



>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Algemene Rekenkamer
T.a.v. De heer drs. C.C.M. Vendrik
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

Primair Onderwijs

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

A. Breuer
T +31 6 46 84 91 88
arno.breuer@minocw.nl

Onze referentie

857429

Uw brief van

19 november 2015

Uw referentie

15005014R

Datum **18 DEC. 2015**

Betreft **Conceptrapportage 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs:
de praktijk gecheckt'**

Geachte heer Vendrik,

Met uw brief van 19 november 2015 biedt u mij de gelegenheid te reageren op de conceptrapportage 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt'. Ik maak graag gebruik van deze mogelijkheid. Hieronder ga ik puntsgewijs in op de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport. Ik doe dit mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Ambities ten aanzien van functionele en technische kwaliteit

Ik onderschrijf de constatering van de Rekenkamer dat mijn ambitie ten opzichte van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting de minimumnormen ontstijgt. Dat geldt overigens niet alleen voor de huisvesting van scholen, maar ook voor het onderwijs op die scholen. Ik vind het van belang dat alle leerlingen onderwijs krijgen van ten minste voldoende kwaliteit. Daar bovenop dienen scholen stelselmatig te werken aan de verbetering van hun onderwijs. Een goed schoolgebouw kan daar in belangrijke mate aan bijdragen.

Ambities vastleggen in wettelijke vereisten

In de praktijk zijn voldoende voorbeelden te vinden van goede, frisse en functionele schoolgebouwen. De schoolbesturen en gemeenten die deze gebouwen hebben gerealiseerd, hebben geen extra eisen nodig gehad om deze kwaliteit te realiseren. Op basis van een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor goede onderwijshuisvesting, en met oog voor de lokale situatie, zijn zij tot een optimaal resultaat gekomen. Regulering kan het tegengestelde effect hebben en het ambitieniveau en verantwoordelijkheidsgevoel afzwakken. Ik ben dan ook geen voorstander van het vastleggen van wat 'goed' is in wet- en regelgeving, bovenop de al bestaande voorschriften in het Bouwbesluit 2012, waaraan alle nieuwe gebouwen in Nederland moeten voldoen.

Evalueer de structurele bekostiging van het basisonderwijs

In het primair onderwijs geldt een wettelijke verplichting om de materiële instandhouding vijfjaarlijks te evalueren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel overheveling buitenonderhoud heb ik aangegeven deze evaluatie te gaan verbreden met technische en gebruiksaspecten.¹ Ik zal de inzichten uit deze evaluatie gebruiken bij de modernisering van de bekostiging, waarover ik op dit moment met de sector in gesprek ben. Wanneer deze modernisering van kracht is geworden, zal ik dit na enkele jaren evalueren.

Passend onderwijs

De Rekenkamer vraagt mij om aan te geven hoe de huisvestingsopgave die hoort bij de invoering van passend onderwijs moet worden gerealiseerd. De keuzes die scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden op dit vlak maken, komen tot stand in het op overeenstemming gericht overleg over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. In dat overleg kunnen ook de eventuele gevolgen voor de onderwijshuisvesting worden besproken. Welke gevolgen dat zijn, is niet landelijk te bepalen, maar is een kwestie van lokaal maatwerk en samenwerking.

De opgave van dalende leerlingaantallen

Als leerlingaantallen dalen, dalen de inkomsten mee. Als de huisvestingslasten niet evenredig dalen, kunnen schoolbesturen met financiële knelpunten te maken krijgen. Het is goed dat de Rekenkamer de gevolgen van leerlingendaling voor de huisvesting nadrukkelijk aandacht geeft in de rapportage. Ik deel dit zorgpunt en zie dat hier niet altijd tijdig op wordt geanticipeerd.

Onderwijshuisvesting betrekken bij regionale gebiedsplannen

De oplossing voor deze problematiek ligt in de regio. Schoolbesturen en gemeenten moeten tijdig samen om tafel gaan om een meerjarig gebiedsplan voor het onderwijsaanbod op te stellen, zodat alle partijen weten waar zij aan toe zijn en hun processen en begrotingen daarop kunnen afstemmen. Voor het primair onderwijs is hiertoe een wettelijke verplichting in de maak. Onderwijshuisvesting is, vanwege de verantwoordelijkheid van gemeenten hiervoor, nadrukkelijk onderdeel van deze plannen.

Ik stel extra middelen beschikbaar aan schoolbesturen die, samen met gemeenten, een procesbegeleider willen aanstellen die de totstandkoming van zo'n gebiedsplan stimuleert. Zij worden in staat gesteld daarbij de Transitie-atlas Onderwijs in te zetten, waarmee in een interactief proces simulaties kunnen worden gedaan met sluiting, verplaatsing of stichting van scholen. Ik heb accountmanagers aangesteld die over de noodzakelijke gebiedsplanning in gesprek gaan met schoolbesturen en die bijeenkomsten organiseren met gemeenten. Goede voorbeelden van gebiedsplannen stel ik beschikbaar op de website www.leerlingendaling.nl, waar ook creatieve oplossingen voor mede-ruimtegebruik worden uitgelicht. Waar wet- en regelgeving knelt, denken mijn accountmanagers in de regio mee over praktische manieren om oplossingen binnen de kaders vorm te geven.

¹ Handelingen TK 2013/2014, nr. 53, item 7.

Eenmalige financiële tegemoetkoming

De Rekenkamer geeft de minister van BZK en mij in overweging om te bezien of aan bepaalde gemeenten, waarin de lokale financiële situatie door dalende leerlingenaantallen zeer nijpend is, het Rijk eenmalig financieel tegemoet kan komen. De leegstand als gevolg van dalende leerlingenaantallen is echter een probleem dat om een structurele organisatorische oplossing vraagt. Ook voor de personele kosten moet tijdig een meerjarige planning worden gemaakt. Aangezien het niet om een eenmalig probleem gaat, ligt een oplossing in de vorm van een eenmalige tegemoetkoming dan ook niet voor de hand.

Onze referentie
857429

Een vangnet voor gemeenten in ernstige financiële problemen bestaat via de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Onder bepaalde voorwaarden kunnen gemeenten op grond van artikel 12 Financiële verhoudingswet een beroep doen op deze uitkering.

Prikkels in het onderwijshuisvestingsstelsel

De Rekenkamer stelt dat de gescheiden geldstromen en verantwoordelijkheden betreffende de onderwijshuisvesting soms leiden tot tegengestelde belangen. Wanneer het gezamenlijk belang uit het oog raakt, kan de korte termijn daardoor prevaleren. Ik ben van mening dat zowel de lokale democratie als de belanghebbenden rond de school een belangrijke rol hebben in het stimuleren van goed vormgegeven huisvestingsbeleid door gemeente en schoolbesturen. De gemeenteraad heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om, indien nodig, de discussie aan te gaan over de huisvestingsplannen van het college van burgemeester en wethouders. Onderwijshuisvesting is namelijk een gedeeld en publiek belang.

Verbeter de prikkels in het huidige stelsel

Ik deel de visie van de Rekenkamer dat er binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling nog mogelijkheden zijn tot verbetering, en dat de verantwoordelijkheidsverdeling op zichzelf niet herzien moet worden. Zoals de Rekenkamer beschrijft, is er per 1 januari 2015 een nieuwe situatie met betrekking tot de onderwijshuisvesting ontstaan. Nu deze situatie is uitgekristalliseerd, is het moment gekomen om met de VNG, de PO-Raad en de VO-raad tot concrete voorstellen voor verbetering te komen.

In 2016 wil ik met deze partijen verschillende thema's (verder) verkennen. Ik heb begrepen dat de sectorraden en de VNG ook onderling gesprekken voeren over waar zij elkaar kunnen vinden op deze thema's. Waar mogelijk en wenselijk zal ik, samen met deze partijen, voor het eind van het jaar met voorstellen komen. Wat mij betreft gaat dit gesprek over verbetering verder dan de meerjarige integrale huisvestingsplannen en renovatie die de Rekenkamer noemt. Ik denk daarbij ook aan andere punten waarover de genoemde partijen en ik al in gesprek zijn, zoals het investeringsverbod, de Green Deal, het kwaliteitskader, leegstand en de modelverordening. Kortom, er zijn voldoende aanknopingspunten.

Financieel toezicht en financiële risico's

Ik zie de aanbeveling om in het toezicht op schoolbesturen rekening te houden met huisvesting als een ondersteuning van mijn beleid. De Inspectie van het Onderwijs gebruikt doordecentralisatie op dit moment al als een indicator in de risicoanalyse en kijkt daarnaast ook naar de verhouding tussen personele en materiële lasten.

Lokale checks and balances en landelijke basisinformatie

Onze referentie
857429

Goede informatie over schoolgebouwen is van belang om de kwaliteit ervan te verbeteren. Als er meer zicht is op de staat van de onderwijshuisvesting, dan is het makkelijker voor gemeenten en schoolbesturen om effectieve maatregelen te nemen. De minister van BZK en ik zijn allebei, net als de Rekenkamer, van mening dat het kunnen beschikken over voldoende goede informatie van groot belang is voor het realiseren van goede onderwijshuisvesting.

Gemeentelijke taakuitvoering

Zoals hierboven vermeld, wil ik de vijfjaarlijkse evaluatie van de materiële instandhouding verbreden met kwalitatieve en functionele aspecten. Ik wil hierbij, in samenspraak met de VNG en de minister van BZK, ook de inkomsten en uitgaven van de gemeenten betrekken, en de vormgeving van de lokale verordeningen huisvestingsvoorzieningen. Verder wil ik beter zicht krijgen op hoe gemeenten omgaan met aanvragen voor nieuwbouw en hoe schoolbesturen dit beoordelen.

Een belangrijk orgaan bij de lokale controle op de taakuitvoering door gemeenten is de lokale rekenkamer. Om de effectiviteit van dit orgaan te vergroten heeft de minister van BZK in het Actieplan lokale rekenkamers aangekondigd in 2016 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te sturen.²

Landelijke basisinformatie

Om transparantie in het funderend onderwijs te bevorderen werk ik, samen met de sectorraden, de komende jaren aan het beschikbaar stellen van meer en betere open data en indicatoren.³ Gegevens die bij DUO en de Inspectie van het Onderwijs beschikbaar zijn, maar nog niet gepubliceerd, zullen gepubliceerd worden. Deze gegevens kunnen ook gekoppeld worden met gegevens over huisvesting, waarmee de lokale checks and balances verstevigd kunnen worden.

De Rekenkamer constateert dat de vestigingsgegevens van mijn ministerie niet altijd gekoppeld kunnen worden aan andere bestaande registraties. In het kader van Doorontwikkelen BRON wordt gewerkt aan een verbetering hiervan, zodat de gegevens over onderwijshuisvesting vaker en beter gekoppeld kunnen worden aan andere onderwijsdata.⁴

Ook op het gebied van informatie over inkomsten en uitgaven van gemeenten is transparantie van belang voor lokale sturing en verantwoording en onderlinge vergelijkbaarheid, zoals de Rekenkamer terecht opmerkt. Dat is ook de reden dat het ministerie van BZK het initiatief van de VNG heeft ondersteund om de horizontale sturing door en verantwoording aan de gemeenteraad te versterken. De Adviescommissie vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) adviseerde onder meer dat elke gemeente dezelfde vaste

² Kamerstukken II, 2015-2016, 34 000 VII, nr. 54.

³ Kamerstukken II, 2015-2016, 31 293, nr. 273.

⁴ Het programma Doorontwikkelen BRON is een samenhangend aantal projecten gericht op het vernieuwen en verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen OCW en de onderwijsinstellingen. Het gaat om het vernieuwen van de onderwijsregisters, het bekostigingsproces en de gegevensuitwisseling tussen instellingen en DUO, en het bieden van services door DUO om processen in de onderwijsketen te ondersteunen.

indeling van producten gaat gebruiken in hun begroting en jaarrekening, zodat het onder andere gemakkelijker wordt om gemeenten onderling te vergelijken. Deze uniforme producten worden ook de basis voor de zogeheten Iv3-functies waarmee de gemeenten de informatie aanleveren aan het CBS ten behoeve van de landelijke basisinformatie over inkomsten en uitgaven van gemeenten.⁵ De consultatie van het voorstel tot wijziging van het BBV is onlangs afgerond. Naar verwachting treedt het gewijzigde BBV en de ministeriële regeling 'Informatievoorziening voor Derden' met ingang van 2017 in werking.

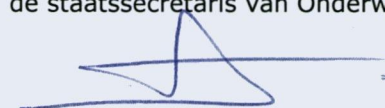
Onze referentie
857429

Tot slot

Met grote belangstelling hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik kennisgenomen van uw conceptrapport over de onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs. We kijken uit naar het definitieve rapport.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sander Dekker

⁵ Kamerstukken II, 2014-2015, 34 000 VII, nr. 8.