



# *Oberon*

**Scholen bouwen en beheren**  
**Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering**  
**onderwijshuisvesting**





# **Scholen bouwen en beheren**

## **Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting**

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Utrecht, november 2010

Oberon, Research voor Beleid, IOO, Stichting Brede School Nederland

Peter Gramberg (Oberon)

Michiel van der Grinten (Oberon)

Bert Fransen (Stichting Brede School)

Jos de Jonge (Research voor Beleid)

Zosja Berdowski (IOO)

© Oberon

Postbus 1423

3500 BK Utrecht

tel. 030-2306090

fax 030-2306080

e-mailadres: [info@oberon.eu](mailto:info@oberon.eu)

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	5
1.2	Werkwijze .....	5
1.3	Leeswijzer .....	6
<b>2</b>	<b>Achtergrond .....</b>	<b>7</b>
2.1	Decentralisatie onderwijshuisvesting .....	7
2.2	Doordecentralisatie onderwijshuisvesting.....	9
2.3	Ontkoppeling initiële investeringskosten en structurele exploitatiekosten.....	10
2.4	Kwaliteit onderwijshuisvesting .....	12
2.5	Kennis en kunde .....	12
2.6	Relevante ontwikkelingen .....	14
2.6.1	Ontwikkeling brede scholen .....	14
2.6.2	Passend onderwijs .....	14
2.6.3	Demografische krimp .....	15
<b>3</b>	<b>Analyse van de huidige situatie .....</b>	<b>17</b>
3.1	De voordelen .....	17
3.1.1	Extra investeringen door gemeenten .....	17
3.1.2	Bevorderen van geïntegreerd accommodatiebeleid .....	17
3.1.3	Koppeling met ruimtelijk ordeningsbeleid .....	17
3.1.4	Schoolbesturen lopen weinig financieel risico .....	18
3.2	De nadelen .....	18
3.2.1	De impasse: tot elkaar veroordeeld .....	18
3.2.2	Gescheiden verantwoordelijkheid .....	18
3.2.3	Lastige en bureaucratische procedures.....	19
3.2.4	Rigide normbedragen .....	19
3.2.5	Onderinvesteringen.....	19
3.2.6	Weinig koppeling onderwijsinhoud en schoolgebouw .....	20
3.2.7	Politieke horizon vaak kort .....	21
3.2.8	Kwaliteit buiten beeld .....	21
3.2.9	Suboptimale huisvesting .....	21
3.2.10	Gebrek aan kennis en expertise .....	22
3.3	Conclusie .....	22
<b>4</b>	<b>Scenario 1: Schoolbesturen aan zet.....</b>	<b>25</b>
4.1	Schets van het scenario .....	25
4.2	Voorwaarden implementatie .....	25
4.3	Blijven de voordelen van het huidige systeem in tact? .....	26
4.3.1	Democratische legitimatie publieke middelen.....	27
4.3.2	Extra investeringen door gemeenten .....	27
4.3.3	Integraal accommodatiebeleid, brede schoolontwikkeling .....	27
4.3.4	Koppeling met demografische en ruimtelijke ontwikkelingen .....	27
4.3.5	Schoolbesturen kunnen zich richten op onderwijsinhoud.....	27
4.4	Worden de nadelen van het huidige systeem opgelost? .....	28
4.4.1	Gescheiden geldstromen investeringkosten en exploitatiekosten .....	28
4.4.2	Bureaucratische en langdurige procedures .....	28
4.4.3	Rigide normbedragen .....	28

4.4.4	Onderinvesteringen.....	28
4.4.5	Geen koppeling onderwijsinhoud en –huisvesting.....	29
4.4.6	Politieke horizon gemeenten vaak kort.....	30
4.4.7	Suboptimale kwaliteit schoolgebouwen .....	30
4.4.8	Gebrekkige kennis en expertise op het gebied van onderwijshuisvesting .....	30
4.5	Overige te verwachten effecten .....	30
4.5.1	Hogere risico's voor schoolbesturen in demografische krimpgebieden .....	30
4.5.2	Ongewenste schaalvergroting .....	30
4.5.3	Financiële vraagstukken .....	30
4.6	Conclusie .....	30
<b>5</b>	<b>Scenario 2: Gemeenten hebben de regie .....</b>	<b>33</b>
5.1	Schets van het scenario.....	33
5.2	Voorwaarden voor implementatie .....	33
5.3	Blijven de voordelen van het huidige systeem in tact? .....	34
5.3.1	Democratische legitimatie publieke middelen.....	34
5.3.2	Extra investeringen door gemeenten .....	34
5.3.3	Integraal accommodatiebeleid, brede schoolontwikkeling .....	34
5.3.4	Koppeling met demografische en ruimtelijke ontwikkelingen .....	34
5.3.5	Schoolbesturen kunnen zich richten op onderwijsinhoud.....	35
5.4	Worden de nadelen van het huidige systeem opgelost? .....	35
5.4.1	Gescheiden geldstromen investeringkosten en exploitatiekosten .....	35
5.4.2	Bureaucratische en langdurige procedures, weinig slagvaardig .....	35
5.4.3	Rigide normbedragen .....	35
5.4.4	Politieke horizon gemeenten vaak kort.....	35
5.4.5	Geen koppeling onderwijsinhoud en –huisvesting.....	36
5.4.6	Lage kwaliteit schoolgebouwen .....	36
5.4.7	Gebrekkige kennis en expertise op het gebied van onderwijshuisvesting .....	36
5.5	Overige te verwachten effecten .....	37
5.5.1	Scenario is geen logisch vervolg op de ingezette ontwikkeling .....	37
5.5.2	Gedrag van scholen wordt minder zuinig; kostenstijging.....	37
5.6	Conclusie .....	37
<b>6</b>	<b>Scenario 3: Versterking huidige stelsel .....</b>	<b>39</b>
6.1	Maatregelen versterking huidige stelsel.....	39
6.1.1	Lange termijnbeleid onderwijshuisvesting .....	39
6.1.2	Kwaliteitseisen in plaats van normbedragen .....	40
6.1.3	Overhevelen buitenonderhoud primair onderwijs naar schoolbesturen .....	40
6.1.4	Verhogen expertiseniveau gemeenten en schoolbesturen .....	42
6.1.5	Belonen en veroordelen .....	43
6.1.6	Benchmarken .....	44
6.1.7	Oormerken gelden gemeentefonds voor onderwijshuisvesting .....	45
6.1.8	Invoeren recht op doordecentralisatie.....	45
6.1.9	Klachtenloket.....	46
6.2	Conclusie .....	47
<b>7</b>	<b>Samenvatting en conclusies .....</b>	<b>49</b>
7.1	Analyse van maatregelen ter verbetering van het huidige stelsel .....	50
7.2	Analyse van de toekomstscenario's.....	50
7.3	Conclusies en aanbevelingen .....	54
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>55</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Scholen bouwen en beheren is sinds de decentralisatie van onderwijshuisvesting in 1997 een zaak van gemeenten en schoolbesturen. Zij hebben in het eerste decennium na de decentralisatie in een over het algemeen goede verstandhouding nieuwe schoolgebouwen tot stand gebracht en bestaande gebouwen gerenoveerd. Niettemin doen zich in deze samenwerking fricties voor die onder meer samenhangen met de verdeling van verantwoordelijkheden en geldstromen tussen beide partijen. De afgelopen jaren is een aantal publicaties verschenen waarin knelpunten zijn beschreven en suggesties voor wijzingen van het systeem zijn gedaan. Daarom heeft het ministerie van OCW Opdracht gegeven voor een onderzoek naar mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering van het systeem van onderwijshuisvesting voor primair- en voortgezet onderwijs. De volgende twee onderzoeksvragen staan centraal:

*Onderzoeksvraag 1: Welke manieren zijn er (binnen het bestaande systeem) om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren en te zorgen voor een meer integrale afweging tussen initiële bouwkosten en structurele onderhouds-, schoonmaak- en energiekosten?*

*Onderzoeksvraag 2: Op welke manieren kan het systeem van onderwijshuisvesting (verantwoordelijkheden en geldstromen) anders en beter georganiseerd worden?*

## 1.2 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoeks- en adviesbureau Oberon, Research voor Beleid en de Stichting Brede School Nederland. Het onderzoek vond plaats in de periode mei-juli 2010. De informatie is verzameld door middel van deskresearch, individuele interviews met stakeholders en een expertmeeting met betrokkenen bij dit dossier.

- Deskresearch: analyse van relevante literatuur, beleidsdocumenten en publicaties (zie literatuurlijst);
- Interviews met stakeholders: aan de hand van een interviewleidraad zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met een tiental vertegenwoordigers van schoolbesturen, gemeenten en relevante derden (zie lijst geraadpleegde experts);
- Expertmeeting: in een bijeenkomst met vertegenwoordigers van bovengenoemde actoren zijn probleemanalyses, oplossingsrichtingen, maatregelen en toekomstscenario's voorgelegd en beoordeeld. Daarbij is gebruik gemaakt van de zogenaamde 'electronic meeting room', ook wel versnellingskamer genoemd (zie uitkomsten versnellingskamer).

In dit rapport is gebruik gemaakt van het opstellen van scenario's. Hierdoor kunnen voor- en nadelen van bepaalde opties en beslissingen worden geanalyseerd. Daarbij is uiteraard voor een deel sprake van *beredeneerde* voor- en nadelen, omdat het scenario in werkelijkheid (nog) niet bestaat. Hiermee moet bij het lezen van de scenario's rekening worden gehouden. De bij de scenario's beschreven voor- en nadelen kunnen dus niet als feiten worden beschouwd, maar als indicaties van mogelijke effecten ter nadere gedachtevorming.

We beklemtonen verder dat hier geen sprake is van een representatief onderzoek. Daarvoor is het aantal geraadpleegde respondenten te klein. Wel is bij het benaderen van respondenten gestreefd naar een goede spreiding van de verschillende (belangen)groepen. De bestudeerde literatuur en

documenten en de uitspraken van experts geven ons inziens goed inzicht in het functioneren van het huidige systeem en de wijze waarop knelpunten zouden kunnen worden aangepakt. Daarvan doen we in dit rapport verslag.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergronden, beleidscontext en de inrichting van het huidige stelsel van onderwijshuisvesting. Hoofdstuk 3 bevat de probleemanalyse: welke voor- en nadelen kent het huidige systeem? In hoofdstuk 4 komt het scenario van functionele decentralisatie naar schoolbesturen aan de orde. Hoofdstuk 5 omvat het scenario waarin gemeenten de volledige zeggenschap krijgen over het bouwen en beheren van schoolgebouwen. Bij de scenario's wordt bekeken in hoeverre de in hoofdstuk 3 genoemde voor- en nadelen door een wijziging van het systeem worden versterkt of verzwakt. Hoofdstuk 6 behandelt de voortzetting van het huidige stelsel, voorzien van een aantal versterkende maatregelen. In hoofdstuk 7 kijken we aan de hand van de uitkomsten van de eerdere hoofdstukken terug op de probleemanalyse en interpreteren we de bevindingen in een bredere context. In de bijlagen treft u overzichten aan van de geraadpleegde literatuur en experts.

## 2 Achtergrond

Al meer dan een decennium werken gemeenten en schoolbesturen samen aan de realisatie en instandhouding van schoolgebouwen voor primair en voortgezet onderwijs. In die jaren heeft zich een aantal – voor de onderwijshuisvesting ingrijpende – ontwikkelingen voorgedaan zoals de ontwikkeling van brede scholen (opkomst multifunctionele accommodaties), het studiehuis (andere functionele eisen aan VO-scholen) en contextrijke intrasectorale leeromgevingen in het VMBO (andere praktijklokalen). Daarnaast zijn schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs steeds autonomer en daardoor ook groter en professioneler geworden. Al deze ontwikkelingen hebben plaats gevonden zonder noemenswaardige aanpassingen van het stelsel van financiering en verantwoordelijkheidsverdeling van onderwijshuisvesting. De laatste jaren houdt de vraag of het huidige stelsel al dan niet verouderd is de gemoederen bezig. Ontwikkelingen op het vlak van binnenklimaat, integrale contractvormen en de opkomst van multifunctionele accommodaties verlevendigen de discussie over de wijze waarop de verantwoordelijkheden op dit moment geregeld zijn. In dit hoofdstuk worden de achtergronden en bestaande procedures toegelicht en uitgewerkt. Daarbij komen de onderstaande thema's aan de orde:

- Decentralisatie onderwijshuisvesting;
- Doordecentralisatie onderwijshuisvesting;
- Ontkoppeling initiële investeringskosten en structurele exploitatiekosten;
- Kwaliteit onderwijshuisvesting;
- Kennis en kunde;
- Relevante maatschappelijke ontwikkelingen.

### 2.1 Decentralisatie onderwijshuisvesting

In 1997 heeft er een verschuiving van de verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting plaats gevonden. De zorgplicht voor de onderwijshuisvesting is verschoven van het rijk naar de gemeenten. Gekozen is voor een territoriale decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Voor het primair onderwijs geldt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van nieuwbouw, uitbreiding, renovatie, aanpassing binnenzijde en buitenonderhoud. In het voortgezet onderwijs beperkt de zorgplicht van gemeenten zich tot de bekostiging van nieuwbouw en uitbreiding.

Om invulling te kunnen geven aan hun zorgplicht ontvangen gemeenten een vergoeding van het rijk. Deze vergoeding voor onderwijshuisvesting wordt – niet geoormerkt – toegevoegd aan het gemeentefonds en via een verdeelsleutel verdeeld naar gemeenten (ook weer niet geoormerkt).<sup>1</sup> Op dit moment is jaarlijks circa € 1,5 miljard beschikbaar voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds (binnen het cluster Educatie). Het aantal jongeren en aantal leerlingen in het voortgezet en het speciaal onderwijs vormen hiervoor belangrijke parameters. Bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten in 1997 is een korting van tien procent toegepast op de middelen vanuit de gedachte dat gemeenten vanuit hun lokale betrokkenheid de beschikbare middelen efficiënter in kunnen zetten.

Binnen het huidige systeem is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en schoolbesturen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente stelt jaarlijks het bekostigingsplafond voor onderwijshuisvesting vast en beslist binnen dat kader over de toekenning van middelen voor onderwijshuisvesting. Het bekostigingsplafond dient van zodanige hoogte te zijn

---

<sup>1</sup> Om een beeld te krijgen van de grootte en de verhoudingen binnen het gemeentefonds het volgende. Volgens de jaarcirculaire gemeentefonds 2010 bedraagt het fonds voor 2010 naar verwachting 16,8 miljard €. De bijdrage daarin voor onderwijshuisvesting is 1,5 miljard.



dat de gemeente 'redelijkerwijs' kan voorzien in de onderwijshuisvesting. Logischerwijs betekent dit dat het bekostigingsplafond wordt vastgesteld in relatie tot de actuele en lokale ontwikkelingen in het onderwijsveld. Input volgt uit het periodiek lokaal overleg met de schoolbesturen over onderwijshuisvesting en uit integrale voorzieningenplanningen.

#### *Weigeringsgronden*

Gemeenten kunnen een aanvraag van een schoolbestuur voor een huisvestingsvoorziening weigeren. Een van de weigeringsgronden is het niet toereikend zijn van het bekostigingsplafond. Indien er sprake is van overschrijding van het bekostigingsplafond, bepaalt de gemeente de urgentie van alle aanvragen en kent de meest urgente aanvragen toe. Over de wijze van uitvoeren van de toegekende huisvestingsvoorzieningen voeren de gemeente en het schoolbestuur nader overleg, waarbij veelal geldt dat de uitvoering een verantwoordelijkheid is van het schoolbestuur. Gedurende het uitvoeringsproces heeft de gemeente een aantal mogelijkheden om de 'vinger aan de pols te houden'.

De hoogte van de gemeentelijke vergoedingen is verankerd in wetgeving. Wat betreft de verdeling van de middelen voor onderwijshuisvesting door gemeenten geldt dat zij een lokale huisvestingverordening opstellen waarin wordt vastgelegd onder welke condities en door welke procedure de middelen voor onderwijshuisvesting worden verspreid over de verschillende schoolbesturen. Ter ondersteuning van haar leden heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een modelverordening 'voorzieningen huisvesting onderwijs' opgesteld. De modelverordening wordt door verreweg de meeste gemeenten (vrijwel) ongewijzigd overgenomen. De laatste jaren heeft de VNG een aantal vereenvoudigingen in de modelverordening onderwijshuisvesting doorgevoerd waardoor scholen meer vrijheid krijgen bij de inzet van huisvestingsmiddelen. De vereenvoudigingen hebben vooral betrekking op de wijze van bepalen van de normoppervlaktes en normkosten van huisvestingsvoorzieningen.

#### *Rol van de schoolbesturen*

Naast gemeenten hebben ook schoolbesturen een belangrijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het indienen van de aanvraag voor een huisvestingsvoorziening bij de gemeente. Dit kunnen ze doen zodra ze de noodzaak daartoe zien. Indien de aanvraag voor een huisvestingsvoorziening wordt gehonoreerd, zijn schoolbesturen in de meeste gevallen ook verantwoordelijk voor de uitvoering binnen de gestelde kaders. Voor schoolbestuurlijk onderhoud aan hun schoolgebouwen dragen de schoolbesturen zelf zorg. Hierbij is er geen sprake van verplichte afstemming met de gemeente. Schoolbesturen hebben verder een belangrijke stem bij de totstandkoming van de lokale verordening onderwijshuisvesting van de gemeente. De gemeenteraad stelt de (wijziging van de) verordening niet vast, dan nadat daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de schoolbesturen. Indien een schoolbestuur zich niet kan vinden in een gemeentelijk besluit over onderwijshuisvesting, staan er bezwaar- en beroepprocedures open.

Sinds 1996 is er in het voortgezet onderwijs en sinds 2006 ook in het primair onderwijs sprake van lumpsum financiering. Scholen hebben daarmee de beschikking gekregen over één bedrag voor personele kosten en voor materiële instandhouding van schoolgebouwen en bepalen zelf hoe ze dat besteden. De materiële instandhouding van een schoolgebouw omvat het onderhoud (voor PO alleen binnenzijde) van het gebouw, onderhoud aan het schoolterrein, schoonmaakonderhoud, NUTS-kosten en publiekrechtelijke heffingen. Besturen in het voortgezet onderwijs zijn verantwoordelijk voor de exploitatie van de scholen inclusief het (sinds 1 januari 2005 volledig) buitenonderhoud van de scholen. Voor besturen in het primair onderwijs geldt een vergelijkbare verantwoordelijkheid echter zonder het buitenonderhoud.

De vergoedingen voor materiële instandhouding die het Rijk aan schoolbesturen verstrekt voor de instandhouding van schoolgebouwen zijn gekoppeld aan het aantal leerlingen (of groepen) waarover een school beschikt. De hoogte van de vergoeding wordt jaarlijks vastgesteld, geïndexeerd op basis van prijsontwikkelingen en door de Dienst Uitvoering Onderwijs van het Ministerie van OCW als regeling gepubliceerd. De afgelopen jaren is de vergoeding door het Ministerie van OCW, naast de reguliere indexering, ook aangepast naar aanleiding van specifieke ontwikkelingen in het onderwijsveld.

## 2.2 Doordecentralisatie onderwijshuisvesting

De onderwijswetten WPO (art. 111), WVO (art.) 76 en WEC (art. 109) bieden ruimte om een andere invulling te geven aan de taakverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten, namelijk door een (gedeelte van) de huisvestingstaken door te decentraliseren naar schoolbesturen.

Gemeente en schoolbestuur kunnen kiezen voor (gedeeltelijke) doordecentralisatie van de middelen die de gemeente in het gemeentefonds ontvangt. In dat geval komen schoolbestuur en gemeente overeen dat de gemeente periodiek een vergoeding betaalt aan het schoolbestuur. In ruil daarvoor neemt het schoolbestuur de zorgplicht voor onderwijshuisvesting deels of volledig over van de gemeente. De belangrijkste variabelen bij doordecentralisatie zijn de mate waarin verantwoordelijkheden worden verlegd van gemeente naar schoolbestuur, de vraag of het economisch eigendom van de onderwijshuisvesting overgaat van gemeente naar schoolbestuur en de wijze waarop de (hoogte van de) periodieke vergoeding van de gemeente aan het schoolbestuur wordt bepaald.

Volledige doordecentralisatie wordt op beperkte schaal in het voortgezet onderwijs toegepast. Circa tien procent van de scholen in het voortgezet onderwijs is volledig doorgedecentraliseerd door gemeenten. Er zijn verschillende motieven voor gemeenten en schoolbesturen om wel of juist niet naar doordecentralisatie te streven. Uit een onderzoek van Regioplan blijkt dat het grootste deel van de schoolbesturen nog nooit een verzoek tot doordecentralisatie heeft ingediend. Het aantal schoolbesturen dat wel een verzoek heeft ingediend, maar dat is afgewezen is bescheiden; 9% van de besturen heeft hier ervaring mee. Een eventuele afwijzing moet goed worden beargumenteerd. Schoolbesturen kunnen tegen de beslissing van de gemeente in beroep gaan. Aan de weigering van gemeenten liggen verschillende motieven ten grondslag, zoals angst voor verlies van de politieke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting en angst voor verlies van middelen.<sup>2</sup> Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat “de gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid voor wat betreft het voortgezet onderwijs redelijk functioneert. Vrijwel alle gemeenten en schoolbesturen die voor het onderzoek zijn ondervraagd zijn positief over de samenwerking op het gebied van huisvesting”.<sup>3</sup> Toch zijn VNG en VO-Raad gezamenlijk een activeringsscenario gestart met als doel “scholen in het voortgezet onderwijs aan te moedigen om de mogelijkheden van doordecentralisatie serieus te verkennen”.<sup>4</sup> Dit activeringsscenario van doordecentralisatie kan binnen het huidige stelsel van onderwijshuisvesting worden doorgevoerd.<sup>5</sup>

In het primair onderwijs wordt volledige doordecentralisatie minder toegepast. Van enkele gemeenten is bekend dat zij hierover met schoolbesturen afspraken maken, maar exacte cijfers over volledige doordecentralisatie in het primair onderwijs ontbreken. Het bekendste voorbeeld van een gemeente die geopteerd heeft voor volledige doordecentralisatie in het primair onderwijs is de gemeente

<sup>2</sup> Wissink, C.E. & S.W. van der Ploeg (2009), Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs. Amsterdam: Regioplan

<sup>3</sup> Wissink, C.E. & S.W. van der Ploeg (2009), Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs. Amsterdam: Regioplan

<sup>4</sup> [www.scsb.nl/doordecentralisatie-vo](http://www.scsb.nl/doordecentralisatie-vo)

<sup>5</sup> Holtzer, D. (2010), Huisvesting in eigen hand? Activeringsscenario helpt bij afweging. VO Magazine, 7, pp. 26-29

Nijmegen. In het primair onderwijs wordt gedeeltelijke doordecentralisatie wel regelmatig toegepast. Maar ook hier ontbreken cijfers over de omvang van gedeeltelijke doordecentralisatie. Een veel voorkomende vorm van gedeeltelijke doordecentralisatie in het primair onderwijs is het doorleggen van de gemeentelijke zorgplicht voor het buitenonderhoud naar het schoolbestuur. Hiertoe komen schoolbesturen en gemeenten een periodieke vergoeding voor het buitenonderhoud overeen. Andere vormen van gedeeltelijke doordecentralisatie zijn ook mogelijk.

### **2.3 Ontkoppeling initiële investeringskosten en structurele exploitatiekosten**

De lokale verordeningen onderwijshuisvesting en in mindere mate landelijke wetgeving richten zich ten aanzien van de investeringskaders voor onderwijshuisvesting op initiële investeringskosten. Hieronder worden verstaan de kosten die direct worden veroorzaakt door nieuwbouw, uitbreiding en renovatie van schoolgebouwen, zoals de kosten voor ontwerpende en bouwende partijen, maar ook kosten als gemeentelijke bouwleges en andere voorbereidingskosten.

Landelijke wetgeving voorziet in een aanvraagprocedure die schoolbesturen de mogelijkheid geeft periodiek een aanvraag voor bekostiging van een huisvestingsvoorziening in te dienen bij de gemeente waarin de (nevenvestiging van de) school is gevestigd. Indien de aanvraag wordt gehonoreerd, dient de gemeente een vergoeding beschikbaar te stellen voor een huisvestingsvoorziening die voldoet aan 'de redelijke eisen die het onderwijs er aan stelt'. Dat laatste is een rekbaar begrip. In haar lokale verordening bakent de gemeente de investeringskosten daarom met normbedragen en normoppervlaktes af. De hoogte van de normbedragen en normoppervlaktes wordt voornamelijk bepaald door het aantal leerlingen van de school.

Doordat bedragen voor onderwijshuisvesting niet geormerkt zijn, plegen gemeenten in het algemeen geen reserveringen voor investeringen in onderwijshuisvesting. Een uitzondering hierop vormt buitenonderhoud van PO scholen; daarvoor reserveert een aantal gemeenten wel. Daar waar geen reserveringen worden gedaan zullen gemeenten incidentele uitgaven moeten dekken. Dat zien we ook terug in de cijfers: sommige gemeenten geven in specifieke jaren veel meer uit dan verwacht. Veel gemeenten geven zoals gezegd juist minder uit. Tevens leidt het niet plegen van reserveringen door gemeenten ertoe dat investeringsbeslissingen afhankelijk zijn van politieke prioriteiten in de jaarlijkse begrotingscyclus, en minder van de technische kwaliteit en afschrijvingstermijnen van voorzieningen.

In de praktijk wordt de systematiek van normbedragen en normoppervlaktes door schoolbesturen als beknellend ervaren. Indien een school inhoudelijke of kwalitatieve wensen heeft die de normbedragen of normoppervlaktes te buiten gaan, is hiervoor doorgaans weinig of geen ruimte. Daarnaast wordt veelvuldig gesteld dat de normbedragen (te) laag zijn.<sup>6</sup> De Rijksbouwmeester refereert aan onderzoek waaruit blijkt dat in 80 procent van de projecten in enkele grote gemeenten sprake is van kostenoverschrijdingen.<sup>7</sup> De meningen over de oorzaken van de kostenoverschrijdingen zijn volgens haar verdeeld en dienen beter te worden onderzocht. Als reden wordt ondermeer genoemd een te laag budget in combinatie met onvoldoende sturing op de kosten. Andere substantiële kostenoverschrijdingen hangen samen met gebouwelijke keuzes. Ontwerpkeuzes op het vlak van 'frisse scholen' leiden bijvoorbeeld tot hogere investeringskosten. Schoolbesturen en gemeenten

<sup>6</sup> O.a. 'Gezond en goed, scholenbouw in topconditie', Atelier Rijksbouwmeester, juli 2009, 'Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen', Rebel Advisory, maart 2010 en 'Geen meter te veel, Agenda scholenbouw', Stimuleringsfonds voor Architectuur, 2009

<sup>7</sup> 'Gezond en goed, scholenbouw in topconditie', Atelier Rijksbouwmeester, juli 2009

kunnen dan worden geconfronteerd met budgetoverschrijdingen met bezuinigingen op het programma van eisen en het ontwerp tot gevolg.

In een aantal gevallen kiezen schoolbesturen ervoor uit eigen middelen extra geld ter beschikking te stellen om toch het gebouw te kunnen realiseren dat ze voor ogen hebben dan wel om overschrijdingen op het taakstellend normbudget te dekken. Binnen het primair onderwijs is dit op grond van artikel 148 WPO (en artikel 143 WEC) niet toegelaten. Dat dit toch gebeurt, blijkt uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs.

De laatste jaren is ten aanzien van de exploitatie van maatschappelijk vastgoed meer de nadruk komen te liggen op een integrale afweging van de huisvestingskosten over de totale levensduur van het gebouw<sup>8</sup>. Dit leidt tot een andere benadering van een investeringsvraag. Immers, een hogere initiële investering in kwaliteit kan leiden tot lagere structurele exploitatielasten, waardoor de totale 'levensduurkosten' voor de huisvesting uiteindelijk lager worden. De huidige splitsing van middelen belemmert echter een integrale afweging over de levensduur van het gebouw. Een gemeente heeft geen belang bij het extra investeren in een schoolgebouw om daarmee de exploitatiekosten van het schoolbestuur te verlagen.

Een ontwikkeling die hierop aansluit is de stimulering van integrale bouworganisatievormen binnen scholenbouw.<sup>9</sup> In 2008 hebben de ministeries van OCW en Financiën in nauw overleg met de VNG en organisaties voor bestuur en management in het primair en voortgezet onderwijs het initiatief genomen tot de oprichting van het Servicecentrum Scholenbouw. Het servicecentrum heeft als missie 'gemeenten en schoolbesturen in staat te stellen de beste aanbestedingsvorm te bepalen voor scholenbouw en te helpen bij het doorlopen van een geïntegreerde aanbesteding.'<sup>10</sup> Een integrale bouworganisatievorm brengt de verantwoordelijkheden voor zowel de initiële ontwikkeling als de structurele exploitatie onder bij één (markt)partij waardoor deze partij in staat is te zoeken naar een optimale balans tussen initiële investering en structurele exploitatielasten. Dit kan leiden tot een structurele verlaging van de totale huisvestingslasten. Toepassing van integrale contractvormen bij rijksprojecten (Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, Defensie) blijkt op rijksniveau in een aantal gevallen te leiden tot een verlaging van de huisvestingslasten.

Vooralsnog nemen PPS-constructies binnen het primair en voortgezet onderwijs geen grote vlucht. De voortgangsrapportage DBFM(O) 2010 gaat in op de toepassing van PPS(-achtige)-constructies in scholenbouw.<sup>11</sup> Als belangrijkste oorzaak voor het achterblijven van integrale bouworganisatievormen in scholenwijs worden genoemd de decentrale organisatie van het onderwijsveld, de beperkte budgetten en een gebrek aan ervaring met deze vormen van bouwen bij opdrachtgevers.

Vanuit diverse geledingen is er dus een pleidooi hoorbaar voor het in één hand samenvoegen van de geldstromen voor de bouw en de exploitatie van scholen. Vervolgens wordt de vraag opgevoerd of de feitelijke uitvoering van de bouw en de exploitatie van scholen via een PPS(-achtige)-constructie doorgelegd kan worden bij marktpartijen.

<sup>8</sup> Zie o.a. 'Schoolgebouw te huur', Service Centrum Scholenbouw, januari 2009

<sup>9</sup> Hieronder worden verstaan PPS-achtige constructies waarin ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer deels of volledig ondergebracht worden bij een marktpartij onder vooraf bepaalde condities.

<sup>10</sup> <http://www.scsb.nl/organisatie-scs.html>

<sup>11</sup> Ministerie van Financiën (2010), 'DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010', bijlage bij kamerbrief FIN/ 2010/514 U

## 2.4 Kwaliteit onderwijshuisvesting

Nederland telt circa 7.500 scholen voor primair onderwijs (9000 locaties) en circa 650 scholen (1200 locaties) voor voortgezet onderwijs.<sup>12</sup> De wettelijke eisen die worden gesteld aan schoolgebouwen zijn vooral opgenomen in het Bouwbesluit en Arbowetgeving. Daarnaast geldt voor multifunctionele accommodaties en brede scholen dat de Wet Kinderopvang en daaruit volgende wetgeving in beperkte mate eisen stelt aan ruimten voor kinderopvang. Gebouwen met een totale gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m<sup>2</sup>, waarin door een overheidsdienst of overheidsinstelling diensten aan het publiek worden verleend, moeten per 1 januari 2009 beschikken over een energielabel. Het label geeft inzicht in de benodigde hoeveelheid energie voor het gebouw en referentiewaarden aan de hand waarvan de gebruiker de energieprestatie van het gebouw kan afmeten. Voor scholen geldt deze verplichting momenteel niet. Het Bouwbesluit maakt onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw. De eisen die het Bouwbesluit stelt aan nieuwe schoolgebouwen zijn aanmerkelijk hoger dan de eisen aan bestaande schoolgebouwen.

Bestaande gebouwen laten functionele aanpassingen door hun bouwkundige structuur maar beperkt toe. Daarnaast is functionele aanpassing geen voorziening in de huisvesting waarvoor een schoolbestuur een aanvraag voor financiering in kan dienen bij de gemeente. Voor schoolbesturen in het primair onderwijs geldt dat zij geen eigen middelen in mogen zetten om functionele aanpassingen mogelijk te maken. Om tegemoet te komen aan de wens tot functionele aanpassing van bestaande schoolgebouwen is in 2009 de Regeling stimulering aanpassing huisvesting brede scholen gepubliceerd. Deze regeling is bedoeld om gemeenten, schoolbesturen en scholen te ondersteunen bij het meer multifunctioneel maken van bestaande scholen voor primair onderwijs. Het kabinet heeft hiervoor 28 miljoen beschikbaar gesteld.

## 2.5 Kennis en kunde

Mede om schoolbesturen en gemeenten te ondersteunen bij het vaak ingewikkelde vraagstuk van onderwijshuisvesting is er een flink aantal organisaties die zich bezig houden met de kennis en informatie over onderwijshuisvesting. Een deel hiervan wordt door het rijk gefinancierd, een ander deel door private organisaties.

- *Servicecentrum Scholenbouw*  
Servicecentrum Scholenbouw (SCS) stelt gemeenten en schoolbesturen in staat de beste aanbestedingsvorm te bepalen voor scholenbouw en helpt bij het doorlopen van een geïntegreerde aanbesteding, waarbij sprake is van Publiek Private Samenwerking (PPS).<sup>13</sup>
- *Steunpunt Brede Scholen*  
Om de ontwikkeling van brede scholen in het primair en voortgezet onderwijs te stimuleren, richtte het ministerie van OCW in 2009 het Landelijk Steunpunt Brede Scholen op. Het Landelijk Steunpunt ondersteunt scholen, gemeenten en andere organisaties bij de ontwikkeling van brede scholen.<sup>14</sup>
- *Netwerkbureau Kinderopvang*  
Het Netwerkbureau Kinderopvang is per 1 september 2008 ingesteld door Staatssecretaris Dijkema van OCW voor een periode van drie jaar. Het Netwerkbureau Kinderopvang heeft de opdracht op praktische en oplossingsgerichte wijze kinderopvangorganisaties, organisaties voor

<sup>12</sup> Ministerie OCW (2009) 'Kerncijfers 2004-2008',

<sup>13</sup> <http://www.scsb.nl/organisatie-scs.html>

<sup>14</sup> <http://www.bredeschool.nl/landelijk-steunpunt.html>

primair onderwijs en gemeenten te ondersteunen en te stimuleren bij het realiseren van meer capaciteit in de kinderopvang (0-12 jaar).<sup>15</sup>

- *Waarborgfonds Kinderopvang*  
Het Waarborgfonds Kinderopvang ondersteunt organisaties die investeren in de opvang en de ontwikkeling van kinderen. Het richt zich daarbij op goed ondernemerschap, verantwoord investeren en kwaliteit van huisvesting.<sup>16</sup>

Ook de VNG heeft op dit terrein zoals gezegd een belangrijke rol. Naast de modelverordering biedt zij haar leden doorlopend informatie en ondersteuningsproducten over onderwijshuisvesting.

Behalve van de door het rijk gesubsidieerde kennisnetwerken en –organisaties is er ook sprake van een aantal private initiatieven. Deze netwerken clusteren zich veelal rondom een specifieke sector of belangengroep. Zonder uitpuittend te willen zijn, is onderstaand een aantal netwerken benoemd:

- *Onderwijspaleis*  
Onderwijspaleis is de verzamelplek van voorbeelden, praktische handreikingen en tips op het gebied van onderwijshuisvesting. Onderwijspaleis komt tot stand door samenwerking van de gezamenlijke organisaties voor bestuur en management in het onderwijs.<sup>17</sup>
- *Expertise Centrum Onderwijs*  
Stichting Expertise Centrum Onderwijs, informatie- en kenniscentrum voor onderwijsondersteunende vraagstukken. Het centrum is ontstaan vanuit het onderwijsveld en voor het onderwijsveld.<sup>18</sup>
- *Stichting Architecten Research Onderwijsgebouwen*  
De Stichting Architecten Research Onderwijsgebouwen (Staro) is een bundeling van circa 110 architectenbureaus die actief zijn op het gebied van de scholenbouw en in dit verband onderzoek doen en kennis en ervaring uitwisselen.<sup>19</sup>
- *Platform onderwijshuisvesting*  
Het Platform Onderwijshuisvesting is een initiatief van een aantal adviesbureaus dat actief is op het gebied van onderwijshuisvesting. Door middel van krachtenbundeling en kennisuitwisseling willen de deelnemende bureaus van elkaar leren en zodoende de kwaliteit van het maatschappelijk vastgoed naar een hoger niveau tillen.<sup>20</sup>
- *Vereniging Nederlandse Scholenbouwers*  
De bouwwereld kent vele specialiteiten. Het bouwen van scholen is er één van. Vanuit dit gegeven werd, in 1979, de VNS opgericht, door in scholenbouw gespecialiseerde bouwbedrijven.<sup>21</sup>
- *Kenniscentrum Systeembouw*  
Het Kenniscentrum is een open platform en heeft tot doel de mogelijkheden van systeembouw bekend te maken en kennis over systeembouw (waaronder voor onderwijs) te verspreiden.<sup>22</sup>

Daarnaast besteden ook De Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed<sup>23</sup> en Bouwstenen voor Sociaal<sup>24</sup> veel aandacht aan scholenbouw.

<sup>15</sup> <http://www.netwerkbureaukinderopvang.nl/nl/p4917ff49aa455/netwerkbureau-kinderopvang.html>

<sup>16</sup> [http://www.waarborgfondskinderopvang.nl/wie\\_zijn\\_wij/organisatie/missie/](http://www.waarborgfondskinderopvang.nl/wie_zijn_wij/organisatie/missie/)

<sup>17</sup> <http://www.onderwijspaleis.nl>

<sup>18</sup> <http://www.expertisecentrumonderwijs.nl>

<sup>19</sup> [http://www.staro-bna.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12:de-staro-in-kort-bestek&catid=13:staro&Itemid=26](http://www.staro-bna.org/index.php?option=com_content&view=article&id=12:de-staro-in-kort-bestek&catid=13:staro&Itemid=26)

<sup>20</sup> <http://www.platformonderwijshuisvesting.nl>

<sup>21</sup> <http://www.scholenbouw.nl>

<sup>22</sup> <http://www.systeembouwendnederland.nl>

<sup>23</sup> <http://www.dekopgroep.nl>

<sup>24</sup> <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl>

Hoewel gemeenten en schoolbesturen niet altijd over voldoende expertise beschikken voor de realisatie van een schoolgebouw, is er de laatste jaren een professionalisering zichtbaar van het gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed. Op het gebied van de exploitatie van onderwijsvoorzieningen heeft een sterke kennisontwikkeling plaats gevonden.<sup>25</sup> In toenemende mate kijken gemeenten op welke wijze maatschappelijk vastgoedobjecten het beste gerealiseerd kunnen worden en bij kunnen dragen aan de kerntaken van gemeenten.<sup>26</sup> Vanuit strategisch perspectief worden derden betrokken bij investeringen, zoals corporaties en institutionele beleggers. De betrokkenheid van deze laatste partijen is inmiddels merkbaar in scholenbouw.

## 2.6 Relevante ontwikkelingen

### 2.6.1 Ontwikkeling brede scholen

In toenemende mate werken scholen samen met andere instellingen om te komen tot een integraal aanbod voor kinderen, ouders en wijk. Deze samenwerking wordt vaak gekenschetst als een 'brede school'. De diversiteit is groot en de samenwerking gaat door het leven onder verschillende namen. Centraal kenmerk van de ontwikkeling is dat er sprake is van netwerkvorming van instellingen rondom kinderen, hun ouders en hun directe leefomgeving. Indien het netwerk van instellingen wordt gehuisvest onder één gezamenlijk dak, is er sprake van een multifunctionele accommodatie. Het aantal brede scholen neemt nog steeds toe<sup>27</sup>. Inmiddels staan er brede scholen in bijna 90% van de gemeenten. Momenteel zijn er ongeveer 1200 brede scholen in het primair onderwijs en ruim 400 in het voortgezet onderwijs. Ongeveer de helft van het huidige aantal brede scholen in het primair onderwijs is ondergebracht in multifunctionele accommodaties (mfa's). Maar ook de overige brede scholen zouden bij voorkeur met meerdere disciplines onder één dak opereren. De voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen spelen daar in mee<sup>28</sup>. Ook de recente aandacht voor integrale kindcentra voor onderwijs en opvang van 0-12 jarigen scherpt die behoefte verder aan. Hetzelfde geldt voor de impact van de invoering van nieuwe schooltijden zoals het 5-gelijke dagenmodel, het bioritmemodel en de sterrenschool.<sup>29</sup> Bij de ontwikkeling van brede basisscholen vervullen gemeenten veelal een regiefunctie, zowel inhoudelijk als wat betreft huisvesting. De gemeente verkeert als onafhankelijke partij bij uitstek in de positie om partijen (scholen, kinderopvang, welzijn, zorg, sport en cultuur) bijeen te brengen en te houden. Bij de ontwikkeling van mfa's is onderwijshuisvesting vaak het vertrekpunt. Veelal worden ook andere publieke voorzieningen als een buurthuis, peuterspeelzaal en sporthal in de accommodatie betrokken. Daarnaast hebben gemeente en schoolbesturen te maken met kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en woningcorporaties. In het voortgezet onderwijs is de brede school sterker vanuit de schoolorganisatie opgezet en wordt meestal vanuit bestaande monofunctionele schoolgebouwen geopereerd. Veel brede scholen in het voortgezet onderwijs vinden hun huidige gebouw qua inrichting en indeling echter ongeschikt om het brede school programma – bijvoorbeeld wat betreft extra zorg, sport en/of cultuuraanbod - behoorlijk te kunnen vormgeven.

### 2.6.2 Passend onderwijs

Passend onderwijs staat voor maatwerk in het onderwijs, oftewel een onderwijsaanbod voor elk kind en iedere jongere dat aansluit bij zijn of haar mogelijkheden en talenten. In het kader van Passend

<sup>25</sup> Zie o.a. 'Rekenen aan maatschappelijk vastgoed', Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed, oktober 2008, 'Schoolgebouw te huur', Servicecentrum Scholenbouw, januari 2009, 'Beheer en exploitatie van brede scholen', Oberon en Stichting Brede School Nederland, september 2006

<sup>26</sup> 'Sporboekje voor maatschappelijke voorzieningen', VNG september 2008

<sup>27</sup> 'Brede scholen in Nederland, Jaarbericht 2009', Oberon

<sup>28</sup> 'Harmonisatie voorschoolse voorzieningen voor gemeenten', VNG Handreiking, Oberon e.a., in voorbereiding

<sup>29</sup> Zie *Nieuwe tijden in onderwijs en opvang* (Oberon & Duin, 2009).

onderwijs moet er een dekkend continuüm van onderwijsvoorzieningen met doorgaande leerlijnen in het PO, VO, (V)SO en MBO worden gerealiseerd.<sup>30</sup> Scholen kunnen middels netwerkvorming invulling geven aan de – voor reguliere scholen – complexe zorgvraag van kinderen en jongeren met een onderwijs- of zorgbehoefte. Ook de beoogde invoering van passend onderwijs heeft consequenties voor de huisvesting van scholen in het primair onderwijs. Indien er bijvoorbeeld meer leerlingen met een beperking worden opgevangen op de basisschool, kunnen aanpassingen aan bestaande gebouwen noodzakelijk zijn. Dat kan variëren van een eenvoudige inbandige aanpassing tot ingrijpende uitbreidingen aan het gebouw en de omgeving. Passend onderwijs kan er ook toe leiden dat, indien meer leerlingen een plek krijgen op een reguliere basisschool, er andere locaties of accommodaties van voormalige scholen voor speciaal onderwijs vrijkomen.

### **2.6.3 Demografische krimp**

Door demografische krimp in met name delen van Limburg, Zeeland en Groningen nemen daar de leerlingenaantallen en de behoefte aan onderwijshuisvesting snel af. Wanneer een school leerlingen verliest kan niet zonder meer een deel van het gebouw gesloten worden. Omdat de bekostiging gebaseerd is op het leerlingenaantal kan dit tot (exploitatie)problemen leiden. Gemeenten en schoolbesturen in deze gebieden worden derhalve geconfronteerd met het in stand houden van relatief dure voorzieningen.

---

<sup>30</sup> <http://www.passendonderwijs.nl>





## **3 Analyse van de huidige situatie**

In het voorgaande hoofdstuk zijn de officiële procedures en regelingen uitgelegd en is gekeken welke ontwikkelingen relevant zijn voor het toekomstige beleid naar de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen wat betreft onderwijshuisvesting. Het huidige model waarbij de verantwoordelijkheden en budgetten zijn verdeeld tussen gemeenten en schoolbesturen kent positieve eigenschappen, maar levert ook een aantal knelpunten op. Op basis van individuele gesprekken en een plenaire bijeenkomst met deskundigen zijn de voor- en nadelen van het huidige systeem besproken. Het betreft deskundigen van gemeenten, schoolbesturen, koepelorganisaties en adviseurs, allen met ruime ervaring en kennis op het vlak van onderwijshuisvesting. In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze gesprekken gegeven. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de resultaten van reeds eerder verricht onderzoek op dit terrein.

### **3.1 De voordelen**

#### **3.1.1 Extra investeringen door gemeenten**

Door de gemeentelijke rol in het systeem is de democratische legitimatie van de inzet van publieke middelen voor onderwijshuisvesting geborgd. De gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting leidt er ook toe dat gemeenten onderwijshuisvesting als een sturingsinstrument voor lokaal onderwijsbeleid hanteren. Gemeenten investeren daarom soms extra middelen in onderwijshuisvesting omdat ze hun eigen doelen willen realiseren, bijvoorbeeld het tegengaan van (taal)achterstand en voortijdig schoolverlaten, de bouw van brede scholen, het bevorderen van integratie en menging van leerlingstromen, het versterken van de wijkfunctie van een school etc..

#### **3.1.2 Bevorderen van geïntegreerd accommodatiebeleid**

Daarnaast voert de gemeente ook accommodatiebeleid voor bijvoorbeeld welzijnswerk en instellingen voor sport en cultuur. Schoolbesturen kunnen veel baat hebben bij een met het onderwijs geïntegreerde ontwikkeling van deze accommodaties. Een door een aantal respondenten geponeerde stelling in dit verband is dat zonder inbreng van de gemeente het aantal brede scholen veel geringer zou zijn geweest dan nu het geval is. Gemeenten zouden zonder zeggenschap niet bereid zijn deze extra investeringen te plegen, waardoor een aantal ontwikkelingen stil zou komen te liggen.

#### **3.1.3 Koppeling met ruimtelijk ordeningsbeleid**

Een ander voordeel van de huidige constructie is dat het thema onderwijshuisvesting duidelijk gekoppeld is aan het ruimtelijk ordeningsbeleid en het locatiebeleid van gemeenten. Zonder financiële middelen is het immers moeilijker sturen, al geven schoolbesturen ook aan dat zij de gemeente nodig hebben voor het realiseren van een goed gespreid voorzieningenaanbod. Gemeenten kunnen stimuleren dat schoolbesturen hun scholen evenwichtig over de wijken en dorpen spreiden en zich bijvoorbeeld niet concentreren in alleen de betere wijken van een gemeente. Schoolbesturen lopen minder risico wanneer ze scholen in nieuwbouwwijken willen bouwen; deze scholen kennen een piek van ongeveer 10 jaar waarna het aantal leerlingen weer daalt. Scholen worden dan met leegstand geconfronteerd waarbij ze de lasten kunnen afwentelen op de gemeenten. Aan de andere kant kan een gemeente voorkomen dat een schoolbestuur bouwt voor leegstand, omdat met een prognose moet worden aangetoond dat een voorziening de eerste 15 jaar voldoende leerlingen trekt. Om het voorzieningenniveau in stand te houden zullen sommige gemeenten geneigd zijn extra te investeren in kleine kernen.

### 3.1.4 Schoolbesturen lopen weinig financieel risico

Een school bouwen vergt veel kennis, tijd en geld. Voor met name kleine schoolbesturen is deze kennis lastig op te bouwen en is het moeilijk om financiële middelen te reserveren. In het primair onderwijs zijn er nu ongeveer 1.200 schoolbesturen met gemiddeld 6 scholen. Het aantal besturen in het primair onderwijs is de afgelopen vijftien jaar fors gedaald: in 1994 waren er nog ruim 4.000 besturen. Er zijn nu ongeveer 600 besturen met één school ('éénpitters'). In het voortgezet onderwijs zijn er ruim 600 scholen en ruim 300 besturen.<sup>31</sup> Veel besturen hebben dus één school, maar er zijn ook situaties bekend waar schoolbesturen tien of meer vestigingen onder zich hebben. De bestuurlijke variëteit is al met al zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs zeer groot, hetgeen ook consequenties heeft voor de mate waarin er reserveringen gepleegd kunnen worden. Het huidige systeem zorgt ervoor dat schoolbesturen weinig financieel risico lopen, omdat de gemeente verplicht is om in de onderwijshuisvesting te voorzien. Bij nieuwbouw of renovatie kan er veel misgaan. Zolang de zorgtaak bij gemeenten ligt zal de gemeente voor vervangende huisvesting moeten zorgen bij bijvoorbeeld vertraging in de bouw en draait de gemeente op voor onverwacht hogere bouwkosten. Voor schoolbesturen kunnen tegenvallers in bouwkosten of in de opleverdatum van de bouw nog jarenlang daarna drukken op de exploitatierekening. Het risico voor problemen rond nieuwbouw is voor kleine schoolbesturen veel groter dan voor grote schoolbesturen.

## 3.2 De nadelen

### 3.2.1 De impasse: tot elkaar veroordeeld

Ondanks deze voordelen zijn de meeste respondenten van mening dat het systeem van onderwijshuisvesting zoals het nu functioneert niet optimaal is. Ook uit beschikbare onderzoeken komt een aantal knelpunten naar voren. Bouw en exploitatie van schoolgebouwen zijn voor gemeenten en schoolbesturen complexe aangelegenheden en in de samenwerking die dat van beiden vraagt, doet zich een aantal knelpunten voor. Dat wil overigens niet zeggen dat de verhoudingen verstoord zijn. Ondanks obstakels komen schoolbesturen en gemeenten er in de meeste gevallen toch 'redelijk goed' samen uit. Het succes is echter voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin de personen aan tafel het met elkaar kunnen vinden. Dit maakt het systeem kwetsbaar. Belangentegenstellingen of allergieën tussen personen kunnen ertoe bijdragen dat kinderen en jongeren jaren moeten wachten op een nieuw schoolgebouw. Respondenten plaatsen ook kanttekeningen bij het periodieke lokale overleg over onderwijshuisvesting. Onderwijsinhoud en onderwijshuisvesting zijn twee werelden en blijken in de praktijk niet goed samen te komen ondanks inspanningen in het kader van de lokale educatieve agenda.

### 3.2.2 Gescheiden verantwoordelijkheid

In haar onderzoek 'Gezond en goed, scholenbouw in topconditie' stelt de Rijksbouwmeester dat het huidige stelsel van gescheiden geldstromen naar gemeente en schoolbestuur een effectieve besteding belemmert. Het belangrijkste bezwaar tegen het huidige stelsel 'van twee kapiteins op één schip' is het feit dat de opsplitsing van huisvestingsmiddelen over gemeenten en schoolbesturen leidt tot een belangentegenstelling en daardoor tot suboptimale huisvestingsoplossingen. De splitsing van verantwoordelijkheden en middelen over gemeenten en schoolbesturen werkt volgens de meeste respondenten niet optimaal. Er is sprake van uiteenlopende belangen omdat voor gemeenten zo laag mogelijke stichtingskosten voorop staan, terwijl schoolbesturen gebaat zijn bij zo laag mogelijke kosten voor onderhoud en energieverbruik.<sup>32</sup> De gescheiden verantwoordelijkheid draagt ertoe bij dat

<sup>31</sup> Onderwijsraad (2008), De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad

<sup>32</sup> Rijksbouwmeester (2009), Gezond en goed, p. 41

de beslissingen die genomen worden, afwijken van de beste huisvestingsoplossing in een denkbeeldige integrale huisvestingsoplossing.

### 3.2.3 Lastige en bureaucratische procedures

De proceduretermijn die ligt tussen het articuleren van de aanvraag tot nieuwbouw (VO en PO) of onderhoud (PO) en de gemeentelijke toestemming daarvoor duurt doorgaans een jaar. Bij calamiteiten, zoals brand of iets dergelijks gelden sterk verkorte doorlooptijden. Oplossingen bij calamiteiten worden doorgaans acuut geboden.

### 3.2.4 Rigide normbedragen

In de praktijk wordt de systematiek van normbedragen en normoppervlaktes door schoolbesturen als beknellend ervaren. Indien een school inhoudelijke of kwalitatieve wensen heeft die de normbedragen of normoppervlaktes te buiten gaan, is hiervoor doorgaans weinig of geen ruimte. Daarnaast wordt veelvuldig gesteld dat de normbedragen (te) laag zijn.<sup>33</sup> De Rijksbouwmeester refereert aan onderzoek waaruit blijkt dat in 80 procent van de projecten in enkele grote gemeenten sprake is van kostenoverschrijdingen.<sup>34</sup> De meningen over de oorzaken van de kostenoverschrijdingen zijn volgens haar verdeeld en dienen beter te worden onderzocht. Als reden wordt ondermeer genoemd een te laag budget in combinatie met onvoldoende sturing op de kosten. Andere substantiële kostenoverschrijvingen hangen samen met gebouwelijke keuzes. Ontwerpkeuzes op het vlak van 'frisse scholen' leiden bijvoorbeeld tot hogere investeringskosten. Schoolbesturen en gemeenten kunnen dan worden geconfronteerd met budgetoverschrijdingen met bezuinigingen op het programma van eisen en het ontwerp tot gevolg.

De laatste jaren is ten aanzien van de exploitatie van maatschappelijk vastgoed meer de nadruk komen te liggen op een integrale afweging van de huisvestingskosten over de totale levensduur van het gebouw<sup>35</sup>. Dit leidt tot een andere benadering van een investeringsvraag. Immers, een hogere initiële investering in kwaliteit kan leiden tot lagere structurele exploitatielasten, waardoor de totale 'levensduurkosten' voor de huisvesting uiteindelijk lager worden. De huidige splitsing van middelen belemmert echter een integrale afweging over de levensduur van het gebouw.

### 3.2.5 Onderinvesteringen

Dit punt van de te lage normbedragen wordt nog versterkt door de grote vrijheid van de gemeente bij het samenstellen van de gemeentelijke begroting en het vaststellen van het bekostigingsplafond voor onderwijshuisvesting. Randvoorwaarde daarbij is dat voor wat betreft onderwijshuisvesting er 'redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting'. Uit de wet volgt spanning tussen het begrip 'redelijkerwijs', de hoogte van het bekostigingsplafond en de weigeringsgrond van een ontoereikend bekostigingsplafond. Een schoolgebouw dat in functionele zin verouderd is en modern onderwijs niet meer faciliteert maar nog in redelijke staat van onderhoud verkeert, kent bijvoorbeeld een lage urgentie categorie in de (model)verordening onderwijshuisvesting en valt daarbij als eerste af bij overschrijding van het bekostigingsplafond. Dat leidt er toe dat het onderwijsveld zowel lokaal als landelijk regelmatig haar ongenoegen uit over het vooruitschuiven en uitstellen van – door het onderwijsveld noodzakelijk geachte – investeringen in onderwijshuisvesting.

<sup>33</sup> O.a. 'Gezond en goed, scholenbouw in topconditie', Atelier Rijksbouwmeester, juli 2009, 'Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen', Rebel Advisory, maart 2010 en 'Geen meter te veel, Agenda scholenbouw', Stimuleringsfonds voor Architectuur, 2009

<sup>34</sup> 'Gezond en goed, scholenbouw in topconditie', Atelier Rijksbouwmeester, juli 2009

<sup>35</sup> Zie o.a. 'Schoolgebouw te huur', Servicecentrum scholenbouw, januari 2009

Sinds 1997 is een vijftal keren de monitor onderwijshuisvesting uitgevoerd. Hiertoe werden alle gemeenten benaderd en nagegaan welke bedragen zij uittrokken en feitelijk besteedden aan onderwijshuisvesting in hun gemeente<sup>36</sup>. Uitkomst van de monitor was dat de bedragen die gemeenten besteedden aan onderwijshuisvesting op het juiste niveau lagen, dat wil zeggen redelijk overeen kwamen met de normbedragen die bij decentralisatie werden berekend. Maar op basis van recente gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt het erop dat € 330 miljoen per jaar niet wordt uitgegeven aan onderwijshuisvesting. De uitgaven van gemeenten variëren overigens sterk, tussen gemeenten en van jaar tot jaar. Soms geven gemeenten zoals gezegd aanzienlijk meer uit dan verwacht, soms veel minder, maar gemiddeld lijken de uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting momenteel te laag.<sup>37</sup> Recent is op initiatief van de Algemene Onderwijsbond de discussie opgelaaid of gemeenten de (niet-geormerkte) middelen die ze ontvangen in het gemeentefonds om te kunnen voldoen aan hun zorgplicht voor onderwijshuisvesting, wel in voldoende mate besteden aan de scholen op hun grondgebied. Via een website werd inzicht gegeven in uitgaven van specifieke gemeenten.<sup>38</sup> Daarbij bleek dat de besteding van middelen voor onderwijshuisvesting lastig traceerbaar is binnen een gemeentelijke organisatie. Niettemin was dit initiatief voor veel gemeenten aanleiding om kritisch te kijken naar hun daadwerkelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting.

Doordat bedragen voor onderwijshuisvesting niet geormerkt zijn, plegen gemeenten in het algemeen geen reserveringen voor investeringen in onderwijshuisvesting. Een uitzondering hierop vormt buitenonderhoud van PO scholen; daarvoor reserveert een aantal gemeenten wel. Daar waar geen reserveringen worden gedaan zullen gemeenten incidentele uitgaven moeten dekken. Dat zien we ook terug in de cijfers: sommige gemeenten geven in specifieke jaren veel meer uit dan verwacht. Veel gemeenten geven zoals gezegd juist minder uit. Tevens leidt het niet plegen van reserveringen door gemeenten ertoe dat investeringsbeslissingen afhankelijk zijn van politieke prioriteiten in de jaarlijkse begrotingscyclus, en minder van de technische kwaliteit en afschrijvingstermijnen van voorzieningen.

### 3.2.6 Weinig koppeling onderwijsinhoud en schoolgebouw

Door het gescheiden systeem is het lastig om nieuwe onderwijsconcepten op een efficiënte manier gebouwelijk te vertalen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de invoering van leerwerkplekken in het vmbo, de komst van het studiehuis in de bovenbouw havo/vwo, de tendens om het onderwijs te individualiseren, het nieuwe leren etc. Normen en bedragen zijn niet berekend op deze ontwikkelingen waardoor een 'standaard' schoolgebouw steeds minder wenselijk is. Vastgoedbeleid is per definitie lange termijnbeleid. De levensduur van een schoolgebouw is circa 40 jaar. Daarna is er de keus: ofwel ingrijpend renoveren ofwel nieuwbouw. Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zijn er vele wijzigingen geweest in de maatschappelijke vereisten rond bouwen en onderwijs. Er is meer aandacht voor duurzaamheid en milieu, en er is minder aandacht voor het "wegwerpconcept" uit de jaren zestig en zeventig. Er is meer aandacht voor veiligheid en een bredere fysieke toegankelijkheid van gebouwen. De visie op de taak en randvoorwaarden van de onderwijsorganisatie is veranderd: kleinere klassen, speellokaal, meer ruimte voor docenten, ruimte voor overblijf, aansluiting met voorschoolse educatie etcetera. Het schoolteam dat over 25 jaar vormgeeft aan het onderwijs van een willekeurige school zal ongetwijfeld andere visies, noties en onderwijsconcepten hanteren dan het schoolteam dat vandaag de dag het onderwijs verzorgt. Voornoemde maatschappelijke veranderingen in visie op wat goed en nastrevenswaardig is spelen zich af binnen veel kortere termijnen dan de termijn van de levensduur van het vastgoed. De verschillen in levenscycli van onderwijsvisies en maatschappelijke waarden enerzijds en vastgoed anderzijds brengen met zich mee dat er altijd een

<sup>36</sup> Sinds 2005 is er geen monitor meer gehouden.

<sup>37</sup> Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2010

<sup>38</sup> <http://www.hoegulismijngemeente.nl> en 'Hoe gul is mijn gemeente', Algemene Onderwijsbond, Het Onderwijsblad, nr. 2, 30 januari 2010

contingent gebouwen zal zijn dat niet aangepast is aan de wensen en normen van de tijd. Gemeenten doen er gemiddeld 5 tot 10 jaar over voordat zij hun gebouwen hebben aangepast aan aanvullende eisen zoals klassenverkleining.

### 3.2.7 Politieke horizon vaak kort

Huisvesting vraagt om een langetermijnvisie van minimaal 15 à 20 jaar. De gemeentelijke politieke context en daarmee het gemeentelijk beleid kunnen echter binnen enkele jaren ingrijpend wijzigen. Het mandaat van de ambtelijke organisatie van een gemeente blijkt dan vaak beperkter dan verwacht. Schoolbesturen en de ambtelijke organisatie investeren veel tijd in de voorbereiding van nieuwbouw, zeker daar waar het complexe multifunctionele accommodaties betreft. Een aantal voor dit onderzoek ondervraagde respondenten hekelt het feit dat de op zichzelf constructieve ambtelijke betrokkenheid soms strandt in de daarop volgende bestuurlijke besluitvorming. Naast inefficiënte inzet van middelen leidt dit ook tot vertraging van processen.

### 3.2.8 Kwaliteit buiten beeld

Volgens respondenten ontbreekt het aan een betrouwbaar beeld over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in Nederland. Er is op landelijk niveau geen registratie van het aantal, de leeftijd en de technische en de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen. Door de aanneming van de wet voor de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) zullen gemeenten een beperkt aantal basisgegevens over gebouwen en adressen bij gaan houden in één geautomatiseerd systeem. De gegevens in de Adressen en Gebouwen registratie dienen de gemeenten te onderbouwen met brondocumenten. Dit betekent dat gemeenten de archieven in moet om de brondocumenten te achterhalen. De invoering van het BAG gaat met veel problemen gepaard. Eigenlijk zouden voor 1 juli 2010 de gegevens ingevoerd moeten zijn, maar op dat tijdstip waren slechts vier gemeenten hierin geslaagd. Verklaringen voor dit geringe aantal zijn onder meer de hoge kosten van externe inhuur en softwareproblemen.<sup>39</sup>

Algemene maatstaven ontbreken behoudens (voor bestaande schoolgebouwen minimale) eisen ingevolge het Bouwbesluit en Arbowetgeving. Met uitzondering van de algemene gemeentelijke toezichtsrol ten aanzien van de kwaliteit van gebouwen is er geen specifiek toezicht. De onderwijsinspectie richt zich louter op kwaliteitsaspecten van onderwijsinhoud en opbrengsten. Burgers hebben derhalve op geen enkele wijze zicht op de kwaliteit van schoolgebouwen. Sturing en controle vinden momenteel plaats op basis van financiële kaders. Op basis van gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken vindt op systeemniveau een toetsing plaats van besteding van middelen voor onderwijshuisvesting door gemeenten. Gegevens van individuele gemeenten kunnen worden gebruikt om te bepalen in hoeverre de gemeente de beschikbaar gestelde middelen ook daadwerkelijk gebruikt voor onderwijshuisvesting<sup>40</sup>. Dat is echter een zeer grofmazige benadering die bijvoorbeeld geen rekening houdt met jaarlijkse fluctuaties in investeringsniveaus van individuele gemeenten of conjuncturele schommelingen. Ook gemeenten op hun beurt definiëren en beoordelen de kwaliteit van onderwijshuisvesting aan de hand van normbedragen. Al met al zegt dat weinig over de kwaliteit van de schoolgebouwen in een gemeente.

### 3.2.9 Suboptimale huisvesting

Hoewel er dus geen goede landelijke database met informatie over onderwijshuisvesting beschikbaar is, kan er op basis van deelonderzoeken en signalen uit het veld wel een beeld gevormd worden over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Er komt een beeld naar voren van schoolgebouwen met een

<sup>39</sup> [www.digital.nl](http://www.digital.nl), Problemen bij vullen BAG-register 31 augustus 2010

<sup>40</sup> <http://www.hoegulismijngemeente.nl>

gemiddelde leeftijd van 35 à 40 jaar en een matige kwaliteit op het terrein van het binnenmilieu.<sup>41</sup> Het binnenklimaat in veel scholen is van zodanig slechte kwaliteit dat het de leerprestaties van kinderen aantoonbaar negatief beïnvloedt. De Rijksbouwmeester concludeert dat de eisen die het huidige Bouwbesluit stelt aan nieuwe schoolgebouwen onvoldoende waarborgen bieden voor een schoolgebouw met een prettig en gezond binnenklimaat. Ze pleit daarom voor het aanscherpen van de eisen in het Bouwbesluit. De Rijksbouwmeester ziet achterhaalde budgetten voor onderhoud en nieuwbouw en magere programma's van eisen als de belangrijkste oorzaken voor het slechte binnenklimaat van scholen. Dankzij de extra subsidiemogelijkheden die vanuit de rijksoverheid beschikbaar zijn gesteld, zijn gemeenten en schoolbesturen druk in de weer om op dit terrein een inhaalslag te maken. Zorgwekkend is wel dat het binnenklimaat in nieuwe scholen – met de huidige kennis over de kwaliteit van het binnenklimaat – in een aantal gevallen niet substantieel beter is dan in de bestaande voorraad.

De onvrede bij gebruikers over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting richt zich niet alleen op het binnenklimaat. Andere punten van onvrede zijn achterstallig onderhoud en de functionele veroudering van schoolgebouwen. Schoolgebouwen zijn volgens velen niet op de toekomst berekend. Zo is er bijvoorbeeld in basisscholen veelal geen geschikte ruimte om het fors groeiende aantal overblijvers in onder te brengen.

### **3.2.10 Gebrek aan kennis en expertise**

De kwaliteit van schoolgebouwen is mede afhankelijk van de beschikbare kennis en expertise in het veld. Het nemen van beslissingen vereist expertise om een goede afweging te kunnen maken tussen kwaliteitseisen voor huisvesting, de onderwijsinhoudelijke eisen, de bouwtechnische mogelijkheden en niet te vergeten financiële randvoorwaarden. Zowel gemeenten als schoolbesturen beschikken soms niet of nauwelijks over de benodigde expertise. Zij krijgen tijdens een bouwproces met een groot aantal partijen en disciplines te maken. Daartoe is het van belang dat de toegankelijkheid van (onafhankelijke) informatie gewaarborgd is. De expertise bij gemeenten en schoolbesturen lijkt door de vergrijzing eerder af te brokkelen dan te groeien en lekt weg naar andere sectoren of private partijen. Daarnaast wordt de complexiteit van onderwijshuisvesting ook wel onderschat, waardoor mensen bij het proces betrokken worden die onvoldoende gekwalificeerd zijn voor de begeleiding ervan. De opbouw van deze expertise kost tijd en geld. Vanuit de rijksoverheid (Servicecentrum Scholenbouw) en het veld zijn inmiddels initiatieven ontplooid om kennis verder te ontwikkelen, beter te bundelen en te verspreiden. Deze organisaties zijn beschreven in het vorige hoofdstuk. Maar door de veelheid aan kennisinstanties en –netwerken zien schoolbesturen en gemeenten soms door de bomen het bos niet meer.

## **3.3 Conclusie**

Uit zowel de interviews met deskundigen als de resultaten van beschikbare onderzoeken blijkt dat het huidige systeem dat is ingezet met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in 1997 anno 2010 op een aantal punten niet goed functioneert. De kwaliteit van de onderwijshuisvesting voldoet niet in alle gevallen aan de eisen van deze tijd en de arrangementen tussen gemeenten en schoolbesturen werken minder goed dan voorheen. Schoolbesturen zijn groter en vaak ook professioneler geworden. De invoering van lumpsumfinanciering is hiervoor een belangrijke aanleiding. Voorheen waren schoolbesturen voor al hun zaken afhankelijk van de overheid. Maar sinds hun financiële zelfstandigheid is het voor schoolbesturen minder vanzelfsprekend om afhankelijk te zijn van de

<sup>41</sup> Het bouwjaar van schoolgebouwen is niet per definitie een goede indicator voor de technische kwaliteit (inclusief binnenmilieu) of functionele kwaliteit van de schoolgebouwen. Zo heeft de gemeente Sint Oedenrode in 2000 alle schoongebouwen gerenoveerd en aangepast aan de functionele en technische eisen van de tijdgeest, terwijl de ouderdom van de gebouwen toch gemiddeld 42 jaar is.

politieke en ambtelijke geledingen van gemeenten. Omgekeerd zijn gemeenten voor hun lokale onderwijsbeleid afhankelijk van steeds autonomer opererende schoolbesturen. Die wederzijdse afhankelijkheid, de gedeelde verantwoordelijkheid voor het bouwen en beheren van scholen, vormen het belangrijkste knelpunt van het huidige stelsel. Men voelt zich veroordeeld tot elkaar en tot moeizame onderhandelingen. Die impasse wordt versterkt door een te eenzijdige sturing op (lage) financiële kaders in plaats van op kwaliteitscriteria en door afbrokkelende kennis en expertise in de steeds complexer wordende wereld van de scholenbouw.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het systeem nu volledig is vastgelopen. Schoolbesturen en gemeenten blijken ook onder deze moeilijke omstandigheden fraaie schoolgebouwen tot stand te kunnen brengen. Ook onderkent men de voordelen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, waaronder de mogelijkheden voor gemeenten om integraal beleid te voeren en andere sectoren en thema's bij onderwijshuisvesting te betrekken, alsmede de bereidheid van gemeenten om vanuit die optiek extra in schoolgebouwen te investeren.

Maar desalniettemin klinkt de wens om ook de onderwijshuisvesting toe te voegen aan het takenpakket van de schoolbesturen steeds luider, met name in het voortgezet onderwijs. De aard van de problematiek rond de onderwijshuisvesting is naar de mening van respondenten zodanig dat volledig ongewijzigd beleid een weinig aantrekkelijk perspectief biedt. De problemen zullen niet vanzelf verwijderen of afnemen. De kunst is om – ofwel met versterkende maatregelen binnen het huidige stelsel ofwel door een aanpassing van het stelsel waarbij de integrale verantwoordelijkheid bij één partij komt te liggen - een evenwichtiger situatie te creëren die recht doet aan de maatschappelijke behoefte aan moderne voorzieningen van goede kwaliteit en die scholen in staat stelt om hun leerlingen optimale ontwikkelingskansen te bieden. Aanknopingspunt voor het denken over de alternatieven is het gegeven dat er in de praktijk al ervaring mee wordt opgedaan.

In het vervolg van dit rapport worden verschillende scenario's behandeld met daarbij als uiterste varianten volledige doordecentralisatie naar de schoolbesturen enerzijds en volledige overheveling naar gemeenten anderzijds. Van elk scenario worden de voor- en nadelen beschreven, alsmede de mogelijkheden om de nadelen tegen te gaan. Ook het implementatievraagstuk van beide scenario's komt aan de orde. Na de verkenning van deze varianten wordt gekeken of ook minder drastische maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die binnen het huidige systeem doorgevoerd kunnen worden, voldoende soelaas bieden om de gesignaleerde knelpunten op te lossen.





## 4 Scenario 1: Schoolbesturen aan zet

Dit scenario beschrijft een stelselwijziging waarmee schoolbesturen integraal verantwoordelijk worden voor onderwijshuisvesting. De wijziging betreft de functionele decentralisatie van middelen voor onderwijshuisvesting naar de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Functionele decentralisatie gaat verder dan doordecentralisatie

### 4.1 Schets van het scenario

Dit scenario maakt een einde aan de onduidelijkheid van de verantwoordelijkheid en de splitsing in verantwoordelijkheid die we nu op het dossier onderwijshuisvesting zien. De besturen bepalen voortaan de gebouwde omgeving en maken eigen afwegingen in bouw of verbouw activiteiten. Zij bepalen of er brede scholen komen en bepalen welke wensen er zijn voor de inrichting van schoolgebouwen en dragen daar ook de financiële consequenties van. Het is een logische stap na de lumpsum financiering in het voortgezet onderwijs en meer recent voor het primair onderwijs. De financiën voor de onderwijshuisvesting worden dan ook via een lumpsum financiering geregeld en komen toe aan het bestuur. Of de schoolgebouwen eigendom zijn van de besturen of dat ze gehuurd worden is aan de besturen; zij kiezen voor arrangementen die passen. Dat geldt ook voor de financiering; zij zijn verantwoordelijk voor financiële arrangementen en bepalen of en hoe ze lenen voor hun onderwijshuisvesting. Leningen via een bank, financiering via een PPS-constructie of via een samenwerkingsverband met andere schoolbesturen; het is aan het bestuur om hier keuzes in te maken. Er komt een kaderstellende richtlijn over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de Inspectie van het Onderwijs neemt dit mee in het toezichtkader.

De spreiding van voorzieningen zodat alle kinderen hun onderwijsplicht in hun directe omgeving kunnen volgen is eveneens in handen van de schoolbesturen. De gemeente stuurt onderwijsvoorzieningen alleen vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening; het past in het bestemmingsplan voor het gebied. Scholen staan op plekken die er toe doen en waar de omgeving rustig en veilig is.

### 4.2 Voorwaarden implementatie

De functionele decentralisatie van de huisvestingsmiddelen van gemeenten naar schoolbesturen veronderstelt een aanpassing van de wetten PO, VO en EC. Aangezien de Inspectie voor het onderwijs toezicht houdt op naleving van deze wetten, zal ook het toezichtkader van de Inspectie aangepast moeten worden, tenzij gekozen wordt voor een andere toezichthoudende partij. Voorts zal het gemeentefonds aanpassingen behoeven en zullen er aanpassingen nodig zijn in de bekostigingsstelsels PO, VO en (V)SO.

Schoolbesturen VO hebben op het terrein van financieel-bestuurlijke deskundigheid een voorsprong op die van het PO en (V)SO: zij hebben al wat langer ervaring met de lumpsumfinanciering en dragen al meer verantwoordelijkheden (op de terreinen van personeelsbeleid en onderhoud van gebouwen). Voor het PO is het verstandig om de overdracht van de gemeentelijke taken op het terrein van huisvesting pas plaats te laten vinden nadat de verantwoordelijkheid voor personeel volledig is overgedragen aan de besturen. Er is dan meer tijd om langzaam in te groeien in de nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Een specifiek probleem op het terrein van PO en (V)SO vormen de accommodaties voor gymnastiekonderwijs. Gemeenten dragen doorgaans zorg voor het beschikbaar stellen van gymnastiekaccommodaties via een verdeelsysteem van uren per school per

accommodatie. Aan veel schoolgebouwen voor primair onderwijs is geen eigen gymnastiekaccommodatie verbonden.

Er zal een overgangsregeling gecreëerd moeten worden, waarin wordt vastgesteld wie verantwoordelijk is voor het verloop van de overdracht van taken en de wijze waarop met de eigendomspositie van het vastgoed wordt omgegaan. De taakoverdracht van onderwijshuisvesting naar schoolbesturen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo zijn bijvoorbeeld de gebouwen en gronden van universiteiten in één keer integraal overgedragen aan de universiteitsbesturen, maar voor de overdracht van gebouwen naar HBO-schoolbesturen is een koopconstructie bedacht. Via deze koopconstructie was het makkelijker om waardeverschillen tussen de gebouwen onderling te verevenen. In het VO, waar de meeste gebouwen een functionele eenheid vormen, zal het makkelijker zijn om integraal te kiezen voor een overdracht van de eigendom gebouwen naar de schoolbesturen. In het PO is de situatie complexer. Zoals gezegd komt het relatief vaak voor dat er een scheiding is tussen het onderwijsgebouw en de accommodatie voor gymnastiekonderwijs, die door meerdere scholen gebruikt worden. Voorts zijn er inmiddels veel scholen gehuisvest in multifunctionele gebouwen, die niet makkelijk te splitsen zijn. Het grote voordeel van multifunctionele accommodaties verdwijnt immers wanneer het gebouw wordt gesplitst in verschillende functies en eigenaren. Ten slotte heeft een aantal gemeenten de afgelopen jaren de nieuwbouw van schoolgebouwen in handen gelegd bij woningcorporaties. Een lange termijn huurcontract tussen gemeente en woningcorporatie staat daar tegenover. Voor een deel van de accommodaties voor het primair onderwijs ligt het niet voor de hand om te kiezen voor de overdracht van het pand naar één specifiek schoolbestuur. In dergelijke situaties zou gedacht kunnen worden aan verhuur van de betreffende accommodaties of aan overdracht aan een regionale koepel van organisaties (schoolbesturen, welzijnsinstellingen, zorginstellingen).

Aandachtspunt zijn verder parkeervoorzieningen bij onderwijsgebouwen. Veel kinderen in het primair onderwijs worden door hun ouders met de auto naar school gebracht. Hiertoe leggen gemeenten vaak omvangrijke parkeervoorzieningen aan in de openbare ruimte. Deze voorzieningen zijn vooral gericht op kort parkeren en worden gedurende enkele perioden per dag intensief benut. Voor het speciaal onderwijs zijn er doorgaans extra voorzieningen nodig voor het parkeren van busjes. In het MBO, HBO en WO waar een deel van de leerlingen over een auto beschikt, geschiedt parkeren veelal op het eigen terrein van de onderwijsinstelling. Als deze lijn voor het primair en voortgezet wordt doorgezet ontstaat er mogelijk een financieel probleem bij onderwijsinstellingen. De huidige bekostiging van het primair onderwijs voorziet niet in de aankoop van gronden voor parkeren en de aanleg van grote parkeervoorzieningen. Voor het voortgezet onderwijs speelt dit probleem minder nadrukkelijk omdat de meeste leerlingen per fiets of scooter naar school komen. Het oppervlaktesbeslag en de parkeervoorzieningen hiervoor zijn relatief beperkt en goedkoop.

Aangezien de schoolbesturen verantwoordelijk zullen zijn voor een adequate spreiding van voorzieningen, zal deze taak in de wetten PO, VO en SO (of via een ministeriële regeling) een plaats moeten krijgen. In deze wetten of regelingen zal een soortgelijke taakoverdracht geregeld moeten worden rond het leerlingenvervoer. Het rijk stelt de spelregels vast voor de communicatie tussen de schoolbesturen en gemeenten blijven via het instrumentarium voor RO in beeld voor de lokale invulling van een en ander.

### **4.3 Blijven de voordelen van het huidige systeem in tact?**

In deze paragraaf kijken we of de genoemde voordelen van het huidige stelsel zoals die hoofdstuk 3 genoemd zijn, in dit scenario in stand blijven.

### **4.3.1 Democratische legitimatie publieke middelen**

De democratische legitimatie rond de besteding van publieke middelen wordt gegarandeerd via de wettelijke kaders en door de jaarlijkse besluitvorming door de Tweede Kamer over het totaal van de beschikbaar te stellen middelen in enig jaar. Het Rijk bepaalt de jaarlijks beschikbare budgetruimte en formuleert regels over de budgetbesteding en de schoolbesturen leggen in openbaar toegankelijke jaarstukken verantwoording af over de wijze waarop zijn daaraan uitvoering hebben gegeven. De democratische legitimatie wordt met de decentralisatie van de middelen naar de schoolbesturen minder transparant, omdat er geen controle vanuit de gemeenteraad meer kan plaatsvinden.

### **4.3.2 Extra investeringen door gemeenten**

Met het wegvallen van de investeringsmiddelen voor onderwijshuisvesting zijn er voor gemeenten minder mogelijkheden voor een integrale benadering van het vastgoedbeleid rond de terreinen zorg, welzijn, sport en onderwijs. Gemeenten zullen wellicht minder geneigd zijn extra te investeren. Overigens is het in het verleden niet alleen de territoriale decentralisatie geweest, die gemeenten de prikkel gaf tot een gebundelde inzet van middelen. Taakverschuivingen (naschoolse opvang, WMO) en extra investeringsmiddelen (hoge inzet van FES-middelen bij brede schoolgebouwen) zijn ook van invloed op. Extra investeringen van gemeenten in de onderwijsvoorzieningen blijven nog steeds mogelijk, maar zijn meer dan in de huidige situatie afhankelijk van goede banden tussen schoolbestuur en gemeenten en de (h)erkenning van een gezamenlijk belang. Dit voordeel wordt bij dit scenario dus afgezwakt.

### **4.3.3 Integraal accommodatiebeleid, brede schoolontwikkeling**

Nu schoolbesturen een financiële positie hebben, zijn zij in principe ook een interessante partij voor andere private of publieke partijen om een samenwerkingsverband aan te gaan. Dit opent perspectieven op een doelmatiger inzet van middelen. Bij gebiedsontwikkeling hebben gemeenten nu een gelijkwaardige partner tegenover zich, waardoor beide partijen hun eisen adequaat kunnen inbrengen. Schoolbesturen en partners uit de sectoren kinderopvang, sport, cultuur en zorg, zullen elkaar wellicht opzoeken. Maar de gemeente heeft wel minder grip op de verbinding van onderwijshuisvesting met andere publieke voorzieningen die onder haar beheer vallen. De prikkel om integraal accommodatiebeleid te voeren is in dit scenario dus minder groot.

### **4.3.4 Koppeling met demografische en ruimtelijke ontwikkelingen**

In de huidige situatie kiezen de schoolbesturen in geval van leegstand van lokalen als het even kan niet voor medegebruik. Wanneer het schoolbestuur verantwoordelijk is voor de integrale kosten van de huisvesting, zal eerder de neiging bestaan om het gebouw zo efficiënt mogelijk te benutten en medegebruik nadrukkelijker dan nu in overweging te nemen. Dit is een extra prikkel om de exploitatielasten zo laag mogelijk te houden. Omdat de onderwijsinstellingen bekostigd worden op basis van aantallen leerlingen, zijn zij al langer gewend om bij de planning van personeel en ruimte voor de toekomst rekening te houden met demografische factoren. Scholen zullen er voor waken te gaan bouwen voor leegstand en zullen eerder onrendabele locaties sluiten. Dit betekent een mogelijke verschraving van het onderwijsaanbod, met name in krimpgebieden en achterstandswijken.

### **4.3.5 Schoolbesturen kunnen zich richten op onderwijsinhoud**

De zorg van schoolbesturen is niet meer uitsluitend gericht op de onderwijsinhoud, maar op het integrale pakket van inhoud en de zorg voor een uitdagende fysieke omgeving. Schoolbesturen kunnen bijdragen aan een optimale mix van werkprocessen en een fysieke omgeving die deze werkprocessen ondersteunt. Voordeel van dit scenario is dat de kans dat zo'n optimale mix zal gaan ontstaan groter is dan in de huidige situatie. Nadeel is dat de kans bestaat dat sommige

schoolbesturen hun aandacht niet optimaal kunnen verdelen tussen het fysieke en het onderwijsinhoudelijke deel van hun taak, waardoor een van beide elementen verwaarloosd raakt. De angst voor prestigeprojecten is zeker niet denkbeeldig. Het is daarom niet zeker dat dit voordeel van de huidige situatie bij implementatie van dit scenario zal worden gecontinueerd.

#### **4.4 Worden de nadelen van het huidige systeem opgelost?**

In onderstaande paragraaf bezien we of de in hoofdstuk 3 genoemde nadelen met dit scenario worden tegengegaan.

##### **4.4.1 Gescheiden geldstromen investeringkosten en exploitatiekosten**

Omdat de schoolbesturen in dit scenario de volledige bevoegdheid hebben over zowel de investeringen als de exploitatie van het gebouw, is er geen sprake meer van gescheiden geldstromen en de daarbij ervaren nadelen. Scholen kunnen een integrale afweging maken tussen investeringskosten en onderhoudskosten.

##### **4.4.2 Bureaucratische en langdurige procedures**

In dit scenario moeten de schoolbesturen zich blijven houden aan de regels die voor alle maatschappelijke partijen gelden. De regels rond aanbesteding, bouwen en ruimtelijke ordening gaan gepaard aan behoorlijk lange doorlooptijden (b.v. bouwvergunning, aanvraag tot wijziging bestemmingsplan). Met uitzondering van de tijdwinst rond de jaarcyclus, die geldt voor het opstellen van de jaarlijkse gemeentelijke huisvestingsplannen is er voor nieuwbouw dus geen extra tijdwinst. Zowel bij functionele als bij territoriale decentralisatie zullen er altijd besturen zijn die niet of met zeer grote vertraging reageren op wenselijke veranderingen.

Wanneer de wettelijke vereisten rond de kwaliteit of omvang van schoolgebouwen veranderen, zullen de extra investeringen die nodig zijn voor de aanpassingen van de gebouwen gecompenseerd moeten worden. In de huidige situatie vond deze compensatie plaats via een extra impuls in het gemeentefonds. Bij de implementatie van de functionele decentralisatie zal deze compensatie verrekend moeten worden met de schoolbesturen. Dit kan plaatsvinden via eenmalige doelsubsidies of via een eenmalige verhoging van het huisvestingscomponent in de lumpsum.

##### **4.4.3 Rigide normbedragen**

Omdat gemeenten ervoor moeten zorgen dat alle partijen binnen de gemeentegrenzen gelijk behandeld worden spelen normbedragen bij een eerlijke verdeling van de middelen nog een belangrijke rol. Bij dit scenario zijn niet de normbedragen, maar de mogelijke investeringsruimte die er is richtinggevend voor het te investeren budget. De keuze over de manier waarop dit precies ingezet zal worden is bij dit scenario groter dan in de huidige situatie. Ook na implementatie van dit scenario zullen de middelen altijd beperkt blijven, waardoor ook onder dit scenario scholen maar beperkte mogelijkheden hebben om extra te investeren.

##### **4.4.4 Onderinvesteringen**

Bij de besluitvorming over investeringen in onderwijshuisvesting weegt de gemeenteraad de belangen van het onderwijs af tegen belangen op de terreinen van welzijn, wegen en parken, veiligheid en dergelijke. Zo kan het zijn dat de gemeenteraad de benodigde nieuwbouw van een basisschool moet afwegen tegenover een noodzakelijk geachte voetgangerstunnel. Naarmate nieuwe verkiezingen dichterbij komen spelen ook partijpolitieke overwegingen (welke beslissing levert meer stemmen op)

een rol bij de besluitvorming. Bij functionele decentralisatie staan de belangen van de onderwijsorganisatie altijd voorop bij afwegingen over het al dan niet gaan investeren. Dit vergroot de kans op het (kunnen) realiseren van een lange termijnvisie op het onderwijs en een daarbij passende gebouwde omgeving. Het probleem van de concurrentie met andere investeringen wordt met dit scenario dus opgelost.

Functionele decentralisatie alleen is echter geen garantie dat het in het veld ervaren probleem van onderbesteding zal zijn opgelost. In de eerste jaren van de functionele decentralisatie is zelfs het tegenovergestelde te verwachten. De feitelijke uitgaven voor nieuwbouw zijn incidenteel en kennen dus pieken en dalen. Bij het opvangen van die pieken zijn reserveringen een belangrijk middel. Het verleggen van verantwoordelijkheden zou ertoe kunnen leiden dat vele honderden individuele schoolbesturen hiervoor reserveringen gaan plegen. Schoolbesturen zullen meer dan nu geneigd zijn om reserves aan te leggen voor te verwachten investeringen. In steden waar al geëxperimenteerd is met het doordecentraliseren van de onderwijshuisvesting is er soms voor gekozen om gelijktijdig met het overdragen van de bevoegdheid de schoolbesturen een startkapitaal (bijvoorbeeld in de vorm van grondeigendom) mee te geven. In Nijmegen heeft een dergelijke constructie geleid tot een enorme bouw golf na de decentralisatie.

Schoolbesturen zullen door hun omvang voor de financiering van investeringen in schoolgebouwen relatief vaker dan gemeenten een beroep moeten doen op externe financiering. Een vorm van borgstelling voor schoolbesturen ontbreekt, waardoor condities waaronder schoolbesturen geld kunnen lenen slechter zijn dan de condities waaronder gemeenten kunnen lenen. Ter vergelijking kan gekeken worden naar de zorgsector waar instellingen meer vrijheid hebben gekregen.

Tot 2009 moesten zorginstellingen die een nieuw gebouw wilden bouwen of huren hun plannen overleggen aan het College bouw zorginstellingen. Dit college sprak op grond van kwaliteitscriteria (behoefte, prognose etc.) en een schetsontwerp een oordeel uit over het plan en stuurde het met een al dan niet positief advies door naar het ministerie. Het ministerie verleende dan de toestemming. Wanneer een aanvraag positief door het college werd beoordeeld gold de beoordeling als een soort garantie voor de financiering (instellingen kregen het recht om hun bedrag in 50 jaar af te schrijven), banken verleenden vrij makkelijk een hypotheek. Nu geldt dat instellingen zelf naar de bank moeten voor financiering, die een stuk kritischer zijn geworden (ook door de kredietcrisis) en strenge criteria hanteren. 'In feite hebben de banken de rol van het college overgenomen.'<sup>42</sup>

Financiering is vanzelfsprekend een belangrijk onderdeel van de totale jaarlijkse kosten. Als de financiering van onderwijsgebouwen structureel hoger gaat uitvallen worden de totale kosten hierdoor eveneens verhoogd. Dat leidt tot hogere budgetten met dezelfde kwaliteit of lagere kwaliteit met dezelfde budgetten. Om te voorkomen dat schoolbesturen te lang gaan sparen voordat zij tot investeren overgaan zou het Rijk in overweging kunnen nemen om de huidige leenfaciliteiten in het kader van schatkistbankieren te versoepelen voor de schoolbesturen voor PO en VO. Het opbouwen van (te) hoge reserves is dan niet meer nodig.

#### **4.4.5 Geen koppeling onderwijsinhoud en –huisvesting**

Omdat schoolbesturen belangen over investeringen afwegen vanuit het gezichtspunt van de onderwijsorganisatie, is de functionele kwaliteit van de gebouwen beter geborgd. Dit geldt zeker voor nieuwbouw en renovatie. Bij grote schoolbesturen met veel gebouwen (en schoolorganisaties) in beheer zal het makkelijker zijn om een diversiteit van onderwijsconcepten met daarbij passende bouwconcepten te realiseren. Zij kunnen immers schuiven met budgetten, waardoor grote

<sup>42</sup> Citaat interview

investeringen plaats kunnen hebben bij een stabiel blijvend middelenperspectief. Al met al is de koppeling tussen onderwijsinhoud en huisvesting met dit scenario beter geborgd.

#### **4.4.6 Politieke horizon gemeenten vaak kort**

De politieke horizon binnen gemeenten is hooguit vier jaar (raadsperiode), maar beperkt zich meestal tot één jaar (begrotingscyclus). Aangezien schoolbesturen per definitie gericht zijn op het in stand houden van de eigen organisatie, is de politiek-bestuurlijke horizon van een schoolbestuur veel langer. Het is daarom voor een schoolbestuur meer vanzelfsprekend om een lange termijn huisvestingsbeleid te incorporeren in de planningstaken rond personeel en onderwijsaanbod.

#### **4.4.7 Suboptimale kwaliteit schoolgebouwen**

Een belangrijke oorzaak van de lage kwaliteit van schoolgebouwen, vooral op het terrein van het binnenklimaat zijn veranderde maatschappelijke eisen en inzichten rond de kwaliteit van bouwwerken. Omdat schoolgebouwen een levensduur hebben van zo'n 40 jaar, bestaat de kans dat ook in de toekomst een deel van de schoolgebouwen zal achterblijven bij de kwaliteitsstandaarden van dat moment. Met de invoering van dit scenario is niet gegarandeerd dat het probleem van de lage kwaliteit geheel zal verdwijnen. Wel is het zo dat schoolbesturen eerder dan de gemeente zullen ingrijpen wanneer de veranderde kwaliteitsvereisten eenmaal gemeengoed zijn geworden.

#### **4.4.8 Gebrekkige kennis en expertise op het gebied van onderwijshuisvesting**

Dit scenario zal naar verwachting leiden tot een verbetering van de expertise over onderwijshuisvesting in relatie tot de inrichting van het onderwijs bij scholen en hun besturen. Immers: op het moment dat zich nieuwe verantwoordelijkheden voordoen, zal de wens om deze ten volle te benutten zich vanzelf voordoen. Scholen en hun besturen moeten dan niet alleen onderwijskundig en op het terrein van het personeel voldoende geëquipeerd zijn, maar dienen ook een sterke deskundigheid op het terrein van vastgoedbeheer in huis te hebben. Ze dienen in staat te zijn om onderwijskundige vereisten door te vertalen naar eisen voor onderwijshuisvesting en een goede sparringpartner te zijn voor aannemers en architecten. Er zullen op regionaal en lokaal niveau verschillende vormen van regionale kennisbundeling plaats kunnen gaan vinden. De animo voor een dergelijke kennisbundeling zal vooral groot zijn onder de kleine schoolbesturen in het primair onderwijs en onder schoolbesturen met (V)SO scholen onder hun beheer. Van dit scenario gaat daarmee voor schoolbesturen een sterke prikkel uit om te investeren in de opbouw van kennis en expertise.

### **4.5 Overige te verwachten effecten**

Naast het beoordelen van de mate waarin dit scenario de in hoofdstuk 3 genoemde voor- en nadelen in stand houdt dan wel oplost, zijn er ook nog enkele andere effecten denkbaar. Deze effecten behandelen we hieronder als losse aandachtspunten.

#### **4.5.1 Hogere risico's voor schoolbesturen in demografische krimpgebieden**

Nederland kent regio's, waar het aantal kinderen in de leerplichtige leeftijd groeit, krimpt of constant blijft. In provincies als Limburg, Zeeland en Groningen is sprake van een provinciebrede krimp. Ook binnen veel gemeenten zijn wijken aan te wijzen waar langdurig sprake is (geweest) van krimp. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de centrumgebieden van de grote steden, waar vaak nog maar weinig gezinnen met jonge kinderen wonen. Scholen die gevestigd zijn in zo'n krimpregio zullen hun leerlingenaantal gestaag zien dalen. De leegstaande lokalen zullen een zware druk op de

exploitatiekosten met zich meebrengen. Verkoop van het gebouw of verhuur van de leegstaande lokalen zal moeizaam zijn, omdat de krimpgebieden ook worden gekenmerkt door het vertrek van vele voorzieningen (publiek en privaat). Het schoolbestuur zal de panden die zijn gevestigd op de krimplocaties dan versneld moeten afschrijven, wat de exploitatierekening nog verder aantast. De grens, waarop het niet meer mogelijk is om de onderwijsinstelling kostendekkend in stand te houden zal spoedig zijn bereikt. Het sluiten van de school of het afstoten van de vestiging is dan het gevolg. Dit heeft dan negatieve gevolgen voor de spreiding van voorzieningen en legt een grotere druk op vervoerskosten van leerlingen die ver verwijderd wonen van een onderwijslocatie. Door demografische krimp regio's op te nemen in de verdeelsystematiek van de huisvestingsbudgetten kan dit probleem enigszins worden tegengegaan. De risico's van het ontstaan van financiële problemen in geval van demografische krimp zijn groter voor kleine schoolbesturen. Voor gemeenten en voor de grote schoolbesturen die gevestigd zijn in uitsluitend krimpgebieden zijn de risico's kleiner, en voor grote schoolbesturen die gevestigd zijn in meerdere gemeentes, waaronder zowel krimp als niet-krimp zijn deze risico's het kleinst.

#### **4.5.2 Ongewenste schaalvergroting**

Om te zien hoe functionele decentralisatie kan leiden tot schaalvergroting kan gewezen worden op de situatie in het hbo en mbo, waar sprake is van een sterke concentratie van gebouwen, liefst in grote complexen bij stations. Het risico bestaat dat schoolbesturen prestigeprojecten opzetten en er onevenredig veel middelen gaan naar huisvesting met negatieve gevolgen voor de beschikbare middelen voor de onderwijsinhoud en inzet van personeel. Dit risico zal zich waarschijnlijk eerder voordoen in het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs omdat het VO een minder buurtgebonden voorziening is. Schaalvergroting in de vorm van het fuseren van onderwijsinstellingen is door de fusietoets overigens nog maar beperkt mogelijk, maar dit geldt meer voor besturenfusies dan voor scholenfusies. Een schaalvergroting is dus zeker een optie in dit scenario.

#### **4.5.3 Financiële vraagstukken**

Functionele decentralisatie van onderwijshuisvesting naar schoolbesturen vergt hoge inspanningen. In het voortgezet onderwijs moet ruim € 15 miljard aan vastgoedobjecten worden onttrokken aan het eigendom van circa 450 gemeenten. Deze objecten verkeren in verschillende niveaus van afschrijving. Een groot deel van de recente investeringen heeft de gemeente gerealiseerd met FES middelen. De vraag doet zich voor of die middelen zomaar weggegeven mogen worden of dat de gemeente dat moet terugbetalen aan het rijk en verhalen op de schoolbesturen? Een groot deel van de nieuwbouwprojecten heeft de gemeente gerealiseerd via langlopende leningen. Aan wie moeten die leningen worden overgedragen? Sommige gemeenten hanteren een stringent grondbeleid om te voorkomen dat speculatie de boventoon gaat voeren bij de bouw van woningen en bedrijfspanden. 80% van de grond is en blijft eigendom van de gemeente. Hoe los je die verschillen in grondposities op? Schoolbesturen die een pand krijgen op eigen grond hebben een sterkere uitgangspositie dan anderen. Het uitrekenen van een zo eerlijk mogelijke waardeoverdracht heeft in de bve sector en in het hoger onderwijs een jaar geduurd. De implementatietermijn duurt in het hbo (laatst overgedragen overdracht) 10 jaar. In al die gevallen ging het om de overdracht van één eigenaar (rijk) naar diverse ontvangers (schoolbesturen). Bij het VO (en dat geldt voor het PO in nog hogere mate) gaat het om de overdracht van heel veel eigenaren naar heel veel ontvangers. Dat is een uiterst complexe en langdurige operatie, waar veel financiële belangen aan de orde zijn. Gemeente willen compensatie van het rijk, schoolbesturen willen extra middelen voor eerste investeringen.



## 4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is uitwerking gegeven aan het scenario van het integraal onderbrengen van de huisvestingstaak naar de schoolbesturen. Wat betreft de mogelijkheden voor de eventuele implementatie van dit scenario lijken er grote risico's aan te kleven voor kleine schoolbesturen, met name in financiële zin. Het gaat om een overdracht van heel veel eigenaars (gemeenten) naar heel veel ontvangers (schoolbesturen). Er zijn allerlei financiële vraagstukken en onduidelijkheden zoals de afschrijving van gemeentelijk vastgoed.

Wel lijken de voorwaarden in het voortgezet onderwijs gunstiger dan in het primair onderwijs. Door de langer opgebouwde ervaring met financiële zelfstandigheid en door de monofunctionele kenmerken van het gebouwenbestand van scholen voor voortgezet onderwijs is geconstateerd dat de overdracht van de huisvestingstaak naar VO sneller en makkelijker is te realiseren dan de overdracht van deze taak naar PO en (V)SO. Per definitie wijzigen in dit scenario de verhoudingen tussen schoolbesturen en gemeenten en tussen schoolbesturen en overige publieke voorzieningen. Daarmee verschuift ook een aantal verantwoordelijkheden richting schoolbesturen.

De belangrijkste winst van de taakoverdracht van de huisvesting naar de schoolbesturen lijkt met name de scherpere focus op de integrale onderwijsfunctie: integraliteit van investeren, onderhoud en exploitatie, en integraliteit van onderwijskundige functionaliteit en technische kwaliteit. Daarnaast lijkt het lange termijn beleid en de continuïteit van onderwijshuisvesting in dit scenario beter geborgd. Tot slot gaat er van dit scenario een sterke prikkel uit ten aanzien van de opbouw van kennis en expertise bij schoolbesturen.

Een belangrijk nadeel van dit scenario is de afgenomen mogelijkheid om gemeentebreed vastgoedoplossingen te kiezen waarbij meerdere functies zijn verenigd, een beperking die vooral voor het PO nadelig uit kan pakken. Bijkomend nadeel daarvan is de naar verwachting afnemende bereidheid onder gemeenten om extra te investeren in onderwijshuisvesting. Een ander nadeel in financiële zin is de versnippering van risico's over een groot aantal (veelal kleine) schoolbesturen, waardoor op macroniveau gezien een groter kapitaal aan reserveringen aangehouden moet worden. Met name voor de kleine schoolbesturen in demografische krimpgebieden tekenen zich grote financiële risico's af.

## 5 Scenario 2: Gemeenten hebben de regie

Dit scenario betreft een overheveling van bevoegdheden van schoolbesturen naar gemeenten. Gemeenten worden daarmee integraal verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs.

### 5.1 Schets van het scenario

Het scenario is gebaseerd op de zorgplicht van de gemeenten. Ten grondslag ligt het besef dat gemeenten de financiële en bouwtechnische kennis hebben die nodig is voor de planning van voorzieningen en door de netwerken die gemeenten hebben in de samenleving in staat zijn om de juiste afwegingen te maken. De scholen doen waar ze goed in zijn en richten zich op hun kernfunctie: het verzorgen van onderwijs. Schoolbesturen hebben geen vastgoed expertise nodig; ze zullen uitsluitend voor de vertaling moeten verzorgen van onderwijskundige eisen aan de gebouwde omgeving. Gemeenten hebben speciale contactpersonen die de kwaliteit van de onderwijshuisvesting op alle scholen in de gaten houden en maken in samenspraak met de besturen een alternerend meerjarenplan voor onderhoud en nieuwbouw. Grotere gemeenten hebben eigen ambtenaren in uitvoerende diensten hiervoor; kleinere gemeenten werken in regionale verbanden met elkaar samen op dit dossier.

Dit scenario maakt een einde aan de onduidelijke en soms onvoordelige en inefficiënte verdeling van de verantwoordelijkheden. Alle verantwoordelijkheden over de spreiding en exploitatie van schoolgebouwen komen bij gemeenten te liggen. De gemeenten maken de integrale afwegingen tussen kwaliteit van de voorzieningen en kosten voor exploitatie. De ene school heeft hoge exploitatielasten in een gebouw met lagere stichtingskosten. De andere school heeft lagere exploitatielasten omdat er geïnvesteerd is in duurzaamheid en kwaliteit. De gemeente maakt die afweging maar draagt ook de financiële gevolgen ervan. Het budget voor onderwijshuisvesting inclusief het huisvestingsdeel van de materiële exploitatie wordt in het gemeentefonds gestort en wordt dus uit de huidige lumpsum gehaald. De afstemming tussen de wensen en noden van schoolbesturen enerzijds en het gemeentelijke beleid anderzijds blijft verankerd in de onderwijswetten. Een klachtenregeling zorgt ervoor dat gemeenten goed luisteren naar de wensen van ouders en scholen en dienovereenkomstig handelen.

### 5.2 Voorwaarden voor implementatie

Er zijn voorwaarden verbonden aan de realisatie van dit scenario. Ten eerste is er wijziging van wetten voor nodig die het mogelijk maakt om de financiële randvoorwaarden te laten ontstaan waarbij een deel van de lumpsum bekostiging aan die financiering wordt onttrokken en toevalt aan de gemeenten. Momenteel vallen de exploitatielasten van schoolgebouwen onder de rijksfinanciering van de lumpsum. Dat zou in dit scenario moeten veranderen in de richting van de toevoeging aan het al bestaande budget voor de investeringskosten van schoolgebouwen zoals deze momenteel aan het gemeentefonds wordt toegekend. Voor alle duidelijkheid; de wetwijzigingen moeten in alle drie de wetten voor het funderend onderwijs wordt aangebracht (WPO, WEC, WVO). Van een bij wet geregeld recht op doordecentralisatie zal in dit scenario geen sprake meer zijn; dat wijzigt dan ook in de wet.

Naast de wettelijke veranderingen veranderen door dit scenario ook de verhoudingen tussen besturen en gemeenten. Zij worden op een andere manier partners van elkaar dan op dit moment het geval is.

Allereerst zal in die gevallen waarin nu sprake is van doordecentralisatie het schoolbestuur terugtreden. De zeggenschap en ook het juridisch eigendom van gebouwen zal niet langer bij schoolbesturen liggen. Voor het voortgezet onderwijs zal ook de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud terug vallen aan gemeenten. Gemeenten en schoolbesturen zullen in deze gewijzigde verhoudingen elkaar goed moeten “verstaan” om de wensen voor onderwijshuisvesting (nieuwbouw, verbouw en onderhoud) van schoolbesturen te vertalen in een meerjarig gemeentelijk investeringsplan. Betrouwbaarheid van gemeenten voor besturen is hierbij een belangrijke voorwaarde. Dat impliceert dat meerjarige afspraken ook worden nagekomen, onafhankelijk van lokale ontwikkelingen in politieke besluitvorming. Om te bevorderen dat de continuïteit van het gebouwenbeheer iets beter is gegarandeerd, kan in de onderwijswetten worden verankerd dat gemeenten hun beleid moeten vormgeven in jaarlijks voortschrijdende vijfjarenplannen. Er dient ook de garantie gegeven te kunnen worden dat schoolbesturen zich gehoord voelen bij de gemeenten. In voorkomende gevallen dient daartoe een procedure voor bezwaar en beroep ontwikkeld te worden.

### **5.3 Blijven de voordelen van het huidige systeem in tact?**

In deze paragraaf kijken we of de genoemde voordelen uit hoofdstuk 3 ook in dit scenario in stand blijven.

#### **5.3.1 Democratische legitimatie publieke middelen**

De democratische legitimatie van publieke middelen blijft in grote lijnen gelijk aan de huidige situatie.

#### **5.3.2 Extra investeringen door gemeenten**

In het verleden is geconstateerd dat gemeenten soms extra investeren om andere gemeentelijke doelen te realiseren. Bij dit scenario blijft dat gedrag ten minste ongewijzigd. Het is zelfs voor de hand liggend dat gemeenten, omdat ze zeggenschap en de verantwoordelijkheid hebben, meer extra investeringen plegen. Doordat de huisvestingstaak onder dit scenario volledig in handen van de gemeente is gelegd, zullen benodigde middelen voor huisvesting ook in de toekomst echter moeten concurreren met benodigde middelen voor andere gemeentelijke doelen en belangen.

#### **5.3.3 Integraal accommodatiebeleid, brede schoolontwikkeling**

Ditzelfde voordeel kan beredeneerd worden voor het integraal accommodatiebeleid, brede schoolontwikkeling en het realiseren van multifunctionele accommodaties. Gemeenten hechten hier in het algemeen veel waarde aan en het lijkt dan ook logisch dat ze deze lijn versterkt doorzetten wanneer ze volledig bevoegd zijn voor de onderwijshuisvesting.

#### **5.3.4 Koppeling met demografische en ruimtelijke ontwikkelingen**

Een voordeel van dit scenario kan zijn dat het vastgoedmanagement van scholen in een groter geheel van de vastgoedportefeuille van gemeenten wordt ondergebracht. Dit schaalvoordeel kan tot een grotere mate van efficiëntie leiden en werkt mogelijk kostenefficiënt. Het voorkomen van leegstand kan makkelijker geregeld worden en afwegingen voor uitbreiding worden met meer evenwicht voor alle belangen overwogen. Doordat schoolgebouwen onderdeel zijn van een groter geheel aan maatschappelijk vastgoed, zijn er meer mogelijkheden om zorg te dragen voor een adequaat spreidingsbeleid. Ook in krimpgebieden en in kleinere dorpskernen kunnen voorzieningen in stand gehouden worden door de bundeling van de middelen voor de onderwijsfunctie aan andere maatschappelijke functies. Dit voordeel wordt dus gecontinueerd onder dit scenario.

### **5.3.5 Schoolbesturen kunnen zich richten op onderwijsinhoud**

Aan de kant van de schoolbesturen betekent dit scenario een focus op de kernfunctie van scholen. Dat is waar besturen zich mee bezig zullen houden en de zorgen over de gebouwde omgeving liggen niet langer op hun bord. Met het verdwijnen van die zorgen is ook meteen de noodzaak tot kennisopbouw verdwenen. De noodzakelijke kennis over vastgoed kan worden vervangen door een grotere kennis over die kernfunctie wat een beter bestuurlijk handelen tot gevolg kan hebben. In andere sectoren als mbo en hbo hebben we immers in omgekeerde zin gezien dat een deel van de bestuurlijke aandacht verschoven is van het primaire proces naar aandacht voor vastgoed en de financiële functie van instellingen.

## **5.4 Worden de nadelen van het huidige systeem opgelost?**

Evenals bij het vorige scenario wordt in onderstaande paragraaf gekeken of de in hoofdstuk 3 genoemde nadelen door dit scenario worden tegengegaan.

### **5.4.1 Gescheiden geldstromen investeringkosten en exploitatiekosten**

Het eerste voordeel is de beëindiging van de onduidelijkheid in verantwoordelijkheden. Die zijn eenduidig bij de gemeenten belegd; investering en exploitatie in één hand. Dat zorgt ervoor dat er integrale afwegingen gemaakt kunnen worden in de onderwijshuisvesting. Het is daarnaast voor iedere betrokkene duidelijk wie verantwoordelijk is voor gebouw en binnenklimaat. Bij klachten daarover is volstrekt duidelijk waar aangeklopt moet worden. Het probleem van gescheiden geldstromen is onder dit scenario opgelost.

### **5.4.2 Bureaucratische en langdurige procedures, weinig slagvaardig**

Een groot punt van kritiek van schoolbesturen is gericht op de bureaucratische en langdurige procedures van gemeentes. Dit probleem zal met dit scenario niet worden opgelost en eerder worden versterkt omdat schoolbesturen minder invloed hebben en nog afhankelijker van de medewerking van de gemeente bij het realiseren van nieuwe huisvesting.

### **5.4.3 Rigide normbedragen**

Het volledig verantwoordelijk maken van gemeenten lost het probleem van de normbedragen in de verordeningen niet per definitie op, maar de uitkomst hangt ook sterk samen met de mate waarin de gemeente belang hecht aan goede onderwijshuisvesting. Wanneer gemeenten fors willen inzetten op multifunctionele accommodaties etc. ligt het voor de hand dat zij de normbedragen niet als keurslijf en plafond beschouwen, maar er andere middelen aan toevoegen. Aan de andere kant kan het ook zo zijn dat een gemeente die niet wil investeren de (lage) normbedragen als harde grens beschouwt.

### **5.4.4 Politieke horizon gemeenten vaak kort**

Een nadeel dat ook in de groepsessie sterk naar voren kwam is de toekomstige afhankelijkheid bij schoolbesturen van het lokale politieke speelveld. In dit scenario zal de gemeente de bepalende en betalende actor zijn in het lokale onderwijshuisvestingsbeleid. Nog veel meer dan op dit moment zullen schoolbesturen "overgeleverd zijn" of zich in ieder geval overgeleverd voelen aan de lokale politiek. De verstandhouding met het gemeentelijke ambtenarenapparaat wordt hierbij niet zozeer genoemd maar het gaat veel meer om de afhankelijkheid van de politieke besluitvorming. Schoolbesturen blijken erg beducht voor politieke bemoeienis en vrezes, zeker in tijden van bezuiniging, dat de onderwijshuisvesting het kind van de rekening wordt. Bovendien past de

meerjarenplanningen voor huisvesting met financiële consequenties voor tientallen jaren slecht bij het veel meer korte termijn besluitvorming van gemeenten.

Het korte termijnkarakter van de besluitvorming rond onderwijshuisvesting kan worden verholpen door de besluitvormingsprocedure en -cyclus een wettelijk verankerd meerjarenperspectief te geven. Aansluiting kan bijvoorbeeld gezocht worden bij de voorschriften rond de uitvoering van de WMO, waarbij het ontwikkelen van een meerjarenbeleidvisie, een meerjarenplan en het actief betrekken van het maatschappelijke veld wettelijk zijn verankerd.

#### **5.4.5 Geen koppeling onderwijsinhoud en –huisvesting**

Een taak voor beide partijen in dit scenario is dat beide partijen zullen moeten werken aan een goede afstemming van de gebouwde omgeving op de (wijzigende) eisen die het onderwijs aan gebouwen stelt. Dat is in de huidige situatie al erg lastig omdat het vertalen van onderwijskundige eisen naar bouwkundige prioriteiten niet gemakkelijk blijkt. Als de afstand tussen betaler (en beslisser) van onderwijshuisvesting en de gebruikende school te groot wordt dan zal de afstemming veel energie gaan kosten en met veel bureaucratische regels gepaard gaan. Zo is althans de vrees van schoolbesturen. Al met al zal dit scenario de samenhang tussen onderwijsinhoud en huisvesting niet ten goede komen.

Het functionele nadeel dat schoolbesturen bouwkundige eisen hebben maar gemeenten bepalen en betalen zal in veel gevallen tot problemen en bureaucratie leiden. Dit probleem kan opgelost worden door een meer eigentijdse regeling rond onderwijshuisvesting, waarin het recht van schoolbesturen op een zeker kwaliteitsniveau is vastgelegd. Bij het vaststellen van de elementen van dit recht zouden naast minimale ruimtebehoefte-normen (zoals in de huidige verordening en onderwijswetten), ook de doelstellingen van de onderwijsinstelling leidend kunnen zijn in de zin van “elke onderwijsinstelling heeft recht op faciliteiten die nodig zijn om de maatschappelijke taak naar behoren uit te voeren”.

#### **5.4.6 Lage kwaliteit schoolgebouwen**

Omdat gemeentebesturen de volledige verantwoordelijkheid dragen voor zowel investeringen als de exploitatie van schoolgebouwen is er een prikkel om bij nieuwbouw, renovatie en verbouw beide elementen in ogenschouw te nemen. Wanneer hoge investeringskosten in nieuwbouw samengaan met lage exploitatielasten, zullen gemeentebesturen eerder kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau dan nu het geval is.

Een ander voordeel kan zijn dat er een betere afweging wordt gemaakt die ten voordele van de duurzaamheid van de gebouwde omgeving zal leiden. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor stichtingskosten maar ook voor exploitatie en zullen dus in termen van energie en waterbesparende voorzieningen betere afwegingen maken. Door de verbreding van het gemeentelijke takenpakket wordt de kans op een betere kwaliteit gebouwen iets vergroot .

#### **5.4.7 Gebrekkige kennis en expertise op het gebied van onderwijshuisvesting**

Een voordeel is dat het voor gemeenten waarschijnlijk in veel gevallen gemakkelijker is om complexe bouwopgaven van maatschappelijk vastgoed tot een goed einde te brengen. Dat manifesteert zich duidelijk in de ontwikkeling van brede scholen, waar diverse maatschappelijke functies onder één dak worden gehuisvest. De recente geschiedenis heeft aangetoond dat gemeenten daar een sterke en stimulerende rol in hebben gespeeld. Onder dit scenario hebben ze daartoe ook zeker de mogelijkheden. Gemeenten zullen – in tegenstelling tot de huidige situatie – ook het bouwheerschap op zich nemen bij nieuwbouw. Dit draagt ertoe bij dat gemeenten steeds meer expertise krijgen in het tot een goed einde brengen van scholenbouw. Dit geldt vooral voor de middelgrote tot grote gemeenten. Bij de kleinere gemeenten ligt dit anders.

Respondenten vragen zich af of gemeenten qua kennisniveau voldoende geëquipeerd zijn om de huisvestingstaak tot een goed einde te brengen. Vastgoedbeheer en financiële en bouwkundige kennis zijn noodzakelijke voorwaarden. Schoolbesturen constateren dat die taken niet goed belegd zijn bij de gemeenten, ook vanwege de kennis. Bij de groepsessie die wij in juni gehouden hebben bleek geen van de 16 aanwezigen het eens te zijn met de stelling “de meeste gemeenten hebben voldoende expertise in huis om te zorgen voor kwalitatief voldoende hoogwaardige schoolgebouwen”. Gebrek aan kennis en expertise kan vooral een probleem zijn bij de kleinere gemeenten. Deze hebben minder mogelijkheden om voor elke taak een daarbij passende specialist in huis te nemen.

De inhuur van expertise kan hierbij een oplossing zijn. Er is een circuit van expertisebureaus dat zich volledig gespecialiseerd heeft op dit onderwerp en deze markt bedient. Dergelijke bureaus kunnen per casus worden ingehuurd en zijn in staat om in de vertaalslag tussen schoolbesturen en gemeenten zinvol werk te doen. Bovendien kijken deze bureaus over de grenzen van gemeenten heen. Zij brengen ervaringen mee uit andere gemeenten die een voorbeeld kunnen zijn over hoe het wel ofwel niet moet. Op ambtelijk niveau samenwerken met andere gemeenten kan ook een oplossing bieden.

## **5.5 Overige te verwachten effecten**

### **5.5.1 Scenario is geen logisch vervolg op de ingezette ontwikkeling.**

Dit scenario ligt niet in de lijn der verwachtingen. Het past niet in het streven van een steeds verdere verzelfstandiging van onderwijsinstellingen zoals die zich in de loop van de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. De implementatie van dit plan zal vooral bij de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs op veel weerstand stuiten. Een aantal gemeenten heeft op dit moment de onderwijshuisvesting al doorgedecentraliseerd. Daar waar dit al gebeurd is, impliceert dit scenario een stelselwijziging. Dit kan op bestuurlijke weerstand en onbegrip stuiten. Overigens is krachtens de gemeentewet het gemeentebestuur gerechtigd om de uitvoering van specifieke taken neer te leggen bij externe partijen. Deze opening maakt het mogelijk om daar waar goede ervaringen zijn opgedaan met doordecentralisatie de uitvoering van de gemeentelijke taak van de onderwijshuisvesting neer te leggen bij de schoolbesturen. De gemeente behoudt in deze situatie wel de eindverantwoordelijkheid.

### **5.5.2 Gedrag van scholen wordt minder zuinig; kostenstijging**

Een ander nadeel kan gelegen zijn in het gedrag van scholen. Als de exploitatie van het gebouw niet langer voor hun rekening is kan dit gevolgen gaan hebben voor het gedrag op school. Kernachtig werd dit in de sessie verwoord met de zinsnede “ramen open, verwarming op 10”. De prikkel om energiezuinig te doen omdat kosten op de rekening van de scholen staan is verdwenen.

## **5.6 Conclusie**

In dit hoofdstuk is uitwerking gegeven aan het scenario van het integraal onderbrengen van de huisvestingstaak naar gemeenten. Deze taakverschuiving veronderstelt aanpassingen in de onderwijswetten, de bekostigingsregels, het gemeentefonds en het bestuurlijk arrangement tussen gemeenten en schoolbesturen, inclusief eventuele beroeps- en bezwaarprocedures.

Een belangrijk voordeel van de taakoverdracht van de huisvesting naar gemeenten is dat investeringen en exploitatie in één hand worden gebracht en door de gemeente in onderlinge samenhang kunnen worden gezien. Dat biedt gemeenten tevens betere mogelijkheden voor een goed gespreid voorzieningenniveau en de mogelijkheid om de samenwerking tussen diverse disciplines (onder meer in multifunctionele accommodaties) te versterken. De verwachting is tevens dat het

scenario de focus op kwaliteitsbeleid kan bevorderen; schoolbesturen kunnen worden aangesproken op de kerncompetentie onderwijs, gemeenten op de huisvesting er van. Tenslotte lijkt dit scenario gemeenten te stimuleren om hun afdeling onderwijshuisvesting (opnieuw) steviger op te tuigen en de benodigde kennis en kunde in huis te halen.

Het meest in het oog springende bezwaar tegen dit scenario is het ontbreken van draagvlak, zowel bij schoolbesturen als bij gemeenten. Men ziet dit scenario als een trendbreuk ten opzichte van de toegenomen autonomie van onderwijsinstellingen zoals die in de afgelopen decennia tot stand is gekomen. Schoolbesturen vrezen de nog grotere afhankelijkheid van de lokale politiek in dit scenario. Tevens geeft men aan dat schoolbesturen bij gebrek aan verantwoordelijkheid voor de exploitatie ook de beheersing van de kosten daarvan uit het oog zullen verliezen. Een belangrijk risico van dit scenario is dat het een veel groter beroep doet op de momenteel spaarzaam aanwezige geachte expertise bij (met name kleine) gemeenten.

## 6 Scenario 3: Versterking huidige stelsel

In dit rapport zijn knelpunten van het huidige stelsel aan de orde gekomen en is er gekeken naar de voor- en nadelen van alternatieven van doordecentralisatie naar schoolbesturen of juist naar gemeenten. Omdat beide 'extreme' varianten hun beperkingen hebben, wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de mogelijkheden om het huidige systeem met de gedeelde verantwoordelijkheid tussen schoolbesturen en gemeenten in stand te houden. Welke maatregelen zijn denkbaar om het stelsel beter te laten functioneren? Welke effecten zijn van deze maatregelen te verwachten en welke problemen worden daarmee opgelost? Wie voert de maatregelen door en wat zijn de voorwaarden voor implementatie?

### 6.1 Maatregelen versterking huidige stelsel

In de probleemanalyse zijn de manco's van het huidige systeem van onderwijshuisvesting geïnventariseerd en beschreven. Deze knelpunten kunnen bestreden worden met een serie maatregelen ter versterking van huidige stelsel.

#### 6.1.1 Lange termijnbeleid onderwijshuisvesting

De modelverordening van de VNG is bedoeld, zoals de naam al aangeeft, als voorbeeld waarmee gemeenten zelf aan de slag gaan om deze geschikt te maken voor hun lokale situatie. Gemeenten zijn niet verplicht deze verordening over te nemen, maar doen dat meestal wel. In veel gevallen fungeert de verordening als blauwdruk én als investeringsplafond. De verordening wordt als zeer omvangrijk gezien met als doel de gelijkheid tussen gemeenten en schoolbesturen te bevorderen en de risico's te verminderen. Gemeenten ervaren blokkades om de modelverordening naar hun wensen aan te passen. In 2009 is de verordening aangepast, onder meer om beter rekening te kunnen houden met onderwijskundige veranderingen. De ruimtebehoefte is veranderd van het aantal lokalen naar het bruto vloeroppervlak. Binnen het bestaande systeem zou de modelverordening verder vereenvoudigd kunnen worden. Met name de huidige verplichting in de wet van een jaarlijks programma, die doorwerkt in de modelverordening, wekt veel ergernis op bij schoolbesturen. De wet- en regelgeving gaat uit van jaarlijkse cycli, terwijl een lange termijn planning gewenst is. Beter is het daarom om in aanvulling op landelijke wetgeving in de modelverordening een meerjarencyclus op te nemen, bijvoorbeeld gekoppeld aan de zittingsduur van de gemeenteraad. Dit maakt de financiering ook minder ad-hoc. Een mogelijkheid in dit verband is om een Integraal Huisvestingsplan van een juridische status te voorzien. Op dit moment stellen veel gemeenten IHP's op, maar vaak met onregelmatige tussenposen en zonder uniforme verschijningsvorm.

#### *Voordelen*

De beoogde effecten van deze aanpassingen zijn minder detaillering, een grotere flexibiliteit, meer variatie in verschijningsvormen, een betere aanpassing aan lokale omstandigheden en het versterken van een langetermijn visie en – beleid.

#### *Nadelen*

Een nadeel is dat er een nog grotere ongelijkheid tussen gemeenten of schoolbesturen kan ontstaan, bijvoorbeeld afhankelijk van de waarde die binnen de gemeente aan het thema onderwijshuisvesting wordt toegekend. Nu al zijn de budgetten per gemeente heel verschillend. Er zijn gemeenten die vinden dat 'schoolbesturen het maar moeten doen' met het normbudget. Uit het groeps gesprek is naar voren gekomen dat schoolbesturen het minder nodig vinden dat er überhaupt een modelverordening bestaat dan gemeenten, maar dat opvallend genoeg ook een deel van de gemeentelijke aanwezigen deze mening is toegedaan. Meer transparantie over de kwaliteit van schoolgebouwen in gemeenten,



bijvoorbeeld door middel van benchmarking en naming & shaming, kan eventuele ongelijkheden blootleggen en tegengaan.

#### *Voorwaarden implementatie*

Allereerst dient de rijksoverheid wetgeving te vereenvoudigen. Het aantal artikelen in WPO, WEC en WVO zou kunnen worden teruggebracht tot 2 artikelen: 1) zorgplicht voor gemeenten om in onderwijshuisvesting te voorzien en 2) de plicht om in een gemeentelijke verordening zaken vast te leggen. Daarmee kunnen artikelen die nu in de onderwijswetten zijn opgenomen als de verplichting tot het opstellen van een jaarlijks programma, een inlichtingenplicht en een onderhoudsplicht vervallen. Een obstakel is het aangaan van financiële verplichtingen die de collegeperiode overschrijden. Dat is in ons publieke bestel niet mogelijk en in principe ook niet wenselijk. Aanpassing van de gemeentewet en de wet financiële verplichtingen zijn hiervoor vereist. Daarnaast is de VNG aan zet. De modelverordening van de VNG is voor het gros van de gemeenten dé leidraad voor lokaal beleid. Het ligt dan ook voor de hand dat de VNG het voortouw neemt in aanpassing en doorvoeren van wijziging daarvan.

### **6.1.2 Kwaliteitseisen in plaats van normbedragen**

De kwaliteit van schoolgebouwen staat onder druk. Momenteel gaat veel aandacht uit naar de technische kwaliteit van installaties en de gevolgen daarvan voor het binnenklimaat. Maar ook de functionele en bouwkundige kwaliteit blijven aandacht behoeven. Uit de probleemanalyse blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de normbedragen niet corresponderen met de kwaliteitseisen van deze tijd en de investeringswensen van schoolbesturen. Veel gemeenten gaan uit van de normbedragen zoals deze in de modelverordening van de VNG zijn opgenomen. Deze normen worden veelal te laag bevonden om gebouwen te realiseren die voldoen aan de wensen van de tijd. Dit geldt in het bijzonder voor dure regio's en tijdens periodes van hoogconjunctuur. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in sommige gemeenten er sprake is van forse overschrijdingen, zeker wanneer een project uitloopt. Door meer te investeren dan de norm voorschrijft snijden gemeenten in hun eigen vlees. Gemeenten zullen zich voorzichtigheidshalve dan ook sterk op de normbedragen richten. Dat roept de vraag op of er in plaats van met normbedragen niet beter met kwaliteitseisen gewerkt kan worden. Deze kwaliteitseisen zouden betrekking moeten hebben op aspecten die te maken hebben met bijvoorbeeld het afwerkingniveau (energielabel, onderhoudsgevoeligheid, schoonmaak), duurzaamheid, binnenklimaat, flexibiliteit, levensduur, functionaliteit en kwaliteit van de buitenruimte. Daarbij zouden de kwaliteitseisen op drie niveaus onderscheiden kunnen worden: een minimale kwaliteit, een normale kwaliteit en een goede kwaliteit. De huidige eisen die het Bouwbesluit aan nieuwbouw stelt voldoen aan het criterium minimale kwaliteit.

#### *Voordelen*

De beoogde effecten van deze kwaliteitseisen zijn een betere kwaliteit van de onderwijshuisvesting, met name op het gebied van energie, binnenklimaat etc. en processen die minder dan nu geleid worden door financiële overwegingen in plaats van zoals nu dat het normbedrag de te bereiken kwaliteit dicteert. Het theoretische model van de normbedragen zoals dat nu functioneert is niet maatgevend voor noodzakelijke uitgaven.

#### *Nadelen*

Een risico is dat onduidelijk is wie deze kwaliteitseisen moet opstellen en wie erop moet toezien dat deze ook worden nageleefd. Is dat de gemeente, het schoolbestuur of beiden in gezamenlijkheid? De belangen liggen hierbij zeer verschillend, maar toch zijn beide partijen van mening dat kwaliteitseisen belangrijker zijn dan normbedragen. Een optie zou kunnen zijn dat de VNG landelijke kwaliteitseisen formuleert die als richtinggevend moeten worden beschouwd en waarbij gemeenten en schoolbesturen beloond worden als zij goed scoren op deze punten. Ook de vertaling van kwaliteitseisen naar financiering is een belangrijk aandachtspunt; wie bepaalt hoeveel wat kost?

Bovendien is kwaliteit niet het enige wat de kosten bepaalt. Prestigeprojecten met architectonische hoogstandjes kunnen dezelfde technische en functionele kwaliteit hebben als een sober en ingetogen gebouw, maar zijn veel duurder om te realiseren. Daarnaast dienen de kwaliteitseisen objectief meetbaar te zijn om discussie te voorkomen. Veel bestaande schoolgebouwen zullen niet voldoen aan de hoogste kwaliteitseisen. Het wordt een kostbare zaak om deze schoolgebouwen aan te passen.

#### *Voorwaarden implementatie*

De ontwikkeling van een kwaliteitssysteem vergt de nodige inspanning, maar veel gegevens en noties zijn al wel voorhanden. Daar kan op worden voortgebouwd. In januari 2010 heeft de VNG in een ledenbrief aangekondigd dat in overleg met PO Raad en VO Raad een handreiking wordt opgesteld met als uitgangspunt dat het normbedrag voldoende moet zijn om een schoolgebouw te realiseren dat voldoet aan het kwaliteitsniveau dat op grond van het Bouwbesluit aan een schoolgebouw moet worden gesteld. Het is op dit moment niet helder hoever het met deze handreiking is gesteld. Verder moet worden bedacht dat (theoretisch bedachte) kwaliteitseisen in de praktijk door uitvoeringsproblemen niet altijd tot het beoogde kwaliteitsniveau leiden. Als opdrachtgever is het dus van belang voortdurend alert te blijven of de beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### **6.1.3 Overhevelen buitenonderhoud primair onderwijs naar schoolbesturen**

In het voortgezet onderwijs is het buitenonderhoud per 1 januari 2005 overgeheveld van de gemeenten naar de schoolbesturen. Op dat moment was eenzelfde overheveling in het primair onderwijs niet aan de orde. De toenmalige minister was van mening dat er onvoldoende draagvlak was en dat er al genoeg veranderingen op het primair onderwijs afkwamen (invoering lumpsum, jaarverslag, onderwijsnummer, achterstandenbeleid, herziening gewichtenregeling). Uit een onderzoek van Regioplan bleek dat 42% van de besturen in het primair onderwijs voor verplichte overheveling was, maar een meerderheid van 58% niet.<sup>43</sup> De mogelijkheid om het buitenonderhoud door te decentraliseren is er overigens wel.

#### *Voordelen*

Een voordeel is dat het binnen- en buitenonderhoud in één hand is hetgeen de efficiency kan bevorderen. Onderhoudscycli kunnen beter op elkaar afgestemd worden. Schoolbesturen kunnen zelf een planning maken en zijn niet afhankelijk van het beleid van de gemeente. Zij kunnen het binnen- en buitenonderhoud uitbesteden aan professionele beheerders, bijvoorbeeld onderhoudsafdelingen van corporaties. De overheveling past in het beleid van autonomievergroting van schoolbesturen.

#### *Nadelen*

Voor het buitenonderhoud in het primair onderwijs geldt dat alle kosten nu door de gemeenten worden gedekt. Een schoolbestuur hoeft niet zelf reserveringen te plegen; een uitkomst voor vooral kleinere schoolbesturen die moeilijker middelen kunnen reserveren. Deze maatregel zal dan ook voor kleinere besturen nadeliger zijn dan voor grote besturen. Daarnaast is de overheveling van het buitenonderhoud niet per definitie voordelig voor multifunctionele accommodaties. Het is vanuit het perspectief van beheer onhandig wanneer er grote verschillen in onderhoudsverantwoordelijkheden tussen enerzijds onderwijs en anderzijds huurders zijn binnen een gebouw. Dit vraagt om maatwerkafspraken over taken/verantwoordelijkheden en verrekening van kosten.

#### *Voorwaarden implementatie*

In het voortgezet onderwijs heeft de overheveling plaatsgevonden zonder overgangsmaatregelen waardoor schoolbesturen zich van de ene op de andere dag geplaatst zagen voor ingrijpende gevolgen; wanneer dit voor het primair onderwijs ook geldt kan dit tot problemen bij een aantal minder

<sup>43</sup> Diepeveen, M., A. Vermeij & S.W van der Ploeg (2004), Overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen. Amsterdam: Regioplan

financieel draagkrachtige besturen leiden. Een zorgvuldige voorbereiding en tijdige communicatie is derhalve van belang. Het rijk heeft gezien de wettelijke vereisten logischerwijs het voortouw.

#### **6.1.4 Verhogen expertiseniveau gemeenten en schoolbesturen**

Een belangrijk en steeds nijpender knelpunt is volgens de betrokkenen het kennisniveau van zowel gemeenten als schoolbesturen. De complexiteit van onderwijshuisvesting neemt de afgelopen jaren sterk toe, onder meer door de opkomst van multifunctionele accommodaties die niet passen binnen het traditionele bouwproces en de participatie van nieuwe publieke en private partners zoals kinderopvang en woningcorporaties. Tegelijkertijd zijn er geen tekenen dat gemeenten en schoolbesturen investeren in kennisontwikkeling. Eerder lijkt er – mede als gevolg van de scheiding der verantwoordelijkheden - van een afbrokkeling van kennis sprake, met name bij gemeenten: ervaren ambtenaren nemen afscheid, afdelingen onderwijshuisvesting worden ingekrompen of afgebouwd, expertise wordt niet aangevuld. Tussen gemeenten en tussen schoolbesturen zijn er grote verschillen in kennis, draagkracht en beleidsvoerend vermogen. Deels is dat terug te voeren op schaalgrootte, kleine gemeenten en schoolbesturen kunnen moeilijker investeren in kennisontwikkeling en hebben weinig gelegenheid om in meerdere projecten expertise op te bouwen. De afhankelijkheid van externe adviseurs wordt daarmee groter.

Algemeen wordt erkend dat professionalisering en bundeling van kennis hoognodig is, zowel bij gemeenten als schoolbesturen. Instanties als het Service Centrum Scholenbouw kunnen daar een impuls aangeven. Beschikbare kennis en expertise moet breed toegankelijk zijn voor gemeenten en schoolbesturen. Voor kleinere gemeenten en schoolbesturen kan samenwerking uitkomst bieden. Dit kan bijvoorbeeld door het inrichten van een gezamenlijke, centrale afdeling onderwijshuisvesting van meerdere kleinere gemeenten. Eventueel is een combinatie van bundeling van expertise van één grote centrumgemeente met omliggende kleinere gemeenten ook een optie, maar dit zal wellicht eerder als bedreigend worden ervaren (angst voor annexatie). Een equivalente beschrijving geldt voor kleine schoolbesturen. Als zij niet bestuurlijk willen fuseren, zouden zij een shared servicecenter kunnen inrichten waarin onder andere het thema onderwijshuisvesting wordt ondergebracht.

##### *Voordelen*

Krachtenbundeling, deskundigheidsbevordering en opbouw van expertise moeten schoolbesturen en gemeenten in staat stellen hun opdrachtgeverschap beter in te vullen. De afhankelijkheid van het inhuren van externe expertise wordt daarmee niet meteen minder maar de aansturing ervan kan dan wel in eigen hand worden gehouden.

##### *Nadelen*

Nadelen van investeren in kennis zijn er eigenlijk niet, behalve dat het investeren in kennis natuurlijk ook geld kost. Het nalaten van die investering is echter nog belangrijker kostbaarder; kennis kost geld, gebrek aan kennis nog veel meer. Een risico is wel het soms hoge personeelsverloop onder ambtenaren. Scholing is dan een never ending story van steeds opnieuw bij 0 beginnen. Werving en selectie zijn dan van belang evenals het belonen en behouden van deskundigheid.

##### *Voorwaarden implementatie*

Er zijn al veel kenniscentra en organisaties actief, maar voor veel schoolbesturen en gemeenten is het aanbod niet overzichtelijk. Het is van belang dat er objectieve informatie komt over waar expertise en advies kunnen worden ingewonnen cq. ingekocht. Netwerken van schoolbesturen en kennisorganisaties zijn ook van belang. De bereidheid van gemeenten en schoolbesturen om te investeren in professionaliteit en krachtenbundeling zal naar verwachting toenemen naarmate het perspectief op een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden beter wordt.

### 6.1.5 Belonen en veroordelen

De afgelopen jaren is op een aantal websites (zoals [www.hoegulismijngemeente.nl](http://www.hoegulismijngemeente.nl) en [www.hoerijkismijnschoolbestuur.nl](http://www.hoerijkismijnschoolbestuur.nl)) aangegeven hoeveel gemeenten en schoolbesturen investeren, hoeveel geld zij op de plank laten liggen of juist extra investeren. De cijfers op deze website leiden geregeld tot vragen van in de gemeenteraad aan de wethouder onderwijs of reacties in de media. Met name in de grotere gemeenten doen de cijfers stof opwaaien. Hoewel de cijfers vaak betwist worden op volledigheid en accuraatheid, hebben ze wel een signalerende functie. Gemeenten krijgen ook de gelegenheid op dezelfde websites hun bestedingspatroon toe te lichten en te verklaren. Een voorbeeld:

Zwolle is een onderwijsstad, er is veel en gevarieerd onderwijs. De stad groeit hard en dat heeft zijn weerslag op het aantal leerlingen en de benodigde huisvesting voor het onderwijs. De gemeente heeft een wettelijke zorgtaak voor het verschaffen van huisvesting voor scholen in het primair, het voortgezet en speciaal onderwijs. De afgelopen jaren kenden de investeringen voor onderwijshuisvesting een grillig verloop, de afwegingen en besluitvorming vonden te veel ad hoc plaats. Het masterplan geeft naast de actuele leerlingenprognoses en gebouwgegevens de relevante (beleids-) ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting weer. Daarbij zijn ook de knelpunten en wensen voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs in beeld gebracht.

In deze zin bevordert het publiceren van gegevens de discussie en verantwoording. Er wordt meer inzicht gegeven in de overwegingen die gemeenten nemen bij het toekennen van de middelen voor de onderwijshuisvesting. Mits de criteria helder en voor iedereen hetzelfde zijn, er een mogelijkheid is tot het maken van bezwaar en het geven van verklaringen bestaat, zouden dit soort types websites verder ontwikkeld kunnen worden.

Aan de beloningskant kan als voorbeeld De Scholenbouwprijs worden genoemd. Dit is een tweejaarlijkse prijs die sinds 1992 door het ministerie van OCW wordt toegekend aan opdrachtgevers die een schoolgebouw laten realiseren dat aansluit op het onderwijsconcept en daarnaast goed te exploiteren is. Er is een eerste prijs voor het primair onderwijs en voor het voortgezet onderwijs. Ook zijn er aanmoedigings-, innovatie- en publieksprijzen. Bij het toekennen van de prijzen zou meer dan nu naar de gebruikerskant en de functionaliteit van schoolgebouwen gekeken moeten worden; hoe beoordelen leerlingen, ouders en personeel het gebruik? De uitreiking van de prijs zou dan ook bij voorkeur pas een jaar na oplevering van het gebouw moeten worden uitgereikt.<sup>44</sup>

#### *Voordelen*

Door de verschillende maatregelen ontstaat er een evenwichtig systeem van belonen en veroordelen, van 'naming & shaming'. Niet alleen negatieve zaken komen aan de orde, juist ook de positieve voorbeelden moeten meer voor het voetlicht worden gebracht.

#### *Nadelen*

Het gevaar van dit soort websites is dat er onjuiste gegevens worden verstrekt, dat er aan stemmingmakerij wordt gedaan en dat de verstandhouding tussen schoolbesturen en gemeenten verslechtert. Daarom is het van belang dat de gegevens door een onafhankelijke instantie worden opgesteld en dat er toelichtingen op de (afwijking van de) cijfers zijn.

<sup>44</sup> Zie ook het voorstel daaromtrent in het rapport van de Rijksbouwmeester 'Gezond en goed'.

#### *Voorwaarden implementatie*

Naming en shaming is relatief eenvoudig in te voeren, mits er een gedegen analyse aan vooraf gaat, gebaseerd op betrouwbare en onderling vergelijkbare gegevens. Combinatie met de maatregel benchmarking (zie hierna) ligt daarom voor de hand.

### **6.1.6 Benchmarks**

Een veelgehoorde klacht is dat zelfs de meest basale informatie over het precieze aantal schoolgebouwen en de ouderdom in ieder geval op landelijk niveau ontbreekt en vaak ook op gemeentelijk niveau. Meer gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld de bouwkundige kwaliteit is zelfs geheel afwezig. Ook is er geen duidelijk overzicht van de bouwopgave van de komende jaren, gebaseerd op bijvoorbeeld de ouderdom van het schoolgebouw en de prognose van de leerlingentallen per gemeente. Daarom is het opstellen van een landelijke benchmark een aanpassing die in een behoefte voorziet. De benchmark zou bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van gegevens die nu al door onderzoeks- en adviesbureaus worden verzameld. Er zijn bijvoorbeeld al *performancemetingen* in omloop op het gebied van gemeentelijk vastgoed. Het doel van deze benchmark is om inzicht te krijgen in de efficiëntie van het management van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Onder het gemeentelijk vastgoed worden de eigendommen (gebouwen en gronden) verstaan ten behoeve van de uitvoering van het gemeentelijk beleid inclusief beleidsvoorbereiding, exclusief aankopen ten behoeve van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Een dergelijke benchmark is ook voor schoolgebouwen heel goed denkbaar. In dit kader is ook de in hoofdstuk 3 besproken Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), ondanks de invoeringsproblemen, van belang.

#### *Voordelen*

De benchmark moet als primair doel hebben om gemeenten en schoolbesturen naar hun eigen prestaties en opgaven te laten kijken en zichzelf te verbeteren. Door de benchmark zou ook meer inzicht kunnen ontstaan in de feitelijke relatie tussen investeringen en kwaliteit en welke aspecten daarbij een rol spelen. Niet alle problemen zullen immers met alleen geld kunnen worden opgelost.

#### *Nadelen*

Het risico van ongewenste neveneffecten is groot. Mogelijk maken vooral anderen gebruik van de gegevens om schoolbesturen en gemeenten aan te sporen en te beschuldigen. In die zin moet een benchmark ook nadrukkelijk niet worden gezien als een maatregel die gemeenten en schoolbesturen veroordeelt. Dat zou volgens enkele respondenten zelfs een averechts effect op het beschikbare geld vanuit het rijk voor onderwijs kunnen hebben: er zou dan minder geld naar onderwijshuisvesting zijn omdat er toch genoeg geld op de plank blijft liggen.

#### *Voorwaarden implementatie*

We hebben het hier over een databank met gegevens over circa 9000 vastgoedobjecten die tamelijk nauwkeurig beschreven en gewaardeerd zouden moeten worden. Oftewel, een valide dataset met gegevens die onderling goed vergelijkbaar zijn. Voorwaarde is regelmatig bijhouden van de gegevens, zodat er geen verouderde informatie op staat en met de mogelijkheid om een toelichting op de cijfers te geven. Deels zal de Basisregistratie van Adressen en Gebouwen kunnen voorzien in deze behoefte, echter de daarin verzamelde gegevens bieden onvoldoende aanknopingspunten om schoolgebouwen te benchmarken op kwaliteit. Van belang is dat de behoefte aan benchmarking breed wordt gedragen en dat alle partijen (rijk, gemeenten, schoolbesturen) op één lijn zitten hoe zij de gegevens willen aanleveren en gebruiken. Uniforme criteria op het gebied van bijvoorbeeld binnenklimaat, energielabel, bruto vloeroppervlak, aanwezigheid en kwaliteit buitenruimte zijn daarom noodzakelijk. Het is belangrijk om bij het vaststellen van de landelijke benchmark oog te houden voor de representativiteit van de aangeleverde data. Een gedegen wetenschappelijk verantwoorde werkwijze is vereist. Twee vormen van representativiteit zijn belangrijk: de representativiteit van de

data voor de behandelingen van de betreffende aanbieder en de representativiteit van de benchmark voor de Nederlandse situatie. Het initiatief voor de opbouw van de databank kan bijvoorbeeld bij wetenschappelijke of universitaire onderzoeksinstituten worden belegd. Er kan per direct worden gestart en in een tijdsbestek van enkele jaren zou de benchmark naar behoren moeten kunnen functioneren.

### **6.1.7 Oormerken gelden gemeentefonds voor onderwijshuisvesting**

Het gemeentefonds wordt jaarlijks aangepast. De hoogte van het fonds beweegt mee met de bewegingen van de rijksbegroting. De afgelopen jaren zijn de inkomsten van het rijk sterk gestegen, waardoor de inkomsten uit het gemeentefonds ook sterk zijn toegenomen. Het omgekeerde principe geldt echter ook, dus veel gemeenten reserveren de middelen voor onderwijshuisvesting voor krappere tijden als ze geen noodzaak voor nieuwe investeringen zien. Dit zorgt voor de nodige frustratie bij schoolbesturen, die zien dat er geld op de plank blijft liggen of aan andere zaken wordt besteed (de befaamde lantaarnpalen). Om aan deze onvrede een eind te maken is het denkbaar dat de middelen voor onderwijshuisvesting worden geoormerkt en zoveel mogelijk in het jaar van ontvangst moeten worden uitgegeven. Ook is het denkbaar dat er meer rekening wordt gehouden met meetbare en aantoonbare prijsverschillen tussen regio's, waardoor sommige gemeenten een toeslag krijgen.

#### *Voordelen*

Het belangrijkste beoogde effect is dat geld voor onderwijshuisvesting ook daadwerkelijk aan schoolgebouwen wordt besteed en niet aan andere gemeentelijke uitgaven. Dat geeft het gevoel dat het budget daar terecht komt waar het voor bedoeld is.

#### *Nadelen*

Oormerken gaat in tegen het landelijke uitgangspunt om doelsubsidies met daarbij komende hoge administratieve lasten af te bouwen en daarvoor in de plaats ontschotter middelenverstrekking met algemene kaderstellende eisen. Het oormerken van gemeentebudget druist in tegen dit uitgangspunt. Behalve het nadeel van administratieve lasten is er het nadeel dat gemeenten de middelen gaan uitgeven ook wanneer dat gezien de kwaliteit van hun vastgoedportefeuille niet nodig is. Oormerken dwingt besteding van middelen af, maar oormerken dwingt niet het zo efficiënt inzetten van de middelen af. Oormerking kan tot meer starheid leiden. Soms is het voor gemeenten noodzakelijk om te schuiven met geld. Het eerder genoemde voordeel dat gemeenten ook extra investeren in huisvesting zal verminderen.

#### *Voorwaarden implementatie*

Bij oormerking moeten gemeenten wel de mogelijkheid hebben om het budget voor onderwijshuisvesting over meerdere jaren te verdelen in samenhang met het opstellen van een integraal huisvestingsplan. Tevens zal er een helder kader moeten worden geformuleerd over de wijze waarop de mate van besteding wordt gemeten.

### **6.1.8 Invoeren recht op doordecentralisatie**

Deze maatregel kan beschouwd als een licht versie van scenario 1, functionele decentralisatie naar schoolbesturen. Het idee is dat schoolbesturen, indien zij dat wensen, de volledige verantwoordelijkheid krijgen voor hun onderwijshuisvesting en aanspraak kunnen maken op de daarvoor bedoelde financiën. Op dit moment bepalen gemeenten of zij die stap willen zetten, met deze maatregel komt die bal bij de schoolbesturen te liggen. Schoolbesturen moeten dan wel kunnen aantonen dat zij daartoe capabel zijn, dat wil onder meer zeggen financieel gezond en met voldoende expertise in huis.

### *Voordelen*

De voordelen zijn meer prikkels voor expertiseopbouw, een integrale benadering, samenwerking en optimale gebouwbezetting, kortere procedures, heldere belangen en sneller inspelen op eisen van de tijd. Bijkomend voordeel van deze maatregel is dat hij sneller kan worden ingevoerd dan de stelselwijziging die scenario 1 vereist. Deze maatregel prikkelt het ondernemerschap van de schoolbesturen die nu op het vinkentouw zitten. Een groot voordeel van het recht op doordecentralisatie is dat het niet voor alle schoolbesturen wordt afgedwongen, maar dat het alleen plaats vindt in die situaties waar schoolbesturen er ook daadwerkelijk behoefte aan hebben. Maatwerk is dus mogelijk. Door de geleidelijke overgang kunnen onrechtvaardige situaties vermeden worden en blijven (kleine) schoolbesturen, die geen behoefte hebben aan doordecentralisatie, onder het huidige regime vallen.

### *Nadelen*

Het grootste nadeel van invoering van het recht op doordecentralisatie is dat de maatregel tot een grotere versnippering van het systeem kan leiden. Het hangt van individuele schoolbesturen af of de verantwoordelijkheden worden gewijzigd. Binnen één gemeente kan het ene schoolbestuur doordecentralisatie afdwingen terwijl het andere liever de gemeente aan het roer ziet. Dat is op lokaal niveau in ieder geval voor gemeenten lastig opereren, bijvoorbeeld bij het maken van een Integraal Huisvestingsplan. Deze maatregel roept bovendien verwarring op omdat het voor gemeenten en schoolbesturen niet op voorhand helder is wie de bal krijgt.

### *Voorwaarden voor implementatie*

Invoering van deze maatregel vereist dezelfde inspanningen als die voor scenario 1, waaronder wetswijzigingen door de rijksoverheid. Van schoolbesturen vraagt deze maatregel de nodige zelfanalyse (zijn wij in staat om onderwijshuisvesting in eigen hand te nemen). Gemeenten zullen zorgvuldige procedures en spelregels moeten opstellen om een en ander in goede banen te leiden. De nadelen kunnen beheerst worden door een zorgvuldige screening en toetsing vooraf van schoolbesturen en schoolgebouwen.

## **6.1.9 Klachtenloket**

Er wordt veel geklaagd over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, maar er is geen officieel registratiepunt waar de klachten gemeld kunnen worden. Op lokaal niveau is het mogelijk om een klacht bij de gemeente in te dienen. Een gemeente is verplicht om binnen zes weken (of tien weken wanneer het een ingewikkelde zaak is) op de klacht te reageren. Volgens sommige respondenten is het beter om een landelijk klachtensysteem in het leven te roepen. De klachten kunnen zich richten op verschillende aspecten van de school als binnenklimaat en duurzaamheidsaspecten. Het klachtenloket moet in beginsel vooral bedoeld zijn voor de belangrijkste gebruikers van de school: de leerlingen en hun ouders en natuurlijk de werknemers in het onderwijs die binnen die gebouwde omgeving hun werk moeten doen.

### *Voordelen*

Het klachtenloket moet leiden tot meer bekendheid over de kwaliteit van de schoolgebouwen en moet gebruikers de gelegenheid bieden om hun onvrede over aspecten als binnenklimaat en buitenspeelruimte te ventileren. Een klachtenloket kan functioneel zijn wanneer het mogelijk is om na een als terecht beoordeelde klacht gemeenten te dwingen het onderhoud / de investering binnen redelijke termijn uit te voeren.

### *Nadelen*

Het belangrijkste bezwaar van klachten als instrument voor verbetering is dat het te traag werkt. Als leerlingen of ouders daadwerkelijk gaan klagen over het schoolgebouw is het te laat. Dat is hooguit

een signaal dat er al veel eerder had moeten worden ingegrepen. Een ander nadeel van een klachtenloket is dat het ook gebruikt kan worden om zaken aan te kaarten die op zich niet met het schoolgebouw te maken hebben, maar bijvoorbeeld met het personeel of de onderwijsmethoden. Een duidelijke inperking en duidelijke voorlichting op dit punt is dus noodzakelijk. Tenslotte is het niet duidelijk hoe een klachtenloket zich verhoudt met bestaande mogelijkheden voor procedures etc. Nadeel is verder dat een klachtenloket het risico loopt geconfronteerd te worden met vage klachten over de kwaliteit van bijvoorbeeld het binnenklimaat van een school. Het achterhalen van het exacte probleem kan een tijds- en daarmee kostenintensieve bezigheid zijn.

#### *Voorwaarden implementatie*

Voor een goed en neutraal klachtenloket is het noodzakelijk dat het wordt ingericht bij een neutrale organisatie. In de huidige constellatie van organisaties zou dat het Service Centrum Scholenbouw kunnen zijn.

## **6.2 Conclusie**

In dit hoofdstuk is gekeken welke aanpassingen binnen het bestaande systeem wenselijk en haalbaar zijn. Deze aanpassingen zijn ook besproken tijdens de individuele interviews en in het groeps gesprek. Over een aantal aanpassingen is brede consensus. Dit is bijvoorbeeld het verhogen van het expertiseniveau bij (kleine) gemeenten en schoolbesturen door het inrichten van een landelijk expertisecentrum scholenbouw. Ook het ambtelijk bundelen van gemeentelijke taken is een optie. Over een systeem van benchmarking denken gemeenten positiever dan de schoolbesturen. Er zijn momenteel wel aanzetten tot benchmarking die verder uitgebouwd kunnen worden. Wellicht dat met een goede benchmark de noodzaak tot het ontwikkelen van websites waarop gemeenten en schoolbesturen op hun overschotten worden aangesproken vermindert. Op dit moment kunnen er soms vraagtekens worden gezet bij de correctheid en vergelijkbaarheid van de informatie, maar ze dwingen wel tot het afleggen van verantwoording van publiek geld en daarom hebben deze websites zeker een functie. In het groeps gesprek was niemand voorstander van een klachtenloket over de kwaliteit van schoolgebouwen. Ten slotte is gekeken naar de mogelijkheden om de modelverordening te vereenvoudigen en de normbedragen te vervangen door kwaliteitseisen. Ook hiervoor bestaat bij zowel gemeenten als schoolbesturen draagvlak, al is er ook angst dat verschillen tussen gemeenten nog groter worden en dat 'onwillige' gemeenten minder op hun formele taak kunnen worden aangesproken. De voordelen van het recht op doorcentralisatie, het overhevelen van het buitenonderhoud naar schoolbesturen en oormerking hangen vooral af van de financiële situatie van de desbetreffende schoolbesturen en gemeenten en bevorderen in die zin de ongelijkheid. Implementatie van deze maatregelen dient dan ook rekening te houden met de verschillende uitgangssituaties. Voor schoolbesturen met weinig financiële armslag is het onvoordelig wanneer zij voortaan alle huisvestingskosten zelf moeten begroten en betalen. Omgekeerd is het ook niet wenselijk dat gemeenten alleen met de moeilijke financiële gevallen achterblijven.





## 7 Samenvatting en conclusies

Scholen bouwen en beheren is sinds de decentralisatie van onderwijshuisvesting in 1997 een zaak van zowel gemeenten als schoolbesturen. Zij hebben sindsdien in een over het algemeen goede verstandhouding veel schoolgebouwen tot stand gebracht. Niettemin doen zich in die samenwerking ook een aantal fricties voor. Dat lijkt onder meer samen te hangen met de wijze waarop de verdeling van verantwoordelijkheden en geldstromen tussen beide partijen is geregeld. Daarom heeft het ministerie van OCW opdracht gegeven voor een onderzoek naar mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering van het systeem van onderwijshuisvesting voor primair- en voortgezet onderwijs. De volgende twee onderzoeksvragen stonden centraal: Welke manieren zijn er (binnen het bestaande systeem) om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren en te zorgen voor een meer integrale afweging tussen initiële bouwkosten en structurele onderhouds-, schoonmaak- en energiekosten? En op welke manieren kan het systeem van onderwijshuisvesting anders en beter georganiseerd worden?

Het onderzoek is uitgevoerd door een consortium van onderzoeks- en adviesbureau Oberon, Research voor Beleid en de Stichting Brede School Nederland. De informatie is verzameld door middel van deskresearch, interviews met stakeholders en een expertmeeting. Op basis van de bestudeerde literatuur en documenten en de uitspraken van geraadpleegde experts zijn de manco's van het huidige systeem en de wijze waarop die kunnen worden aangepakt in kaart gebracht.

Om de beide onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we voor zowel de verbeteringen van het huidige stelsel als de alternatieve toekomstscenario's de balans opgemaakt. Dit hebben we gedaan aan de hand van de volgende zaken:

1. Voordelen  
Wat zijn de voordelen in termen van beoogde en te verwachten effecten en verbeteringen. Welke problemen worden hiermee opgelost?
2. Nadelen  
Welke nadelen, knelpunten en risico's kunnen worden voorzien?
3. Beheersing nadelen  
Hoe kunnen de genoemde nadelen worden beheerst, en tegengegaan? Welke risicobeperkende maatregelen kunnen worden getroffen?
4. Voorwaarden implementatie  
Hoe kan de invoering van de maatregelen of scenario's gestalte krijgen? Wat zijn de randvoorwaarden voor implementatie?
5. Totaalbeeld rendement  
Hier schetsen we een totaalbeeld van het rendement van elke maatregel of scenario. Hoeveel tijd neemt dit scenario naar verwachting in beslag? In hoeverre wegen de voordelen op tegen de nadelen en de inspanningen die gepaard gaan aan risicobeperking en implementatie?

## 7.1 Analyse van maatregelen ter verbetering van het huidige stelsel

Als we de door experts geopperde maatregelen op een rij zetten, zijn ze grotendeels te vatten onder de noemers kwaliteit, transparantie en deskundigheid. In onderstaande tabel zijn de maatregelen op een rij gezet.

Figuur 1 - Overzicht maatregelen ter verbetering van het huidige stelsel

Maatregelen ter bevordering van:	Initiatief
<b>Kwaliteit</b>	
1. Langetermijn beleid huisvesting, aanpassen diverse wetten	Rijksoverheid
2. Kwaliteitseisen in plaats van normbedragen, aanpassen modelverordening	VNG
<b>Transparantie</b>	
3. Benchmark schoolgebouwen	VNG en sectorraden
4. Belonen en veroordelen	VNG en sectorraden
5. Klachtenloket	VNG en sectorraden
6. Oormerken gelden	Rijksoverheid
<b>Deskundigheid</b>	
7. Verhogen expertiseniveau	VNG en sectorraden
8. Overhevelen buitenonderhoud PO	Rijksoverheid
9. Invoeren recht op doordecentralisatie	Rijksoverheid

Al met al is er een aantal concrete maatregelen ter versterking van de kwaliteit van het huidige systeem van onderwijshuisvesting voorhanden. Het gros van de maatregelen lijkt effect te kunnen sorteren. Voor deze maatregelen is naar verwachting ook voldoende draagvlak in de betrokken sectoren aanwezig. De implementatie ervan is veelal een zaak van alle betrokkenen. Onder het kopje initiatief is aangegeven welke partij het voortouw zou kunnen nemen bij de voorbereiding en invoering. Overigens is een deel van deze maatregelen ook toepasbaar cq. noodzakelijk in alternatieve scenario's. Van enkele maatregelen wordt minder verwacht. In dat geval acht men bijvoorbeeld het draagvlak te beperkt of wegen de voordelen volgens de respondenten niet op tegen de nadelen. We zetten de in kaart gebrachte maatregelen hierna op een rij.

Het onderzoek maakt duidelijk dat *kwaliteit* in onderwijshuisvesting het leidende principe zou moeten zijn voor alle partijen. Dat wil zeggen dat de kwaliteit van schoolgebouwen en de kwaliteit van het onderhoud uitgangspunt moeten zijn voor beleid, uitvoering en financiering daarvan. Momenteel is dat niet het geval, de financiële kaders zijn nu maatgevend. De huidige discussie over de hoogte van investeringen in schoolgebouwen is feitelijk zinloos als er geen relatie kan worden gelegd met een goed onderbouwd kwaliteitssysteem voor onderwijshuisvesting. Het zal de nodige inspanning vergen om het stelsel in dit opzicht van een ander fundament te voorzien. Maar de verwachting is dat het uiteindelijke rendement hoog zal zijn. In de eerste plaats in termen van kwaliteiten van gebouwen. Maar daarnaast ook in termen van processen, verantwoordelijkheden en samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en derden.

Enkele bijbehorende maatregelen liggen in het verlengde van een dergelijke oriëntatie op kwaliteit. Aanpassing van de *modelverordening* van de VNG is daarvan de meest vergaande. De heroriëntatie op kwaliteitskenmerken in plaats van normbedragen is geen eenvoudige. En ook de gewenste langere termijn planning vergt de nodige ingrepen. Vervolgens is de implementatie ervan in de vorm van aanpassing van de gemeentelijk verordeningen een grootschalige en tijdrovende operatie. Gezien de

impact van de huidige modelverordening is de VNG de meest aangewezen partij om hierin het initiatief te nemen. Ook deze maatregel kan op veel bijval rekenen. De inspanningen zijn fors en langdurig, maar de opbrengst is dat naar verwachting ook.

De maatregelen *Benchmarking* en *Belonen & veroordelen* versterken naar verwachting het kwaliteitsbewustzijn in de sector. Met name omdat ze de transparantie bewerkstelligen, dat wil zeggen, duidelijk maken welke schoolgebouwen van welke kwaliteit er door wie worden gerealiseerd. De beide maatregelen hangen nauw samen. Ze zijn direct en relatief eenvoudig in te voeren en hebben naar verwachting een goed tot gemiddeld rendement. Een vereiste is wel dat in een gedegen wetenschappelijke onderbouwing wordt voorzien én dat onafhankelijkheid is gewaarborgd. Het initiatief zou kunnen liggen bij VNG en de sectororganisaties in het onderwijs.

Van het effect van een *klachtenloket* heeft men weinig verwachtingen. Hooguit haalt het de kou enigszins uit de lucht maar klachten over slechte of slecht functionerende schoolgebouwen komen als mosterd na de maaltijd. Het rendement ervan acht men gering. VNG en sectorraden zouden een klachtenloket kunnen initiëren. Het loket zou eventueel ondergebracht kunnen worden bij één van de kennisinstituten.

Het *oormerken* van de gelden in het gemeentefonds die bestemd zijn voor onderwijshuisvesting wordt niet wenselijk geacht. Oormerken dwingt besteding van middelen af, ook als dat gezien de staat van schoolgebouwen in een gemeente niet nodig is. De diverse nadelen wegen niet op tegen het mogelijke voordeel dat geld voor schoolgebouwen niet aan andere zaken kan worden uitgegeven. Mocht de maatregel worden ingezet dan is de rijksoverheid daarvoor de aangewezen partij.

Investeren in *expertise, scholing en deskundigheidsbevordering* is een maatregel die kan rekenen op veel bijval. Maar er zijn ook enige twijfels over de opbrengst ervan. De bestaande verantwoordelijkheidsverdeling prikkelt geen van beide partijen om zwaar in te zetten op uitbreiding van expertise. En de tendens dat expertise momenteel eerder afneemt dan toeneemt, is niet eenvoudig te keren. De VNG en sectorraden kunnen het voortouw nemen. Het is wel zaak daarmee voort te bouwen op bovengenoemde koerswijzigingen richting kwaliteitsbeleid.

Het *overhevelen van het buitenonderhoud* primair onderwijs naar schoolbesturen wordt over het algemeen beschouwd als een voor de hand liggende maatregel die past bij het huidige opereren van schoolbesturen. Naar verwachting bevordert ze de opbouw van professionaliteit op het vlak van beheer. Kleine en minder draagkrachtige schoolbesturen moeten wel de tijd krijgen om zich op de overgang te kunnen voorbereiden. Tevens mag rendement in termen van efficiencywinst worden verwacht. De maatregel kan door de rijksoverheid worden ingezet.

De maatregel die voorziet in invoering van het *recht op doordecentralisatie* is een bijzondere. Er zijn onder de respondenten voorstanders maar ook tegenstanders van deze maatregel. Een voordeel is dat de maatregel schoolbesturen prikkelt tot expertiseopbouw en ondernemerschap. Bovendien bevordert de maatregel lokaal maatwerk en zullen alleen schoolbesturen die voorstander zijn van doordecentralisatie hun recht verzilveren. De rijksoverheid is de eerst aangewezen partij om de ingreep door te voeren. Maar de invoering ervan is risicovol, kan ongelijkheid in de hand werken en het rendement is niet op voorhand gegarandeerd.

## 7.2 Analyse van de toekomstscenario's

We behandelen in dit rapport drie toekomstscenario's, te weten:

- scenario 1: functionele decentralisatie naar schoolbesturen;
- scenario 2: overheveling naar gemeenten;
- scenario 3: voortzetting van het huidige stelsel, inclusief versterkende maatregelen.

Binnen het eerste scenario maken we een onderscheid tussen het primair en voortgezet onderwijs en tussen kleine en grote schoolbesturen. Theoretisch gezien is er nog een vierde scenario denkbaar, namelijk geld en verantwoordelijkheden terugbrengen naar de Rijksoverheid. Dit scenario is in het huidige tijdsbeeld echter nauwelijks voorstelbaar en wordt door experts niet als reële optie in overweging genomen.

De analyse maakt duidelijk dat de scenario's niet alleen in koers verschillen (richting gemeenten, richting schoolbesturen of recht door op de in 1997 ingeslagen weg). Ook de benodigde inspanningen, de risico's en het te behalen rendement variëren aanzienlijk. In hoeverre lossen de scenario's de problemen op en wegen de inspanningen daar tegen op?

*Scenario 3 (door op dezelfde weg)* is het eenvoudigst door te voeren. Een aantal maatregelen ter versterking van het huidige stelsel kan naar verwachting rekenen op voldoende draagvlak in het veld en kan op relatief korte termijn, dat wil zeggen in een tijdsbestek van enkele jaren, worden ingevoerd. In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe die maatregelen gestalte kunnen krijgen en wie daarin het initiatief kan nemen. De vereiste inspanningen zijn aanzienlijk maar op de middellange termijn mag een redelijk tot goed rendement worden verwacht. Daar staat tegenover dat de problemen die voortvloeien uit de gescheiden verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen niet afdoende worden opgelost. Deze problemen zullen niet vanzelf afnemen of verdwijnen, maar de komende jaren naar verwachting blijven opspelen.

*Scenario 2 (overheveling naar gemeenten)* is bij de respondenten het minst populaire scenario van de drie. Het lost weliswaar de scheiding der verantwoordelijkheden op door onderwijshuisvesting integraal bij gemeenten onder te brengen. Maar het draagvlak is gering, onder schoolbesturen, maar ook bij veel gemeenten zelf. Het scenario bewandelt de weg die de afgelopen jaren is afgelegd naar meer autonomie van scholen en meer gelijkwaardige verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen, maar dan in omgekeerde richting. Het afbreukrisico is derhalve groot. Men vreest dat het de verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen geen goed zal doen. Het ondernemerschap van schoolbesturen komt in het geding, de afhankelijkheid van gemeenten wordt vergroot en de procedures zullen er naar verwachting niet korter op worden. De invoering van dit scenario vereist de nodige inspanningen, maar de te behalen voordelen zijn beperkt en het rendement is naar verwachting gering.

*Scenario 1 (functionele decentralisatie naar schoolbesturen)* is voor een aantal respondenten een realistisch en gewenst scenario, anderen signaleren vooral knelpunten. Om dit scenario goed te kunnen beoordelen, moeten we onderscheid maken tussen het primair en het voortgezet onderwijs en (ook) tussen kleine en grote schoolbesturen. In alle gevallen zou eerst goed bekend moeten zijn welke schoolbesturen wel of geen behoefte hebben aan functionele decentralisatie. Wanneer de laatste groep substantieel van omvang is, is het twijfelachtig of een verplichte decentralisatie tot een duurzame ontwikkeling van de onderwijshuisvesting leidt.

*Functionele decentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs (scenario 1A)* wordt door een aantal respondenten als een redelijk begaanbare weg beschouwd. De argumenten die zij hiervoor hanteren luiden: schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs zijn grotendeels

monofunctioneel van aard, het voortgezet onderwijs opereert nu al tamelijk vaak over gemeentegrenzen heen, de schoolbesturen hebben al langer ervaring met lumpsum en hun schaalgrootte is veelal voldoende om de financiële uitdagingen aan te kunnen gaan en de benodigde extra capaciteit en expertise in huis te kunnen halen. Dit zijn argumenten pro die overigens vooral voor grote schoolbesturen in het voortgezet onderwijs gelden. Voor kleine schoolbesturen zijn de risico's aanzienlijk groter, met name op het financiële vlak en met name in krimpgebieden.

De context voor *functionele decentralisatie in het primair onderwijs (Scenario 1B)* is wezenlijk anders en dit scenario stuit dan ook op meer bezwaren bij de respondenten. Allereerst maken scholen voor primair onderwijs nadrukkelijk deel uit van de lokale infrastructuur. Het voedingsgebied van basisscholen beperkt zich meestal tot één wijk of dorp. De verbindingen met onder meer peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, sportfaciliteiten, cultuuraanbieders en centra voor Jeugd en Gezin zijn van wezenlijk belang. Er is sprake van vervlechting van werkzaamheden en functies en op onderdelen ook van integrale bedrijfsvoering. In de huisvestingssfeer vindt dat zijn weerslag in de totstandkoming van brede scholen, multifunctionele accommodaties en voorzieningencusters voor kinderen van 0-12 jaar, ouders en vaak ook buurtbewoners. Daarnaast is de schaalgrootte in het primair onderwijs zodanig beperkt dat het opvangen van fluctuaties in leerlingenaantallen voor een aanzienlijk deel van de schoolbesturen problematisch kan zijn. Dat geldt ook voor de opbouw van capaciteit en expertise. De gemeente is als hoeder van het publieke belang de meest aangewezen partij om de regie te voeren over de totstandkoming, het behoud en de kwaliteit van het lokale voorzieningen aanbod. Ook in het creëren van verbindingen en samenwerking en het omgaan met pieken en dalen in leerlingenstromen kan op gemeentelijk niveau gemakkelijker worden ingespeeld. Vanuit dat oogpunt bezien is het volgens een deel van de respondenten wenselijk dat onderwijshuisvesting ook in de toekomst een gemeentelijke verantwoordelijkheid blijft, althans wat betreft het primair onderwijs. Dat vereist overigens wel ondersteunende maatregelen, met name ten aanzien van kennis en capaciteit, voor kleine gemeenten.

Een klein deel van de respondenten is echter van mening dat functionele decentralisatie ook in het primair onderwijs denkbaar is. Daar wordt veelal wel bij aangetekend dat de fasering daarvan anders is dan die in het voortgezet onderwijs. Rekening houdend met factoren als de nog beperkte schaalgrootte van schoolbesturen en de relatief jonge ervaringen met lumpsum zou volgens hen scenario 1B pas op de lange termijn, over een jaar of 5 a 10, aan de orde zijn. De goede voorbeelden daarvan die er nu al zijn, zijn overigens vooral goed omdat gemeenten hier fors en doorgaans bovenproportioneel geïnvesteerd hebben door de schoolbesturen een forse bruidsschat mee te geven.

Voor kleine schoolbesturen (éénpitters) spelen de in dit rapport genoemde nadelen en risico's van functionele decentralisatie een extra grote rol. Een school bouwen of onderhouden vergt veel expertise, tijd en geld en met name van kleine besturen met één school kan niet verwacht worden dat zij deze kennis opbouwen en voldoende financiële middelen reserveren. Bij nieuwbouw of renovatie kan er veel misgaan. Zolang de zorgtaak bij gemeenten ligt zal de gemeente voor vervangende huisvesting moeten zorgen bij bijvoorbeeld vertraging in de bouw en draait de gemeente op voor onverwacht hogere bouwkosten. Een klein schoolbestuur heeft ook geen ander gebouw beschikbaar om tijdelijk leerlingen in onder te brengen en kan niet met gebouwen schuiven. Voor schoolbesturen kunnen tegenvallers in bouwkosten of in de opleverdatum van de bouw nog jarenlang drukken op de exploitatierekening. Met name voor kleine schoolbesturen in krimpgebieden zijn de risico's dan ook erg groot. Overigens geldt een groot deel van de genoemde nadelen ook voor kleine gemeenten.

### 7.3 Conclusies

Op basis van de analyse van maatregelen en scenario's kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Het onderzoek laat zien dat het huidige systeem weliswaar een aantal knelpunten vertoont, maar dat verregaande alternatieven zoals beschreven in de twee scenario's ook op een aantal (forse) bezwaren stuiten. Gesignaleerde knelpunten van het huidige systeem zijn de wederzijdse afhankelijkheid en de gedeelde verantwoordelijkheid voor het bouwen en beheren van scholen. Men voelt zich veroordeeld tot elkaar en tot soms moeizame onderhandelingen. Dat gevoel wordt verder versterkt door een eenzijdige sturing op financiële kaders in plaats van op kwaliteitscriteria en door afbrokkelende kennis en expertise in de steeds complexer wordende wereld van de scholenbouw. Maar de gedeelde verantwoordelijkheid heeft ook voordelen, waaronder de mogelijkheden voor gemeenten om integraal beleid te voeren, andere sectoren en thema's bij onderwijshuisvesting te betrekken en vanuit die optiek extra in schoolgebouwen te investeren.

Het onderzoek heeft een negental maatregelen opgeleverd die tot doel hebben om de kwaliteit van schoolgebouwen tot uitgangspunt te nemen, de expertise van de betrokken actoren op een hoger niveau te brengen en de transparantie van het systeem te bevorderen. Denk bijvoorbeeld aan aanpassing van de modelverordening, opzet van benchmarking en deskundigheidsbevordering. De maatregelen zijn grotendeels onomstreden en kunnen tot aanzienlijke kwaliteitsverbetering leiden. Het gros van de maatregelen kan op relatief korte termijn worden ingezet. Het verdient derhalve aanbeveling de vormgeving van de betreffende maatregelen en het bijbehorende implementatietraject nader uit te werken. De beschrijvingen van de maatregelen in dit rapport bieden daarvoor een startpunt.

Een meer integrale benadering van nieuwbouw en renovatie en een betere afweging tussen initiële bouwkosten en structurele onderhouds-, schoonmaak- en energiekosten komen hiermee echter niet vanzelfsprekend dichterbij. Wat dat betreft biedt een alternatief scenario op de langere termijn wellicht meer mogelijkheden. Daarbij zijn twee richtingen denkbaar: richting gemeenten of richting schoolbesturen. Het scenario van volledige overheveling van onderwijshuisvesting naar gemeenten past echter niet in de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen zoals die zich in het afgelopen decennium heeft ontwikkeld. Dat scenario wordt daarom over het algemeen als een onwenselijke en zeer moeilijk begaanbare weg beschouwd. Het scenario van functionele decentralisatie naar schoolbesturen ligt volgens diverse betrokkenen meer voor de hand. Het systeem van onderwijshuisvesting kan volgens hen beter georganiseerd worden door verantwoordelijkheden en geldstromen in één hand te brengen, namelijk die van de schoolbesturen. Maar die hand moet daar dan wel op berekend zijn. Het onderzoek roept twijfels op over het rendement van decentralisatie van onderwijshuisvesting in het primair onderwijs. De (financiële) risico's, met name bij kleine schoolbesturen, zijn aanzienlijk. Bovendien zijn er andere argumenten om de huidige positie van gemeenten ten aanzien van voorzieningen voor kinderen tot 12 jaar te handhaven, ook wat betreft onderwijshuisvesting. Uitzondering daarop vormt het buitenonderhoud, dat kan worden overgeheveld naar de schoolbesturen. Voor het voortgezet onderwijs lijken de randvoorwaarden en uitgangspunten voor functionele decentralisatie gunstiger. De huidige initiatieven om vrijwillige doordecentralisatie te bevorderen moeten echter goed op hun effecten en implicaties worden onderzocht alvorens verdere stappen denkbaar zijn. In dit verband is het met name goed om te kijken naar de positie van kleinere schoolbesturen. Bovendien moet goed worden gerealiseerd dat het een uiterst complexe en langdurige operatie zal zijn, waarbij veel financiële belangen aan de orde zijn.

Een nog niet eerder genoemd aandachtspunt in dit verband betreft communicatie. Voor elk van de in dit rapport genoemde maatregelen dan wel scenario's geldt dat het succes van de implementatie er van in hoge mate afhangt van weloverwogen en heldere communicatie. Schoolgebouwen zijn blikvangers in het publieke domein en de belangen van schoolbesturen en gemeenten zijn dermate groot dat elke wijziging, of alleen al berichtgeving over het voornemen daartoe, de nodige onrust, stagnatie of terugtrekkende bewegingen kan veroorzaken. Zorgvuldige voorbereiding, goede timing en eenduidige berichtgeving zijn in dit opzicht dan ook aan te bevelen.

## Bijlagen

### Literatuurlijst

#### *Publicaties:*

Architectuur Lokaal (2008), Aap, noot, mis. De basis van de brede school. Amsterdam: Architectuur Lokaal.

Atelier Rijksbouwmeester (2009), Gezond en goed – Scholenbouw in topconditie. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester

Blok, R. de (2001), De dunne lijn tussen sober en armoedig. In: Over Onderwijs 3, 1, pp. 6-9

Bijtel, J. van den (2001), Bouwen aan samenwerking. Multifunctionele gebouwen voor onderwijs, opvang, vrije tijd. Den Haag; Projectbureau Dagindeling.

De Kopgroep (2008), Zo rekenen we aan maatschappelijk vastgoed. Handreiking voor het vaststellen van de huurprijs van maatschappelijk vastgoed.

Diepeveen, M., A. Vermeij & S.W van der Ploeg (2004), Overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen. Amsterdam: Regioplan

Holtzer, D. (2010), Huisvesting in eigen hand? Activeringsscenario helpt bij afweging. VO Magazine, 7, pp. 26-29

Gemeente Barneveld (2008), Kulturhus Kootwijkerbroek.

Graaf, K. de (2003), Koste wat het kost. Een inleiding voor gemeenten, schoolbesturen

Grinten, M. van der, J. Kruijer & B. Fransen (2006), Beheer & Exploitatie van brede scholen. Utrecht: Oberon

Ministerie van Financiën (2010), 'DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010', bijlage bij kamerbrief FIN/2010/514 U

Ministerie OCW (2009) 'Kerncijfers 2004-2008', Den Haag: Ministerie van OCW

Mostert, F., G. Linders & F. Rutjes (red.) (2008), Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen in uw gemeente, wijk of kern. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Neutel, W. (2009), Investeren in scholenbouw. Voorburg: Besturenraad

Oberon (2010), Brede scholen in Nederland, Jaarbericht 2009. Utrecht: Oberon

Oberon & Duin (2009) Nieuwe tijden in onderwijs en opvang. Utrecht: Oberon

Onderwijsraad (2008), De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad



Rodmond, J., G. Wallagh, A. van der Leun (red.) (2009), Geen meter te veel. Agenda scholenbouw. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor architectuur.

Schraven, J. & M. van Leent (2010), Schoolgebouw te huur. Handreiking voor nieuwe rolverdeling in onderwijshuisvesting. Den Haag: Service Centrum Scholenbouw.

Sikkens, R. (2001), Beter bouwen met een krap budget. Negen portretten van gemeenten en schoolbesturen die meer werk maken van onderwijshuisvesting. Woerden: VNG, VOS ABB, VBKO etc.

Stichting Service Centrum Scholenbouw (2009), Scholen bouwen voor de toekomst. Den Haag: Service Centrum Scholenbouw

Veld, J. in 't, Y. Hamdan, E. Barendregt (2010), Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen. Rotterdam: RebelGroup Advisory bv

VNG (2008), Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen. Den Haag; VNG

Wissink, C. & S.W. van der Ploeg (2009). Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs. Amsterdam: Regioplan.

*Websites:*

[www.bouwstenenvoorsociaal.nl](http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl)  
[www.bredeschool.nl/landelijk-steunpunt.html](http://www.bredeschool.nl/landelijk-steunpunt.html)  
[www.dekopgroep.nl](http://www.dekopgroep.nl)  
[www.digital.nl](http://www.digital.nl)  
[www.expertisecentrumonderwijs.nl](http://www.expertisecentrumonderwijs.nl)  
[www.hoegulismijngemeente.nl](http://www.hoegulismijngemeente.nl)  
[www.netwerkbureaukinderopvang.nl](http://www.netwerkbureaukinderopvang.nl)  
[www.onderwijspaleis.nl](http://www.onderwijspaleis.nl)  
[www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl)  
[www.platformonderwijshuisvesting.nl](http://www.platformonderwijshuisvesting.nl)  
[www.scholenbouw.nl](http://www.scholenbouw.nl)  
[www.scsb.nl](http://www.scsb.nl)  
[www.staro-bna.org](http://www.staro-bna.org)  
[www.systeembouwendnederland.nl](http://www.systeembouwendnederland.nl)  
[www.waarborgfondskinderopvang.nl](http://www.waarborgfondskinderopvang.nl)

**Individuele gesprekspartners:**

Dhr. R. Bron, BMC advies  
Dhr. R. Goedhart, PO Raad, Utrecht  
Dhr. O. IJsselsteijn, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag  
Dhr. G. van Midden, PO Raad, Utrecht  
Mevr. A. de Rooy, ICS adviseurs  
Dhr. F. Rutjes, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag  
Dhr. S. Satter, Gemeente Hilversum  
Dhr. J. Schraven, Service Centrum Scholenbouw/AVS, Den Haag  
Mevr. W. van Staalduinen, Centrum Zorg & Bouw, Utrecht  
Mevr. L. Verheggen, Algemene Onderwijsbond, Utrecht  
Dhr. W. Ytsma, Branchevereniging Facility Management/PCBO, Apeldoorn  
Dhr. N. van Zuylen, VO Raad, Utrecht

**Deelnemers versnellingskamer 25 juni 2010:**

Dhr. D. van Bennekom, Alliantie VO Nijmegen  
Dhr. J.W. Damen, Ministerie van OCW, Den Haag  
Dhr. J. Eijkhout, Scholengroep Rijk van Nijmegen  
Dhr. H. Fledderus, Penta College CSG Spijkenisse  
Dhr. F. de Gier, BOAG, Rotterdam  
Dhr. P. Huisman, Onderwijsraad, Den Haag  
Dhr. B. Kampman, Vitri, Lieren  
Mevr. G. Lautenbach, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag  
Dhr. R. van Leerdam, Unicoz Zoetermeer  
Dhr. G. van Midden, PO Raad, Utrecht  
Dhr. F. Rutjes, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag  
Dhr. S. Satter, Gemeente Hilversum  
Dhr. J. Schraven, Service Centrum Scholenbouw/AVS, Den Haag  
Dhr. C. Schuckman, Van Aarle de Laat, Eindhoven  
Dhr. F. Vroon, PSCV Leiderdorp  
Dhr. H. Zijp, DHV, Amersfoort



*Oberon*

Postbus 1423  
3500 BK Utrecht  
[www.oberon.eu](http://www.oberon.eu)