



BEZORGEN
De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
F 070-3424130
E Voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 4 februari 2014

BETREFT Beantwoording vraag Tweede Kamer bij brief 'Aandachtspunten overheveling
buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen'

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u de op 4 februari 2014 vastgestelde antwoorden aan op de door de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gestelde vraag naar aanleiding van de presentatie van de brief 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014,31293, nr. 191).

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Kees Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



**Antwoord Algemene Rekenkamer bij vraag¹ van de Tweede Kamer over de
brief 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing
schoolgebouwen**

2/13

Vraag

Tijdens de briefing op 12 december 2013 door de Algemene Rekenkamer over uw rapport "Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen" ontstond bij de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een vraag naar welke samenwerkingsconstructies tussen schoolbesturen en gemeenten op het vlak van onderwijshuisvesting in de praktijk worden aangetroffen.

Namens de commissie verzoek ik u of u gelegenheid ziet om voorafgaand aan de plenaire behandeling (voorzien in de week van 11, 12 en 13 februari a.s.) van het wetsvoorstel Overheveling onderwijshuisvesting (Kamerstuk 33 663) de Kamer hierover te informeren.

Antwoord

Onderstaand overzicht is tot stand gekomen op basis van inzichten die wij in het kader van ons lopende onderzoek 'Kwaliteit van huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs' hebben opgedaan. De praktijkvoorbeelden zijn gebaseerd op openbare bronnen.

1. Verantwoordelijkheidsverdeling volgens de wet

In de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Voortgezet Onderwijs is vastgelegd voor welke 'voorzieningen in de huisvesting' gemeenten 'zorg moeten dragen'. De overige voorzieningen zijn de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen.

Tabel 1) Huidige verantwoordelijkheidsverdeling voor voorzieningen in de huisvesting

Sector	verantwoordelijkheid	
	Gemeente	Schoolbestuur
Primair onderwijs	Buitenonderhoud, aanpassing, uitbreiding, nieuwbouw	Binnenonderhoud
Voortgezet onderwijs	Uitbreiding en nieuwbouw	Binnenonderhoud, buitenonderhoud, aanpassing

¹ De vraag van de Tweede Kamer is hier exact weergegeven zoals deze aan de Algemene Rekenkamer is voorgelegd; aan de formuleringen is niets veranderd.



Uitwerking taken

De wet spreekt niet van een verantwoordelijkheid, maar legt de gemeenten de plicht op zorg te dragen voor bepaalde voorzieningen. 'Zorgdragen voor' betekent in de wet in de eerste plaats het reserveren van een budget voor huisvesting (het vaststellen van een bekostigingsplafond, art. 93 WPO), waarmee redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting. Schoolbesturen dienen bij de gemeente een aanvraag in voor de bekostiging van een voorziening in de huisvesting (art. 93). De gemeente toetst deze aan de wet en de gemeentelijke verordening (art. 100-102) en neemt een besluit. De VNG heeft een modelverordening „voorzieningen huisvesting onderwijs“ opgesteld. Gemeenten kunnen hier van afwijken bij het opstellen van een lokale huisvestingverordening. In de praktijk hanteren de meeste gemeenten echter de verordening van de VNG.² Bij honorering van de aanvraag treedt het bestuur in principe op als bouwheer en is dus opdrachtgever van de aangevraagde voorziening in de huisvesting, tenzij schoolbestuur en gemeente anders zijn overeengekomen (art. 103, lid 1).

Eigendom

De gemeente draagt na totstandkoming van de voorziening het eigendom van het gebouw en het terrein over aan het schoolbestuur. Wanneer het bevoegd gezag gebouw en terrein niet meer voor onderwijs gebruikt, gaat het eigendom van de grond en het gebouw weer over op de gemeente.³

Mogelijkheid tot afwijken van WPO

In de wet is geregeld dat gemeenten en schoolbesturen kunnen afwijken van de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de wet is geregeld (WPO, artikel 111). Schoolbesturen en gemeenten moeten het hier samen over eens worden. Geen van beide partijen heeft doorzettingsmacht.

Financiering

Schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs ontvangen geld voor de uitvoering van hun taken via de lumpsumbekostiging van het Rijk, gemeenten ontvangen de middelen via het gemeentefonds. Beide geldstromen zijn niet geormerkt.

² Oberon, Research voor Beleid, IOO, Stichting Brede School Nederland (2010). Scholen bouwen en beheren. Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW. Utrecht: Oberon.

³ Dit wordt vaak uitgelegd als de scheiding tussen juridisch eigendom (van het schoolbestuur) en economisch eigendom of claimrecht (van de gemeente). Deze termen staan niet in de wet.



Overheveling buitenonderhoud en aanpassing naar schoolbesturen

De staatssecretaris van OCW is van plan om een verandering aan te brengen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten. Hij wil de verantwoordelijkheid en het budget voor buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen in het primair onderwijs per 1 januari 2015 aan de schoolbesturen zelf overdragen. De gemeente blijft verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding. De situatie in het primair onderwijs wordt daarmee gelijk aan die in het voortgezet onderwijs.

4/13

2. De verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk

De praktijk laat een scala aan verantwoordelijkheidsverdelingen tussen gemeenten en schoolbesturen zien. We hebben de verschillende modellen op een rij gezet, van zo veel mogelijk 'alles in één hand' bij de gemeente bovenaan, tot 'alles in één hand' bij de schoolbesturen onderaan.



Figuur 1) Mogelijke verantwoordelijkheidsverdelingen voorzieningen in de huisvesting in de praktijk

5/13

1. Gemeente ook betrokken bij binnenonderhoud

Hoewel de wet alleen de optie geeft dat gemeenten voorzieningen overdragen aan schoolbesturen, bestaan er ook enkele voorbeelden waar de gemeente de verantwoordelijkheid voor binnenonderhoud uit handen neemt van schoolbesturen (vaak aangeduid als recentralisatie). Bijvoorbeeld door binnenonderhoud mee te nemen in de meerjarenonderhoudsplannen (MOP) die zij laat opstellen, bouwheerschap van binnenonderhoud op zich te nemen of zelfs door uitvoering van onderhoudswerkzaamheden door het gemeentelijk vastgoedbedrijf (in ruil voor een vast bedrag per jaar dan wel een vergoeding per onderhoudsklus).

2. Gemeente neemt initiatief en is bouwheer buitenonderhoud

De gemeente kent voorzieningen buitenonderhoud aan schoolbesturen toe conform de (in opdracht van gemeente opgestelde) MOP. Gemeente neemt zelf het initiatief voor het uitvoeren van de werkzaamheden, in plaats van dat scholen aanvragen indienen.

3. Standaard wettelijke situatie primair onderwijs

Deze gemeenten werken doorgaans volgens de modelverordening van de VNG. Schoolbesturen dienen dan voor 1 februari bij de gemeente een aanvraag in voor een voorziening in de huisvesting. Voor september moet de gemeente daarover beslissen om vervolgens als de aanvraag noodzakelijk wordt geacht én er voldoende budget beschikbaar is, de werkzaamheden in het jaar daarop te laten uitvoeren.

4. Gemeente koopt zorg voor buitenonderhoud af o.b.v. MOP

Schoolbesturen ontvangen op basis van het MOP gelden van de gemeente. Schoolbesturen zijn voor eigen rekening en risico verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhoud. De gemeente biedt hiermee flexibiliteit bij het uitvoeren van het onderhoud.

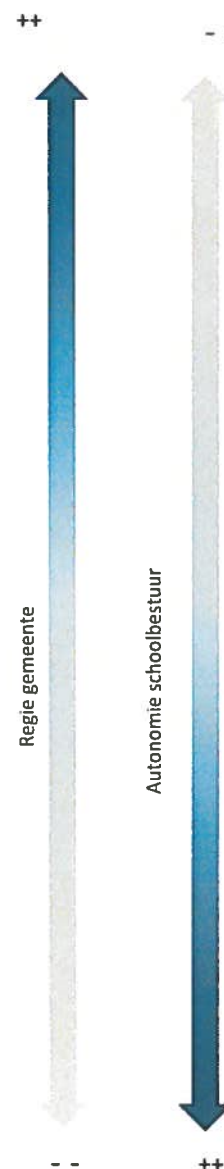
5. Doordecentralisatie buitenonderhoud

Gemeente draagt zorg voor uitbreiding en nieuwbouw (op aanvraag), schoolbesturen dragen zorg voor buitenonderhoud en krijgen daar van gemeente jaarlijks een vast bedrag voor.

6. Volledige vrijwillige doordecentralisatie

Gemeente draagt de zorg voor buitenonderhoud, aanpassing (po) en uitbreiding en nieuwbouw over aan schoolbesturen en betaalt aan hen in ruil daarvoor een bedrag per leerling.

Is ±
situatie VO
en wets-
voorstel PO



Bronnen: L.J. Moonen, Meer pit(ters) in het beheer. Vastgoedmanagement in het basisonderwijs aan de hand van beheermodellen inzichtelijk gemaakt (Eindhoven 2009), inventarisatie rapporten lokale rekenkamers.

Factoren die een rol spelen bij de keuze voor één van bovenstaande modellen zijn:

- De tevredenheid over de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en de 'chemie' tussen de samenwerkingspartners;



- Omvang van het schoolbestuur en de mogelijkheid tot verevenen van financiële risico's;
- Aanwezige expertise bij schoolbestuur of gemeente;
- Leeftijd, afschrijvingstermijn en staat van onderhoud van de gebouwen: deze bepalen of doordecentralisatie voor schoolbesturen te betalen is;
- Financieringsmogelijkheden: doorgaans stellen gemeenten dat deze geen grote rol spelen, omdat zij goedkoop kunnen lenen. Er zijn echter gevallen waar voor doordecentralisatie van nieuwbouw is gekozen, omdat een schoolbestuur (bijvoorbeeld via schatkistbankieren) toch gunstiger konden lenen;
- Leerlingontwikkeling: krimp is vaak een complicerende factor in de verhouding tussen schoolbestuur en gemeente, omdat er besloten moet worden over het sluiten van scholen. Bovendien beperkt het de financiële armslag van zowel scholen als gemeenten. Bij scholen speelt dat de, aan het aantal leerlingen gebonden, inkomsten voor onderhoud sneller afnemen dan de constant blijvende uitgaven aan het gebouw. Gemeenten in krimpgebieden kunnen te maken hebben met een 'boekwaardeprobleem', wat betekent dat zij nog moeten afschrijven op leegstaande schoolgebouwen die niet voor een ander doel te gebruiken zijn.

Voorbeeld van model 2- Etten-Leur

In Etten-Leur wordt de toekenning van de onderhoudsvoorzieningen gebaseerd op de Meerjarenonderhoudsplannen. De gemeente stelt jaarlijks de eerste jaarschijf uit deze plannen vast als programma voor het volgende jaar, en stelt daarbij ook de daarvoor benodigde middelen beschikbaar. De middelen worden niet overgedragen aan de schoolbesturen. De gemeente verstrekt zelf de opdracht tot het uitvoeren van onderhoud, met als voordeel dat de overeenkomende werkzaamheden in één bestek kunnen worden aanbesteed. De schoolbesturen zien af van het indienen van aanvragen, zodat de in de Verordening aangegeven procedure niet van toepassing is. Deze werkwijze is in goed overleg met de schoolbesturen tot stand gekomen. De gemeente heeft deze specifieke afspraken echter niet verwerkt in de verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. De Rekenkamer West-Brabant beveelt dan ook aan om dit wel te doen.

Bron: Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek Onderwijshuisvesting: koepelnotitie*. Roosendaal: Rekenkamer West-Brabant en Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Etten-Leur: eindrapportage*. Roosendaal: Rekenkamer West-Brabant.

De volgende tabel geeft per model een – niet uitputtend - overzicht van de door ons gevonden overwegingen om af te wijken van de standaard verantwoordelijkheidsverdeling (model 3) vanuit het oogpunt van gemeenten, schoolbesturen en efficiency.



	Overwegingen gemeente	Overwegingen schoolbestuur	Efficiency
1 Gemeente ook binnenonderhoud	<ul style="list-style-type: none"> . houdt regierol . mogelijkheid tot integraal gemeentelijk accommodatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> . focus op primaire taak, nauwelijks bemoeienis met huisvesting . geen expertise/personeel nodig . financiële risico's laag 	<ul style="list-style-type: none"> . bundeling expertise . schaalvoordeel bij aanbesteding voor meer schoolbesturen . minder bureaucratie: geen aanvragen binnen- en buitenonderhoud . binnen en buitenonderhoud tegelijk uitvoeren . integrale benadering kosten mogelijk (levensloopbenadering gebouw)
2 Gemeente initiatief buitenonderhoud	<ul style="list-style-type: none"> . houdt regierol . mogelijkheid tot integraal gemeentelijk accommodatiebeleid 	<ul style="list-style-type: none"> . focus op primaire taak, alleen bemoeienis met binnenonderhoud . minder expertise/personeel nodig . financiële risico's laag 	<ul style="list-style-type: none"> . minder bureaucratie: geen aanvragen buitenonderhoud . schaalvoordeel bij aanbesteding
3	Huidige situatie PO		
4 Doordecentralisatie buitenonderhoud o.b.v. MOP	<ul style="list-style-type: none"> . minder beheerskosten . minder expertise/ personeel nodig . begrotingszekerheid voor periode van paar jaar 	<ul style="list-style-type: none"> . autonomie/zeggenschap over buitenonderhoud en aanpassing 	<ul style="list-style-type: none"> . minder bureaucratie: geen aanvragen buitenonderhoud . geen geschillen gemeente/schoolbesturen over grensgebied binnen en buitenonderhoud . bundeling middelen; binnen en buitenonderhoud tegelijk uitvoeren
5 Doordecentralisatie buitenonderhoud	<ul style="list-style-type: none"> . begrotingszekerheid/ minder financiële risico's . minder beheerskosten . minder expertise/ personeel nodig 	<ul style="list-style-type: none"> . autonomie/zeggenschap over buitenonderhoud en aanpassing . mogelijkheid aanpassen bestaande gebouwen onderwijkskundige eisen 	<ul style="list-style-type: none"> . minder bureaucratie: geen aanvragen buitenonderhoud . geen geschillen gemeente/schoolbesturen over grensgebied binnen en buitenonderhoud . besturen kunnen aanpassingen gebouw in energiezuinigheid terugverdienen in exploitatiekosten . bundeling middelen; binnen en buitenonderhoud tegelijk uitvoeren
6 Volledige doordecentralisatie	<ul style="list-style-type: none"> . begrotingszekerheid/ minder financiële risico's . minder beheerskosten . minder expertise/ personeel nodig 	<ul style="list-style-type: none"> . Kunnen nieuwe en bestaande gebouwen beter laten aansluiten op onderwijkskundige eisen . (vrijwel) volledige bestedingsvrijheid/autonomie onderwijshuisvesting 	<ul style="list-style-type: none"> . Minder bureaucratie: geen aanvragen, minder overleg . Integrale afweging renovatie vs. nieuwbouw, stimuleert efficiency . Integrale benadering van kosten: exploitatie en duurzaamheid wegen mee bij nieuwbouw

Bronnen: L.J. Moonen, Meer pit(ters) in het beheer (Eindhoven 2009); Rekenkamer West Brabant, *Onderzoek onderwijshuisvesting. Koepelnotitie* (z.p. 2012); VO Raad (2009). *Doordecentralisatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs. Ervaringen in de praktijk*. Den Haag: eigen beheer.



Voorbeeld van model 4 - Moerdijk

Vanaf 2000 is de gemeente Moerdijk met alle schoolbesturen in het primair onderwijs overeengekomen dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het buitenonderhoud, wordt overgedragen aan de schoolbesturen. De gemeente biedt de schoolbesturen hiermee meer flexibiliteit bij de uitvoering van het onderhoud. Ze worden in staat gesteld om het binnen- en buitenonderhoud te combineren. Schoolbesturen ontvangen hiertoe op basis van het vastgestelde meerjaren-onderhoudsplan jaarlijks gelden van de gemeente. De gemeente controleert vanaf 2010 jaarlijks of het onderhoud adequaat is uitgevoerd door de schoolbesturen. Incidenteel worden rekeningen van de onderhoudswerkzaamheden door de gemeente opgevraagd. De rekenkamer West-Brabant concludeert dat de uitvoering van de doordecentralisatie van het onderhoud aan de schoolbesturen niet naar behoren verloopt aangezien er sprake is van achterstallig onderhoud bij vooral één groot schoolbestuur. Door het nalaten of niet uitvoeren van onderhoud kan de gemeente later extra vervangingsonderhoud voor haar rekening krijgen. De Rekenkamer West-Brabant beveelt aan dat met het schoolbestuur waarbij het meeste achterstallig onderhoud is geconstateerd individuele prestatieafspraken moeten worden gemaakt over de uitvoering van het onderhoud. Het achterstallig onderhoud dat reeds is bekostigd moet zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd.

Bron: Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek Onderwijshuisvesting: koepelnotitie*. Roosendaal: eigen beheer en Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Moerdijk: eindrapportage*. Roosendaal: eigen beheer.

In de praktijk zijn er meestal verschillende modellen binnen een gemeente: in het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld wel volledig doorgedecentraliseerd en in het primair onderwijs alleen het buitenonderhoud of zelfs niet. Ook kunnen er doordecentralisatieafspraken met slechts één of enkele schoolbesturen gemaakt zijn. We kennen ook een voorbeeld van een gemeente waar na een herindeling in het ene deel van de gemeente sprake is van doordecentralisatie en in het andere deel niet. Hoewel de schoolbesturen in het niet doorgedecentraliseerde deel wel willen, kan of wil de gemeente dit niet meer betalen. Beide modellen blijven naast elkaar bestaan.

Hoe de verschillende modellen en de bijbehorende voordelen in de praktijk uitpakken, verschilt van gemeente tot gemeente. Dit is het resultaat van de al of niet geformaliseerde afspraken die gemeenten en schoolbesturen maken én van de uitgangssituatie (zie ook de op pagina 6 genoemde factoren als staat van de



gebouwen, aanwezige expertise en financiële positie). Het is dan ook niet te zeggen dat een bepaald model beter is dan het andere. In de volgende paragraaf gaan we in op de keuzes die gemeenten en schoolbesturen maken bij de uitwerking van doordecentralisatie.

3. Verschillende invullingen van doordecentralisatie

Uit onderzoek van Regioplan⁴ blijkt dat doordecentralisatie nog maar weinig voorkomt in het primair onderwijs: acht procent van de gemeenten meldt dat er sprake is van doordecentralisatie van huisvestingstaken. In ruim de helft van deze gevallen betreft het alleen doorcentralisatie van buitenonderhoud. In de andere gevallen gaat het om verdergaande vormen van doordecentralisatie. In het voortgezet onderwijs is volgens Oberon in dertien procent van de gemeenten sprake van doordecentralisatie⁵.

Twijfelen over al dan niet volledig doordecentraliseren –Gouda

In Gouda is veel discussie over de wenselijkheid van volledige doordecentralisatie zowel in het VO- als in PO-veld. De schoolbesturen zijn voorstanders, omdat dit betekent dat zij dan zelf kunnen beschikken over de middelen om investeringen in schoolgebouwen te realiseren. Daarnaast vergroot deze doordecentralisatie de mogelijkheid om onderhoudsplannen voor de langere termijn op te stellen. Het college wil vooralsnog niet doordecentraliseren, omdat het vermoedt dat de gemeente daarmee een belangrijk sturingsinstrument in handen heeft. De samenwerking tussen gemeente en schoolbesturen wordt belemmerd door de discussie over doordecentralisatie. De rekenkamer Gouda beveelt daarom aan om tot een besluit te komen om wel of niet over te gaan tot doordecentralisatie van de financiële middelen voor de onderwijshuisvesting van het voortgezet onderwijs.

Bron: Rekenkamer gemeente Gouda (2010). *Een onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente Gouda*. Gouda: eigen beheer.

De uitwerking van de doordecentralisatieafspraken bepaalt onder meer hoeveel regie een gemeente daadwerkelijk nog over de onderwijshuisvesting kan uitoefenen, hoeveel autonomie een schoolbestuur daadwerkelijk heeft en welke financiële risico's het draagt. Dit is onder meer afhankelijk van de uitwerking op onderstaande punten:

⁴ Regioplan (2012). *Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO*. Eindrapport. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW. Amsterdam: eigen beheer.

⁵ Oberon (2011). *Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW. Utrecht: eigen beheer.



- Doordecentralisatie naar afzonderlijke schoolbesturen (bijvoorbeeld Nijmegen) of naar een samenwerkingsverband van schoolbesturen (Breda). Sommigen stellen dat doordecentralisatie naar afzonderlijke schoolbesturen de meest vergaande variant is, omdat ze dan daadwerkelijk eigen beleid kunnen maken. In een coöperatie moeten de besturen er met elkaar uitkomen, waardoor ze inleveren aan autonomie, maar ook voordelen behalen uit risicospreiding en schaalgrootte (bundeling expertise, gezamenlijke aanbesteding, gebruik maken van elkaars leegstand). Het voorbeeld van Oosterhout (zie kader) laat zien dat in geval van een samenwerkingsverband goed nagedacht moet worden over de besluitvorming.
- Mate van sturing en toezicht vanuit gemeente: maakt de gemeente scherpe prestatieafspraken (bijvoorbeeld over leeftijd van de gebouwen, onderhoudskwaliteit, leegstand) en hoe ziet deze daarop toe? Welke verantwoordingseisen zijn er?
- Flexibiliteit: mogelijkheid om het doordecentralisatiecontract aan te passen aan veranderde exogene omstandigheden, zoals een wijziging in de uitkering van het Gemeentefonds.
- Vergoeding: budgetovereenkomst op basis van prestatie-eisen (mbt gebouwen maar soms ook andere onderwijsdoelen) of maximale bestedingsvrijheid waarbij de hoogte van de vergoeding dan vaak gerelateerd is aan de uitkering uit het Gemeentefonds of het aantal leerlingen. In het laatste geval kunnen er afspraken gemaakt worden het al of niet indexeren van de vergoeding.
- Wel of niet afkopen claimrecht: Bij volledige doordecentralisatie verwerven scholen soms ook het langdurig eigendom over de grond en het gebouw, zodat dit niet overgaat op de gemeente als het bestuur het niet langer voor onderwijs gebruikt. Zij nemen de panden dan soms tegen boekwaarde over van de gemeente en kunnen deze weer verkopen (soms neemt de gemeente de plicht op zich om het terug te kopen) tegen marktwaarde. De financiële risico's voor het schoolbestuur nemen toe bij het afkopen van het claimrecht.
- Looptijd van de overeenkomst: voor onbepaalde of bepaalde tijd.

Zorgplicht gemeente bij (volledige) doordecentralisatie

Bij (volledige) doordecentralisatie gaan schoolbesturen de financiële risico's dragen die voorheen bij de gemeente lagen. Toch is die doordecentralisatie ook voor gemeenten niet geheel risicoloos. Het is denkbaar dat schoolbesturen het beheer over de gebouwen niet adequaat vervullen en dat gemeenten bij teruggave van het schoolgebouw geconfronteerd worden met de financiële consequenties van verwaarloosde gebouwen, dan wel geconfronteerd worden met kosten voor



sloop/nieuwbouw. Dit is vooral een risico in krimpgebieden, waar schoolgebouwen vaker gesloten en herbestemd worden.

11/13

Maar ook los van het claimrecht blijven er financiële risico's voor gemeenten. In de praktijk zal een gemeente zich geroepen voelen de verantwoordelijkheid toch weer naar zich toe te trekken - wanneer schoolbesturen er met elkaar niet uitkomen, of de gebouwen verwaarlozen - en daar de financiële consequenties van moeten dragen.

Het is ons niet duidelijk of gemeenten hier vanwege de wettelijk verankerde zorgplicht ook toe kunnen worden gedwongen. Wij zijn zowel studies tegengekomen die uitgaan van een volledige overdracht van de zorgplicht van gemeente naar schoolbestuur in geval van doordecentralisatie, als studies die stellen dat ook in gevallen van volledige doordecentralisatie de gemeente de wettelijk verankerde zorgplicht behoudt. In het vervolg van ons onderzoek willen we bekijken of dat laatste ook (in alle gevallen) juridisch zo is.

Volledige doordecentralisatie weer teruggedraaid - Oosterhout

In de gemeente Oosterhout vond in 2000 volledige doordecentralisatie plaats in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Om dit te realiseren werd de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout (SHOO) opgericht. Op grond van de voor de doordecentralisatie gesloten overeenkomst werd SHOO in de gelegenheid gesteld om op zelfstandige wijze zorg te dragen voor een adequate huisvesting van de onder het bestuur vallende scholen. Mits daarover consensus bestond tussen alle schoolbesturen mocht daarbij worden afgeweken van de door de gemeente vastgestelde Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs. In 2008 ontstond een verschil van inzicht tussen twee schoolbesturen over een situatie waarbij in verband met een toename van het aantal leerlingen al dan niet naar leegstand elders diende te worden verwezen. Vervolgens is de spanning binnen de SHOO zodanig opgelopen dat deze in 2009 werd ontbonden. De gemeente heeft na het ophouden van het bestaan van de SHOO de verantwoordelijkheid weer teruggenomen. De Rekenkamer West-Brabant constateert dat bij de invoering van de doordecentralisatie onvoldoende aandacht is geweest voor de formele (besluitvormings)structuren.

Bron: Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Oosterhout*. Roosendaal: eigen beheer.

4. Betrokkenheid van derden: woningcorporaties en PPS-constructies

In ons overzicht hebben we de rol van gemeenten en schoolbesturen centraal gesteld. Het is echter ook mogelijk dat derden een rol spelen bij onderwijshuisvesting zoals het geval is bij samenwerking met woningcorporaties en



PPS-constructies. Oberon constateert dat er een duidelijke stijgende lijn te zien is in het aantal onderwijsvoorzieningen dat de afgelopen jaren is gerealiseerd is door of in samenwerking met woningcorporaties.⁶ PPS(-achtige)-constructies zoals DB(F)MO nemen in het primair en voortgezet onderwijs nog geen grote vlucht blijkt uit een ander onderzoek.⁷ Redenen die hiervoor worden genoemd zijn met name de splitsing van middelen over gemeenten en schoolbesturen, beperkte middelen en beperkte ervaring met deze vormen van bouwen bij de opdrachtgever. Uit een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad blijkt dat innovatieve vormen niet voorbehouden zijn aan gemeenten waar is doorgedecentraliseerd.⁸ Scholen geven wel aan dat doorcentralisatie het voor de school makkelijker maakt om een derde partij te betrekken bij onderwijshuisvesting.

Uit lokale rekenkamerrapporten blijkt dat woningcorporaties vooral een rol spelen bij de vorming van brede scholen en multifunctionele accommodaties. Woningcorporaties kunnen op verschillende manieren bij onderwijshuisvesting betrokken zijn, namelijk als financier, beheerder, eigenaar, ontwikkelaar en/of bouwheer. De samenwerking is in de meeste gevallen nog pril en over de voor- en nadelen op langere termijn is daarom nog weinig te zeggen. Genoemde overwegingen om samen te werken met woningcorporaties zijn relatief hoge kwaliteit en niet al te hoge kosten, de lasten zijn op korte termijn lager, de mogelijkheid om gebruik te maken van geld en kennis van de woningcorporatie en als mogelijkheid om de vastgelopen samenwerking tussen schoolbesturen en gemeente te doorbreken. Genoemde overwegingen om niet met woningcorporaties samen te werken zijn dat de lasten op de langere termijn hoger zijn, dat het geen kostenbesparing op zou leveren, dat de samenwerking lastig kan zijn en dat er verschil van inzicht is over ideeën van het project en de uitvoering ervan.

Rol van de woningcorporatie in Heeze-Leende

In 2002 verkeerden drie van de zeven schoolgebouwen in Heeze-Leende in een slechte staat. Het budget dat was gereserveerd was niet toereikend om zelf de noodzakelijke nieuwbouw te bekostigen. Dit was de aanleiding om woningcorporaties bij het ontwikkelingsproces van nieuwbouw te betrekken. Uit onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie De Groene Rand blijkt dat het achteraf een juiste keuze is geweest om met een woningcorporatie een samenwerkingsverband aan te gaan. Alle partijen zijn tevreden, de woningbouwcorporatie heeft geld en kennis ingebracht en een

⁶ Oberon (2012). *Trends in onderwijshuisvesting*. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW. Utrecht: Oberon.

⁷ Oberon (2011). *Bouwen om inhoud*. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW. Utrecht: Oberon.

⁸ Ecorys (2009) *Baas over eigen school*. Uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad. Rotterdam: Ecorys.



dergelijk kwalitatief hoogwaardige school had zonder de rol van de woningbouwvereniging niet gebouwd kunnen worden. De samenwerkingsafspraken met de woningbouwvereniging, waaronder het hanteren van een taakstellend budget heeft niet geleid tot extra financiële risico's voor de gemeente.

Bron: Partners & Pröpper (2008). *Onderwijshuisvesting in de gemeente Heeze-Leende*. Uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie De Groene Rand. Vught: Partners & Pröpper.