

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006

Nr. 242

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2006

Hierbij bied ik u het rapport aan van Research voor Beleid in het kader van de monitoring van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting.¹ In 1997 is de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs van het Rijk overgedragen naar de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt vanaf die datum via het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld.

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp heeft de Kamer gevraagd de effecten van de decentralisatie gedurende een aantal jaren te volgen. Het onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft, evenals bij de vorige rapportages, een enquête gehouden onder alle gemeenten over de financiële aspecten rond de onderwijshuisvesting en de wijze waarop gemeenten met deze taak omgaan. Het voorliggende rapport heeft betrekking op het jaar 2004.

Samenvatting

Uit de resultaten van de monitor blijkt dat de gezamenlijke gemeenten in 2004 een bedrag van € 1,23 miljard hebben uitgegeven aan de onderwijshuisvesting. In 2002 was dit een bedrag van € 1,16 miljard. De totale inkomsten van de gemeenten zijn opgelopen van € 1,23 miljard in 2002 naar € 1,29 miljard in 2004.

Gemeenten zijn weliswaar actief op het terrein van de onderwijshuisvesting, maar evenals in de afgelopen jaren geven de gemeenten (macro) minder uit dan het fictieve budget onderwijshuisvesting in het gemeentefonds.

Van belang is na te gaan wat hiervan de oorzaak is. Op micro niveau blijken er (soms forse) verschillen te zijn tussen gemeenten. Met name in de steden boven de 100 000 inwoners wordt gemiddeld meer uitgegeven aan de scholenbouw dan er binnenkomt. Een belangrijke factor daarbij blijkt de aanwezigheid te zijn van (v)so-scholen of vo-scholen. Onder het hoofdstuk «Gemeentefonds» wordt hier verder op in gegaan.

De komende tijd zal in nauwe samenwerking met de VNG worden gezien

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hoe op lokaal niveau de aandacht en zorg voor de onderwijshuisvesting op een goed peil kan worden gehouden en/of gekregen.

De ontwikkeling van de schoolgebouwen

Bij de vorige monitor is een afzonderlijk eenmalig onderzoek gehouden naar de ontwikkeling van het gebouwenbestand in het primair en voortgezet onderwijs. Toen is bij een aantal gemeenten gekeken naar het investeringsvolume voor scholen. Een dergelijk onderzoek is nu niet beschikbaar. Wel is zeer recent een inventarisatie gemaakt van de scholen die zich hebben aangemeld voor de Scholenbouwprijs 2006. Scholen die de afgelopen 2 jaar zijn gerealiseerd (tussen september 2004 en september 2006) kunnen meedingen naar deze prijs. Hieruit blijkt dat er de afgelopen jaren opvallend veel scholen zijn gebouwd in het primair en voortgezet onderwijs. Voor de prijs hebben zich 230 scholen aangemeld. Ten opzichte van vorige edities van de scholenbouwprijs is dat een forse toename.

Het is mogelijk dat deze toename een signaal is voor de nieuwe verhoudingen in de verantwoordelijkheid voor de scholenbouw. Dat zal de komende jaren moeten blijken.

Het blijft echter van groot belang dat alle betrokken partijen zich bewust zijn en blijven van de budgetten die beschikbaar zijn voor de scholenbouw. En over de mate waarin deze budgetten worden aangewend. Onderwijshuisvesting moet een belangrijke plaats op de lokale agenda innemen en blijven innemen.

De monitor 2004

Financiële aspecten

In 2004 wordt door gemeenten totaal ca 5% minder uitgeven dan het totaal beschikbare fictief budget in het gemeentefonds. Het totaal via het gemeentefonds uitgekeerde bedrag beloopt € 1,29 miljard. De totale uitgaven van gemeenten bedragen € 1,23 miljard.

Ik ben me er van bewust dat budgetten in het gemeentefonds niet zijn geoormerkt, en dat het «fictief» aandeel voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds voor gemeenten niet leidend is. Eén van de uitgangspunten voor de decentralisatie was juist dat gemeenten (beter dan het Rijk) individuele afwegingen moeten en kunnen maken. Daardoor zullen de uitgaven zich altijd binnen bepaalde bandbreedtes manifesteren. Het ene jaar zal het (macro) uitgavenniveau lager liggen dan het fictieve budget en volgende jaar hoger.

Wat we nu zien is dat het uitgavenniveau van de gemeenten ten opzichte van de vorige monitor weliswaar stijgt, maar nog wel achterblijft bij het totaal beschikbare volume.

Bij de beoordeling van de cijfers kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers uit het veld, van de VNG en gemeenten kan een aantal mogelijke oorzaken van het achterblijven van investeren door gemeenten worden aangewezen.

Gedurende het jaar 2005 krijgen gemeenten duidelijkheid over de bestedingsruimte in het voorafgaande jaar. Gemeenten weten feitelijk pas in 2005 wat en hoe de financiële situatie in 2004 exact was. Het accres over 2004 wordt eerst in 2005 definitief vastgesteld.

Uit het standpunt van de gemeenten is het (zeker in de afgelopen financieel en economisch onzekere periode) verstandig om voorzichtig de te verwachten uitgaven te ramen.

Verder wordt een deel van de lopende uitgaven van de gemeente bepaald door de rente die wordt berekend over de lopende investeringen. De afgelopen jaren was de rentestand laag. Als bij een geschatte waarde van

het totale scholenbestand van € 15 miljard de rente zakt van 4,5% naar 4%, betekent dat een «besparing» van € 58 mln per jaar.

Verder blijkt dat soms investeringen worden uitgesteld. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in de (complexiteit) van de lokale dynamiek.

De ingewikkelde en vaak langdurige planvorming bij stedelijke vernieuwing en de ontwikkeling van VINEX-locaties. De realisatie van nieuwbouw in combinatie met scholenbouw, zeker als het gaat om brede schoolvorming, vraagt veel tijd. De procedures in het kader van de ruimtelijke ordening zijn langdurig.

Soms zijn geschikte locaties voor scholenbouw op korte termijn niet beschikbaar.

In nauw overleg met de VNG en de organisaties voor bestuur en management zullen deze knelpunten worden geïnventariseerd, besproken en waar mogelijk oplossingen geformuleerd.

Tot slot blijkt uit het onderzoek naar de herijking van het Cluster Zorg in het gemeentefonds dat sommige gemeenten te weinig geld reserveren voor toekomstige vervanging van VO-scholen. Dit wordt verder toegelicht onder het hoofdstuk «gemeentefonds».

Vaststellen maximumbudget

Verder geldt de autonomie van de individuele gemeenten over de aanwending, inzet en de prioriteitsstelling bij de besteding van het budget. Uit de monitor blijkt dat bijna 13% van de gemeenten het «fictieve» deel als maximum beschouwd. In 4,5% van de gevallen wordt een lager bedrag opgenomen. Iets meer dan 20% hanteert een hoger bedrag, en 56% hanteert geen maximumbedrag.

Hieruit blijkt dat gemeenten bij de bepaling van het budget voor onderwijshuisvesting de plaatselijke omstandigheden laten meewegen. De financiële positie van de gemeente en de vraag voor onderwijshuisvesting vanuit het veld zijn aspecten die daarbij worden meegewogen.

Investeringsvolume 2005

In de enquête is naast de uitgaven over 2004 ook gevraagd naar de omvang van de investeringen die op basis van het huisvestingsprogramma 2005 zijn goedgekeurd en toegekend aan schoolbesturen. Het gemiddelde bedrag per gemeente is gestegen van € 2,2 mln in 2003 naar € 2,9 mln in 2005.

Het totale budget dat via het huisvestingsprogramma wordt toegewezen stijgt van € 918 mln in 2003 naar € 1,16 miljard in 2005.

Gemeentelijke werkwijzen

Overleg tussen gemeenten en schoolbesturen

Gemeenten voeren in het OOGO (op overeenstemming gericht overleg) overleg met de vertegenwoordigers van de besturen. De algemene beoordeling van dit overleg is positief. Een percentage van 98% van de gemeenten beoordeelt het overleg als voldoende tot goed.

Bestuursvorm

Meer gemeenten kiezen voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De integrale bestuursvorm (waarbij het college van BenW met de gemeenteraad als bevoegd gezag optreedt) verliest terrein ten gunste van het bestuur als stichting en de bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet.

Het scheiden van de (dubbel) rol van lokale overheid én schoolbestuur is de voornaamste reden, gevolgd door de bestuurlijke schaalvergroting.

De modelverordening

In augustus 2002 zijn de gemeenten door de VNG geïnformeerd over de wijziging van de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs in verband met de onderwijskundige vernieuwingen in het funderend onderwijs.

Uit de monitor 2004 blijkt dat bijna 83% van de gemeenten de voorgestelde wijzigingen in de plaatselijke verordening heeft vertaald. In 2002 was dat ruim 52 %.

Gemeenten die de wijziging van de modelverordening nog niet hebben overgenomen geven aan dat er op een andere manier invulling aan wordt gegeven of dat dit later zal gebeuren.

Meerjarenplanning

Meer gemeenten (76%) geven aan dat naast het (wettelijke verplichte) jaarprogramma eveneens een meerjarenplanning voor de onderwijs-huisvesting op de langere termijn wordt opgesteld. Op dit moment vindt overleg plaats met vertegenwoordigers van de VNG en de besturen-organisaties over de mogelijkheden van een wettelijke verankering van de meerjarenplanning.

Overheveling buitenonderhoud in het Voortgezet onderwijs

Sinds de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zijn gemeenten verantwoordelijk voor het buitenonderhoud en aanpassingen aan de binnenzijde van scholen in het voortgezet onderwijs. Voor het uitvoeren van deze taken ontvangen de gemeenten een vergoeding uit het gemeentefonds. Het onderhoud aan de binnenkant van het gebouw is een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

Per 1 januari 2005 is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en de aanpassingen van scholen in het voortgezet onderwijs, overgedragen aan de schoolbesturen.

In verband hiermee is een deel van het geld uit het gemeentefonds gehaald en (weer) op de begroting van OCW terecht gekomen. Van daaruit wordt het budget versleuteld in de materiële vergoeding die naar de VO-scholen gaat.

Gemeentefonds, de herijking van het cluster Zorg en Bijstand

Per 1 januari 2006 is een wijziging doorgevoerd in het cluster Bijstand en Zorg. Deze clusters zijn uitgesplitst in drie nieuwe clusters. Voor de onderwijshuisvesting is het nieuw gevormde cluster Educatie van belang. Daarin is het subcluster onderwijshuisvesting opgenomen. Met de herijking zijn tegelijkertijd een aantal maatstaven aangepast.

Daardoor is met ingang van 2006 de verdeling in het gemeentefonds gewijzigd. Dit betekent een verbetering, omdat er meer rekening wordt gehouden met de kapitaalslasten die nu eenmaal aan schoolgebouwen vastzitten, vooral scholen voor voortgezet onderwijs:

Het gewicht van gerichte maatstaven als «leerlingen voortgezet onderwijs» zijn verhoogd ten koste van meer indirecte maatstaven. Voorheen ging een gedeelte van de te verdelen middelen naar gemeenten die geen voortgezet onderwijs of speciaal onderwijs op het grondgebied hadden. Uit het onderzoek in het kader van de herijking van het cluster Zorg en Bijstand is gebleken dat er sprake is van een scheve verdeling van de middelen tussen gemeenten met en zonder voortgezet onderwijs. Met ingang van 2006 is de verdeling dan ook zodanig aangepast in het gemeentefonds dat gemeenten met VO-scholen gerichter middelen ontvangen ten opzichte van de verdeling in 2004. Dit met het doel deze gemeenten gerichter te kunnen laten investeren in onderwijshuisvesting. Dit sluit aan bij de constatering in de monitor dat met name kleinere gemeenten geld over houden. Dit komt doordat in deze groottegroepen sprake is van gemeenten met en zonder VO-scholen. Bij de gemeenten

zonder VO-scholen is gebleken dat daar sprake is van een overschot en gemeenten mét een VO-school van tekort.

Daarmee zijn deze maatstaven meer kostengeoriënteerd geworden. Door de nieuwe verdeling in 2006 is de verwachting dat dit probleem verholpen is.

Voorts is uit het onderzoek ten behoeve van een nieuwe verdeling in het gemeentefonds gebleken dat gemeenten onvoldoende rekening houden met in de toekomst te verwachten kapitaalslasten in verband met VO-scholen die in het verleden à fonds perdu zijn gefinancierd. De gebouwen in het voortgezet onderwijs zijn voor de decentralisatie veelal à fonds perdu gefinancierd. Door het ingroeitraject worden geleidelijk en met terugwerkende kracht extra middelen voor de kapitaalslasten van VO-scholen toebedeeld.

Over de nieuwe verdeling is uitgebreid met de Vaste Kamercommissie BZK gesproken.

Vervolg monitor

In dit verband is in het bijzonder het nieuw te vormen subcluster «onderwijshuisvesting» van belang. Nu komen de financiële gegevens rond de onderwijshuisvesting nog (via een afzonderlijke bevraging) uit de monitor. Op termijn kunnen deze gegevens worden onderscheiden ten behoeve van de onderhoudswerkzaamheden aan het verdeelstelsel door de beheerders van het gemeentefonds, en is een afzonderlijke (financiële) monitor niet meer nodig.

Zoals ik eerder heb aangegeven is er in het gemeentefonds vanaf 2006 een afzonderlijk cluster Educatie. Daardoor wordt in het POR 2007 (Periodiek Onderhouds Rapport van het gemeentefonds en een bijlage van de gemeentefondsbegroting) het gehele cluster educatie apart gemonitord. De opzet van het POR is zodanig dat de beschikbare informatie breder is dan de bestaande huisvestingsmonitor.

Naast inzicht in de financiële aspecten vind ik het van belang zicht te blijven houden op de kwalitatieve ontwikkelingen rond de onderwijshuisvesting. De komende tijd zal het onderzoek zich richten op de beschikbaarheid en kwaliteit van de gebouwen en de onderwijskundige ontwikkelingen. Tevens zal ik in overleg met de VNG nagaan wat de mogelijkheden zijn om te komen tot benchmarking.

Het platform Onderwijshuisvesting

Onderwijsvernieuwingen roepen voortdurend de vraag op of, en zo ja hoe deze ontwikkelingen vertaald moeten worden in het gebouw. Naast klaslokalen zal een schoolgebouw moeten kunnen beschikken over een variëteit aan ruimtesoorten. Verder wordt de afgelopen jaren de school vaak gecombineerd met voorzieningen met andere maatschappelijke functies: het brede school-concept. Belangrijk kenmerk van deze onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen is dat scholen en lokale overheid daarin eigen keuzes moeten maken. Een functioneel verouderd gebouwenbestand kan de introductie van nieuwe pedagogische en didactische werkvormen in grote mate frustreren.

De onderwijskundige ontwikkelingen en de decentralisatie van de scholenbouw bieden gemeenten bij uitstek de mogelijkheid het beleid van de scholenbouw op lokaal niveau een eigen «invulling» te geven. Hierdoor groeit de behoefte aan informatie over de aanpak zoals die elders is ontwikkeld. Een oriëntatie op «good» (en «bad») practice» voorafgaande aan een ingrijpende beslissing als de nieuw- of verbouw van een school is aan te raden om verkeerde keuzes te vermijden.

Om beslissers, financiers en gebruikers van schoolgebouwen te informeren over de ontwikkelingen in de scholenbouw, en de deskundigheid op dit terrein te vergroten heb ik besloten een initiatief van de gezamen-

lijke besturen organisaties te steunen. Eind vorig jaar is de website www.onderwijspaleis.nl gestart.

Deze website geeft belangstellenden de mogelijkheid om zich te oriënteren op implementatie van onderwijskundige vernieuwingen.

De organisatie achter de website staat voor de uitdaging te fungeren als landelijk platform van informatieverzameling en ideeënuitswisseling op het terrein van de scholenbouw.

Tenslotte

Bij de start van de decentralisatie in 1997 is een bedrag van 770 mln naar het Gemeentefonds overgeheveld. Inmiddels is het (fictieve) budget met 67% gestegen tot € 1,29 miljard.

In de meeste gemeenten worden de taken goed opgepakt. Het geld wordt goed besteed. Er verrijzen nieuwe scholen. Gemeenten worden zich meer en meer bewust van de eisen die modern onderwijs stelt aan de kwaliteit van de huisvesting. In sommige gemeenten is er nog werk te doen. In de praktijk zien we dat in een aantal gevallen het scholenveld initiatieven neemt om de lokale bestuurders te wijzen op gesignaleerde tekortkomingen. Meestal leidt dit tot een oplossing.

Ik durf dan ook te stellen dat de decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden van de onderwijshuisvesting een succes is.

Van belang is wel dat alle betrokken partijen in goed overleg met elkaar blijven om knelpunten tijdig te signaleren en waar mogelijk uit de weg te ruimen. Er is veelvuldig overleg tussen vertegenwoordigers van het veld, de VNG en individuele gemeenten.

Het is en blijft van belang om de ontwikkelingen rond de onderwijshuisvesting kritisch te blijven volgen.

Sinds de decentralisatie in 1997 zijn nu 5 monitorrapporten verschenen. Zoals gezegd zal de financiële evaluatie in de toekomst gaan lopen via de lijnen van het Periodiek Onderhouds Rapport (bijlage bij de gemeentefondsbegroting).

In plaats van de algemene monitor zoals die de afgelopen 10 jaar is uitgevoerd, zal onderzoek naar ontwikkelingen in de onderwijshuisvesting zich richten op specifieke knelpunten en meer dan nu op kwalitatieve ontwikkelingen. Uiteraard blijf ik de Kamer hiervan op de hoogte houden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven