

Vergaderjaar 2009–2010

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2010

De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzoek gedaan naar de uitgaven van schoolbesturen aan huisvesting (zie bijlage)¹. Het onderzoek bevestigt dat een deel van de scholen rijksbekostiging uitgeeft aan huisvesting omdat de gemeente in de betreffende huisvestingsbehoefte niet voorziet. Dit is wettelijk niet toegestaan en ook ongewenst omdat dit ten koste gaat van het geld dat bestemd is voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs. Deze constatering wil niet zeggen dat het knelpunt dat schoolbesturen ervaren niet reëel is. In overleg met schoolbesturen, gemeenten en mijn collega van Binnenlandse Zaken wil ik dit knelpunt dan ook oplossen.

Aanleiding voor het onderzoek

Per 1 augustus 2006 is de lumpsum ingevoerd voor de personele bekostiging in het primair onderwijs. Tot die tijd was het niet verboden rijksbekostiging te besteden aan aanvullende huisvestingsvoorzieningen. De middelen die een schoolbestuur hiervoor kon gebruiken waren echter zeer beperkt. Het ging om overschotten op de materiële bekostiging en een (beperkte) vergoeding voor niet gebruikte formatieruimte. In feite konden schoolbesturen dus nauwelijks rijksbekostiging inzetten voor aanvullende huisvestingsvoorzieningen.

Vanaf 1 augustus 2006 krijgen schoolbesturen een lumpsum voor de personele kosten. Hierdoor hebben ze meer vrijheid de rijksbekostiging naar eigen inzicht in te zetten. Deze vrijheid wordt echter ingeperkt door het bestedingsvoorschrift in artikel 148 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo). Volgens dit voorschrift moet de lumpsum worden besteed aan personele of materiële kosten. Kosten voor aanvullende huisvestingsvoorzieningen vallen hier niet onder. Toestaan dat de personele lumpsum wél aan aanvullende huisvestingsvoorzieningen wordt uitgegeven zou betekenen dat schoolbesturen hier grote bedragen aan mogen uitgeven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De inspectie heeft eerder geconstateerd dat scholen in strijd met het genoemde bestedingsvoorschrift rijksbekostiging uitgeven aan huisvesting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 38). Om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van deze uitgaven heeft de inspectie een nader onderzoek gedaan.

Voor de duidelijkheid: scholen kunnen wel private middelen aan huisvesting besteden.

De onderzoeksresultaten van de inspectie

De inspectie heeft de jaarrekeningen van alle schoolbesturen in het primair onderwijs over de jaren 2006 en 2007 onderzocht. Bij een deelwaarneming van 33 schoolbesturen is de jaarrekening meer in detail onderzocht en zijn de schoolbesturen nader bevraagd. De voornaamste bevindingen van de inspectie zijn de volgende:

- In 2006 hebben 268 besturen voor in totaal € 28 miljoen in huisvesting geïnvesteerd. In 2007 hebben 325 besturen voor in totaal € 32,2 miljoen in huisvesting geïnvesteerd. De deelwaarneming laat zien dat 60% van deze investeringen zijn gefinancierd vanuit de rijksbekostiging.
- Van de 33 besturen in de deelwaarneming, die samen verantwoordelijk zijn voor 1/3 van de investeringen, stijgen de totale huisvestingslasten van € 3,4 miljoen in 2006 tot € 4,7 miljoen in 2007. Van de totale huisvestingslasten wordt ongeveer 40% betaald vanuit de rijksbekostiging.
- Van de ingezette rijksbekostiging is a) 50% besteed aan huisvesting voor bovenschools management en ondersteuning van een praktijkgerichte leeromgeving, b) 25% voor nieuwbouw en c) 25% voor verbouwingen.
- De motieven van schoolbesturen om te investeren in huisvesting zijn tweeledig: a) het bestuur wil meer dan de gemeente biedt en b) het bestuur heeft een huisvestingsbehoefte waarin de gemeente niet voorziet.

Voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksresultaten van de inspectie wordt verwezen naar de bijlage.

Beleidsreactie

Het doel van het onderzoek was meer zicht te krijgen op de aard en omvang van de besteding van rijksbekostiging aan huisvesting, alsmede op de motieven van schoolbesturen voor die besteding. De omvang van de bestedingen is substantieel, maar valt in relatie tot de totale lumpsum mee. In de navolgende beleidsreactie wordt vooral ingegaan op de aard van de bestedingen en de motieven van schoolbesturen.

De huidige wetgeving legt de gemeente de verplichting op te voorzien in «adequate onderwijshuisvesting». Het begrip adequate onderwijshuisvesting is door de wetgever niet nader gedefinieerd. In de praktijk hanteren gemeenten de definitie die is opgenomen in de Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze definitie bestaat uit een opsomming van investeringen die de gemeenten in ieder geval tot hun verantwoordelijkheid rekenen.

Vrijwel alle gemeenten hebben de modelverordening van de VNG ten grondslag liggen aan hun gemeentelijke verordening. De wijze waarop de gemeenten uitvoering geven aan de huisvestingstaak kan erg verschillen. Sommige gemeenten hanteren een strikte uitleg van de modelveror-

dening, terwijl andere gemeenten een ruimhartiger huisvestingsbeleid voeren. Een artikel in het Onderwijsblad van januari 2010 ondersteunt het beeld dat er tussen gemeenten aanzienlijke verschillen in «ruimhartigheid» zijn.

De knelpunten ontstaan wanneer gemeenten niet in huisvestingsbehoeften van schoolbesturen voorzien. Het onderzoek van de inspectie laat zien dat dit niet alleen te maken heeft met onredelijke eisen van schoolbesturen of een te strikte taakopvatting van een gemeente. Een deel van de huisvestingsvoorzieningen waar schoolbesturen rijksbekostiging aan besteden is geen onderdeel van de uitwerking die in de modelverordening van de VNG wordt gegeven aan het wettelijke begrip «adequate onderwijshuisvesting».

Het gaat hierbij om de volgende huisvestingsvoorzieningen:

- a. Huisvesting van schoolbesturen, bovenschools management en andere aan de school verbonden ondersteuning.
- b. Specifieke behoeften van schoolbesturen die samenhangen met de onderwijskundige visie van de school.
- c. Investerings die het doel hebben de energie- of onderhoudskosten te verlagen.

De beleidsmatige afweging die voorligt is of deze voorzieningen zaken wel of niet redelijke huisvestingsbehoeften zijn. In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG en de PO-Raad zal deze afweging worden besproken. De conclusie van het overleg kan zijn dat de huidige bekostigingssystematiek niet voorziet in een gerechtvaardigde huisvestingsbehoefte. Indien dat het geval is zal in overleg met de betrokkenen een voorstel tot aanpassing van de bekostigingssystematiek worden ontwikkeld.

Lopende ontwikkelingen

De bovenstaande beleidsafweging staat niet op zichzelf. Voor de goede orde wordt hier een drietal lopende ontwikkelingen benoemd die eveneens betrekking hebben op de bekostiging van huisvesting in het basisonderwijs.

Onderzoek naar gescheiden geldstromen

Medio 2009 heeft de Rijksbouwmeester het advies «Gezond en goed» uitgebracht, een advies over scholenbouw in het basisonderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 089, nr. 24). Volgens de Rijksbouwmeester kan de scheiding van geldstromen tussen bouwkosten (gemeenten) en exploitatiekosten (schoolbesturen) leiden tot suboptimale keuzes. In reactie op het advies van de Rijksbouwmeester (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 28 089, nr. 25) is daarom toegezegd een onderzoek te doen naar de effecten van de scheiding van geldstromen. De rapportage over dit onderzoek wordt eind 2010 verwacht.

Onderzoek naar uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2010 blijkt dat gemeenten ca. € 330 miljoen minder uitgeven aan onderwijshuisvesting dan er beschikbaar is in het Gemeentefonds. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat onderzoek doen naar de oorzaken van deze onderbesteding. De uitkomsten van dit onderzoek worden verwacht rond de zomer van 2010.

Programma's van eisen

De VNG en de PO-Raad zijn in gesprek over het formuleren van een programma van eisen voor basisscholen. In het programma van eisen wordt nader bepaald aan welke eisen moderne onderwijshuisvesting dient te voldoen. Het programma van eisen heeft tot doel dat bij beslissingen over scholenbouw de kwaliteit van de huisvesting het uitgangspunt vormt en niet de normvergoeding in de modelverordening van de VNG.

Genuanceerd sanctiebeleid

Op 12 mei 2009 heb ik de schoolbesturen in het primair onderwijs een brief gestuurd om te verduidelijken dat rijksbekostiging op grond van de Wpo vanaf 1 augustus 2006 niet mag worden uitgegeven aan huisvesting. Daarbij heb ik de mogelijkheid opengehouden uitgaven aan huisvesting die na genoemde datum zijn betaald uit rijksbekostiging terug te vorderen. Gezien de onduidelijkheid over de onrechtmatigheid van deze uitgaven heb ik daarbij een genuanceerd sanctiebeleid aangekondigd.

Het onderzoek van de inspectie laat zien dat de huisvestingsuitgaven van schoolbesturen in 2006 en 2007 vooral zijn gerelateerd aan voorzieningen die niet expliciet zijn opgenomen in de modelverordening van de VNG, maar waarvan het mogelijk wel wenselijk is deze expliciet te rekenen tot «adequate onderwijshuisvesting» in de zin van de Wpo. Ook gaan huisvestingsvoorzieningen vaak gepaard met meerjarige verplichtingen waar een schoolbestuur niet zomaar onderuit kan. Indien de instellingsaccountant en de inspectie problemen met de rechtmatigheid van huisvestingsuitgaven constateren, zal ik zulke en andere relevante feiten en omstandigheden uiteraard betrekken bij de uitvoering van mijn sanctiebeleid.

Schoolbesturen die een klemmende huisvestingsbehoefte hebben waar de gemeente niet in voorziet, zullen helaas nog even geduld moeten oefenen. Het vooruitzicht is echter wel dat voor de toekomst voor alle schoolbesturen dergelijke knelpunten in de onderwijshuisvesting zullen kunnen worden opgelost.

In opvolging van mijn brief van 12 mei 2009 zal ik de schoolbesturen een nieuwe brief sturen met een samenvatting van deze brief.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet