven (in de onderzoeksperiode werd in een geval meer dan 10 procent afgeweken van het vastgestelde krediet).

De bouw van onderwijshuisvestingsvoorzieningen werd in de onderzoeksperiode in alle gevallen onderhands aanbesteed. Daarbij werden offertes aangevraagd bij meerdere bouwbedrijven. Bij het begroten van huisvestingsvoorzieningen werden normbedragen gehanteerd. In vijf gevallen waren de uitgaven onrechtmatig omdat werd afgeweken van de regels voor openbare aanbesteding.

### **5.4 Aanbevelingen**

1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan de staat en toegankelijkheid van het archief te (laten) onderzoeken en de raad te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele stappen die het college wil zetten om de staat en toegankelijkheid van het archief te verbeteren.
2. In het algemeen beveelt de rekenkamercommissie het college en de gemeenteraad aan duidelijke keuzes te maken ten aanzien van het te voeren onderwijshuisvestingsbeleid en deze keuzes ook naar buiten toe uit te dragen. Het moet voor scholen en schoolbesturen duidelijk zijn welk toetsingskader er wordt gehanteerd bij het vaststellen of er een recht bestaat op (extra) huisvesting.
3. Als wordt besloten af te wijken van het vastgestelde beleid (en/of programma) inzake onderwijshuisvesting moet dat goed worden onderbouwd. Alleen als daarvoor steekhoudende argumenten zijn, moet de raad instemmen met afwijkingen van het beleid/het programma. Kredietvoorstellen moeten ook financieel voldoende zijn onderbouwd.
4. Om te voorkomen dat zich rondom de prognoses van de VBKO dezelfde problemen zullen voordoen als rondom de prognoses van Pronexus, is het van belang dat de gemeente zorg draagt voor aanlevering van de juiste data. Een goede coördinatie bij het intern verzamelen, beoordelen en verzenden van de data kan hieraan bijdragen. Als zich ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn

- op de prognoses (wijziging van woningbouwprogramma's, rijksbeleid), dienen de prognoses daarop zo snel mogelijk te worden aangepast. Hierover wordt gecommuniceerd met de schoolbesturen.
5. De rekenkamercommissie beveelt het college aan in overleg en onderhandeling met de schoolbesturen een meer zakelijke houding aan te nemen. Afspraken en toezeggingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Hierbij worden ook termijnen genoemd. De gemeente communiceert met de schoolbesturen over de uitvoering/nakoming ervan.
  6. Het draagvlak voor het onderwijshuisvestingsbeleid zou volgens de rekenkamercommissie gebaat zijn bij een meer intensieve communicatie met de schooldirecties. De gemeente kan hen actief informeren over beleid- en besluitvorming omtrent onderwijshuisvesting, bouwprocessen en andere relevante ontwikkelingen. Ook zou met hen kunnen worden teruggekoppeld welke afspraken zijn gemaakt in het Algemeen Besturen Overleg.
  7. De rekenkamercommissie beveelt aan een helder onderscheid te maken tussen overleg over onderwijshuisvesting en over andere wensen van de gemeente op het gebied van het onderwijsbeleid. Aangezien afwegingen ten aanzien van onderwijshuisvesting plaatsvinden op grond van de uitgangspunten van het huisvestingsbeleid, is een uitruil tussen onderwijshuisvesting en steun van besturen voor andere beleidsdoelen niet mogelijk.
  8. De rekenkamercommissie adviseert de schoolbesturen duidelijk te maken dat de besturen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van huisvestingsvoorzieningen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt benadrukt door de schoolbesturen capaciteit van de gemeente te laten inhuren voor begeleiding van bouwprocessen. Bij een inhuurrelatie past het maken van heldere prestatieafspraken.
  9. Zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit de doelstellingen van de gemeente op het gebied van duurzaam bouwen, beveelt de rekenkamercommissie aan om in de toekomst het bouwen van semi-permanente schoolgebouwen met een mogelijk alternatief gebruik te blijven nastreven boven tijdelijke gebouwen en in voorkomende gevallen ook boven permanente schoolgebouwen.
  10. De rekenkamercommissie adviseert raad en college een fundamentele discussie te voeren over de wenselijkheid van openbare aanbesteding, aangezien in de praktijk blijkt dat de regels die de gemeente daarvoor heeft opgesteld, niet juist worden nageleefd. Uitgaven voor werken die onderhands zijn aanbesteed in strijd met de daarvoor geldende regels zijn onrechtmatig.

## **1.2 Reactie van het college** (op conceptonderzoeksrapport 'Onderwijshuisvesting 1997-2003')

Brief van het college

Wijchen, 18 juni 2004

Geachte leden van de rekeningcommissie,

Conform de verordening op de rekenkamercommissie vindt u bijgaand onze zienswijze op het conceptonderzoeksrapport van uw commissie. Bij het formuleren van onze zienswijze hebben wij ons beperkt tot een reactie op, in onze ogen, onjuiste feiten.

In het rapport wordt de vermelding van een feit veelal vergezeld met een inhoudelijke conclusie of interpretatie van dit feit. Gezien de korte reactietijd willen wij op dit moment alleen volstaan met de verwijzing naar een aantal onjuistheden.

Het zal duidelijk zijn dat ons College ook over de interpretaties van feiten en daaruit, door de commissie getrokken conclusies, wenst te reageren. Onze reactie daarop (de conclusies en aanbevelingen) moet in onze ogen bij voorrang onderwerp zijn van de politieke discussie.

### **Archief**

In uw conceptrapport geeft u in een soort preambule kritiek op de archivering van de onderwijsdossiers wat belemmerend heeft gewerkt bij het onderzoek. Wij onderschrijven uiteraard het belang van de archief functie en waarderen de betrokkenheid van de rekenkamercommissie.

Wel willen wij een aantal feitelijke onjuistheden corrigeren. U stelt vraagtekens bij de toegankelijkheid van onze dossiers. Bij het onderzoek naar de onderwijshuisvesting is een groot aantal gegevens opgevraagd. Deze gegevens zijn vaak opgeborgen in gescheiden dossiers omdat dezelfde gegevens anders in veelvoud opgenomen zouden moeten worden. Dezelfde gegevens die nodig zijn voor een onderzoek naar

onderwijshuisvesting, kunnen bijvoorbeeld ook nodig zijn bij een onderzoek naar woningbouw, werkgelegenheid etc. Onze dossiers zijn geïnclassificeerd volgens de basisarchiefcodes van de VNG. De opmerkingen met betrekking tot de toegankelijkheid moeten wij dan ook tegenspreken.

Daarnaast wordt geconstateerd dat een aantal gegevens niet geleverd konden worden, bijvoorbeeld basisgegevens voor de prognoses. Binnen de archiefwet geven selectiecriteria nauwkeurig aan welke stukken een gemeente moet bewaren (en hoe lang). In deze criteria is opgenomen dat de basisgegevens die leiden tot de uiteindelijke resultaten niet bewaard hoeven te worden. Tot op heden zijn de betreffende basisgegevens voor de prognoses voor ons geen aanleiding geweest deze ook te archiveren. Het feit dat sommige gegevens toch terug te vinden zijn in ons archief, heeft meer het karakter van "nice to know".

Overigens blijkt dat bij het bevragen van onze dossiers door het onderzoeksbureau in Amsterdam er bij de verzending en ontvangst iets mis is gegaan. Het programma 1999 wat, volgens het rapport, ontbrak heeft wel in het archief gezeten, is ook aangeleverd, maar is tot op heden niet meer te traceren. Wij zullen in de toekomst geen uitzondering meer maken op de regel dat originele stukken niet het kantoor verlaten.

De opmerkingen uit het rapport gaan ook over de (on)volledigheid van onze dossiers. Het archief is daarbij afhankelijk van de aanlevering van de individuele poststukken en dossiers uit de organisatie. Medewerkers moeten deze stukken tijdig "afdoen" en aanbieden aan het archief. Wij merken dat op dit gebied verbeteringen mogelijk zijn (bijvoorbeeld als medewerkers de organisatie verlaten en hun "dossiers" overdragen) en proberen deze bewustwording zoveel mogelijk te stimuleren. Wij onderschrijven dan ook dit deel van de opmerkingen van de rekenkamercommissie.

### ***Vervuiling data in relatie tot prognoses***

Feit is dat de aanlevering van het aantal woningen onjuist was door dat woningen die gesloopt waren niet zijn afgevoerd uit het totale woningbestand. Dit is gecorrigeerd naar aanleiding van een intern onderzoek vanaf 2003.

Daarnaast wordt de term vervuiling gebruikt in relatie met verwachte woningaantallen, bouwprognoses, etc. In onze ogen is de term 'vervuiling' niet geheel correct en moet eerder gesproken worden over te optimistische verwachtingen omtrent de realisatie van het woningbouwprogramma.

### ***Regelgeving***

In het conceptrapport wordt gewezen op de ambivalente houding en daarmee rol die de gemeente getoond en gespeeld heeft door enerzijds consensus te zoeken rond beoogde besluitvorming en anderzijds de formele rol bezat om, met de verordening in de hand, gezaghebbende besluiten te nemen. Zonder vooruit te lopen op de discussie willen wij wel vermelden dat door de wetgever (lees het Rijk) expliciet is opgenomen in de regelgeving dat de gemeente een 'op overeenstemming gericht overleg' moet voeren met de schoolbesturen over programma en investeringen, waarmee deze dubbelrol vastgelegd is in de wet. Overigens is bij de vaststelling van het IHP 2001 vastgelegd dat de 'verordening' voor de partners in Wijchen (gemeente en scholen) naar de achtergrond verschuift en de functie krijgt van een 'formeel vangnet' (zie pagina 10, integraal Huisvestingsplan, september 2001).

### ***Aanbesteding***

In het conceptrapport wordt gesteld dat de wijze van aanbesteding door de gemeente, overigens met instemming van de raad, niet openbaar is uitgevoerd en daarmee onrechtmatig is. De rekenkamercommissie stelt:

*"Openbare aanbesteding vond niet plaats vanwege tijdsdruk. De raad stemde hiermee telkens in. Dat laat echter onverlet dat deze uitgaven onrechtmatig zijn geweest"*

Een aanbesteding die op grond van (eigen) regels openbaar zou moeten zijn maar niet openbaar was, maakt de uitgaven door het college in verband met die aanbesteding daarom niet onrechtmatig.

Uitgaven aan aannemers in verband aanbesteding van werken kunnen alleen onrechtmatig zijn, indien het college dat geld zou uitgeven zonder een goedgekeurde begroting en/of krediet van de raad.

Indien het college geld zou uitgeven zonder het fiat van de raad, dan zijn de collegeleden persoonlijk en hoofdelijk aansprakelijk. De raad weigert in zo'n geval de jaarrekening, waarin deze uitgaven zijn verantwoord, voor die uitgaven niet goed te keuren. In zo'n procedure komt GS ook nog aan zet (zie bijv. art. 198, lid 2, Gemeentewet)

De opmerking van de Rekenkamercommissie in dit conceptrapport is ons inziens daarom niet juist.

### ***Tekstuele correcties***

Op pagina 8 melding gemaakt van het feit dat Kerkeveld tot 2000 gerekend wordt tot voedingsgebied Zuid, dit moet zijn tot en met 2000.

Op pagina 9 staat dat een besluit over een spoedprocedure genomen moet worden door de gemeenteraad. Pas sinds 2003 is dit als gevolg van jurisprudentie een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Op pagina 16 wordt melding gemaakt van plaatsing van drie cabins "bij de voormalige sportspool Ros-sen": dit moet zijn in "Veenhof bij de hoofdlocatie."

Op pagina 19 wordt genoemd de "Onderaan", dit moet zijn "Oudelaan". De suggestie wordt gewekt in datzelfde tekstblok alsof de Boskriek gehuisvest is geweest in de Meerdreef. Dit is niet het geval. De Tri-noom is tijdelijk gehuisvest geweest in de Meerdreef.

Burgemeester en wethouders van Wijchen,

De secretaris, De burgemeester.

### 1.3 Reactie van de rekenkamercommissie

#### **Antwoord van de Rekenkamercommissie op de reactie van het college (hoofdstuk 6 uit rapport 'Onderwijshuisvestingsbeleid 1997-2003')**

Volgens het college is de kritiek van de rekenkamercommissie op de archieffunctie van de gemeente grotendeels onterecht. De gemeente is niet verplicht alles te bewaren. Dat er stukken in het archief te vinden zijn die niet bewaard hadden moeten worden, moet volgens het college worden beschouwd als een aardig 'extraatje' voor de gebruikers van het archief (zoals de rekenkamercommissie). Het ontbrekende Programma en Overzicht 1999 is volgens het college zoekgeraakt bij (of onderweg naar) de DSP-groep in Amsterdam, reden voor het college om geen originele stukken meer uit te lenen.

De rekenkamercommissie benadrukt in haar rapport dat er geen onderzoek is gedaan naar de archieffunctie van de gemeente. Daarover worden in het rapport dan ook geen 'harde' uitspraken gedaan. Wel is de commissie geschrokken van de moeite die het kost om uit het archief de juiste stukken naar boven te halen. Als het archief, zoals het college stelt, goed is onderhouden en ontsloten, dan heeft de rekenkamercommissie kennelijk ten onrechte waardering uitgesproken voor de moeite die door de medewerkers van de gemeente is gedaan om stukken voor de commissie boven water te krijgen. Ook hen lukte het immers niet de gevraagde stukken aan te leveren. Het is de rekenkamercommissie onduidelijk waarop het college de veronderstelling baseert dat het Programma en Overzicht 1999 lopende het onderzoek van de rekenkamercommissie is zoekgeraakt. Het ontbreken van dit document in de daarvoor geëigende archiefmappen is al aangegeven bij een eerste inspectie van het archiefmateriaal door de onderzoekers van de DSP-groep. Ook de medewerker van de afdeling onderwijs die de onderzoekers begeleidde, kon het stuk niet in de dossiers vinden. Pas weken later is archiefmateriaal meegenomen naar buiten het gemeentehuis en zijn (aanvullende) stukken naar Amsterdam gestuurd. Tenslotte wijst de rekenkamercommissie erop dat er in de archiefwet niet alleen verplichtingen zijn opgenomen ten aanzien van het archiveren van stukken, maar ook ten aanzien van het vernietigen ervan. Door in het archief stukken op te slaan die daarin niet thuis horen, wordt de toegankelijkheid van het archief immers verminderd. Stukken die vernietigd hadden moeten worden en toch nog in de dossiers zitten hebben dan ook niet het karakter van 'nice to know', maar bevestigen het vermoeden van de rekenkamercommissie dat de archieffunctie niet op alle punten op orde is. De commissie handhaaft dan ook de aanbeveling ten aanzien van het archief.

Volgens het college moet met betrekking tot de foutieve data die werden aangeleverd door de gemeente aan Pronexus niet worden gesproken van 'vervuiling', maar van 'te optimistische verwachtingen omtrent de realisatie van het woningbouwprogramma'.

Zoals in het rapport te lezen is en het college in haar reactie ook aangeeft, ging het bij de vervuiling niet alleen om de verwachtingen ten aanzien van het woningbouwprogramma. Ook op andere terreinen werd aan Pronexus verkeerde informatie geleverd. De rekenkamercommissie acht het woord 'vervuiling' daarom niet te zwaar.

Het college stelt terecht dat de wettelijke bepalingen omtrent de onderwijshuisvesting in zekere zin tegenstrijdig zijn. De gemeente is verplicht regels op te stellen over onderwijshuisvesting, maar moet tegelijkertijd 'op overeenstemming gericht overleg' voeren met de schoolbesturen. Het is het gemeentebestuur met andere woorden niet toegestaan simpelweg de bepalingen in de verordening te volgen. De te-

genstrijdigheid die in deze wetsbepaling ligt vervat, zou voor het gemeentebestuur echter des te meer reden moeten zijn geweest om alert te zijn op onduidelijkheden in rollen en op valse verwachtingen bij het onderwijsveld. De ambivalentie in de houding van college en gemeenteraad die de rekenkamercommissie in het rapport beschrijft, vloeit volgens de commissie echter niet zozeer voort uit tegenstrijdige wettelijke bepalingen, als wel op specifieke elementen van politieke cultuur en persoonlijke opvattingen en gedragingen van de betrokken actoren. Zonder daarmee te willen stellen dat vergelijkbare problemen zich niet voordoen in andere gemeenten, beschouwt de rekenkamercommissie de beschreven problematiek dan ook vooral als een Wijchense problematiek. Ook nu de keuze is gemaakt (in het IHP) om de huisvestingsverordening naar de achtergrond te laten verschuiven en de functie te geven van een 'formeel vangnet' moet het gemeentebestuur alert blijven op verwarring over rollen en op valse verwachtingen. De verordening dient ook als 'formeel vangnet' de basis te zijn van het onderwijshuisvestingsbeleid. Als de gemeente het beeld laat ontstaan dat de verordening bij het maken van afwegingen ten aanzien van huisvestingsvoorzieningen geen enkele rol meer speelt, kan alleen dat al verwachtingen wekken bij de scholen en schoolbesturen die de gemeente niet kan of wil waarmaken.

De stelling van het college dat uitgaven niet onrechtmatig kunnen zijn als zij binnen de gevoteerde kredieten blijven, is onjuist. Onrechtmatige uitgaven zijn uitgaven die niet volgens de regels zijn gedaan. Onder die regels valt het budgetrecht van de raad, maar ook regels voortvloeiend uit bijvoorbeeld het BBV, de verordening ex artikel 112 van de Gemeentewet of regels die de gemeente zelf heeft gesteld omtrent aanbesteding. Worden deze regels niet nageleefd dan zijn de betreffende uitgaven onrechtmatig ('niet volgens de regels'). De rekenkamercommissie heeft er in haar rapport voor gewaarschuwd dat de accountant een goedkeurend verslag over de jaarcijfers zal weigeren als de gemeente zich niet aan de aanbestedingsregels houdt. Overigens is de rekenkamercommissie gebleken dat het conceptrapport dat aan het college is voorgelegd nog te optimistisch was over de wijze waarop de aanbestedingsregels zijn overtreden. In de passage die het college citeert wordt ervan uitgegaan dat de raad met deze afwijkingen heeft ingestemd. Nader onderzoek wijst echter uit dat hiervan geen sprake is geweest. Het rapport is op dit punt dan ook aangepast.

De tekstuele opmerkingen die door het college zijn gemaakt, zijn in de tekst verwerkt. De rekenkamercommissie neemt aan dat de opmerking van het college dat de raad pas sinds 2003 besluit over spoedprocedures betrekking heeft op het opstarten daarvan. De benodigde kredieten werden ook voor 2003 door de raad ter beschikking gesteld. De rekenkamercommissie heeft het rapport op dit punt verhelderd.

## **2. Raadsbesluit naar aanleiding van rapport van de rekenkamercommissie**

### **2.1 Raadsbesluit naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie**

Openbare besluitenlijst van de raadsvergadering van de Gemeente Wijchen, gehouden op 21 oktober 2004. De gemeenteraad van Wijchen stelde in haar openbare vergadering van 21 oktober de volgende zaken vast:

"2. Rapport Rekenkamercommissie inzake onderwijshuisvesting

De raad spreekt haar waardering uit voor het rapport en het door de rekenkamercommissie verrichte werk en onderschrijft de aanbevelingen. In overleg met het presidium zullen de diverse aanbevelingen in de betreffende commissies worden geagendeerd. Na uitwerking zal een raadsbesluit worden voorbereid."

### **2.2 Overzicht behandeling rapport rekenkamercommissie of van zaken naar aanleiding van het rapport**

#### *2.2.1 Brief van het college van 14 december 2004*

Brief van het college (05 IZ 118; Aanbevelingen rekenkamercommissie rapport onderwijshuisvesting 1997-2003)

Wijchen, 14 december 2004

Geachte leden van de raad,

Als afsluiting op de discussie rond het rapport van de rekenkamer-commissie stellen wij u hierbij in kennis van onze reactie op de individuele aanbevelingen. De nummering correspondeert met de aanbevelingen in het rapport.

Aanbeveling

#### *1) Archieffunctie*

In het onderzoeksprogramma artikel 213a is, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de rekenkamer, opgenomen een onderzoek naar de archieffunctie. Dit is ook door de voorzitter van ons college tijdens de behandeling van het rapport in de raadsvergadering toegezegd.

#### *2) Duidelijkheid beleid*

In het IHP wordt uitdrukkelijk stilgestaan bij het beleid en eventuele aanpassingen daarvan. Zo is de aanscherping van de spoedprocedure binnen het IHP uitgebreid toegelicht. Het IHP wordt uitputtend met de betrokken schoolbesturen voorbesproken. Op deze manier wordt al sinds 1997 volledig gestalte gegeven aan de aanbeveling van de rekenkamercommissie.

#### *3) Wijzigingen*

Ons college legt afwijkingen altijd voor aan de raad. Het budgetrecht van de raad is immers aan de orde. Het is aan de raad te beoordelen in hoeverre de onderbouwing van de afwijking voldoende onderbouwd is.

#### *4) Prognoses*

De problematiek van de prognoses was al voor het verschijnen van het rekenkamerrapport opgelost. Na een intern onderzoek en het aanwijzen van de verantwoordelijke informatieleveranciers is al in 2003 eenduidigheid bereikt over de gegevens vanuit de gemeente-lijke basisadministratie. Voor wat betreft de berekening van de prognoses is in samenspraak met de schoolbesturen gekozen voor het VBKO. De prognoses worden jaarlijks opnieuw opgesteld (in veel gemeenten gebeurt dit eens in de 2, 3 jaar) en worden standaard besproken in het overleg met de schoolbesturen, als basis voor het IHP.

#### *5) Communicatie met de schoolbesturen*

Communicatie met de schoolbesturen vindt plaats langs twee lijnen: het op overeenstemming gericht overleg inzake IHP en het algemeen Besturen Overleg. Ons college draagt zorg voor een adequate en zorgvuldige verslaglegging, door het secretariaat van beide overlegvormen te verzorgen. Uiteraard heeft en kunt u van ons een zakelijke houding verwachten. U heeft dit telkenmale kunnen beoordelen bij de

jaarlijkse bespreking van het IHP.

#### 6) *Draagvlak en directies*

Uiteraard verstrekken wij adequate en juiste informatie. Echter directies van scholen werken onder de verantwoordelijkheid van hun besturen. Deze besturen zijn gesprekspartner van ons college. Het is in de eerste plaats dan ook de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen om hun werknemers (de directies) in te lichten over de gemaakte afspraken.

#### 7) *Vermenging onderwerpen*

Het overleg rond de onderwijshuisvesting is in de wet geregeld. Daarin is geregeld een op overeenstemming gericht overleg met de besturen. Echter ook op andere terreinen dient een soortgelijk overleg gevoerd te worden. Gedacht moet hier worden aan het lokaal onderwijsbeleid en de inzet van de schoolbegeleidingsdienst. Wij zijn met de rekenkamercommissie van oordeel dat deze twee onderwerpen los van elkaar behandeld moeten worden. Echter niet te ontkennen valt dat dezelfde mensen en partijen over verschillende onderwerpen in dezelfde vergadersetting elkaar een paar keer per jaar ontmoeten. Van uitruil is geen sprake geweest.

#### 8) *Bouwheer*

De verantwoordelijkheid omtrent de realisering van huisvestingsvoorzieningen wordt door het college onderschreven. In tegenstelling tot de rekenkamercommissie zijn wij geen voorstander van het inhuren van de gemeente door de schoolbesturen bij de begeleiding van het bouwproces. Deze inhuur kan op gespannen voet komen te staan met de duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden voor de realisering van de voorzieningen en kan de bepleite zakelijke houding in de weg staan.

#### 9) *Vermijd tijdelijke schoolgebouwen*

Ons college kan deze stelling volledig onderschrijven. Met de bijstelling van de verordening in 2003 (het verkorten van de tijd voor de bouw van tijdelijke gebouwen) werd al gevolg gegeven aan de bedoelingen van deze aanbeveling.

#### 10) *Aanbesteding*

De conclusie dat er onrechtmatig is aanbesteed onderschrijven wij niet. Op dit moment wordt het aanbestedingsbeleid (mede in relatie tot nieuwe regelgeving in het kader van BVV, Europese wetgeving en een eenduidigere wijze van aanbesteding om integriteitconflicten te voorkomen) opnieuw opgesteld. De kaders daarvoor zullen u binnenkort worden aangereikt.

Burgemeester en wethouders van Wijchen,

De secretaris, De burgemeester.

### 2.2.2 *Commissie Inwonerszaken van 12 januari 2005*

In het verslag van de commissie Inwonerszaken van 12 januari 2005 staat de volgende passage. (Het verslag is in de daaropvolgende commissievergadering zonder op- of aanmerkingen vastgesteld.)

#### **"05 IZ 118 Brief van het college m.b.t. de aanbevelingen van de rekenkamercommissie rapport Onderwijshuisvesting 1997-2003**

De heer Burgers merkt op dat rekening gehouden moet worden met het feit dat het onderzoek is gedaan over een periode van meerdere jaren. Tussentijds zijn verbeteringen en veranderingen in gang gezet. Het is een constatering van het onderzoek. Dit komt nu niet tot zijn recht.

Naar aanleiding van punt 10 informeert hij wanneer de kaders voor de aanbesteding verwacht kunnen worden.

Mevrouw Hendrikse sluit zich aan bij de woorden van de heer Burgers.

De heer Prudon merkt op dat al veel discussie heeft plaatsgevonden in de raad en commissie. De fractie neemt de brief voor kennisgeving aan. Met betrekking tot de procedure is hij van mening dat het beter was geweest indien dat de reactie van het college tegelijk met het rapport van de rekenkamercommissie besproken was.

Mevrouw Jansen sluit aan bij de heer Burgers. Er zal een onderzoek naar de archieffunctie worden gestart (punt 1), maar er wordt geen termijn genoemd. Naar aanleiding van punt 8, bouwheer, vraagt zij een toelichting op de opmerking dat het niet wenselijk is dat de gemeente door de schoolbesturen ingehuurd wordt voor de begeleiding van het bouwproces.

Met betrekking tot punt 10 informeert zij eveneens wanneer de kaders voor de aanbestedingsprocedures worden aangeleverd.

Weth. Van Haren is het met de heer Prudon eens dat de procedure beter had gekund.

Met betrekking tot de punten 1 en 10 zegt hij toe dat de vragen worden doorgeleid naar burgemeester Noordewier en wethouder Keser. In de commissie AZM kan hierop dan teruggekomen worden.

De aanbevelingen die door de rekenkamercommissie zijn gedaan zijn overgenomen door de raad. Het college constateert dat eigenlijk als sprake is van vaststaand beleid en dat hieraan al wordt gewerkt. Het ging inderdaad om een andere periode. De conclusie dat een aantal dingen verbeterd kon worden was terecht.

Het bouwbeheer (punt 8) wordt uitgevoerd door het schoolbestuur. Dit is zo door de raad vastgesteld.

Onder punt 6, draagvlak en directies, wijst het college erop dat het van mening is, dat dit niet zo is. Bij punt 7 (vermenging onderwerpen) wordt door het college aangegeven dat van uitruil absoluut geen sprake is geweest. In het rekenkamerrapport wordt gesteld dat het een feit zou zijn. Dit is een onjuistheid in het rapport, aldus wethouder Van Haren."

De brief van het college wordt voor kennisgeving aangenomen. De punten 1 en 10 vallen respectievelijk onder de portefeuille van burgemeester Noordewier en Wethouder Keser. Hierop zal in de commissie AZM een toelichting worden gegeven.

### *2.2.3 Commissie Algemene Zaken en Middelen*

In de verslagen van de commissie AZM van januari en februari 2005 komt het in 2.2.3 genoemde punt niet aan de orde.

### *2.2.4 Brief van het college van 24 januari 2006*

Brief van het college (06 AZ 266; Resultaten archiefinspectie 2005)

Wijchen, 24 januari 2006

Geachte leden van de raad,

De gemeentearchivaris heeft afgelopen maanden door de gemeente-lijke archiefinspecteur een onderzoek laten uitvoeren naar de goede, geordende en toegankelijke staat van de gemeentelijke archieven, voor zover die in Wijchen worden beheerd.

Op verzoek van ons college heeft de archiefinspecteur tevens de aanbeveling van de Rekenkamercommissie uitgevoerd om de staat en de toegankelijkheid van het archief te laten onderzoeken, de raad te informeren over de uitkomsten, alsmede over de door het college te nemen stappen om dit te verbeteren.

De archiefinspecteur geeft in zijn rapport aan dat hij de door de Rekenkamercommissie geconstateerde feiten tijdens zijn onderzoek niet heeft kunnen reconstrueren. Wel heeft hij met name de staat van het archief tegen het licht gehouden. De inspecteur constateert weliswaar tekortkomingen in het beheer, maar niet zodanig dat er geen sprake is van een goede en geordende staat. Voor het overige wordt verwezen naar zijn reactie in hoofdstuk 6 van het inspectierapport.

In het inspectierapport geeft de inspecteur aan welke zaken er ten aanzien van het archiefbeheer (in de breedste zin des woords) in Wijchen verbetering behoeven. Tijdens de inspectie bleek dat het ontbreken van formele kaders en regelgeving voor de gemeente Wijchen risico's met zich meebrengt. Overigens zijn formele kaders en regelgeving alleen niet genoeg. Deze zullen bekend moeten zijn bij alle medewerkers van de gemeente Wijchen en deze zullen er ook naar moeten handelen.

Een tweede belangrijke constatering uit de inspectie is het ontbreken van een centrale regie (zowel op managementniveau als in de uitvoering) op archieven en gegevensverzamelingen, zowel analoog als digitaal. Dit geldt niet zozeer voor de archieven en verzamelingen die door de centrale cluster PAZ worden beheerd, maar wel bij de afdelingen die geen gebruik maken van de diensten van de centrale cluster PAZ.

De 3e constatering is dat aandacht gegeven moet worden aan de digitale archivering. Het bijscholen van de medewerkers PAZ, zodat zij kwalitatief in staat zijn hun facilitaire taak ook in een digitale omgeving uit te oefenen, is daarvoor de 1e stap.

Voor de details wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het inspectierapport.

Ons college heeft inmiddels actie ondernomen om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen. Onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris wordt een plan van aanpak gemaakt dat daarin voorziet. Het is de intentie om aanbevelingen van de archiefinspecteur binnen 2 jaar te realiseren.

De gemeentearchivaris zal de voortgang hiervan periodiek laten volgen en ons college hierover rapporteren. Deze rapportages zullen wij voor u ter inzage leggen.

Het inspectierapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Burgemeester en wethouders van Wijchen,  
De secretaris, De burgemeester.

Deze brief staat vermeld op de lijst van stukken van maart 2006, maar is niet behandeld in een commissie.

### 3. Aanpak van het nazorgonderzoek

#### 3.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie probeert in het oog te houden in hoeverre onderzoeken van de rekenkamercommissie effect hebben. Vanuit die invalshoek wil de rekenkamercommissie ook nazorgonderzoek doen. Bij een dergelijk nazorgonderzoek concentreren wij ons op de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de aanbevelingen die door de raad en het college zijn overgenomen. De rekenkamercommissie wil antwoord krijgen op de vraag of de aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd en op welke wijze dat gebeurt. Naar aanleiding van die bevindingen rapporteert de rekenkamercommissie daarover aan de gemeenteraad.

Het voorliggende nazorgonderzoek is een eerste nazorgonderzoek van de rekenkamercommissie. Het betreft een vervolgonderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid dat de gemeente Wijchen voert. In het rapport van juni 2004 is een aantal heldere conclusies getrokken en zijn eveneens aanbevelingen gedaan. Na drie jaar kan de balans opgemaakt worden of de vruchten van deze aanbevelingen geplukt kunnen worden.

In het nazorgonderzoek wil de rekenkamercommissie een beperkte focus in het onderzoek aanbrengen. Het gaat de commissie met name om de uitwerking, de uitvoering en de borging van de aanbevelingen zoals deze in het rapport 'Onderwijshuisvestingsbeleid 1997-2003' zijn geformuleerd. Het rapport uit 2004 toonde aan dat een behoorlijke verbetering gemaakt kon worden met betrekking tot het huisvestingsbeleid voor het onderwijs.

#### 3.2 Aanpak en tijdspad

De rekenkamercommissie zal haar eerste nazorgonderzoek zelf uitvoeren. In een aantal fases wil de rekenkamercommissie tot een rapportage over dit onderwerp komen.

1. In eerste instantie zal de rekenkamercommissie naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van 2004 een aantal vragen formuleren en deze voorleggen enerzijds aan het college en anderzijds aan de betrokken scholen/schoolbesturen.
2. Op basis van de ontvangen reacties en na bestudering van eventueel relevante documenten neemt de rekenkamercommissie verdiepingsinterviews af met de betrokken ambtenaren, wethouder(s) en scholen/schoolbesturen.
3. Op basis van deze bevindingen stelt de rekenkamercommissie het rapport op (inclusief conclusies en aanbevelingen), dat vrijgegeven wordt voor ambtelijke en bestuurlijke wederhoor.
4. Naar aanleiding van de ontvangen reacties wordt het rapport, al dan niet gewijzigd, definitief vastgesteld (inclusief conclusies en aanbevelingen).
5. Na vaststelling wordt het rapport aan de gemeenteraad aangeboden.

Bij deze aanpak hoort onderstaande planning.

#### Tijdspad Nazorgonderzoek Onderwijshuisvestingsbeleid

Data	Activiteit
6 december 2007	Verzending vragen college en scholen/schoolbesturen
25 januari 2008	Sluiting reactietermijn beantwoording vragen
20 februari 2008	Bespreking reacties in rekenkamercommissie
3 t/m 7 maart 2008	Gesprekken door rekenkamercommissie met ambtenaren, wethouder(s) en scholen/schoolbesturen
10 t/m 14 maart 2008	Voorleggen gespreksverslagen aan geïnterviewden
3 t/m 21 maart 2008	Te boek stellen van bevindingen, conceptconclusies en –aanbevelingen
9 april 2008	Extra vergadering rekenkamercommissie ter bespreking conceptrapport van bevindingen, conclusies en aanbevelingen
16 april 2008	De rekenkamercommissie stelt het rapport voor wederhoor vast

21 april 2008	Voor ambtelijke en bestuurlijke wederhoor (gelijktijdig!) aangeboden aan college en betrokken scholen/schoolbesturen
28 mei 2008	Bespreking ontvangen reacties in kader van wederhoor; vaststelling definitief rapport
26 juni 2008	Aanbieding rapport Nazorgonderzoek Onderwijshuisvestingsbeleid aan de gemeenteraad door de voorzitter van de rekenkamercommissie

## 4. Het onderzoek

### 4.1 Inleiding

De reden van dit onderzoek is het onderwijshuisvestingsbeleid onderzoek van 2004 waarbij conclusies en aanbevelingen zijn aangegeven, welke door college en raad zijn overgenomen.

De rekenkamercommissie heeft het initiatief genomen te achterhalen wat een eerder uitgevoerd onderzoek aan vruchten afwerpt. Zijn de aanbevelingen daadwerkelijk opgevolgd? Dit heeft de commissie door middel van brieven met vragen aan het schoolbestuur en het college gedaan, om er achter te komen wat er met de conclusies en aanbevelingen van het rapport in tijd is gebeurd c.q. verbeterd.

Ter aanvulling op de schriftelijke reacties is er met de schoolbesturen en ambtelijke organisatie een aantal interviews gehouden. Daarbij zijn ook, waar een relatie ligt met het onderzoeksrapport uit 2004 en anderszins waar nodig is, het integraal huisvestingsplan (IHP) van 2006 en van 2007 betrokken.

### 4.2 Algemene conclusies

Over het algemeen is de indruk dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2004 een waarneembare verbetering tot gevolg hebben gehad met betrekking tot het onderwijshuisvestingsbeleid.

Het overleg is verbeterd en de besluitvorming is helder wat uitmondt in transparante doelstellingen en uiteindelijk werkbare en betrouwbare documenten, iets wat de doelstelling van het onderzoek ondersteunt.

Was er in 1997-2003 nog sprake van een levendige lobbycultuur, dit is in 2008 omgebogen tot een cultuur waarin men streeft naar overeenstemming in het Algemeen Schoolbesturen Overleg (ALSO) waarbij uiteraard de prognoses leidend zijn. Dit leidt tot een doorzicht tot 2015 en de daaraan gekoppelde toezeggingen in het IHP 2008, waardoor die lobbycultuur die bestond niet meer nodig is.

Voor wat betreft het archief blijkt steeds meer dat niet de archieffunctie maar het gedrag van de individuele werknemer "veroorzaakt door onvoldoende aansturing van directie / management" reden is voor het niet tijdig en incompleet zijn van het archief.

### 4.3 Bevindingen en conclusies ten aanzien van de aanbevelingen gedaan in het rapport 1997 -2003 onderwijshuisvestingsbeleid

#### Aanbeveling 1

*De rekenkamercommissie beveelt het college aan de staat en toegankelijkheid van het archief te (laten) onderzoeken en de raad te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en eventuele stappen die het college wil zetten om de staat en toegankelijkheid van het archief te verbeteren.*

#### Bevindingen

De aanbeveling is helder en bij nader onderzoek blijkt veel gedaan te zijn aan de technische kant van het archief en is regelmatige controle nu aan de orde.

Wat opvalt is dat op individueel niveau niet altijd aan de gestelde norm wordt voldaan. Dat kan ook niet omdat uit het onderzoek blijkt dat niet alle ambtenaren bekend zijn met de gestelde

richtlijnen.

Ook zijn vaak de documenten als werkarchief nog op de afdelingen en worden deze pas laat naar het archief gebracht.

Hier is zeker nog verbetering te behalen.

### Conclusies

Het bedoelde onderzoek is gedaan en de raad is geïnformeerd.

Het management van de afdelingen zouden de onder hen ressorterende werknemers beter moeten voorlichten over de verplichting naar het archief.

Het individuele gedrag tussen het management en haar werknemers behoeft nog nadere aandacht, evenals de aansturing van en de controle op de directie door het management.

### Aanbeveling 2

*In het algemeen beveelt de rekenkamercommissie het college en de gemeenteraad aan duidelijke keuzes te maken ten aanzien van het te voeren onderwijshuisvestingsbeleid en deze keuzes ook naar buiten toe uit te dragen. Het moet voor scholen en schoolbesturen duidelijk zijn welk toetsingskader er wordt gehanteerd bij het vaststellen of er een recht bestaat op (extra) huisvesting.*

### Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat in het IHP duidelijke kaders voor het onderwijshuisvestingsbeleid worden vastgelegd. Het IHP zoals nu opgesteld is het uitgangspunt en geeft daarmee voldoende ruimte tot overleg en het maken van nieuwe keuzes bij eventuele huisvestingsproblemen.

Door de keuze in het IHP te maken tot 2015 en daarin aan te geven dat de prognoses voor de scholen leidt tot een onderschrijding of overschrijding van huisvesting (in lokalen) en daaraan consequenties te verbinden, wordt die broodnodige duidelijkheid gekregen.

De scholen kunnen nu op basis van deze kaders iets verwachten. Er is voldoende ruimte voor overleg dat gevoerd wordt door schoolbestuur en gemeente. De uitkomsten van dit op overeenstemming gericht overleg worden schriftelijk vastgelegd in het IHP.

Door het IHP vast te stellen en dat alleen als uitgangspunt te nemen, voldoet de gemeente aan het naar buiten toe uitdragen van dit vastgestelde beleid.

### Conclusies

De gemeente heeft nu een duidelijk kader aangegeven waaraan de scholen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor (extra) huisvesting.

### Aanbeveling 3

Als wordt besloten af te wijken van het vastgestelde beleid (en/of programma) inzake onderwijshuisvesting moet dat goed worden onderbouwd. Alleen als daarvoor steekhoudende argu-

menten zijn, moet de raad instemmen met afwijkingen van het beleid/het programma. Kredietvoorstellen moeten ook financieel voldoende zijn onderbouwd.

### Bevindingen

Uit de interviews blijkt dat het IHP een fonds is en tot de bevoegdheid van het college behoort, wat niet wil zeggen dat er geen communicatie met de raad hoeft te zijn.

Het overleg met het bestuur/onderwijsmanager en de wethouder kan leiden tot bijstelling van het IHP of het maken van andere keuzes dan in het IHP.

Indien dit leidt tot bijstelling binnen het budget is het aan het college om dit te doen, de raad dient wel geïnformeerd te worden.

Bij nieuwe kredieten is natuurlijk de raad aan zet en zal het college met goed onderbouwde argumenten en een financiële doorkijk moeten komen. Waarna de raad kan beslissen.

### Conclusies

Uit de gesprekken blijkt dat het vastgestelde IHP als uitgangspunt wordt genomen en dat afwijkingen en bijstellingen weinig voorkomen en bij financiële gevolgen de raad altijd gevraagd of geïnformeerd wordt.

### Aanbeveling 4

*Om te voorkomen dat zich rondom de prognoses van de VBKO dezelfde problemen zullen voordoen als rondom de prognoses van Pronexus, is het van belang dat de gemeente zorgdraagt voor aanlevering van de juiste data. Een goede coördinatie bij het intern verzamelen, beoordelen en verzenden van de data kan hieraan bijdragen. Als zich ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de prognoses (wijziging van woningbouwprogramma's, rijksbeleid), dienen de prognoses daarop zo snel mogelijk te worden aangepast. Hierover wordt gecommuniceerd met de schoolbesturen.*

### Bevindingen

De leerlingenprognoses worden eenmaal per jaar opgesteld, ten behoeve van het jaarlijkse Integraal Huisvestingsplan (IHP). Alleen indien er gegronde redenen zijn, wordt er tussentijds een nieuwe prognose opgesteld.

De communicatie met de scholen is door het ALSO sterk verbeterd.

### Conclusies

De prognoses zijn beter en worden in het lopende jaar gebruikt om het IHP bij te stellen (voor het volgende jaar).

De scholen leveren zelf ook gegevens aan, dus de communicatie is verbeterd.

### Aanbeveling 5

*De rekenkamercommissie beveelt het college aan in overleg en onderhandeling met de schoolbesturen een meer zakelijke houding aan te nemen. Afspraken en toezeggingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd. Hierbij worden ook termijnen genoemd. De gemeente communiceert met de schoolbesturen over de uitvoering/nakoming ervan.*

### Bevindingen

Uit de interviews blijkt dat een zakelijker houding wordt aangenomen door bestuur en gemeente. Wat dat betreft is dus voldaan aan de aanbeveling. Gebleken is dat dit soms wel kan leiden tot een wat starre houding ten aanzien van hetgeen is afgesproken. Hierdoor wordt soms geprobeerd de afgesproken communicatielijnen te omzeilen. Tevens blijkt dat men niet altijd eenduidig is. Hier zou de lobbycultuur de kop weer kunnen opsteken en daarmee het IHP in financiële problemen kunnen brengen.

Wat de rekenkamercommissie betreft zijn er geen afspraken en toezeggingen in het vastgestelde IHP jaar die buiten het IHP vallen.

De uitvoering en naleving van de afspraken in het IHP moet en natuurlijk regelmatig in het ALSO overleg aan de orde komen.

### Conclusies

Er is sprake van duidelijke verbetering. Men dient de afgesproken communicatielijnen te respecteren. Dit blijft een aandachtspunt waar bij een minder duidelijke bestuurlijke houding weer problemen kunnen ontstaan. Het is aan de wethouder om dit te voorkomen.

### Aanbeveling 6

*Het draagvlak voor het onderwijshuisvestingsbeleid zou volgens de rekenkamercommissie gebaat zijn bij een meer intensieve communicatie met de schooldirecties. De gemeente kan hen actief informeren over beleid- en besluitvorming omtrent onderwijshuisvesting, bouwprocessen en andere relevante ontwikkelingen. Ook zou met hen kunnen worden teruggekoppeld welke afspraken zijn gemaakt in het Algemeen Besturen Overleg.*

### Bevindingen

De communicatie is voldoende, tijdens het onderzoek is dit door alle partijen naar voren gebracht. In het ALSO wordt alles besproken of kan besproken worden. Alleen zijn de directies van de scholen niet altijd tijdig geïnformeerd door het verslag van het ALSO.

Wat opvalt uit de interviews is het verschil in responstijd. Daar waar schoolbestuur op korte termijn dient te antwoorden, blijven beleidsambtenaren antwoord op aan hun gestelde vragen maandenlang schuldig. Hier dient aandacht aan besteed te worden.

### Conclusies

De communicatie is verbeterd ten opzichte van het vorige rapport. Aandacht dient besteed te worden aan het tijdig reageren door de gemeente op vragen van de schoolbesturen.

### Aanbeveling 7

*De rekenkamercommissie beveelt aan een helder onderscheid te maken tussen overleg over onderwijshuisvesting en over andere wensen van de gemeente op het gebied van het onderwijsbeleid. Aangezien afwegingen ten aanzien van onderwijshuisvesting plaatsvinden op grond van de uitgangspunten van het huisvestingsbeleid, is een uitruil tussen onderwijshuisvesting en steun van besturen voor andere beleidsdoelen niet mogelijk.*

### Bevindingen

Duidelijk kwam tijdens het onderzoek naar voren dat het onderwijsbeleid wordt gemaakt door de schoolbesturen die hier rekening en verantwoording over afleggen aan de gemeente.

Het gemeentelijk beleid zou op de scholen weinig leven, het is teveel op afstand en men kan er niet veel mee.

Verder blijkt dat er geen sprake is van uitruil tussen onderwijshuisvesting en andere beleidsdoelen.

### Conclusies

Er vindt geen uitruil plaats, er is dus voldoende onderscheid tussen onderwijshuisvestingsdoelen en overige onderwijsdoelen.

### Aanbeveling 8

*De rekenkamercommissie adviseert de schoolbesturen duidelijk te maken dat de besturen zelf verantwoordelijk zijn voor het realiseren van huisvestingsvoorzieningen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt benadrukt door de schoolbesturen capaciteit van de gemeente te laten inhuren voor begeleiding van bouwprocessen. Bij een inhuurrelatie past het maken van heldere prestatieafspraken.*

### Bevindingen

Het is helder dat de schoolbesturen nu externe capaciteit inhuren indien zij gaan bouwen. De verdeling van verantwoordelijkheid is nu een feit en wordt toegepast. Er worden heldere afspraken gemaakt.

### Conclusies

Door de heldere verdeling van verantwoordelijkheid is de afhankelijkheid van de schoolbesturen ten opzichte van de gemeente afgenomen.

### Aanbeveling 9

*Zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit de doelstellingen van de gemeente op het gebied van duurzaam bouwen, beveelt de rekenkamercommissie aan om in de toekomst het bouwen van semi-permanente schoolgebouwen met een mogelijk alternatief gebruik te blijven nastreven boven tijdelijke gebouwen en in voorkomende gevallen ook boven permanente schoolgebouwen.*

### Bevindingen

Het bouwen van schoolgebouwen gebeurt in bijna alle gevallen nu in semi-permanente gebouwen die ook weer hergebruikt kunnen worden.

Deze constructie werkt naar tevredenheid van beide partijen.

### Conclusies

De aanbeveling is geheel overgenomen en uitgevoerd.

### Aanbeveling 10

*De rekenkamercommissie adviseert raad en college een fundamentele discussie te voeren over de wenselijkheid van openbare aanbesteding, aangezien in de praktijk blijkt dat de regels die de gemeente daarvoor heeft opgesteld, niet juist worden nageleefd. Uitgaven voor werken die onderhands zijn aanbesteed in strijd met de daarvoor geldende regels zijn onrechtmatig.*

### Bevindingen

Uit de antwoorden blijkt dat de aanbestedingen volgens de aanbestedingsnota worden uitgevoerd. Uitzondering hierop vormt de Trinoom, als reden hiervoor wordt tijdsdruk aangegeven.

De aanbestedingen zijn duidelijk, al is er eenmaal afgeweken met argumenten in het IHP.

Het college is van mening dat op grond van het IHP deze aanbesteding rechtmatig is. De rekenkamercommissie betwijfelt dit aangezien de aanbestedingsregels niet gevolgd zijn.

### Conclusies

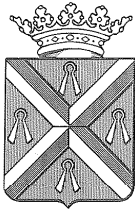
Welke regels zijn leidend, de Nota Aanbestedingsbeleid of de uitgangspunten van het IHP? Deze regels zouden niet strijdig met elkaar mogen zijn. Volgens de rekenkamercommissie dient de Nota Aanbestedingsbeleid leidend te zijn en zou het IHP hierop afgestemd moeten worden.

#### 4.4 Aanbevelingen

1. Primair is de directie verantwoordelijk voor een correcte werking van het archief. Het management van de afdelingen moet de werknemers instrueren over de richtlijnen met betrekking tot het archiveren van stukken. Hierop zou door de directie regelmatig toezicht gehouden moeten worden.
2. De uitgangspunten met betrekking tot aanbestedingen in het IHP dienen in overeenstemming gebracht te worden met de Nota Aanbestedingsbeleid.
3. De responstijd van de gemeente richting de schoolbesturen is een aandachtspunt. De reactie van de gemeente richting schoolbesturen moet binnen de door de gemeente zelf gestelde termijnen afgehandeld worden.
4. De rekenkamercommissie heeft tijdens de interviews geconstateerd dat er een verschil in opvatting is ten aanzien van de financiering van de brede scholen. Een deel, namelijk de onderwijshuisvestingskosten, zit in het IHP, maar hoe is het multifunctionele deel geregeld?

De rekenkamer beveelt aan om in een richtinggevend document de raad hierover te informeren en te laten besluiten hoe de financiering en exploitatie van de brede scholen geregeld dient te worden.

## 5. Reactie van het college



**GEMEENTE WIJCHEN**  
centrum in tweestromenland

Rekenkamercommissie Wijchen  
P/a Griffie Gemeente Wijchen  
Postbus 9000  
6600 HA WIJCHEN

Gemeentekantoor  
**Correspondentie-adres**  
**Postbus 9000**  
**6600 HA Wijchen**  
Kasteellaan 22-24

Telefoon: 024-649 21 11  
Telefax: 024-649 22 08  
Bankrelatie: 15.86.01.629

Gelieve bij beantwoording  
datum en kenmerk van  
deze brief aan te halen.

Wijchen : 14 mei 2008  
Betreft : Bestuurlijke reactie op conceptrapport Rekenkamercommissie Onderwijshuisvesting  
Informatie : Amanda Hermans, telefoon (024) 649 2226  
Bijlagen :  
Verzonden :

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Onlangs ontving ons college het conceptrapport van de rekenkamercommissie Onderwijshuisvesting. Hartelijk dank daarvoor.

U geeft aan dat een bestuurlijke reactie kan worden gegeven op de inhoud van het rapport. Daar maken wij graag gebruik van. In deze brief willen wij graag reageren op de volgende aanbevelingen uit uw rapport.

- Naar aanleiding van **Aanbeveling 5, Bevindingen** (p.19) over de communicatielijnen willen wij u het volgende aangeven:
  - o De wethouder maakt geen afspraken met afzonderlijke schooldirecteuren, zonder dat de algemeen directeur van het schoolbestuur hiervan op de hoogte is. Wij streven naar een heldere en eenduidige communicatie.
- Naar aanleiding van **Aanbeveling 6, Bevindingen en conclusies** (p.19):
  - o over 'de *tijdige informatievoorziening aan de schooldirecties*' merken wij het volgende op. Communicatie van de afspraken en de informatie uit het IHP richting de afzonderlijke schooldirecteuren is een taak van het schoolbestuur. Het schoolbestuur (vertegenwoordigd door haar algemeen directeur) is namelijk de centrale gesprekspartner van de gemeente.
  - o over 'de *trage ambtelijke reactietijd*' merken wij op dat de responsetijd afhankelijk is van de aard van de vraag. Uiteraard dient het schoolbestuur wel op de hoogte te worden gebracht van de redelijke termijn waarbinnen haar vraag beantwoord wordt.

Wij gaan ervan uit dat u onze reactie opneemt in uw definitieve rapport.

Met vriendelijke groet,  
namens burgemeester en wethouders

Adelbert Aveskamp,  
Manager Welzijn en Onderwijs

## **6. Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college het nazorgonderzoek onderwijshuisvestingsbeleid in hoge mate positief heeft ontvangen en de meeste conclusies en aanbevelingen daarvan onderschrijft.

Door het college is een drietal kanttekeningen geplaatst bij de bevindingen en conclusies van de aanbevelingen nummer 5 en 6.

Wat betreft aanbeveling 5 kunnen wij deze reactie volledig onderschrijven. Zij geeft een uitstekende aanvulling op datgene wat door ons verwoord is onder de conclusie.

Bij aanbeveling 6 is door het college een verduidelijking gegeven over de tijdige informatievoorziening aan schooldirecties. Er is geen sprake van rechtstreekse communicatie met de schooldirecties, maar alleen via het schoolbestuur.

Terzake van de ambtelijke reactietijd is de rekenkamercommissie van mening dat een vraaggerichte brief of verzoek behandeld dient te worden binnen de normale reactietijd van zes weken, vooraf voorzien van een ontvangstbevestiging.

De rekenkamercommissie constateert eveneens dat het college geen reactie heeft gegeven op de aanbevelingen, zoals verwoord onder 4.4 en gaat derhalve van de veronderstelling uit dat het college zich in deze aanbevelingen kan vinden.

Tot slot willen wij eenieder die heeft bijgedragen aan dit uitgebrachte nazorgonderzoeksrapport heel hartelijk danken voor de medewerking. Wij zijn de mening toegedaan, dat het college een behoorlijke stap voorwaarts heeft gedaan in het helder uitvoeren van de aanbevelingen uit het onderwijs huisvestingsonderzoek van 2004. Het is nu niet meer dan het aanbrenge van de "finishing touch".