gemeente Roosendaal
-5 NOV 2012

rekenkamer
WEST-BRABANT

Aan de gemeenteraad van de Gemeente Roosendaal,
t.a.v. Mw. E. M.J. van Straaten-Noyons,
Postbus 5000,
4700 KA Roosendaal

Datum: 5 november 2012
Ons kenmerk: 12-RD-06
Uw kenmerk: -
Onderwerp: koepelnotitie onderzoeken Onderwijshuisvesting

Behandeld door: drs. W. de Schipper
Telefoon: 06-38825354
E-mail: w.de.schipper@roosendaal.nl

Geachte leden van de gemeenteraad,

In de eindrapportage van het onderzoek Onderwijshuisvesting werd aangegeven dat naast de rapportages per gemeente nog een overkoepelende notitie zou volgen.

Het doet ons een genoegen u hierbij deze koepelnotitie aan te bieden.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamer West-Brabant,

n.d.

drs. R.J.A. Clayden,
*Voorzitter Rekenkamer West-Brabant*

# Onderzoek Onderwijshuisvesting

Koepelnotitie

rekenkamer
WEST-BRABANT

rekenkamer
WEST-BRABANT

# Onderzoek Onderwijshuisvesting

## Koepelnotitie

Oktober 2012

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

rekenkamer
WEST-BRABANT

rekenkamer
WEST-BRABANT

# Inhoudsopgave


**1 Inleiding ..... 5**
1.1 Aanleiding en achtergrond ..... 5
1.2 Koepelnotitie ..... 5

**2 Kerngegevens ..... 6**

**3 Beleid ..... 7**
3.1 Inleiding ..... 7
3.2 Combinatie huisvesting van onderwijs met andere functies ..... 7
3.3 Functie en inhoud van de Verordening ..... 10
3.4 Functie en inhoud van meerjarige beleidsplannen ..... 11

**4 Kwantitatieve aspecten van onderwijshuisvesting ..... 13**
4.1 Inleiding ..... 13
4.2 Leegstand ..... 13
4.3 Leerlingenprognoses ..... 16

**5 Kwaliteit van de huisvesting van onderwijs ..... 20**
5.1 Inleiding ..... 20
5.2 Kwaliteitseisen ..... 20
5.3 Technische kwaliteit ..... 22
5.4 Functionele kwaliteit ..... 23

**6 Financiële aspecten ..... 25**
6.1 Inleiding ..... 25
6.2 Opzet en werking van het fictief budget ..... 25
6.3 Ontwikkelingen op landelijk niveau ..... 26
6.4 Bevindingen bij vijf gemeenten ..... 26
6.5 Verklaring verschillen tussen gemeenten ..... 27
6.6 Medegebruik en verhuur ..... 31

**7 Doordecentralisatie ..... 34**
7.1 Inleiding ..... 34
7.2 Ontwikkelingen op landelijk niveau ..... 34
7.3 Stand van zaken bij de vijf gemeenten ..... 36
7.4 Bevindingen en aandachtspunten naar aanleiding van het onderzoek ..... 36

**8 Lessen en tips ..... 40**
8.1 Inleiding ..... 40
8.2 Kaderstellende rol ..... 40
8.3 Controlerende rol ..... 42

rekenkamer
WEST-BRABANT

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

De Rekenkamer West-Brabant heeft in de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal onderzoek gedaan naar de huisvesting van onderwijs, in het bijzonder het primair en voorgezet onderwijs.

Het onderzoek is uitgevoerd tegen de achtergrond van de in 1997 doorgevoerde decentralisatie van het Rijk naar de gemeenten. Het doel van deze decentralisatie was om het toekennen van de huisvestingsvoorzieningen doelmatiger, eenvoudiger en doorzichtiger te maken. De Rekenkamer heeft met het onderzoek willen nagaan in hoeverre deze doelen zijn bereikt.
Daarbij was een concrete aanleiding dat op landelijk niveau door een deel van de onderwijsbestuurders werd aangegeven dat de kwaliteit van de huisvesting als onvoldoende was aan te merken. Tegelijkertijd bleek dat de gemeenten gezamenlijk minder uitgaven aan de huisvesting van onderwijs dan de (overigens niet geoormerkte) middelen die hiervoor aan het Gemeentefonds waren toegevoegd.

De centrale vraag in het onderzoek luidt: *In hoeverre is de toekenning van huisvestingsvoorzieningen als effectief, doelmatig en transparant aan te merken?*

## 1.2 Koepelnotitie

Op basis van de onderzoeken is per gemeente een rapportage uitgebracht. Daarnaast wordt in deze koepelnotitie in meer algemene zin ingegaan op de bevindingen bij deze onderzoeken.

Voor de specifieke bevindingen per gemeente wordt naar de rapportages per gemeente verwezen. Bij de onderzoeken is gebleken dat bij elk van de gemeenten op eigen, voor die gemeente meest passende wijze invulling wordt gegeven aan de taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Om recht te doen aan de "couleur locale" zijn de rapportages ook op die specifieke invulling toegesneden. Een gevolg daarvan is wel dat het bij het opstellen van deze koepelnotitie lastig is gebleken om tot uniforme vergelijkende overzichten, tabellen etc. te komen.

De koepelnotitie is als volgt opgebouwd:

a. In hoofdstuk 2 zijn enkele kerngegevens met betrekking tot het onderwijs-huisvestingsbeleid in de vijf gemeenten opgenomen;
b. In de hoofdstukken 3 t/m 6 wordt ingegaan op een aantal thema's die relevant zijn voor de toekomstige beleidsontwikkeling en uitvoering door de gemeenten. Achtereenvolgens gaat het om thema's die betrekking hebben op:
   - de ontwikkeling van het beleid;
   - de kwantiteit van de huisvesting;
   - de kwaliteit van huisvesting;
   - de financiële aspecten.
c. Gezien het belang van dit onderwerp en de aangegeven interesse bij de gemeenteraden wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot doordecentralisatie;
d. Naar aanleiding van de bevindingen zijn in hoofdstuk 8 lessen en tips opgenomen die de raadsleden mogelijk behulpzaam kunnen zijn bij de verdere invulling van de kaderstellende en controlerende rol.

# 2 Kerngegevens

*Aantallen scholen en leerlingen*
In de vijf gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn wordt in totaal zorg gedragen voor de huisvesting van ca. 42.800 leerlingen, waarvan:

- 24.700 leerlingen in het primair onderwijs;
- 18.100 in het voortgezet onderwijs.

Daarnaast wordt zorg gedragen voor de huisvesting van 2.100 leerlingen in het speciaal onderwijs (welke gezien het bijzondere karakter niet in deze onderzoeken zijn betrokken).

Tabel 2.1: Aantal scholen en leerlingen per gemeente

| | | Primair onderwijs | | Voortgezet onderwijs | |
|---|---|---|---|---|---|
| Gemeente | jaar | scholen | leerlingen | scholen | leerlingen |
| Bergen op Zoom | 2010 | 23 | 5.755 | 5 | 5.850 |
| Etten-Leur | 2011 | 16 | 3.995 | 2 | 3.235 |
| Moerdijk | 2009 | 22 | 3.462 | 1 | 610 |
| Oosterhout | 2011 | 22 | 4.783 | 4 | 3.239 |
| Roosendaal | 2011 | 32 | 6.756 | 4 | 5.164 |

*Inzet financiële middelen*
Het belang van de huisvesting van onderwijs komt ook tot uitdrukking in de omvang van de financiële middelen die de gemeenten hiervoor inzetten. In de periode 2006-2010 bedroegen de totale uitgaven in de vijf gemeenten ca € 122 mln.

Tabel 2.2: Uitgaven onderwijshuisvesting (inclusief speciaal onderwijs, bedragen x € 1.000)

| Gemeente | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bergen op Zoom | 5.957 | 6.170 | 6.080 | 6.773 | 6.930 | 31.910 |
| Etten-Leur | 2.711 | 2.885 | 3.091 | 3.597 | 3.373 | 15.657 |
| Moerdijk | 2.118 | 2.709 | 3.369 | 2.548 | 2.644 | 13.388 |
| Oosterhout | 3.288 | 5.307 | 5.525 | 3.937 | 4.276 | 23.333 |
| Roosendaal | 7.880 | 7.427 | 7.271 | 7.110 | 8.968 | 38.656 |
| Totaal | 21.954 | 24.498 | 25.336 | 23.965 | 26.191 | 121.945 |

*Doordecentralisatie*
In vier gemeenten was in de onderzoeksperiode sprake van een vorm van doordecentralisatie:

- in de gemeenten Bergen op Zoom en Etten-Leur heeft doordecentralisatie plaatsgevonden aan het voortgezet onderwijs;
- in de gemeente Oosterhout is tussen 2000 en 2009 de huisvesting van zowel het primair, voortgezet als het speciaal onderwijs overgedragen aan de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout (SHOO). In 2009 is SHOO na een verschil van inzicht tussen twee schoolbesturen opgeheven en werd daarmee de doordecentralisatie beëindigd;
- in de gemeente Moerdijk is vanaf 2000 de uitvoering van het onderhoud overgedragen aan de schoolbesturen.

# 3 Beleid

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende thema's:
- de combinatie van de huisvesting van onderwijs met andere functies;
- de functie en inhoud van de Verordening;
- de functie en inhoud van meerjarige beleidsplannen.

## 3.2 Combinatie huisvesting van onderwijs met andere functies

*Gecombineerde huisvesting als argument voor decentralisatie aan gemeenten*
Bij de decentralisatie in 1997 heeft het Rijk er voor gekozen om deze taken niet aan de schoolbesturen, maar aan de gemeenten over te dragen. Een belangrijk argument hiervoor was dat de huisvesting van scholen op deze manier meer geïntegreerd zou kunnen worden in het lokaal huisvestingsbeleid voor maatschappelijke voorzieningen als geheel. Dit zou het in inhoudelijk opzicht mogelijk maken om de samenhang tussen de maatschappelijke functies te verbeteren en de benutting en de bezetting van de accommodaties te optimaliseren. Daarmee, en niet onbelangrijk, zou dit ook in financieel opzicht tot voordeel kunnen leiden. Dat gaf het Rijk legitimatie om bij de overdracht aan de gemeenten 1,5 miljard gulden (ca. € 680 mln) minder beschikbaar te stellen dan het Rijk zelf tot dan toe voor deze taken had uitgegeven.

*Medegebruik*
Op het moment waarop de doordecentralisatie plaats vond was er bij de vijf gemeenten nog slechts in beperkte mate sprake van gecombineerde huisvesting met andere functies. Voor zover hier sprake van was had dit de vorm van medegebruik, waarbij delen van schoolgebouwen door andere organisaties werden gebruikt in de uren dat de school zelf daar geen gebruik van maakte. Zo beschikken scholen voor voortgezet onderwijs vaak over een ruimte die geschikt is voor het geven van presentaties en voorstellingen binnen de school zelf, maar ook bruikbaar is voor gebruik door verenigingen. Een ander voorbeeld is het medegebruik van gymnastiekvoorzieningen.

*Benutting van leegstand voor de huisvesting van andere functies*
Zoals in hoofdstuk 4 nog aan de orde komt is er bij een groot aantal scholen in de loop van de onderzoeksperiode leegstand ontstaan door een krimpend aantal leerlingen. Zowel op inhoudelijke gronden als vanuit een oogpunt van doelmatigheid wordt bij een groot aantal scholen deze ruimte benut voor de huisvesting van andere functies. Meestal gaat het dan om de huisvesting van aan onderwijs gerelateerde activiteiten als peuterspeelzaalwerk, kinderdagopvang en/of buitenschoolse opvang.

*Ontwikkeling brede scholen*
De integratie van de huisvesting van onderwijs en andere maatschappelijke voorzieningen komt in meer vergaande zin tot uitdrukking door de ontwikkeling van de brede scholen.

Er is geen algemeen geldende definitie van de inhoud van het begrip brede scholen. Het is aan de gemeente en de betrokken partners om hier op lokaal niveau zelf vorm en inhoud aan te geven.

Figuur 3.1: Definitie begrip Brede School in de gemeente Moerdijk

In de gemeente Moerdijk is in overleg tussen de gemeente en betrokken organisaties gedefinieerd wat onder het begrip brede school wordt verstaan:

Definitie: de Brede School Moerdijk
> heeft als doel de ontwikkeling van kinderen te stimuleren;
> met hulp van activiteiten op het gebied van zorg, opvang en verrijking;
> heeft aanvullend als doel de leefbaarheid in kernen en wijken te stimuleren;
> met als uitgangspunt een gestructureerde samenwerking op basis van een visiedocument;
> waarbij ouderbetrokkenheid en betrokkenheid vanuit kern en wijk is gerealiseerd;
> en waarbij wordt deelgenomen aan het lokaal Overleg Brede Scholen Moerdijk.

Bron: Raadsinformatiebrief 17 januari 2012

Het concept van de brede school reikt verder dan alleen het realiseren van een gezamenlijke huisvesting. Aan de basis ligt een visie op de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan maatschappelijke functies. Uitgaande van dit concept wordt bezien op welke wijze gecombineerde huisvesting daaraan kan bijdragen. Daarnaast krijgt de brede school ook inhoud door functionele vormen van samenwerking.

Omdat de visie en de situatie per gemeente en per wijk kan verschillen is er een grote variatie in het aantal en de aard van de functies die in een brede school zijn vertegenwoordigd. In de meeste brede scholen wordt voorzien in gezamenlijke huisvesting van primair onderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvang en buiten-schoolse opvang. Afhankelijk van de visie en de specifieke situatie worden er daarnaast ook functies bij betrokken op het gebied van zorg, sport en cultuur. Alhoewel niet uitgesloten is dat ook vormen van voortgezet onderwijs in een brede school worden gehuisvest komt dit in de praktijk slechts beperkt voor.

Uit het onderzoek blijkt dat in een enkele situatie de ontwikkeling van een brede school mogelijk was binnen een bestaand schoolgebouw. In het merendeel van de situaties wordt de ontwikkeling van de brede school echter mogelijk gemaakt door het realiseren van nieuwbouw. Hierin wordt dan zowel ruimte voor het onderwijs als voor overige maatschappelijke functies opgenomen. Veelal worden de school-gebouwen zodanig ingericht dat een deel van ruimtes ook geschikt is voor medegebruik voor wijkgerichte activiteiten.

Figuur 3.2: Brede school De Markiezaten in Bergen op Zoom

In de nieuwe wijk 'De Markiezaten' in Bergen op Zoom is eind augustus niet zomaar de zoveelste brede school in gebruik genomen, nee: het is het 'breedste' schoolcomplex van Zuid- Nederland. De voorziening is een veilige thuishaven voor alle kinderen geworden doordat alles – kinderopvang, buitenschoolse opvang, begeleiding van kinderen met een beperking, regulier en speciaal onderwijs– onder één dak is samengevoegd. Hieraan ligt een gezamenlijke visie op de opvoeding van

kinderen ten grondslag. Door samenwerking, gezamenlijke dienstverlening, contacten met andere instellingen, de één loket functie voor ouders, is de Brede School een levendig en belangrijk onderdeel van de wijk.
Deze Brede Voorziening is meer dan een grote school. Het is een ontmoetingsplek waar kinderen van alle leeftijden elkaar ontmoeten, maar ook waar ouders en wijkbewoners 's avonds en in het weekend terecht kunnen, en waar gesport en gespeeld kan worden. De Brede Voorziening wordt in de eerste plaats gebruikt door twee basisscholen: reguliere basisschool Octopus en speciaal onderwijs De Kameleon. Heel speciaal is verder het samenwerkingsverband dat is ontstaan tussen Kobalt Kinderopvang en Stichting Peuterspeelzalen Bergen op Zoom. Zij openen een nieuw kindercentrum voor kinderen van nul tot vier jaar onder de naam 'De Kleine Markies'. Tevens is in het gebouw buitenschoolse opvang voor kinderen van vier tot twaalf jaar opgenomen.
Deze opvang sluit aan bij de schooltijden van Octopus en De Kameleon. Stichting Dag- en Woonvoorzieningen zal ondersteunende begeleiding bieden aan kinderen van De Kameleon en samen met Kobalt Kinderopvang de buitenschoolse opvang voor deze kinderen aanbieden. Het Centrum voor Jeugd en Gezin heeft eveneens een plek in de voorziening. Hier kunnen wijkbewoners terecht met hun opvoedingsvragen.

Bron: brochure Brede School De Markiezaten, Bergen op Zoom

*Integratie binnen gemeentelijk accommodatiebeleid*
In een nog bredere benadering wordt het onderwijshuisvestingsbeleid bezien als geïntegreerd onderdeel van het gemeentelijk accommodatiebeleid. Aan de huisvesting van onderwijs zijn aanzienlijke kosten verbonden, en dat geldt ook voor de huisvesting van andere functies waaraan de gemeente direct of indirect (bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies) bijdraagt. Vanuit dat perspectief is een benadering ontstaan waarbij het niet alleen gaat om de huisvesting van onderwijs en de beleidsmatig daarmee te combineren functies, maar om het realiseren van een doelmatige capaciteit en exploitatie voor ál het vastgoed binnen de gemeente.

Figuur 3.3: Accommodatiebeleid in de gemeente Etten-Leur

In de gemeente Etten-Leur heeft de gemeenteraad in 2010 het Accommodatiebeleidsplan "Accommodaties voor Elkaar!" vastgesteld. In dit plan worden voor alle maatschappelijke accommodaties, waaronder onderwijs, keuzes gemaakt voor de toekomstige huisvesting en de investeringen die daarmee gemoeid zijn. Met de uitvoering van deze nota wordt beoogd:
- dat de omvang van gemeentelijke accommodaties die worden gebruikt voor maatschappelijke activiteiten de komende jaren met 9,8% daalt (van 41.286 m2 in 2010 tot 37.241 m2 in 2016);
- dat een aantal (functioneel) verouderde monofunctionele en op zichzelf staande accommodaties worden vervangen door compacte moderne multifunctionele accommodaties waardoor het functioneel gebruik zal toenemen.

Beide ontwikkelingen samen dienen te leiden tot een positief effect op onderhoud, beheer en exploitatie.

Bron: Accommodatiebeleidsplan Accommodaties voor elkaar!, Etten-Leur, 2010

## 3.3 Functie en inhoud van de Verordening

*Wettelijke verplichting*
Ongeacht de mate waarin er sprake is van een combinatie met andere functies blijft de huisvesting van onderwijs toch ook een apart aandachtsgebied, met een eigen karakter en met eigen voorschriften. Dat laatste ligt ook vast in wetgeving, waarin onder meer is bepaald dat de raad een verordening moet vaststellen waarin onder andere is opgenomen:

- op welke voorzieningen schoolbesturen aanspraak kunnen maken;
- welke procedures daarbij gevolgd moeten worden;
- de criteria op basis waarvan de aanvragen worden getoetst;
- de hoogte van de budgetten.

*Bevindingen bij de vijf gemeenten*
Uit het onderzoek blijkt dat alle gemeenten gebruik maken van de modelverordening van de VNG. Daarbij zijn wel verschillen te constateren:

- in Bergen op Zoom, Moerdijk en Roosendaal zijn in de Verordening enkele specifiek voor deze gemeenten geldende wijzigingen t.o.v. de modelverordening aangebracht. De Verordening heeft daarmee een gemeentespecifieke inhoud gekregen;
- in Etten-Leur is de verordening steeds geheel conform de modelverordening van de VNG vastgesteld. Daarbij is er van afgezien om specifiek gemeentelijk beleid door te vertalen in de verordening. Dit enerzijds omdat de noodzaak niet is gevoeld en anderzijds omdat deze juridische aanpassingen veel capaciteit vergen en het beleid zich blijft ontwikkelen. De verordening wordt gezien als 'vangnet';
- in de gemeente Oosterhout is na de doordecentralisatie aan de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout een situatie ontstaan waarbij, mits daarover tussen alle schoolbesturen overeenstemming bestond, door de Stichting mocht worden afgeweken van de Verordening. De Verordening kreeg daarmee een functie als vangnet, en is in de periode 2000-2009 niet geactualiseerd. Na de opheffing van SHOO in 2009 is de dan verouderde Verordening vervangen, en vastgesteld conform de dan actuele modelverordening van de VNG.

*Evaluatie*
Uit het onderzoek blijkt dat de modelverordening van de VNG in alle gemeenten een belangrijke functie vervult. De modelverordening voorziet uiteraard niet in specifieke lokale situaties of specifiek lokaal beleid. Daarom wordt vanuit de VNG geadviseerd om door aanpassingen en/of aanvulling op de modelverordening tot een specifiek voor de eigen gemeente toepasbare Verordening te komen.[1]

De Rekenkamer onderschrijft deze aanbeveling. Algemeen bestuurlijk uitgangspunt is dat de raad door middel van de Verordening de kaders stelt, en het college het beleid binnen deze kaders realiseert. Dat brengt met zich mee dat, indien blijkt dat met het oog op de lokale situatie het beter is om tot een afwijkende werkwijze te komen, deze werkwijze dient te worden verankerd in de door de Raad vastgestelde Verordening.

[1] VNG, Een agenda voor lokaal maatwerk, 2002

## 3.4 Functie en inhoud van meerjarige beleidsplannen

*Algemeen*
Voordat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting aan de gemeenten werd overgedragen werd bij het Rijk een procedure gehanteerd waarbij scholen voorafgaand aan elk jaar een aanvraag konden indienen voor een voorziening, en het Rijk besloot welke aanvragen binnen het beschikbare budget al dan niet gehonoreerd werden. In deze benadering lag het accent op de jaarcyclus. De nadruk op de jaarcyclus is nog steeds herkenbaar in de opzet van de modelverordening, waarin centraal staat dat de gemeente op grond van een jaarlijkse procedure van "Programma en Overzicht" tot de toekenning van voorzieningen komt.

Binnen deze opzet is niet voorzien in het opstellen van een meerjarenplanning of -beleid. Toch hebben gemeenten en schoolbesturen behoefte aan zo'n meerjarig kader. Onder auspiciën van de VNG is in 2007 de Handreiking voor het opstellen van een Integraal Huisvestingsplan (verder te noemen: IHP) opgesteld. Hierin wordt onderscheid gemaakt naar twee typen: het operationeel IHP en het strategisch IHP. Het verschil kan verduidelijkt worden aan de hand van de fasen die bij de voorbereiding van de beide typen plannen worden onderscheiden. Kenmerkend voor het strategisch IHP zijn de fasen "visieontwikkeling" en "scenario-ontwikkeling".

Figuur 3.4: Onderscheid tussen fasen bij operationeel en strategisch IHP

| Operationeel IHP | Strategisch IHP |
|---|---|
| a. start; | a. start; |
| b. inventarisatie; | b. inventarisatie; |
| c. noodzakelijke investeringen; | c. visieontwikkeling; |
| d. prioritering en fasering; | d. scenario-ontwikkeling; |
| e. besluitvorming; | e. prioritering en fasering; |
| f. uitvoering. | f. besluitvorming; |
| | g. uitvoering. |

*Bevindingen bij de vijf gemeenten*
Ook bij de vijf gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn is het gebruikelijk dat de raad in de vorm van een meerjarig plan het beleid voor de eerstvolgende periode vaststelt. Er zijn daarbij verschillen in vorm, inhoud en benaming:
- in Bergen op Zoom worden lange termijnplanningen gemaakt in de vorm van het Meerjarenonderhoudsplan (investeringen in onderhoud), het Meerjareninvesteringsplan (investeringen in capaciteitsuitbreiding) en MSP (overige gewenste brede maatschappelijke ontwikkelingen);
- in Etten-Leur is het meerjarig beleid vastgelegd in het Accommodatiebeleidsplan "Accommodaties voor elkaar!";
- de gemeente Moerdijk heeft in 2009 de "Nota Bouwstenen voor een toekomstig Accommodatiebeleid" opgesteld, in 2010 gevolgd door de discussienotitie "Lange termijnvisie op onderwijshuisvesting";
- in Oosterhout is in 2010 het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 vastgesteld;
- in Roosendaal wordt thans in overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen een strategisch plan voor het primair onderwijs opgesteld, met het voornemen om vervolgens ook voor het voortgezet onderwijs tot zo'n plan te komen.

De vorm, inhoud en benaming sluiten daarmee aan op de specifieke situatie bij elke gemeente. In de gemeente Etten-Leur komt bijvoorbeeld zo tot uitdrukking dat de huisvesting van onderwijs wordt bezien binnen het bredere gemeentelijk accommodatiebeleid, terwijl in de gemeente Roosendaal het beleid primair gericht is op de huisvesting van onderwijs als zodanig.

*Evaluatie*
Over het geheel bezien is er, zowel op landelijk niveau als bij de vijf gemeenten, een tendens waar te nemen waarbij een overgang wordt nagestreefd van operationele planvormen naar meer strategische planvormen. Kenmerken daarbij zijn dat:
- in het beleidsplan inzicht wordt gegeven in de ontwikkelingen op langere termijn, bijvoorbeeld: wat zijn de gevolgen van demografische ontwikkelingen, welke verwachtingen zijn er met betrekking tot de levensduur van bestaande gebouwen, wat zijn de financiële consequenties hiervan?
- in overleg met betrokkenen (schoolbesturen, maar gelet op de ontwikkeling van de brede scholen ook andere betrokken organisaties) een visie tot stand komt op de gewenste ontwikkeling;
- daarbij gebruik gemaakt wordt van scenarioanalyses, en de gemeenteraad in staat gesteld wordt om op basis van alternatieven tot besluitvorming te komen.

De situatie verschilt per gemeente, maar het algemene beeld is dat er hier nog kansen zijn om tot aanmerkelijke verbetering te komen:
- bij meerdere gemeenten is nog sprake van een beperkte planningshorizon, zowel voor wat betreft de gevolgen van demografische en maatschappelijke ontwikkelingen als het inzicht in de op langere termijn benodigde investeringen c.q. daaraan verbonden financiële gevolgen;
- vanuit schoolbesturen wordt bij diverse gemeenten aangegeven dat er behoefte is aan (overleg om te komen tot) een duidelijker visie op toekomstige ontwikkelingen, mede in relatie tot de budgetten die de scholen ter beschikking staan voor materiële instandhouding;
- met uitzondering van de gemeente Etten-Leur is het nog niet gebruikelijk dat bij de beleidsontwikkeling gebruik gemaakt wordt van scenarioanalyses c.q. de gemeenteraad in staat wordt gesteld om op basis van alternatieven tot besluitvorming te komen.

# 4 Kwantitatieve aspecten van onderwijshuisvesting

## 4.1 Inleiding

Het primaire doel van het onderwijshuisvestingsbeleid is uiteraard dat er bij elke school voldoende capaciteit is om de leerlingen, docenten en overige betrokkenen te kunnen huisvesten. Hieraan wordt bij alle gemeenten voldaan, zodat het beleid vanuit dat oogpunt als effectief aan te merken is. Gezien de mate van leegstand, c.q. de omvang van tijdelijke maatregelen is echter wel aandacht op zijn plaats voor de doelmatigheid. Vanuit dit perspectief wordt onderstaand ingegaan op de volgende thema's:

- Leegstand;
- Kwaliteit van de leerlingenprognoses.

## 4.2 Leegstand

Uit het onderzoek blijkt dat (zie onderstaand kader) bij alle gemeenten in de onderzoeksperiode leegstand is ontstaan.

Figuur 4.1: Leegstand in de vijf gemeenten

Bergen op Zoom
In het MIP 2010-2020 werd aangegeven dat er in 2010 leegstand was ter omvang van 51 lokalen (van de 312). Daarvan waren 17 lokalen in verhuur gegeven aan andere maatschappelijke organisaties. Het saldo aan leegstaande lokalen kwam hiermee op 34 (circa 11%). Om de leegstand te verminderen zijn/zullen vijf schoolgebouwen worden afgestoten of gebruikt worden voor een andere bestemming; tevens wordt een aantal noodlokalen afgestoten.

Etten-Leur
In de Programmabegroting 2011 is aangegeven dat in 2009 sprake was van een leegstand van 19%. De gemeente stelt zich tot doel om het percentage leegstand te verminderen tot 10% in 2012. In het accommodatiebeleidsplan is voorzien in een zodanig samenhangend plan dat in 2014 voor alle bestaande gebouwen tot nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling zal worden gekomen. Daarmee zal ook de beschikbare capaciteit zijn afgestemd op de naar verwachting benodigde capaciteit, en de leegstandsproblematiek zijn opgelost.

Moerdijk
In 2010 was er een (normatief) leegstandspercentage van 13% (23 van 171 lokalen). De leegstand wordt aangepakt door vooral het afstoten van tijdelijke lokalen: waar er in 2010 nog 29 tijdelijke lokalen zijn zal dit in 2016 zijn terug-gebracht tot 3 lokalen.

Oosterhout
In het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 wordt aangegeven "dat er op papier in totaliteit sprake van een normatieve leegstand (per 1 oktober 2009 bijna 6500 m2) in het primair onderwijs. Geconstateerd moet worden dat er diverse scholen zijn die deze leegstand veroorzaken, terwijl andere scholen een normatief ruimtetekort kennen. Dit tengevolge van enerzijds de demografische opbouw van wijken binnen Oosterhout, anderzijds van de populariteit van sommige scholen. Consequentie is

dat een aantal scholen voor de invulling van hun huisvestingsbehoefte structureel wordt verwezen naar leegstand van andere scholen (binnen de formele 2 km straal)"

Roosendaal
Er zijn geen cijfers beschikbaar m.b.t. de mate van leegstand. Wel wordt geconstateerd dat "in verband met een krimpend leerlingenaantal en daardoor een verminderende vraag naar capaciteit in het primair onderwijs meer en meer leegstand ontstaat".

Opgemerkt wordt dat aan de huisvesting van onderwijs eigen is dat er soms sprake is van enige leegstand, en soms behoefte aan enige tijdelijke uitbreiding. Dat is het gevolg van het enerzijds dynamische karakter van de vraag, en het anderzijds relatief statische karakter van het aanbod.
Als gevolg van demografische ontwikkelingen, maar ook op grond van voorkeuren van ouders en leerlingen kan er per school een toe- of afname optreden van het aantal leerlingen. Daar staat tegenover dat het aanbod in de vorm gebouwde voorzieningen relatief statisch is. Het is daarom onvermijdelijk dat in enige mate sprake is van frictieverschillen in de vorm van soms leegstand en soms tijdelijke uitbreiding.

In de onderzoeksperiode is bij veel scholen niet langer sprake van frictieverschillen, maar is vooral als gevolg van de krimp een structurele en soms grote leegstand ontstaan. Bij alle vijf gemeenten zijn en worden inmiddels maatregelen genomen om tot oplossing van de leegstandsproblematiek te komen. De belangrijkste maatregelen zijn:
- afstoten van tijdelijke voorzieningen;
- gebruik van vrijgekomen ruimte voor huisvesting van leerlingen van andere scholen (verwijzing naar leegstand);
- gebruik van vrijgekomen ruimte voor andere maatschappelijke functies;
- bevorderen van evenwichtige spreiding;
- sloop c.q. op toekomstige capaciteit afgestemde nieuwbouw.

*Afstoten van tijdelijke voorzieningen*
In alle gemeenten geldt als beleid dat gestreefd wordt naar het zoveel als mogelijk beëindigen van het gebruik van (doorgaans dure) tijdelijke voorzieningen zoals noodlokalen en schoolwoningen.

*Verwijzing naar leegstand*
Zowel als gevolg van demografische ontwikkelingen als van wisselende populariteit van scholen ontstaan er situaties waarbij op de ene school sprake is van een tekort aan capaciteit, terwijl bij andere scholen sprake is van leegstand. Door de betrokken schoolbesturen wordt vanuit onderwijskundig oogpunt alsook met het oog op de doelmatigheid echter veelal hoog belang gehecht aan voorkomen van dislocaties. Eén van de meest gevoelige vragen in het onderwijshuisvestingsbeleid is dan ook of in zulke situaties voor de extra benodigde capaciteit bij de ene school verwezen wordt naar leegstand bij een andere school.

In de modelverordening van de VNG zijn afspraken opgenomen over de criteria op grond waarvan in zulke situaties al dan niet verwijzing naar de leegstand bij andere schoolgebouwen plaats vindt. In enkele gemeenten zijn op verzoek van schoolbesturen aanvullende voorwaarden opgenomen waarbij is bepaald dat het

daarbij om tenminste enkele groepen leerlingen moet gaan c.q. er grenzen worden gesteld aan de maximale duur van zo'n dislocatie. In Bergen op Zoom werd in 2001 een aanpassing in de Verordening aangebracht waardoor in het geheel afstand werd genomen van de mogelijkheid om scholen voor capaciteitsbehoefte te verwijzen naar leegstand in andere, in gebruik zijnde schoolgebouwen.
In de onderzoeken is waarneembaar dat bij alle gemeenten een omslag is of wordt gemaakt waarbij in voorkomende situaties meer en strikter wordt verwezen naar leegstand. In Bergen op Zoom is met het oog op de gevolgen (leegstand en hoge kosten voor tijdelijke huisvesting) de bovengenoemde aanpassing in de Verordening in 2010 teruggedraaid.

*Gebruik van vrijgekomen ruimte voor andere maatschappelijke functies*
Zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven heeft de leegstand het mogelijk gemaakt om de vrijkomende ruimte te benutten voor bijvoorbeeld de huisvesting van peuterspeelzalen, kinderopvang en/of naschoolse opvang. In sommige gemeenten is daar expliciet vanuit de gemeente op gestuurd. Zo zijn in de gemeente Oosterhout afspraken gemaakt en gerealiseerd over de huisvesting van de voorscholen. In andere gemeenten wordt dit als een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen aangemerkt. Bijvoorbeeld in Bergen op Zoom: de toenemende leegstand dient in eerste instantie door de schoolbesturen, als (juridisch) eigenaar en exploitatieverantwoordelijken van de gebouwen, zelf te worden opgelost, door verhuur of medegebruik aan derden, waaronder welzijnswerk, kinderopvang of peuterspeelzalen. Als dit niet lukt kan het schoolbestuur de overcapaciteit (theoretisch) teruggeven aan de gemeente, die de lokalen vervolgens onttrekt aan het onderwijs.

Een algemeen aandachtspunt is de wijze waarop tot besluitvorming over medegebruik en verhuur wordt gekomen, welke vergoedingen daarvoor worden gevraagd, en welke gevolgen dit heeft in de relatie tussen gemeente en schoolbestuur. In hoofdstuk 6 (Financiën) zal hierop nog verder worden ingegaan.

*Sloop in combinatie met op toekomstige capaciteit afgestemde nieuwbouw*
In sommige situaties is er leegstand in gebouwen die technisch en/of functioneel zodanig verouderd zijn dat tot een meer rigoureuze oplossing wordt gekomen, en besloten wordt tot sloop in combinatie met een op de toekomstige capaciteitsbehoefte afgestemde nieuwbouw.

*Bevorderen van evenwichtige spreiding*
De toename van de leegstand is voor een belangrijk deel het gevolg van een door demografische ontwikkelingen veroorzaakte krimp van het aantal leerlingen. Daarnaast ontstaat leegstand in de ene school soms ook door verschuiving van het leerlingenaanbod naar andere, meer populaire scholen.

Figuur 4.2: Oorzaken leegstand in de gemeente Oosterhout

Geconstateerd moet worden dat er diverse scholen zijn die deze leegstand veroorzaken, terwijl andere scholen een normatief ruimtetekort kennen. Dit tengevolge van enerzijds de demografische opbouw van wijken binnen Oosterhout, anderzijds van de populariteit van sommige scholen.

Bron: Integraal Huisvestingsplan Oosterhout 2011-2014

De vrijheid van onderwijs kan er zo toe leiden dat de werkelijk benodigde capaciteit van de scholen niet overeenkomt met de capaciteit die op basis van het voedingsgebied van zo'n school was berekend, maar groter of juist kleiner is. Dit kan zich vertalen in een behoefte aan tijdelijke uitbreiding op de ene locatie, en leegstand bij een andere school. Een aandachtspunt is in hoeverre gemeenten dit als gegeven accepteren, dan wel – met inachtneming van de vrijheid van onderwijs - met de schoolbesturen tot afspraken komen om zoveel mogelijk een evenwichtige spreiding te bevorderen.
Het gezamenlijk met de schoolbesturen opstellen van meerjarenplannen biedt mogelijkheden om ten aanzien van spreiding, bereikbaarheid (afstand) en denominaties andere uitgangspunten te formuleren, waardoor meer efficiency in huisvesting en grotere effectiviteit van investeringen kan worden bereikt.

Figuur 4.3: afspraken over evenwichtige spreiding in de gemeente Etten-Leur

In het kader van de ontwikkeling van de brede scholen c.q. de in dat kader door de gemeente voorgenomen nieuwbouw en renovatie zijn afspraken gemaakt om te voorkomen dat door verschuivingen van leerlingenstromen alsnog aanvullende capaciteit nodig zou worden: "De brede scholen die in een cluster gebouwd worden werven hun leerlingen zoveel mogelijk uit het eigen cluster. De clusters vormen dus de voedingsgebieden voor de brede scholen. Hierin wordt echter niet een strak regime gehanteerd, om de vrijheid van onderwijs (keuze van onderwijsconcepten) te kunnen blijven waarborgen. Hierbij is tevens vastgesteld dat de gemeente na realisering van de brede scholen zoals in de notitie is aangegeven niet geconfronteerd kan worden met een toegenomen huisvestingsvraag. Gelet op het gegeven dat in 2015 kwantitatief en kwalitatief de huisvesting van het basisonderwijs op orde is, zou zich alleen nog een verschuiving van leerlingstromen kunnen voordoen vanuit een voorkeur voor een bepaald onderwijsconcept. In dat geval is het de verantwoordelijkheid voor het onderwijsveld om een dergelijk onderwijsconcept ook in andere clusters aan te bieden. Bij de gemeente wordt geen vraag meer om extra huisvesting neergelegd. Dit laatste kan alleen nog aan de orde zijn bij afwijkingen van de leerlingprognoses.

Bron: Uitvoeringsnotitie "De doorontwikkeling van de brede scholen Etten-Leur"(2008):

## 4.3 Leerlingenprognoses

*Leerlingenprognoses basisonderwijs*
Bij beslissingen over investeringen in de huisvesting van onderwijs spelen de leerlingenprognoses een belangrijke rol. Op basis van de prognoses wordt vastgesteld in hoeverre toe- of afnames van het aantallen leerlingen van tijdelijke of structurele aard zijn, en welk type en welke omvang van maatregelen daarvoor nodig zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten frequent leerlingenprognoses laten opstellen. Bij alle vijf gemeenten wordt daarbij gebruik gemaakt van een algemeen gangbare prognosemethodiek, die voldoet aan het Programma van Eisen dat door de VNG in overleg met de besturenorganisaties daarvoor is vastgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat ondanks deze methodische aanpak de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen in de praktijk veelvuldig, en soms zeer aanzienlijk afwijkt van de prognoses.

Figuur 4.4: Geraamde c.q. werkelijke ontwikkeling van totaal aantal leerlingen in 2009/2010

In Bergen op Zoom werd in 2003 werd voor het schooljaar 2008/2009 uitgegaan van een stijging van 6.144 naar 6.377 leerlingen. In werkelijkheid bedroeg het aantal leerlingen in dat schooljaar 5.704 (-10%).

In Etten-Leur werd er in 2006 nog van uitgegaan dat in 2010 in totaal 4.281 leerlingen zouden moeten worden gehuisvest. Volgens de tellingen waren er in 2010 in realiteit 3.877 leerlingen (-9%).

In Moerdijk werd in 2004 voor het jaar 2010 uitgegaan van 3.655 leerlingen; in realiteit waren er dat jaar 3.395 leerlingen (-7%).

In Roosendaal werd in de prognoses die in 2005/2006 werden opgesteld voor het jar 2010 uitgegaan van 7.341 leerlingen; in realiteit waren er 6.756 leerlingen (-8%).

In de rapportage van de gemeente Oosterhout zijn geen cijfers op totaal niveau opgenomen, wel blijkt uit de informatie dat er op het niveau van individuele scholen veelvuldig sprake is van - soms zeer grote - verschillen tussen de geprognosticeerde en de werkelijke ontwikkeling van het aantal leerlingen.

Op zich is het eigen aan de huisvesting van het primair onderwijs dat er op langere termijn onzekerheden zijn over de ontwikkeling van het aantal geboorten c.q. het aantal leerlingen. Het is wel opmerkelijk dat ook binnen een periode van 4 tot 6 jaar er met betrekking tot het totaal aantal te huisvesten leerlingen al zulke grote verschillen blijken te ontstaan. Voor een deel kan dit wellicht verklaard worden door achterblijvende woningbouw c.q. verminderde toename van het aantal inwoners en kinderen. Dit kan een verklaring zijn op het niveau van de individuele gemeente, maar brengt wel de vraag met zich mee of op het niveau van de totaliteit van de gemeenten dan wellicht sprake is van een structurele overschatting van het totaal aantal leerlingen.

Op het niveau van de individuele scholen wordt de ontwikkeling van het aantal leerlingen beïnvloed door enerzijds demografische factoren op wijkniveau (ontwikkelingen binnen het voedingsgebied), en anderzijds ontwikkelingen in de "populariteit" van scholen (verschuivingen tussen voedingsgebieden).
Het beeld is hierdoor meer gevarieerd: er zijn scholen in wijken met sterke krimp, en scholen in relatief nog jonge, uitbreidende wijken. In combinatie met een soms compenserende, soms versterkende invloed van verschuivingen tussen voedingsgebieden leidt dat tot een beeld waarbij er scholen zijn waar het werkelijk aantal leerlingen per saldo overeenkomt met de prognoses, maar ook scholen waarbij dat aantal (soms zeer aanzienlijk) lager, en soms ook hoger ligt.
Opgemerkt wordt dat de gemeenten naast deze prognoses ook over informatie over de actuele aantallen leerlingen per school beschikken. Bij de voorbereiding van besluiten worden de prognoses waar nodig hierop bijgesteld, zodat bij de besluitvorming wordt uitgegaan van de meest actuele informatie. Dat neemt echter niet weg dat aan de prognoses in een aantal situaties een beperkte voorspellende waarde moet worden toegekend, hetgeen de bruikbaarheid als basis voor investeringen op langere termijn beperkt.

Het is in de prognosemethodiek en -rapportages niet gebruikelijk dat een analyse wordt gemaakt van verschillen ten opzichte van de voorgaande prognose. Het is daarom niet eenduidig aan te geven waardoor verschillen veroorzaakt worden. De Rekenkamer adviseert om in het vervolg bij de opstelling van nieuwe prognoses een analyse op te nemen waarin de verschillen ten opzichte van de voorgaande prognose zo goed mogelijk verklaard worden. Het inzicht in de oorzaken van deze verschillen kan mogelijk bijdragen aan verbetering van de prognosemethodiek.

Daarnaast kan zo'n analyse ook duidelijk maken in hoeverre verschillen het gevolg zijn van een verschuiving tussen de voedingsgebieden van de scholen, en daarmee in de mate waarin voorkeuren van ouders en kinderen er toe leiden dat bij sommige scholen een toename, en bij andere scholen een afname van het aantal aanmeldingen ontstaat.
Zoals in het voorgaande voorbeeld uit de gemeente Etten-Leur is aangegeven kan zo'n verschuiving van leerlingenstromen samenhangen met een voorkeur voor een bepaald onderwijsconcept. In Etten-Leur is afgesproken dat het in dat geval de verantwoordelijkheid voor het onderwijsveld is om een dergelijk onderwijsconcept ook in andere clusters aan te bieden.
Een goede analyse van de leerlingenprognoses kan zo niet alleen bijdragen aan een doelmatige huisvesting van leerlingen, maar ook vanuit onderwijskundig oogpunt tot kwaliteitsverbeteringen in het aanbod van onderwijs leiden.

*Toekomstige ontwikkelingen*
Zoals uit de onderstaande figuur blijkt wordt in 4 van de 5 gemeenten uitgegaan van een substantiële daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs; alleen in de gemeente Oosterhout wordt nog een stijging voorzien.

Figuur 4.5: Krimp aantal leerlingen in het basisonderwijs

In 4 van de 5 gemeenten is sprake van een (sterke) afname van het aantal leerlingen in het basisonderwijs:

In Bergen op Zoom wordt op basis van de in 2010 opgestelde leerlingenprognose uitgegaan van een afname van 5.480 leerlingen in 2010 naar ca 4590 leerlingen in 2024, dat is een daling met 16%.

In Etten-Leur wordt op basis van de in 2010 opgestelde leerlingenprognoses (na nog een lichte stijging in het eerste deel van de periode) op langere termijn rekening gehouden met een afname van 3.884 leerlingen in 2010 tot ca. 3300 leerlingen in het schooljaar 2025/2026. Dit is een daling met 15%.

In Moerdijk wordt op grond van de in 2010 opgestelde prognose uitgegaan van een daling van 3.424 leerlingen in 2010 naar 3.093 in 2020, een daling met 10%.

In Roosendaal wordt op basis van de leerlingenprognoses uit 2009 uitgegaan van een afname van 4.958 leerlingen in 2009 naar 3.853 leerlingen in 2028, dat is een daling met ca. 22%.

Voor de gemeente Oosterhout geldt een ander beeld: in het Integraal Huisvestingsplan 2011-2014 wordt uitgegaan van een toename van 4.965 leerlingen in 2011 tot 5.424 in 2014; daarna wordt een afname voorzien tot 5.200 leerlingen in 2024.

*Voortgezet onderwijs*
In het primair onderwijs is het gebruikelijk dat de gemeenten zelf de prognoses laten opstellen. In het voortgezet onderwijs worden in de meeste gemeenten (mogelijk omdat het voortgezet onderwijs een meer regionale functie heeft) de prognoses opgesteld door de schoolbesturen. In situaties waarin behoefte is aan informatie wordt deze door de gemeente dan bij het schoolbestuur opgevraagd.

Voor zover informatie beschikbaar is wijst deze er op dat de geconstateerde daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs met enige vertraging ook zal plaatsvinden in het voortgezet onderwijs. Zo wordt in Bergen op Zoom voor het voortgezet onderwijs uitgegaan van een daling van 5266 leerlingen in 2010 naar ca 4260 leerlingen in 2024, dat is een daling met 19%. Omdat gemeenten de prognoses voor het voortgezet onderwijs niet altijd zelf (laten) opstellen, verdient het aanbeveling dat gemeenten bij investeringen in de huisvesting van voortgezet onderwijs in elk geval een analyse maken van de krimpende aantallen in het primair onderwijs en de effecten daarvan op het voortgezet onderwijs.

# 5 Kwaliteit van de huisvesting van onderwijs

## 5.1 Inleiding

Het doel van het onderwijshuisvestingsbeleid is om in een zodanige huisvesting te voorzien dat hierdoor het uiteindelijke doel, het verzorgen van het onderwijs, zo goed mogelijk wordt ondersteund. Daarvoor is niet alleen nodig dat in kwantitatief opzicht voldoende ruimte beschikbaar is, maar ook en vooral dat de kwaliteit voldoende is.

In het onderzoek is in dit opzicht onderscheid gemaakt tussen de technische en de functionele kwaliteit van schoolgebouwen. Bij de technische kwaliteit gaat het dan om het onderhoud van daken, kozijnen, et cetera; kortweg de technische instandhouding van het gebouw.
Voor een schoolgebouw is echter niet voldoende dat het voldoet aan technische eisen, maar ook en vooral dat het gebouw een zodanige functionele kwaliteit heeft (kwaliteit binnenmilieu, energiegebruik, toegankelijkheid etc.) dat daarmee goede en doelmatige voorwaarden worden geboden voor de uitoefening van de onderwijsfunctie.

Met het oog op de bevindingen komen in dit hoofdstuk de volgende thema's aan de orde:
- Kwaliteitseisen
- Technische kwaliteit
- Functionele kwaliteit

## 5.2 Kwaliteitseisen

*Wet- en regelgeving*
Gelet op het belang is het opmerkelijk dat er op landelijk niveau geen specifieke kwaliteitseisen zijn vastgesteld waaraan bij de huisvesting van onderwijs moet worden voldaan. Alleen op het moment van nieuwbouw zijn de - algemene - eisen van het Bouwbesluit van toepassing. Per 1 april 2012 is het Bouwbesluit overigens aangepast. Relevant voor de nieuwbouw van scholen is dat daarbij onder andere de eisen met betrekking tot het binnenmilieu zijn aangescherpt.

Op landelijk niveau is aandachtspunt bij nieuwbouw of op grond van deze algemene eisen uit het Bouwbesluit tot voldoende kwaliteit voor onderwijsinstellingen wordt gekomen. In de brief van de Minister voor Onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Tweede Kamer van 16 maart 2012 wordt daarover het volgende gesteld:
"Op dit moment bevat de modelverordening van de VNG die door veel gemeenten wordt gebruikt normbedragen voor de scholenbouw. Op voorhand ligt vast wat het maximale budget mag zijn waarvoor een school gebouwd mag worden. Deze aanpak kan er, bijvoorbeeld in het geval van tegenvallende aanbestedingen, toe leiden dat er gedurende het bouwproces ingegrepen (bezuinigd) wordt, waardoor de kwaliteit in het geding kan komen. De gemeente kan ook besluiten om zonder normkostenmodel te werken, maar op basis van kwaliteitseisen. Het benodigde bedrag wordt dan vastgesteld op basis van het resultaat van de aanbesteding. Ik zal nogmaals met de VNG in gesprek gaan over de mogelijkheden tot aanpassing van de model-

verordening voor onderwijshuisvesting binnen financiële kaders, onder meer door het toevoegen van kwaliteitsstandaarden".

Waar bij nieuwbouw van scholen door de werking van het Bouwbesluit nog aan algemene kwaliteitseisen moet worden voldaan, zijn er voor de kwaliteit van bestaande gebouwen in het geheel geen landelijke normen waaraan kan worden getoetst. Het enige ijkpunt bij bestaande schoolgebouwen is dat bij de aanvankelijke bouw aan de eisen werd voldaan die op dat moment van toepassing waren; op onderdelen naderhand aangepast in verband met de eisen waaraan moest worden voldaan in verband met het verlenen van een gebruiksvergunning (met name brandveiligheid).
Dat betekent dat geen aanpassingen verplicht zijn bij gebouwen met bijvoorbeeld enkel glas, slechte isolatie, onvoldoende kwaliteit van het binnenmilieu (ventilatie, CO2-gehalte) en/of een indeling die niet past bij modern onderwijs anno 2012.

Figuur 5.1. Aanvullende kwaliteitseisen door gemeenten

Gemeenten kunnen zelf ook aanvullende kwaliteitseisen stellen. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten hieraan op verschillende wijze invulling geven:

- de gemeente Bergen op Zoom stelt geen aanvullende eisen. Duurzaamheid heeft vooral de aandacht bij nieuwbouw, waarbij uitgangspunt is dat maatregelen op dit gebied worden gerealiseerd indien en voor zover dat binnen het genormeerde budget haalbaar is;
- bij de gemeente Etten-Leur zijn in de onderzoeksperiode geen aanvullende kwaliteitseisen van toepassing geweest. Wel wordt in het Accommodatie-beleidsplan in meer algemene zin (niet specifiek gericht op, maar ook betrekking hebbend op huisvesting van onderwijs) als kwaliteitseis geformuleerd dat de gemeente Etten-Leur de maatregelen in het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen Utiliteitsbouw standaard opneemt in het programma van eisen voor nieuwbouwprojecten van gemeentelijke gebouwen. Voor bestaande accommodaties zal op een later moment de visie bepaald worden hoe hiermee om te gaan, zodat vervolgens onderzoek kan plaatsvinden naar het verschil tussen die visie en de huidige situatie;
- in de gemeente Moerdijk worden naast het Bouwbesluit aanvullende eisen gesteld voor wat betreft binnenmilieu, toegankelijkheid, duurzaamheid (GPR-norm) en leerlingbouwplaatsen. De gemeente stelt hiervoor geen aanvullende budgetten beschikbaar. De gemeente geeft aan dat op het moment dat het aanvullende beleid (aanvullende eisen) is vastgesteld, bij bestaande schoolgebouwen en bij nieuwe projecten de aanvullende eisen zijn toegepast.
- de gemeente Oosterhout heeft geen specifieke kwaliteitseisen geformuleerd;
- bij de gemeente Roosendaal worden bij nieuwbouwprojecten eisen ten aanzien van duurzaamheid meegegeven. De gemeente beoordeelt alle nieuwbouw en renovatiewerkzaamheden op inhoud van de plannen. Daarbij toetst de gemeente of de plannen voldoen aan de normen vanuit de huisvestings-verordening, de beschikking en eventueel aanvullend beleid (bijvoorbeeld Frisse Scholen).

## 5.3 Technische kwaliteit

*algemeen*
Een bijzonder aspect bij de huisvesting van onderwijs is dat zowel aan de gemeente als aan de schoolbesturen verantwoordelijkheden zijn toegekend. Om de taakverdeling te verduidelijken wordt daarbij gangbaar gesproken over het zogenaamde binnenkant–buitenkant model, waarbij de schoolbesturen dan verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de binnenkant, en de gemeenten voor de buitenkant. Tot 2005 gold deze verdeling ook voor het voortgezet onderwijs. Door een verandering in de wetgeving en de financieringsstromen zijn vanaf 2005 de schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor het volledige onderhoud en aanpassingen in het gebouw.
De zo tot stand gekomen verdeling van verantwoordelijkheden kan globaal worden samengevat in het onderstaande schema.

Figuur 5.2. Takenverdeling gemeente en schoolbesturen onderwijshuisvesting

| Taken onderwijshuisvesting | Verantwoordelijkheid | |
|---|---|---|
| | Primair onderwijs | Voortgezet onderwijs |
| Materiële instandhouding (excl. onderhoud) | Schoolbestuur | Schoolbestuur |
| Onderhoud – binnenkant | Schoolbestuur | Schoolbestuur |
| Onderhoud – buitenkant | Gemeente | Schoolbestuur |
| Aanpassingen (binnenkant) | Gemeente | Schoolbestuur |
| Uitbreiding | Gemeente | Gemeente |
| (vervangende) nieuwbouw | Gemeente | Gemeente |
| Eerste inrichting / onderwijsleerpakket | Gemeente | Gemeente |

Uit het onderzoek blijkt dat – voor zover deze taken niet zijn doorgedecentraliseerd - de gemeenten als regel een goed inzicht hebben in de technische kwaliteit van de schoolgebouwen. Het inzicht en de aanpak zijn gebaseerd op onderhoudsplannen, bij enkele gemeenten nog aangevuld met schouwen, inspecties of audits.

Uit de onderhoudsplannen, schouwen, inspecties en audits blijkt dat de school-gebouwen als regel goed onderhouden zijn en worden. In de enkele situaties dat de kwaliteit als matig wordt bevonden hangt dit samen met een zodanige veroudering van het schoolgebouw dat voorzien wordt in nieuwbouw. In afwachting daarvan worden dan geen kostbare werkzaamheden meer uitgevoerd in het bestaande gebouw. In een enkel geval is daarbij wel gebleken dat de beoogde nieuwbouw met een zodanige vertraging werd gerealiseerd dat er wel erg langdurig sprake bleef van een te matige kwaliteit in het bestaande schoolgebouw.

In het kader van het onderzoek is aan de schoolbesturen gevraagd om hun oordeel te geven over de technische en functionele kwaliteit van de schoolgebouwen, met bij dat laatste nog een verbijzondering naar het aspect energie/binnenklimaat. In de gemeenten Bergen op Zoom en Moerdijk wordt op een 5-puntsschaal voor de technische staat een 4,5 resp. 4,3 toegekend, bij de gemeenten Etten-Leur en Roosendaal is dat resp. 3,5 en 3,4. Bij de gemeente Etten-Leur wordt de score beïnvloed door het zeer langdurig in gebruik zijn van tijdelijke voorzieningen in de

vorm van inmiddels in kwaliteit afgenomen schoolwoningen; bij de gemeente Roosendaal is een relatief groot deel van de gebouwen van oudere datum.

Tabel 5.1. : beoordeling kwaliteit schoolgebouwen door schoolbesturen

| | Technisch | Functioneel | Energie/ Binnenklimaat |
|---|---|---|---|
| Bergen op Zoom | 4,5 | 4,0 | 3,1 |
| Etten-Leur | 3,5 | 3,5 | 2,0 |
| Moerdijk | 4,3 | 4,2 | 3,3 |
| Oosterhout 1) | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Roosendaal | 3,4 | 3,0 | 2,9 |

Toelichting: *1 = slecht, 2 = onvoldoende, 3 = matig, 4 = voldoende, 5 = goed*)

1) de response van schoolbesturen in de gemeente Oosterhout was beperkt en niet representatief, en is daarom niet in deze tabel verwerkt.

## 5.4 Functionele kwaliteit

Uit de reacties van de schoolbesturen blijkt dat bij één gemeente de functionele kwaliteit op hetzelfde, en bij drie van de vier gemeenten enigszins lager wordt beoordeeld dan de technische kwaliteit. Op het aspect energie/binnenklimaat zijn bij alle gemeenten de scores echter beduidend lager. Dit heeft verschillende achtergronden.

Een eerste verklarende factor is dat de functionele kwaliteit in belangrijke mate al wordt bepaald bij de bouw van de school. Alhoewel het op sommige aspecten ook later nog mogelijk is om tot aanpassing aan eigentijdse eisen te komen zijn er bij bestaande gebouwen ook beperkingen. Zo is in de gemeente Roosendaal een belangrijk deel van de schoolgebouwen van oudere datum (bijv. kleinere lokalen), hetgeen zeker zal hebben bijgedragen aan de relatief lage scores.

Een algemeen beeld is daarnaast dat de focus bij het onderhoud en de instandhouding van de gebouwen primair ligt bij de technische kwaliteit. Dat blijkt uit de inhoud van de onderhoudsplannen en de uitgevoerde audits, waarin een gedetailleerd inzicht wordt gegeven in de technische staat van de schoolgebouwen en de daarvoor te nemen maatregelen. Aspecten van meer functionele aard, zoals de kwaliteit van het binnenmilieu, energiegebruik, toegankelijkheid etc. worden daarin niet systematisch betrokken.

Dat wil niet zeggen dat gemeenten geen aandacht hebben voor de functionele kwaliteit. De maatregelen die op dat gebied zijn getroffen maken echter geen structureel onderdeel uit van de cyclus, maar hebben meer het karakter van een projectmatige aanpak. In enkele gevallen lag de aanleiding tot zo'n project in stimuleringsmaatregelen van de Rijksoverheid:

- Onderwijskundige vernieuwingen: door het Rijk zijn vanaf 2002 niet geoormerkte middelen aan het Gemeentefonds toegevoegd ten behoeve van het uitvoeren van aanpassingen voor onderwijskundige vernieuwingen. Het gaat hierbij om het creëren van nevenruimten voor andere activiteiten zoals remedial teaching, schoolmaatschappelijk werk en ICT. In 4 van de 5 gemeenten zijn deze middelen dan wel via een centrale procedure (Bergen op Zoom en Roosendaal) dan wel rechtstreeks (Moerdijk, Oosterhout) aan de schoolbesturen beschikbaar

gesteld. In de gemeente Etten-Leur is hiervan afgezien i.v.m. het voornemen om voor alle bestaande gebouwen tot nieuwbouw, renovatie of buitengebruikstelling te komen;
- Regeling verbetering binnenklimaat huisvesting primair onderwijs 2009: hiervan is gebruik gemaakt door de gemeenten Bergen op Zoom, Moerdijk, Oosterhout en Roosendaal. Om de bovengenoemde redenen is in de gemeente Etten-Leur afgezien van gebruik van deze regeling.

Daarnaast hebben gemeenten ook op eigen initiatief maatregelen getroffen:
- Bergen op Zoom: met gebruikmaking van de hierboven genoemde middelen zijn investeringen gedaan in alle schoolgebouwen ten behoeve van onderwijskundige vernieuwingen. Verder voert de gemeente een actief beleid om te komen tot bredere maatschappelijke voorzieningen, welke tevens positief effect kunnen hebben op de functionele kwaliteit van onderwijshuisvesting in de vorm van meervoudig ruimtegebruik. De gemeente heeft verder haar medewerking en (deels ook bekostiging) aan de schoolbesturen verleend voor verbeteringen t.b.v. binnenklimaat en brandveiligheidsvoorzieningen die noodzakelijk waren voor verlening van de gebruiksvergunning.
- Etten-Leur: in Etten-Leur is bij de opstelling van het Integraal huisvestingslan geïnventariseerd welke maatregelen nodig zouden zijn om de functionele kwaliteit van bestaande schoolgebouwen te verbeteren. Deze maatregelen zijn niet gerealiseerd omdat in het kader van de ontwikkeling van de brede scholen voor alle bestaande schoolgebouwen tot nieuwbouw, renovatie en/of buitengebruikstelling wordt gekomen. Hiermee worden ook de beoogde functionele verbeteringen bereikt;
- Moerdijk: binnen de gemeente Moerdijk zijn maatregelen getroffen met betrekking tot de brandveiligheid c.q. voorzieningen ten behoeve van het verlenen van gebruiksvergunningen, de toegankelijkheid van schoolgebouwen en ARBO-eisen (veiligheidsglas);
- Roosendaal: de gemeente heeft door middel van de impuls functionele kwaliteit in het primair onderwijs Roosendaal zelf beleid geformuleerd naast de hierboven genoemde onderwijskundige vernieuwingen, zoals docentenwerkplekken, gemeenschapsruimten en ruimten voor logopedie. Bij nieuwbouwprojecten worden extra eisen aan duurzaamheid meegegeven.
  Daarnaast heeft de Brandweer alle scholen geïnspecteerd op brandveiligheid; de gemeente heeft het merendeel van de aanpassingen bekostigd.
- Oosterhout: De gemeente heeft in 2009 onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van onder andere schoolgebouwen. Alhoewel uit dat onderzoek bleek dat ook bij scholen maatregelen nodig waren, en de gemeente ook budget heeft gereserveerd voor het aandeel van de gemeente in de te maken kosten, waren op het moment waarop dit onderzoek werd beëindigd (mei 2012) nog geen verzoeken ingediend.

# 6 Financiële aspecten

## 6.1 Inleiding

In het onderzoek van de Rekenkamer is binnen het aandachtsgebied Financiën de vraag opgenomen "waardoor op hoofdlijnen verschillen in kostenniveau tussen de betrokken gemeenten worden veroorzaakt". Gezien de aard van deze vraag wordt deze deelvraag niet in de rapportages per gemeente, maar in deze koepelnotitie beantwoord.

Een aandachtspunt daarbij is dat de structuurkenmerken van gemeenten (aantallen leerlingen en scholen voor primair en voortgezet onderwijs) verschillen, zodat de kosten niet zonder meer vergelijkbaar zijn.

In het kader van het onderzoek is getoetst hoe de kosten per gemeente zich verhouden tot het bedrag dat i.v.m. de decentralisatie voor deze taken aan de uitkering in het Gemeentefonds is toegevoegd, het zogeheten "fictief budget". Onderstaand zal de berekening van het fictief budget nog nader worden toegelicht.

Een kenmerk van het fictief budget is dat het gebaseerd is op een berekeningswijze die rekening houdt met de structuurkenmerken van de gemeente. Daarmee is het ook een bruikbaar hulpmiddel bij de vergelijking van de kosten per gemeente. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst ingegaan op het fictief budget in meer algemene zin, en vervolgens op de vraag in hoeverre er sprake is van verschillen in kostenniveau tussen gemeenten c.q. waaruit deze verklaarbaar zijn.

## 6.2 Opzet en werking van het fictief budget

*berekeningswijze*

Bij de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van onderwijshuisvesting in 1997 zijn de middelen die het Rijk voorheen aan deze taken per jaar uitgaf overgedragen aan de gemeenten door een toevoeging aan het Gemeentefonds. Dit overigens wel nadat hierop eerst een efficiencykorting ad 1½ miljard gulden (ca. € 680.000) was toegepast.

De toevoeging was niet geoormerkt. Het is aan gemeenteraden vrij om zelf te bepalen welk bedrag binnen de begroting voor dit doel beschikbaar wordt gesteld. Desalniettemin is het zowel voor het Rijk als voor de gemeenten interessant om te weten of de extra toegevoegde middelen inderdaad toereikend zijn gebleken om deze extra taken te kunnen uitvoeren. Daarom worden berekeningen gemaakt van het zogeheten fictief budget.

Voor de berekening is van belang dat het, zoals hiervoor aangegeven, ging om een ongeoormerkte toevoeging aan het Gemeentefonds. Er is dus geen herkenbaar, afzonderlijk op onderwijshuisvesting betrekking hebbend bedrag dat jaarlijks aangepast wordt voor volume- en prijsontwikkeling. Het oorspronkelijke bedrag is onderdeel geworden van het Gemeentefonds, en vervolgens mee vergroot en verkleind door alle factoren die van invloed zijn geweest op de omvang van dat fonds. Door rekening te houden met al deze factoren wordt het niveau van het fictief

budget op landelijk niveau bepaald, en met behulp van de verdeelmaatstaven die gebruikt worden bij de berekening van de algemene uitkering per gemeente wordt vervolgens ook het fictief budget per gemeente berekend.

## 6.3 Ontwikkelingen op landelijk niveau

Op landelijk niveau wordt geconstateerd dat de totale uitgaven van de gemeenten voor huisvesting van onderwijs lager zijn dan het fictief budget. Dit is voor de PO-raad en VO-raad ook een van de belangrijkste argumenten om tot doordecentralisatie te willen komen.

In de rapportage van het onderzoek Periodiek Onderhoud Gemeentefonds worden daarbij wel enkele nuanceringen geplaatst:

- in de periode vanaf 2002 is de reële omvang van het Gemeentefonds relatief sterk toegenomen, terwijl een belangrijk deel van de lasten voor onderwijs van huisvesting relatief vast ligt in kapitaallasten uit het verleden;
- voor wat betreft het voortgezet onderwijs is bij de decentralisatie een wijziging opgetreden in de wijze waarop de lasten worden verwerkt (het Rijk hanteert het kasstelsel; de gemeenten het stelsel van baten en lasten). Om administratieve redenen is een ingroeiregeling tot stand gekomen die gebaseerd is op een periode van 20 jaar, terwijl in de praktijk gemeenten afschrijven in een periode van 40 jaar. Dat leidt er toe dat in 2010 nog meerdere tientallen miljoenen aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd waar tegenover nog geen feitelijke lasten van gemeenten staan (deze komen pas in de toekomst);
- de marktrente is relatief laag, waardoor gemeenten mogelijk wat lagere rentelasten kennen dan in het verleden.

Van belang is dat in het bovengenoemde onderzoek geconstateerd werd dat er geen relatie is gevonden tussen de omvang van het budget en achtergebleven bouwtechnische kwaliteit / onderhoudstoestand van de buitenkant van de school-gebouwen. Voor zover gemeenten aangeven dat er sprake is van achterstallig onderhoud gaat dit vooral om rationeel gedrag om tijdelijk geen onderhoud te plegen aan gebouwen die op korte termijn toch aan vervanging/renovatie toe zijn. Als gevolg van het rationele gedrag van gemeenten (geen onnodig onderhoud bij aankomende sloop e.d.) zijn er volgens de onderzoekers geen aanwijzingen dat er niet sprake is van een sober en doelmatig lastenniveau.

## 6.4 Bevindingen bij vijf gemeenten

In het kader van het onderzoek is getoetst hoe de werkelijke uitgaven bij de betrokken gemeenten zich verhouden t.o.v. de omvang van het fictief budget voor elk van de gemeenten. De bevindingen zijn samengevat in de figuur op de volgende pagina. Geconstateerd wordt dat

- bij drie van de vijf gemeenten (Etten-Leur, Oosterhout, Roosendaal) de uitgaven in de periode 2006-2010 ongeveer op het niveau van het fictief budget lagen. Gezien de voorgenomen investeringen zullen in Etten-Leur en Roosendaal de uitgaven stijgen tot ruim boven het niveau van het fictief budget;
- bij de gemeente Moerdijk de uitgaven ca. 13% hoger waren dan het fictief budget;

- voor de gemeente Bergen op Zoom geen berekening over de hele periode beschikbaar is, maar voor het jaar 2010 de uitgaven ca. 90% van het fictief budget bedroegen.

Figuur 6.1: Werkelijke uitgaven in relatie tot "fictief budget"

In Bergen op Zoom is een eigen berekening gemaakt van de omvang van de inkomsten uit de Algemene uitkering die toe te rekenen zijn aan de huisvesting van onderwijs. Volgens deze berekening bedroeg het fictief budget in de periode 2006-2010 in totaal € 28,9 mln, terwijl de werkelijke uitgaven € 31,9 mln bedroegen. Bij een toets op de omvang van het fictief budget is evenwel gebleken dat in 2010 volgens de landelijk gangbare methodiek de omvang van het fictief budget ca. 16% hoger was dan door de gemeente zelf was berekend. Op basis daarvan bedroegen in dat jaar de werkelijke uitgaven ca. 90% van het fictief budget.

In Etten-Leur lagen de uitgaven in de periode 2006-2010 op € 15,6 mln. In de begroting was evenwel rekening gehouden met hogere kapitaallasten i.v.m. de voorgenomen realisering van brede scholen. Doordat hierin vertraging ontstond werd deze ruimte niet benut, waarop besloten is deze middelen te storten in een dekkingsreserve voor toekomstige investeringen. Hiermee rekening houdend bedraagt het totaal van de uitgaven en reserveringen in de periode 2006-2010 € 17,9 mln, hetgeen ongeveer overeenkomt met het niveau van het fictief budget ad € 17,6 mln. Als gevolg van de nog te realiseren investeringen zullen de uitgaven vanaf 2014/2015 ca. 10% boven het niveau van het voor 2010 berekende fictief budget komen te liggen.

In Moerdijk bedroegen de totale uitgaven in de periode 2006-2010 in totaal € 13,4 mln. Het fictief budget bedroeg € 11,9 mln, zodat de uitgaven gemiddeld 13% hoger waren.

In Oosterhout lagen de werkelijke uitgaven in de periode 2006-2010 ad € 21 mln nagenoeg op het niveau van het fictief budget ad € 20,8 mln.

In Roosendaal bedroegen de uitgaven in de periode 2006-2010 in totaal € 38,6 mln, hetgeen nagenoeg overeenkomt met de omvang van het fictief budget ad € 38,5 mln. Daarbij wordt opgemerkt dat voor dekking van toekomstige uitgaven in 2009 een bedrag ad € 14,7 mln in de reserve onderwijshuisvesting is gestort. Met dit bedrag is nog geen rekening gehouden bij de hiervoor genoemde uitgaven, zodat na realisatie van de voorgenomen investeringen de uitgaven ruim hoger zullen zijn dan het fictief budget.

## 6.5 Verklaring verschillen tussen gemeenten

*Aanpak onderzoek*

Bij de opzet van het onderzoek is uitgegaan van een matrix waarin voor de periode 2006-2010 per jaar, per onderwijssoort en per kostensoort de uitgaven gerelateerd zouden kunnen worden aan de aantallen leerlingen en de aantallen $m^2$ vloeroppervlakte. Gebleken is echter dat de daarvoor benodigde gegevens bij de betrokken gemeenten slechts ten dele beschikbaar waren. Het is daarom niet

mogelijk gebleken om op dit detailleringsniveau tot de voorgenomen vergelijking te komen. Wel kan op een meer geaggregeerd niveau inzicht worden gegeven in de belangrijkste oorzaken van verschillen tussen gemeenten.

*Verschillen in omvang en samenstelling*

In hoofdstuk 2 "Kerngegevens" werd aangegeven dat de gemeente Moerdijk in de periode 2006-2010 met een bedrag ad € 13,4 mln de laagste uitgaven had, terwijl de uitgaven in de gemeente Roosendaal in die periode € 38,7 mln bedroegen. Er zijn dus in absolute zin belangrijke verschillen, die echter in belangrijke mate het gevolg zijn van verschillen in aantallen scholen, de aard van de scholen (primair, voortgezet en speciaal onderwijs) en het totaal aantal te huisvesten leerlingen.
Een meer vergelijkbaar beeld wordt verkregen indien de werkelijke uitgaven van elke gemeente worden vergeleken met de omvang van het fictief budget voor die gemeente. Uit de berekeningen in de voorgaande paragraaf blijkt dat vanuit dat perspectief bezien de uitgaven op een enigszins vergelijkbaar niveau liggen: bij drie gemeenten lagen de uitgaven ongeveer op het niveau van het fictief budget, bij één gemeente (Bergen op Zoom) waren de uitgaven ca. 10% lager, en bij één gemeente (Moerdijk) ca. 13% hoger dan het fictief budget.

*Verschillen in investeringsniveau*

Alhoewel op totaalniveau de uitgaven enigszins vergelijkbaar zijn, zijn er toch ook verschillen te constateren. Die zijn niet alleen, maar wel in belangrijke mate het gevolg van verschillen in investeringsniveaus. De kosten van onderwijshuisvesting bestaan voor het grootste deel uit kapitaallasten van investeringen in gebouwen, en verschillen in investeringsniveau hebben daarom een grote invloed op de totale kosten.

Zoals in deze rapportage is beschreven is in alle gemeenten sprake van de ontwikkeling van brede scholen, veelal mogelijk gemaakt door het realiseren van nieuwbouw. Hierbij vervallen de boekwaarden en kapitaallasten van vroegere investeringen, en worden (omdat de stichtingskosten van nieuwe gebouwen thans aanmerkelijk hoger zijn) vervangen door de hogere investeringen en kapitaallasten van de nieuwbouw. Het gevolg is dat naarmate de investeringslag ten behoeve van de brede scholen verder wordt gerealiseerd daarmee ook de kosten verder toenemen.
Dit geldt in nog versterkte mate bij investeringen ten behoeve van het voortgezet onderwijs. Naar zijn aard gaat hierbij meestal om grote schoolgebouwen, zodat voor nieuwbouw hoge investeringen nodig zijn. Verschillen in de mate waarin door gemeenten is geïnvesteerd in de huisvesting van het voortgezet onderwijs hebben daarmee een grote invloed op het totale kostenniveau.

De invloed van investeringen in het voortgezet onderwijs wordt daarbij nog versterkt doordat bij de decentralisatie in 1997 er een belangrijk verschil was in de overdracht van de huisvesting van de beide soorten onderwijs.
Bij het primair onderwijs was er vóór de decentralisatie een systematiek waarbij ook de kapitaallasten van de schoolgebouwen voor het primair onderwijs in de begroting van de gemeente waren opgenomen; deze kosten werden in deze periode specifiek door het Rijk vergoed. Voor de schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs gold echter dat voor de decentralisatie in 1997 deze geheel in de financiële huishouding van het Rijk waren opgenomen. Bij de invoering van de decentralisatie in 1997 zijn deze gebouwen om niet overgedragen van het Rijk aan de gemeenten. In de

financiële huishouding van de gemeenten waren en zijn daarom geen kapitaallasten van investeringen vóór 1997 opgenomen. Dat betekende dat gemeenten waar nog recent nieuwbouw had plaatsgevonden in een gunstiger positie kwamen te verkeren dan gemeenten waar de gebouwen voor het voortgezet onderwijs van oudere datum waren.
Dat heeft tot gevolg dat bij gemeenten waar sinds de decentralisatie in 1997 nog slechts beperkte investeringen nodig waren, er ook nog beperkte kapitaallasten zijn. Indien echter geïnvesteerd is in nieuwbouw is al snel sprake van een substantiële omvang van de in de begroting opgenomen kapitaallasten.

*Overige oorzaken*

Naast de bovengenoemde factoren ontstaan verschillen in uitgavenniveau ook door:

- verschillen in verantwoordelijkheden van de gemeenten t.a.v. het primair en voortgezet onderwijs (de gemeente is wel verantwoordelijk voor het onderhoud aan de buitenkant bij gebouwen voor primair onderwijs; bij het voortgezet onderwijs stelt het Rijk de middelen direct beschikbaar aan de schoolbesturen);
- verschillen in toegerekende rente. Behalve door de omvang van de investeringen wordt de hoogte van de kapitaallasten ook bepaald door de hoogte van de toegerekende rente. Zoals bekend is in het laatste decennium een aanzienlijke daling van de marktrente opgetreden, waarbij er tussen gemeenten verschillen zijn in de mate waarin dat heeft geleid tot een verlaging van de aan bestaande en nieuwe investeringen toegerekende rente;
- de mate waarin gemeenten slagen in het verminderen van leegstand en het vermijden van tijdelijke uitbreidingen;
- verschillen in uitgaven voor onderhoud;
- verschillen in de mate waarin gemeenten initiatieven nemen tot c.q. bijdragen in de kosten van verbetering van de functionele kwaliteit (zie paragraaf 5.4).

*Bevindingen bij de vijf gemeenten: gemiddelde huisvestingskosten per leerling*

Zoals hiervoor aangegeven is het niet mogelijk om op detailniveau tot vergelijking te komen. Als gevolg daarvan is een kostenvergelijking op basis van het aantal m2 in het geheel niet haalbaar gebleken. Het is wel mogelijk om een vergelijking te maken van de huisvestingskosten kosten per leerling.

Tabel 6.1: gemiddelde huisvestingskosten per leerling in de periode 2006-2010

| Gemeente | Bergen op Zoom | Etten-Leur | Moerdijk | Oosterhout | Roosendaal | Gemiddeld |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Primair onderwijs | 585 | 494 | 519 | 735 | 695 | 623 |
| Voortgezet onderwijs | 460 | 351 | 965 | 151 | 252 | 337 |
| Gemiddeld | 524 | 429 | 585 | 489 | 509 | 503 |

De verschillen tussen de gemeenten kunnen op hoofdlijnen verklaard worden uit de doorwerking van de hiervoor genoemde factoren:

- in aansluiting op het verschil in verantwoordelijkheden zijn de uitgaven voor het primair onderwijs gemiddeld (maar niet overal) hoger dan voor het voortgezet onderwijs;
- de uitgaven voor het voortgezet onderwijs worden in hoge mate bepaald door de mate waarin de gemeenten in de periode na de doordecentralisatie

investeringen hebben gedaan in nieuwbouw. In de gemeente Moerdijk heeft dat geleid tot relatief hoge uitgaven per leerling voor het voortgezet onderwijs. De uitgaven voor het voortgezet onderwijs zijn in deze gemeente daardoor relatief hoog, en ook hoger dan de huisvestingslasten per leerling in het primair onderwijs.

- in de gemeente Oosterhout zijn daarentegen nog in beperkte mate investeringen gedaan ten behoeve van het voortgezet onderwijs, en zijn de (kapitaal)lasten per leerling verhoudingsgewijs daardoor nog beperkt. Overigens worden voor de navolgende periode in de gemeente Oosterhout omvangrijke investeringen voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs voorzien;
- in de gemeente Roosendaal waren de investeringen in de periode 2006-2009 met € 4,7 mln nog relatief beperkt, maar is in het jaar 2010 in totaal € 14,3 mln geïnvesteerd in de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Dit komt in het gemiddelde over de periode 2006-2010 nog beperkt tot uitdrukking. Mede gezien de nog omvangrijke investeringen die in de komende jaren worden voorzien zullen de kosten per leerling vanaf 2010 nog beduidend toenemen.

*Bevindingen bij de vijf gemeenten: ontwikkelingen binnen de periode 2006-2010 e.v.*

In het voorgaande is een vergelijking gemaakt op basis van de gemiddelden in de periode 2006-2010. Daarnaast is het ook interessant om te bezien of zich binnen die periode verschillen tussen de jaren voordoen c.q. daarin trendmatige ontwikkelingen waarneembaar zijn.

Tabel 6.2: Ontwikkeling kosten per leerling in periode 2006-2010

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Totale kosten PO+VO | 18.940.342 | 21.859.826 | 22.666.676 | 21.425.136 | 23.759.795 |
| Totaal leerlingen | 43.395 | 43.497 | 43.226 | 43.159 | 42.609 |
| Kosten per leerling | 436 | 503 | 524 | 496 | 558 |

e

Uit de tabel blijkt dat de totale kosten die de gemeenten voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs maken in de periode 2006-2010 toegenomen zijn van € 18,9 mln per jaar in 2006 tot € 23,7 mln in 2010, dat is een stijging met 25%. Dit is met name het gevolg van de investeringen in nieuwbouw ten behoeve van de ontwikkeling van de brede scholen, en deels ook het gevolg van investeringen in nieuwbouw ten behoeve van het voortgezet onderwijs.

Het totaal aantal leerlingen is tot 2007 nog licht gestegen; vanaf 2008 is een afname merkbaar. Over de gehele periode bezien is het aantal leerlingen met 1,8% gedaald. Dit is het per saldo effect van een nog lichte toename in de periode 2006-2010 van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs met 0,5%, en een afname van het aantal leerlingen in het primair onderwijs met 3,5%.

Het gevolg is dat de kosten van onderwijshuisvesting per leerling gestegen zijn van € 436 in 2006 tot € 558 in 2010; dat is een toename met 27%.

*Toekomstige ontwikkelingen*

Eén van de bevindingen in het onderzoek is dat de gemeenten nog in beperkte mate beschikken over een financiële meerjarenplanning op lange termijn, zodat daar geen volledig beeld op de toekomstige ontwikkelingen aan ontleend kan worden. Wel blijkt bij enkele gemeenten (Etten-Leur, Roosendaal) dat al in de eerstvolgende jaren omvangrijke investeringen voorgenomen worden. Bij andere gemeenten is dat niet expliciet vermeld, maar ligt het gezien de voornemens op het gebied van de brede scholen en/of nieuwbouw voor het voortgezet onderwijs in de rede dat ook daar belangrijke investeringen aan de orde zullen zijn.

In alle gemeenten wordt op langere termijn rekening gehouden met een aanzienlijke (verdere) krimp van het aantal leerlingen in het primair onderwijs, en vervolgens ook in het voortgezet onderwijs. Tenzij gemeenten in betekenende mate kunnen komen tot het afstoten van schoolgebouwen c.q. het (ook in financieel opzicht) benutten van leegstand moet daarom rekening gehouden worden met een toename van de huisvestingskosten per leerling. Gezien het belang wordt de gemeenteraden geadviseerd om dit kengetal in de programmabegroting en de voortgangs-rapportages als indicator op te nemen, zodat de ontwikkeling hiermee gestuurd en bewaakt kan worden.

## 6.6 Medegebruik en verhuur

In paragraaf 4.2. werd aangegeven dat aandacht op zijn plaats is voor de wijze waarop tot besluitvorming over medegebruik wordt gekomen, welke vergoedingen daarvoor worden gevraagd, en welke gevolgen dit heeft in de relatie tussen gemeente en schoolbestuur.

*Algemeen*

De gemeente heeft de zorgplicht en bekostigt de huisvesting van scholen. De gemeente draagt de kapitaallasten (en overige eigenaarlasten). Het schoolbestuur is echter juridisch eigenaar van het schoolgebouw en verantwoordelijk voor de instandhouding van het gebouw. Indien een deel van het schoolgebouw leeg staat kan dit in gebruik worden gegeven voor andere activiteiten. Wanneer dit commerciële activiteiten (bv. kinderopvang of buitenschoolse opvang) betreft is er sprake van verhuur. Bij het overige "maatschappelijke" gebruik is sprake van medegebruik.

Dit onderscheid bepaalt tevens welke vergoeding voor het gebruik van de onderwijsruimte moet worden betaald. In het geval van medegebruik dient alleen een gebruiksvergoeding te worden betaald. In het geval van verhuur dient er huur te worden betaald.
Aangezien het schoolbestuur eigenaar is van het schoolgebouw treedt zij (na toestemming van het college) op als verhuurder en bepaalt zij de huurprijs aan huurder. De gemeente heeft echter recht op een compensatie voor de ruimte die zij bekostigt. De hoogte van deze compensatie is landelijk een onderwerp van discussie. In de modelverordening Huisvesting Onderwijs van de VNG is een apart hoofdstuk opgenomen over medegebruik en verhuur. Globaal wordt hierin aangegeven dat schoolbesturen medegebruik van theoretisch leegstaande lokalen bij de gemeente moeten melden. Zij mogen deze ruimten onderverhuren tegen de vooraf door de gemeente vastgestelde vergoedingen. De gemeente kan deze ruimten ook claimen

voor andere bestemmingen dan onderwijshuisvesting. Als de school echter aanspraak kan maken op deze ruimten, dienen die weer te worden teruggegeven aan het onderwijs, tenzij deze ruimten permanent zijn onttrokken aan de onderwijsbestemming. Daarvoor is in de Verordening de procedure beschreven.
De procedure is echter op onderdelen (bv. tarifering en contractduur) niet specifiek genoeg om in alle gevallen duidelijkheid te verschaffen. Daarnaast sluiten de regels veelal niet aan het lokaal gewenste beleid. In veel gemeenten wordt daarom aanvullend op de Verordening in overleg met de schoolbesturen een aparte beleidsregel opgesteld waarin afspraken worden opgenomen over medegebruik en (vooral) de verhuur van ruimtes binnen schoolgebouwen.

*Hoogte (huur)vergoeding*
De vergoeding die in rekening wordt gebracht is opgebouwd uit twee onderdelen: een vergoeding voor de exploitatiekosten (= gebruiksvergoeding) en een vergoeding voor de door de gemeente gedragen stichtingskosten (= investeringslasten). De hoogte van de exploitatiekostenvergoeding wordt zelfstandig door het bevoegd gezag bepaald en is voor het bevoegd gezag een compensatie voor de exploitatiekosten. Voor de hoogte van deze vergoeding kan worden aangesloten bij hetgeen is bepaald bij medegebruik. Dit betekent dat het schoolbestuur voor het vaststellen van de exploitatiekostenvergoeding als uitgangspunt hanteert de werkelijke exploitatiekosten, gebaseerd bijv. op het aantal $m^2$ verhuurde oppervlakte. Het staat het bevoegd gezag echter vrij een ander tarief in rekening te brengen.
Daarnaast kan bij verhuur een huurvergoeding (compensatie van de investeringslasten) in rekening worden gebracht. Richtlijnen voor een redelijke vergoeding voor de stichtingskosten zijn niet te geven. Als basis voor het berekenen van de stichtingskosten kan mogelijk worden uitgegaan van de gemiddelde investeringslasten, de boekwaarde, de WOZ-waarde of de marktwaarde van het gebouw of de uitkomst van de taxatie door een makelaar. Op basis daarvan kunnen gemeente en schoolbestuur afspraken maken over de doorbetaling van de stichtingskostencomponent in de huurprijs door het schoolbestuur aan de gemeente. Uitgangspunt bij verhuur is dat een commercieel tarief wordt gehanteerd.

*Bevindingen in het onderzoek*
In alle vijf gemeenten was in de onderzoeksperiode op dit punt de modelverordening van de VNG van toepassing. Alhoewel de situatie per gemeente verschilt, is het algemene beeld dat de gemeenten in de praktijk nog geen systematisch en volledig inzicht hadden in medegebruik en verhuur, c.q. er nog geen structurele afspraken waren m.b.t. de daarvoor in rekening te brengen vergoedingen en (bij commerciële verhuur) doorbetaling van een deel daarvan aan de gemeenten.
Aan het einde van onderzoeksperiode is dit binnen de gemeente Moerdijk ook onderkend, en is in aanvulling op de verordening deze procedure verder uitgewerkt in de notitie "(Mede)gebruik en verhuur schoolgebouwen".

Figuur 6.2: Notitie (mede)gebruik en verhuur schoolgebouwen gemeente Moerdijk

Gemeente Moerdijk: Voor het verhuren van leegstand is conform de verordening toestemming nodig van het college. De gemeente heeft in het OOGO van september 2010 aan de schoolbesturen gevraagd een actueel inzicht te geven in het medegebruik/verhuur. Naar aanleiding hiervan is door het college op 5 juli 2011 de notitie "(Mede)gebruik en verhuur schoolgebouwen" vastgesteld. Hierin heeft de gemeente beleid en uitgangspunten vastgesteld over de omgang met leegstaande ruimte in schoolgebouwen.

*Hoogte vergoedingen*
Belangrijk aspect hierbij is tegen welke kosten en huuropbrengsten deze ruimten worden gebruikt. Er zijn in de diverse gemeenten verschillende wijzen van doorbelasten, bijv. in de vorm van maatschappelijke huur, kostprijsdekkende huur, marktconforme, dan wel commerciële huur. Extra aandachtspunt is dat de gemeente aan commerciële partijen (zowel inmiddels de kinderopvang) een marktconforme huur moet berekenen, omdat anders sprake kan zijn van oneigenlijke bevoordeling en dus niet-toegestane staatssteun.

Het deel van de opbrengsten dat bedoeld is voor de exploitatie van het gebouw (waarvoor het schoolbestuur verantwoordelijk is), vloeit naar het schoolbestuur. Het deel dat in de vergoeding bedoeld is als "kale" huur, dient toe te vloeien aan de gemeente. Die is namelijk bedoeld als gedeeltelijke vergoeding van de kapitaallast op dat deel van het gebouw. Niet in elk van de vijf gemeenten ontvangt de gemeente deze kapitaallastcomponent bij verhuur van leegstaande lokalen.

# 7 Doordecentralisatie

## 7.1 Inleiding

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat er bij de gemeenteraden in het bijzonder ook interesse is in de ervaringen op het gebied van doordecentralisatie. In dit hoofdstuk wordt daartoe achtereenvolgens ingegaan op

- Landelijke ontwikkelingen;
- Stand van zaken bij de vijf betrokken gemeenten;
- Bevindingen en aandachtspunten naar aanleiding van het onderzoek.

## 7.2 Ontwikkelingen op landelijk niveau

*Achtergronden bij decentralisatie naar gemeenten in 1997*

Om inzicht te krijgen in de achtergrond van eventuele doordecentralisatie aan schoolbesturen is het nuttig eerst terug te gaan naar de motieven die in 1997 tot decentralisatie aan de gemeenten hebben geleid.

Uit de toelichting blijkt dat de wetgever hiertoe besloten heeft omdat op lokaal niveau adequater met deze zorg omgegaan kan worden en hierdoor onderwijshuisvesting meer geïntegreerd kan worden in lokaal onderwijsbeleid en lokaal huisvestingsbeleid voor maatschappelijke voorzieningen als geheel.
Er is destijds niet gekozen voor decentralisatie naar de onderwijsbesturen omdat enerzijds deze niet geëquipeerd zouden zijn voor deze verantwoordelijkheid (geen primaire taak) en anderzijds er op lokaal niveau minder afstemming van voorzieningen en de huisvestingsbehoefte daarvan kan plaatsvinden als die rol aan schoolbesturen zou worden toebedeeld (geen lokaal geïntegreerd huisvestings- of accommodatiebeleid).
Daarnaast is, zoals eerder aangegeven, de decentralisatie van het Rijk aan gemeenten overigens ook een besparingsoperatie geweest; de gemeenten kregen in 1997 jaarlijks ca. 1½ miljard gulden minder dan daarvoor per jaar door het Rijk hiervoor werd uitgegeven.

*Doordecentralisatie*

Bij de decentralisatie heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat - mits hierover overeenstemming bestaat tussen betrokken partijen - de gemeente op zijn beurt deze verantwoordelijkheden weer kan overdragen aan de schoolbesturen. Daarbij zijn er weinig regels gesteld over de wijze waarop dat kan plaatsvinden. In de praktijk wordt aan doordecentralisatie daarom op uiteenlopende wijzen vorm en inhoud gegeven:

- het belangrijkste verschil heeft betrekking op de aard van de verantwoordelijkheden die worden overgedragen. In beperkte vormen gaat het alleen om de doordecentralisatie van onderhoud in het primair onderwijs (de verantwoordelijkheden voor het onderhoud bij het voortgezet onderwijs zijn vanaf 2005 al rechtstreeks door het Rijk aan de schoolbesturen opgedragen). Bij verdergaande vormen gaat het ook om de eerste inrichting en aanpassingen in het onderwijsleerpakket, en bij volledige doordecentralisatie ook om uitbreidingen, renovatie en/of nieuwbouw en eventueel de overdracht van de onderliggende grond aan het schoolbestuur.

- bij dat laatste is nog een aandachtspunt of de gemeente afziet van het economisch claimrecht op het onderliggende terrein. Voor onderwijshuisvesting is het eigendom namelijk op een bijzondere manier geregeld. De gemeente wordt geacht grond beschikbaar te stellen voor de bouw van een school. In principe wordt de grond vervolgens eigendom van het schoolbestuur. Wanneer de onderwijsfunctie vervalt, valt de grond echter automatisch terug aan de gemeente: het zogenaamde economisch claimrecht. Indien de gemeente bij doordecentralisatie afziet af van dit recht wordt het schoolbestuur volledig eigenaar, en betaalt daarvoor dan ook een aankoopsom;
- daarnaast is verschil met betrekking tot de rechtspersoon waaraan de verantwoordelijkheden worden overgedragen: soms vindt doordecentralisatie plaats naar elk schoolbestuur afzonderlijk, soms aan een daartoe opgericht collectief (stichting, coöperatie) waaraan door meerdere schoolbesturen wordt deelgenomen.

Er is geen statistische informatie over de mate waarin c.q. de wijze waarop binnen gemeenten tot doordecentralisatie wordt gekomen. Het algemeen beeld is dat doordecentralisatie vaker plaatsvindt met betrekking tot het voortgezet onderwijs dan in het primair onderwijs. Voor zover er sprake is van doordecentralisatie aan het primair onderwijs heeft dit met name betrekking op het onderhoud; volledige doordecentralisatie komt in het primair onderwijs nog niet vaak voor.

*Actuele ontwikkelingen*

In 2012 is de doordecentralisatie opnieuw op de politieke agenda geplaatst. Vanuit de PO-raad en de VO-raad is in mei 2012 een brief aan Tweede Kamer verzonden waarin verzocht werd om voor het voortgezet onderwijs tot volledige doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting te realiseren, en voor het primair onderwijs overheveling van het onderhoud van gemeenten naar schoolbesturen te realiseren. Tevens werd verzocht om schoolbesturen in het primair onderwijs die voldoen aan de op te stellen kwaliteitseisen meer ruimte te geven om voor volledige doordecentralisatie in aanmerking te komen. Gemeenten zouden nog slechts op basis van een wettelijke - limitatieve - afwijzingsgrond een dergelijk verzoek mogen afwijzen.

In juni 2012 heeft de Tweede Kamer een motie verworpen om schoolbesturen een versterkt recht op doordecentralisatie te geven. Dit nadat eerder, in november 2011, een motie van overeenkomstige strekking weliswaar was aangenomen door de Tweede Kamer, maar uiteindelijk strandde omdat de inhoud ervan volgens de minister van OCW niet te verenigen was met het bestuursakkoord met de gemeenten. De nieuwe motie ging uit van een wetswijziging om scholen een versterkt recht op doordecentralisatie van de huisvestingsverantwoordelijkheid te geven. De minister raadde ook de nieuwe motie op grond van het bestuursakkoord af, en de Kamer volgde dat standpunt door de motie te verwerpen.

Geconstateerd wordt dat de hernieuwde discussie niet heeft geleid tot een gewijzigde toekenning van verantwoordelijkheden, maar gezien de aard van de overwegingen het onderwerp wel actueel blijft.

## 7.3 Stand van zaken bij de vijf gemeenten

Bij vier van de vijf gemeenten die bij dit onderzoek betrokken waren heeft op enige wijze doordecentralisatie plaatsgevonden:

- in de gemeente Bergen op Zoom heeft volledige doordecentralisatie plaatsgevonden bij het voortgezet onderwijs. Daarnaast heeft de gemeenteraad in januari 2011 besloten om het onderhoud voor primair en (voortgezet) speciaal onderwijs door te decentraliseren op basis van een overeenkomst met de betrokken besturen;
- in de gemeente Etten-Leur heeft volledige doordecentralisatie plaatsgevonden bij het voortgezet onderwijs;
- in Oosterhout is tussen 2000 en 2009 de volledige verantwoordelijkheid voor de huisvesting van zowel het primair als het voortgezet onderwijs overgedragen aan de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout (SHOO), die werd gevormd uit alle bevoegde gezagen van de scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs in de gemeente Oosterhout. In 2009 is SHOO na een verschil van inzicht tussen twee schoolbesturen opgeheven en daarmee de doordecentralisatieovereenkomst ontbonden. De gemeente is voornemens om te onderzoeken of met het primair onderwijs (onderhoud) en/of voortgezet onderwijs opnieuw tot afspraken over doordecentralisatie gekomen kan worden;
- in de gemeente Moerdijk is vanaf 2000 de uitvoering van het onderhoud overgedragen naar de schoolbesturen. Op basis van een meerjarenonderhoudsplan wordt jaarlijks het hiervoor geraamde budget opgenomen in het Onderwijshuisvestingsprogramma, en voor uitvoering beschikbaar gesteld aan de schoolbesturen. Feitelijk gaat het niet om een doordecentralisatie omdat geen vast bedrag per leerling beschikbaar wordt gesteld, maar een bedrag gebaseerd op het noodzakelijke onderhoud.

In de gemeente Roosendaal heeft geen doordecentralisatie plaatsgevonden; wel is zowel vanuit de schoolbesturen als de gemeente aangegeven dat er interesse is om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

## 7.4 Bevindingen en aandachtspunten naar aanleiding van het onderzoek

Het aantal situaties waarbij binnen de vijf gemeenten doordecentralisatie heeft plaatsgevonden is te beperkt en te divers om tot representatieve conclusies over voor- en nadelen van doordecentralisatie te kunnen komen. Wel kunnen aan het onderzoek enkele relevante bevindingen en aandachtspunten worden ontleend.

*Combinatie met de huisvesting van andere maatschappelijke functies*

Eén van de belangrijkste argumenten om tot decentralisatie aan gemeenten te komen was dat onderwijshuisvesting op deze wijze meer geïntegreerd zou kunnen worden lokaal huisvestingsbeleid voor maatschappelijke voorzieningen als geheel. Geconstateerd wordt dat deze ontwikkeling ook in de praktijk wordt gerealiseerd. Bij alle vijf gemeenten wordt in toenemende mate de huisvesting van onderwijs gecombineerd met de huisvesting van andere maatschappelijke functies. Dat kan er toe leiden dat het in die situaties gecompliceerd is om tot ontvlechting van inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden te komen.

*Inzet financiële middelen t.o.v. fictief budget*

Op landelijk niveau is één van de belangrijkste argumenten om tot verdere doordecentralisatie te komen dat de gemeenten minder geld uitgeven voor de huisvesting van onderwijs dan hiervoor aan het gemeentefonds is toegevoegd.

Bij de hier betrokken gemeenten geldt dit alleen voor de gemeente Bergen op Zoom. Uitgaande van overdracht van middelen op het niveau van het fictief budget zou doordecentralisatie in de gemeente Moerdijk tot nadeel voor de betrokken scholen leiden, en gezien de voorgenomen investeringen geldt dit eveneens voor de gemeenten Etten-Leur en Roosendaal.

*Kwaliteit*
Daarnaast wordt op landelijk niveau vanuit schoolbesturen als argument voor decentralisatie aangegeven dat de door de gemeenten gerealiseerde kwaliteit van de huisvesting onvoldoende is. Ook hiervoor wordt in het onderzoek geen bevestiging gevonden. Bij alle vijf gemeenten is sprake van een adequaat technisch kwaliteitsniveau. Slechts in een beperkt aantal gevallen wordt de technische staat als matig aangemerkt. Het betreft hier situaties waarbij in verband met onzekerheid over toekomstig gebruik c.q. eventuele sloop terughoudend wordt omgegaan met het uitvoeren van (groot) onderhoud.
Een aandachtspunt is wel dat met name bij verouderde schoolgebouwen de functionele kwaliteit ten opzichte van eigentijdse eisen vaak als matig aan te merken is. Dit kan van invloed zijn op bijvoorbeeld de energie- en exploitatielasten, en daarmee op de toereikendheid van de vergoeding die schoolbesturen van het Rijk ontvangen voor de materiële instandhoudingvergoeding.

*Kwantiteit*
Uit het onderzoek blijkt dat bij een groot aantal scholen sprake is van toenemende leegstand als gevolg van krimp van het aantal leerlingen. Uit het onderzoek blijkt dat binnen het geheel van het gemeentelijk accommodatiebeleid er meer en betere mogelijkheden zijn om tot doelmatige bezetting te komen dan in situaties waarin de huisvesting voor één functie is bestemd.

*Onderscheid primair en voortgezet onderwijs*
Op landelijk niveau is de tendens dat doordecentralisatie vooral plaats vindt met betrekking tot de huisvesting van het voortgezet onderwijs, en in mindere mate bij het primair onderwijs. Dit komt ook naar voren in dit onderzoek, waarbij in de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur volledige doordecentralisatie plaatsgevonden bij het voortgezet onderwijs.
Doordecentralisatie naar het primair onderwijs heeft plaatsgevonden in de gemeente Oosterhout, waar tussen 2000 en 2009 de volledige verantwoordelijkheid voor de huisvesting van zowel het primair als het voortgezet onderwijs overgedragen aan de Stichting Huisvesting Onderwijs Oosterhout. Zoals hiervoor beschreven is deze doordecentralisatie in 2009 beëindigd. De gemeente is overigens voornemen is om te onderzoeken of bij het primair onderwijs (onderhoud) en/of voortgezet onderwijs opnieuw tot afspraken over doordecentralisatie gekomen kan worden.

*Onderhoud*
In de gemeente Moerdijk is vanaf 2000 de uitvoering van het onderhoud overgedragen naar de schoolbesturen. Op basis van een meerjarenonderhoudsplan wordt jaarlijks het hiervoor geraamde budget opgenomen in het Onderwijshuisvestingsprogramma, en voor uitvoering beschikbaar gesteld aan de schoolbesturen. Feitelijk gaat het niet om een doordecentralisatie omdat geen vast bedrag per leerling beschikbaar wordt gesteld, maar een bedrag gebaseerd op het noodzakelijke onderhoud op basis van planningen en schouw. Het voordeel van deze werkwijze is dat de scholen op deze wijze in staat gesteld worden om het binnen- en buitenonderhoud te combineren.

In Etten-Leur is daarentegen een werkwijze ontstaan waarbij de gemeente op basis van het meerjarenonderhoudsplan de middelen niet overdraagt, maar zelf de opdracht verstrekt tot het uitvoeren van het onderhoud, met als voordeel dat de overeenkomende werkzaamheden in één bestek kunnen worden aanbesteed.

*Doordecentralisatie naar individuele scholen of naar collectiviteit*
In de gemeenten Bergen op Zoom en Etten-Leur heeft doordecentralisatie plaatsgevonden aan de individuele schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. In de gemeente Oosterhout heeft doordecentralisatie plaatsgevonden aan de SHOO, en daarmee de collectiviteit van alle schoolbesturen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Onder de uitdrukkelijke toevoeging dat de bevindingen te beperkt zijn om tot representatieve uitspraken te kunnen komen worden hier wel enkele aandachtspunten aan worden ontleend.
Er zijn, zeker nadat vanaf 2005 de middelen voor buitenonderhoud door het Rijk rechtstreeks aan de scholen voor voortgezet onderwijs beschikbaar worden gesteld, aanmerkelijke verschillen in aard en de wijze van bekostiging tussen het primair en het voortgezet onderwijs. Een aandachtspunt is of het in die ongelijksoortige situaties effectief is om te komen tot doordecentralisatie aan één collectief waarin zowel door het primair als voortgezet onderwijs wordt deelgenomen.
Een tweede aandachtspunt is dat bij doordecentralisatie aan een collectiviteit duidelijke afspraken nodig zijn over de wijze van besluitvorming. In Oosterhout is de afspraak dat besluitvorming plaats diende te vinden op basis van unanimiteit te kwetsbaar gebleken; in feite werd hiermee aan elk van de schoolbesturen een vetorecht toegekend.

*Omvang van de bij doordecentralisatie beschikbaar te stellen middelen*
Een uitdrukkelijk aandachtspunt bij doordecentralisatie is de wijze waarop de omvang van de jaarlijkse bijdrage vanuit de gemeente wordt bepaald. Uit het onderzoek blijkt dat de bepaling van het daarvoor beschikbaar te stellen bedrag veelvuldig aanleiding geeft tot discussie en geschillen tussen de gemeenten en schoolbesturen; in Bergen op Zoom heeft het geleid tot een uitspraak in arbitrage.
Het betreft hier niet alleen de oorspronkelijke berekening op het moment van doordecentralisatie, maar ook de wijze waarop het bedrag daarna op basis van ontwikkelingen (waaronder de eventuele doorwerking van toe- en afnames van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds) wordt aangepast.

*Blijvende zorgplicht voor gemeente; informatievoorziening en verantwoording*
Een besluit tot doordecentralisatie leidt niet tot een zelfde situatie als bereikt zou zijn indien het Rijk de middelen rechtstreeks aan de scholbesturen beschikbaar had gesteld. In de wet is vastgelegd dat de gemeente een zorgplicht heeft voor de huisvesting van onderwijs, en ook bij volledige doordecentralisatie blijft deze de wettelijke zorgplicht van de gemeente blijft bestaan. In het geval dat het onderwijsbestuur door welke oorzaak niet meer in staat zou blijken om zorg te dragen voor adequate huisvesting kan de gemeente opnieuw op deze verantwoordelijkheid worden aangesproken.

Bij alle in dit onderzoek betrokken vormen van doordecentralisatie zijn daarom afspraken gemaakt over een zodanige wijze van informatievoorziening en verantwoording dat de gemeente zicht houdt op de inzet van de financiële middelen en de kwaliteit van de huisvesting. Uit het onderzoek blijkt echter dat aan dit type afspraken vaak een beperkte invulling wordt gegeven. De plannen en/of verantwoording worden soms niet, soms vertraagd voorgelegd. Soms betreft het

plannen die betrekking hebben op alle scholen die door de betreffende scholengemeenschap worden beheerd, en op een zodanig abstractieniveau dat hieruit niet herkenbaar blijkt welke huisvestingsmaatregelen voor de in de gemeente gelegen school of scholen daarin zijn opgenomen.

# 8 Lessen en tips

## 8.1 Inleiding

Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden in het algemeen hoge waarde hechten aan een goede kwaliteit van de huisvesting van onderwijs, en zich daar ook direct bij betrokken voelen. Anderzijds leidt de juridische en financiële complexiteit er toch ook toe dat het vaak niet eenvoudig blijkt om deze betrokkenheid om te zetten in concreet beleid c.q. inzicht in de realisatie van dat beleid.
Op basis van de bevindingen in de onderzoeken worden in dit hoofdstuk tien lessen en tips benoemd die de raadsleden mogelijk behulpzaam kunnen zijn bij de verdere invulling van de kaderstellende en controlerende rol.

## 8.2 Kaderstellende rol

1. *Geadviseerd wordt om lokale afspraken vast te leggen in de Verordening.*

De Verordening is één van de belangrijkste instrumenten in de kaderstellende rol van de raad. De VNG heeft daarvoor een zeer geschikte modelverordening gemaakt, maar heeft daarbij uiteraard geen rekening gehouden met specifieke afspraken die op lokaal niveau in aanvulling op, en soms in afwijking van die modelverordening worden gemaakt. Zo wordt in sommige gemeenten voor de toekenning van onderhoudsvoorzieningen een eigen procedure gevolgd die geheel afwijkt van de procedure zoals die in de modelverordening wordt beschreven. In navolging van de VNG adviseert de Rekenkamer om zulke specifieke, van de modelverordening afwijkende werkwijzen in de Verordening vast te leggen.

2. *Geadviseerd wordt om in aansluiting op landelijke initiatieven te komen tot een standaard programma van eisen, en daar ook de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen bij te betrekken.*

De kern van het onderwijshuisvestingsbeleid is dat aan leerlingen en overige betrokkenen een adequate kwaliteit van huisvesting wordt geboden. Daarbij zijn er echter tot dusver geen richtlijnen of afspraken over de kwaliteitseisen waar schoolgebouwen aan zouden moeten voldoen. De Rekenkamer adviseert daarom om in aansluiting op landelijke initiatieven (VNG) te komen tot een standaard programma van eisen. Dat kan toegepast worden bij de nieuwbouw van scholen. Bij bestaande schoolgebouwen kan op deze wijze systematisch in zicht worden gebracht of zich knelpunten voordoen welke geheel of gedeeltelijk (een bestaand gebouw heeft zijn beperkingen) tot een oplossing gebracht kunnen worden.

De Rekenkamer adviseert om niet alleen de technische kwaliteit, maar ook de functionele kwaliteit van de schoolgebouwen hierbij te betrekken. Voor een schoolgebouw is niet voldoende dat de daken, kozijnen etc. voldoende onderhouden worden, maar vooral dat het gebouw in zijn gebruiksaspecten (kwaliteit binnenklimaat, energiegebruik, toegankelijkheid etc.) goede en doelmatige voorwaarden biedt voor de uitoefening van de onderwijsfunctie.

3. *Maak met het College zodanige afspraken over de inhoud van het beleidsplan dat de raad daarmee voldoende in staat is om op afgewogen wijze tot strategische keuzes te komen.*

De huisvesting van onderwijs is bij uitstek een beleidsterrein waarop beslissingen worden genomen die inhoudelijk en financieel een doorwerking hebben op de lange termijn. Het is daarom van belang dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om op basis van een strategisch meerjarig beleidsplan tot afgewogen keuzes te komen. Van belang is daarbij dat in dat plan:

- inzicht wordt gegeven in de te verwachten ontwikkeling van het aantal leerlingen;
- inzicht wordt gegeven in de capaciteit, kwaliteit en levensduur van bestaande schoolgebouwen;
- op grond van bouwkundige, maar ook onderwijskundige overwegingen tot een visie op de gewenste toekomstige ontwikkeling van het onderwijs-huisvestingsbeleid wordt gekomen;
- daarbij, bij voorkeur binnen de kaders van een breed gemeentelijk accommodatiebeleid, wordt betrokken in hoeverre op inhoudelijke en/of financiële gronden combinatie met de huisvesting van andere maatschappelijke functies gewenst is;
- op basis van scenarioanalyses de voor- en nadelen van verschillende huisvestingsstrategieën worden onderzocht, resulterend in het voorleggen aan de raad van alternatieve keuzemogelijkheden;
- een en ander in goed overleg met de schoolbesturen, alsook andere betrokken organisaties.

Daarnaast is de huisvesting van het onderwijs tevens een instrument om op hoofdlijnen de spreiding van de voorzieningen te beïnvloeden. In beginsel is er vrijheid van onderwijs en zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor de inhoud daarvan. Voor het in stand houden en oprichten van scholen voor bijzondere denominaties zijn de regels duidelijk. Echter kan de gemeente door middel van een proactief huisvestingsbeleid wel sturen op bijvoorbeeld de omvang van scholen, of de spreiding van de scholen in de gemeente of een gedeelte daarvan. Bijv. kan de gemeenteraad besluiten om de meerjarenplannen en/of de Verordening zodanig in te kleden dat aanvragen voor huisvestingsinvesteringen pas worden gehonoreerd als wordt voorzien in levensvatbaarheid van die school ook op langere termijn (bijv. schoolgrootte tenminste 2-3 groepen boven de opheffingsnorm). Ook kan de vorming van brede scholen worden gestimuleerd door eerder of sneller huisvestings-voorzieningen toe te kennen dan bij stand-alonescholen. Voor wat betreft spreiding van scholen voor primair onderwijs kan de gemeente een actief beleid sturen met huisvestingsvoorzieningen, bijvoorbeeld de wens dat tenminste één school per wijk blijft bestaan en dat daarvoor dan eerder huisvestingsvoorzieningen worden toegekend dan aan scholen die in één wijk de leerling-populatie delen.

4. *Maak bij nieuwe leerlingenprognoses stelselmatig een analyse van de verschillen ten opzichte van de voorgaande prognose*

Uit de onderzoeken blijkt dat de leerlingenprognoses een beperkte voorspellende waarde hebben. Geadviseerd wordt om afspraken te maken over de wijze waarop de leerlingenprognoses tot stand komen. In het bijzonder wordt aanbevolen om daarbij ook steeds een analyse te maken van de verschillen die zijn ontstaan ten opzichte van voorgaande prognoses. Dat geeft inzicht in de oorzaken (demografische ontwikkelingen, veranderingen in voorkeur voor bepaalde scholen) en maakt eventueel zichtbaar waar de prognosemethodiek te kort schiet c.q. tot verbetering kan worden gekomen.

5. *Maak met schoolbesturen afspraken om een evenwichtige spreiding te bevorderen.*

Bij de leerlingenprognoses wordt vooral rekening gehouden met de gevolgen van demografische ontwikkelingen. In de praktijk kunnen daarnaast ook verschuivingen optreden door verschillen in de door ouders en leerlingen ervaren kwaliteit van de scholen. Dit kan tot gevolg hebben dat extra maatregelen nodig worden voor de huisvesting bij hierdoor groeiende scholen, terwijl bij andere scholen leegstand optreedt. Geadviseerd wordt om met schoolbesturen afspraken te maken om de oorzaken van zulke verschuivingen te analyseren en een evenwichtige spreiding te bevorderen (zie ook het hiervoor in paragraaf 4.2 beschreven voorbeeld bij de gemeente Etten-Leur en tevens hierboven onder 3).

6. *Beschouw doordecentralisatie als een vorm van maatwerk, en beoordeel per situatie de voor- en nadelen.*

Door alle gemeenten wordt ingezet op de ontwikkeling van brede scholen. Dat brengt met zich mee dat er afhankelijk van de situatie verschillen zijn in de daarin op te nemen functies. Voor sommige scholen zal gelden dat er gezamenlijke huisvesting is met een brede schakering van andere functies. Bij andere scholen is wellicht sprake van beperkte of zelfs geen combinatie met andere functies. De verschillen in situatie maken het gewenst dat tot maatwerk wordt gekomen.
Afhankelijk van de situatie kan doordecentralisatie daar al dan niet een nuttige bijdrage aan leveren.

## 8.3 Controlerende rol

7. *Zorg dat in de voortgangs- en verantwoordingsrapportages niet alleen wordt aangegeven in hoeverre bouwtechnische maatregelen zijn gerealiseerd, maar ook en vooral of daarmee de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd worden.*

Met de huisvesting van onderwijs zijn soms zeer grote investeringen gemoeid, en uit de onderzoeken blijkt dat in de bestuursrapportages en jaarverslagen de aandacht vooral uitgaat naar de voortgang van deze grote projecten. Toch zijn de gebouwde voorzieningen geen doel, maar een middel om maatschappelijk effecten te bereiken. Geadviseerd wordt daarom óók daar informatie over op te nemen. Bijvoorbeeld: indien bij de ontwikkeling van een brede school gestreefd wordt naar medegebruik vanuit de wijk is het nuttig om in de controlerende rol te kunnen vaststellen in hoeverre in de praktijk inderdaad sprake is van medegebruik.

8. *Maak meetbare afspraken over het afstoten van tijdelijke uitbreidingen en de vermindering van leegstand, en een zodanige informatievoorziening dat kan worden vastgesteld in hoeverre dat ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.*

In de onderzoeksperiode is bij een groot aantal scholen leegstand ontstaan, en als gevolg van de krimp moet in veel wijken rekening gehouden worden met een verdergaande afname van de bezetting. Geadviseerd wordt om als raad afspraken te maken met het College over de aanpak van leegstand, en dan ook te voorzien in zodanige informatie dat vastgesteld kan worden of dit inderdaad leidt tot de beoogde doelmatigheid. Als indicator kan (zie paragraaf 6.5) gebruik gemaakt worden van de huisvestingskosten per leerling.

9. *Ga na of binnen de gemeente afspraken zijn vastgelegd over het medegebruik en verhuur in schoolgebouwen, c.q. deze afspraken worden nagekomen.*

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten veelal beperkt inzicht hebben in het medegebruik en verhuur van ruimtes in schoolgebouwen. Geadviseerd wordt om in overleg met schoolbesturen (zie voorbeeld gemeente Moerdijk) hierover afspraken vast te leggen c.q. te zorgen dat deze ook worden nagekomen.

10. *Draag bij doordecentralisatie zorg voor een zodanige informatievoorziening en verantwoording dat kan worden vastgesteld dat de bijdragen van de gemeente metterdaad worden aangewend voor het aangegeven doel en leiden tot een duurzame kwantiteit en kwaliteit van de huisvesting.*

Alhoewel in deze onderzoeken slechts een beperkt aantal situaties met doordecentralisatie waren betrokken, valt op dat in elk van deze situaties beperkt en/of vertraagd invulling werd gegeven aan de afspraken over informatievoorziening en verantwoording.
De Rekenkamer merkt daarbij op dat, nog afgezien van het verantwoordingsaspect, als zodanig, de gemeente ook na doordecentralisatie wettelijk verantwoordelijk blijft voor de adequate huisvesting van de scholen, en daar op enig moment ook op kan worden aangesproken. Het is daarom van belang dat de gemeente vaststelt dat de beschikbaar gestelde middelen inderdaad zijn ingezet dan wel zijn gereserveerd voor de huisvesting van de scholen, en daarmee ook een duurzame kwantiteit en kwaliteit van de huisvesting is geborgd.