

Vergaderjaar 2013–2014

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 191

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2013

Staatssecretaris Dekker van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wil met ingang van 2015 de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen in het primair onderwijs overhevelen van gemeenten naar schoolbesturen. Ook het bijbehorende budget wordt dan overgeheveld. In deze brief presenteren wij enkele aandachtspunten bij de voorgestelde overheveling (OCW, 2013a) en doen we aanbevelingen hoe daarmee om te gaan. Behalve deze overheveling treedt per 2015 nog een wijziging op. Het kabinet wil de middelen die gemeenten níet aan onderwijshuisvesting hebben besteed, overhevelen naar de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Ook deze wijziging levert enkele aandachtspunten op.

De Algemene Rekenkamer voert op dit ogenblik een onderzoek uit naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Deze brief bevat de eerste bevindingen van dit onderzoek, toegespitst op de voorgestelde overheveling van het buitenonderhoud (§1) en de uitname van de niet bestede middelen uit het gemeentefonds (§2). In de daarop volgende paragrafen treft u onze aanbevelingen (§3), de bestuurlijke reactie van de Staatssecretaris van OCW mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met ons nawoord (§4) en informatie over het vervolg van het onderzoek (§5).

1 Meer verantwoordelijkheid voor schoolbesturen

Sinds 1997 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het buitenonderhoud, de aanpassing, nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen in het primair onderwijs. Hiervoor krijgen zij geld via het Gemeentefonds. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het binnenonderhoud van de gebouwen, en ontvangen hiervoor geld via de lumpsumbekostiging van het Rijk. De Staatssecretaris van OCW is van plan om hierin verandering te brengen. Hij wil de verantwoordelijkheid en het budget voor buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen in het primair onderwijs per

1 januari 2015 aan de schoolbesturen zelf overdragen. De gemeente blijft verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding.

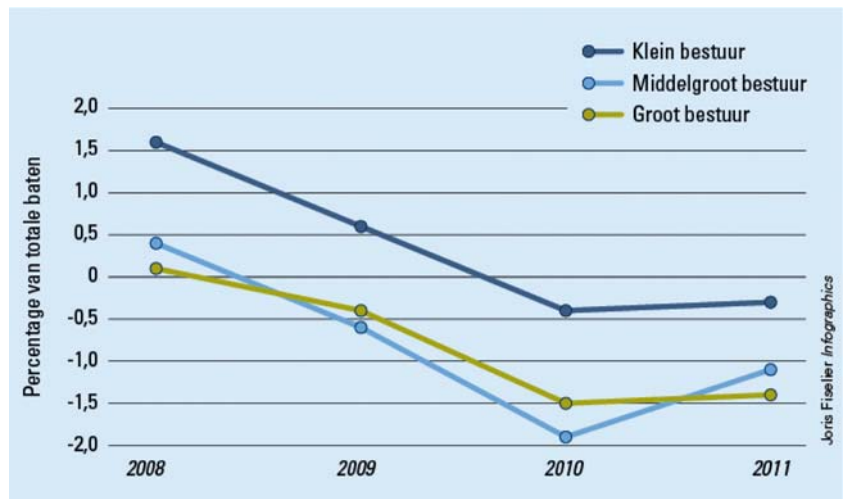
Wij schetsen hieronder vier aandachtspunten, die de beoogde positieve effecten van de overheveling van het buitenonderhoud naar schoolbesturen deels teniet kunnen doen. De aandachtspunten hebben betrekking op de financiële positie van schoolbesturen, de mogelijke herverdeling van het overgehevelde budget, de toereikendheid van dit budget en de expertise bij schoolbesturen op het gebied van financiën, bouwkundige aspecten en aanbestedingen.

Financiële kwetsbaarheid schoolbesturen

Uit ons eerder dit jaar gepubliceerde onderzoek naar de bekostiging van het primair onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2013) blijkt dat de sector te maken heeft met afnemende inkomsten en financiële reserves. Dit geldt niet alleen voor kleine, maar ook voor grotere schoolbesturen. Wij betwijfelen of schoolbesturen die er financieel slecht voor staan de kwaliteit van de huisvesting kunnen verbeteren.

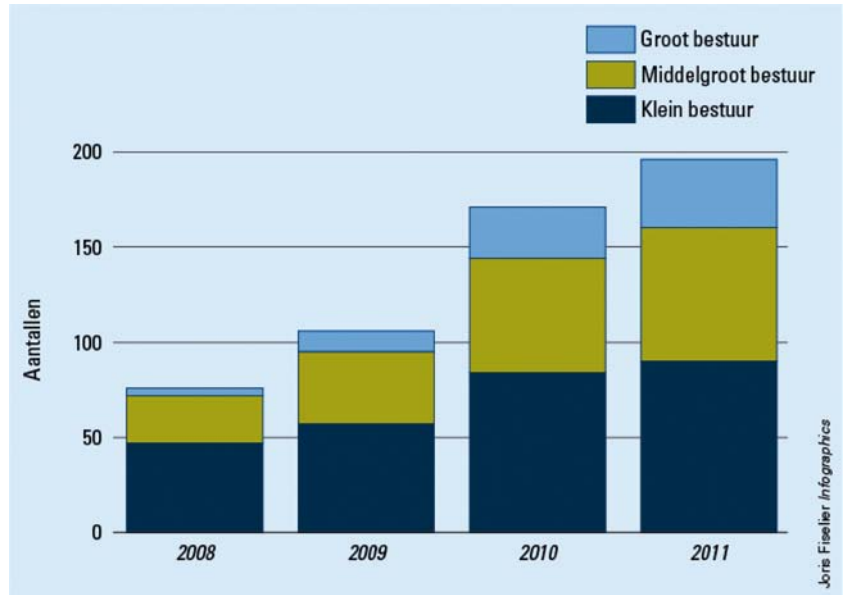
Het budget dat wordt overgeheveld van het Gemeentefonds naar de lumpsumbekostiging van scholen bedraagt € 158,8 miljoen. Dit behelst nog geen twee procent van de totale lumpsum die schoolbesturen ontvangen (17% van de bekostiging voor materiële instandhouding). Op bepaalde momenten in de onderhoudscyclus van een gebouw kunnen met buitenonderhoud en aanpassing aanzienlijke bedragen gemoeid zijn, die deze percentages ruimschoots overschrijden. Schoolbesturen moeten hiervoor reserves opbouwen, aangezien de door gemeenten opgebouwde reserves niet worden overgeheveld.

Figuur 1 Rentabiliteit van het basisonderwijs



Bron: Algemene Rekenkamer, 2013

Figuur 2 Aantal besturen basisonderwijs met buffer ≤ 0



Bron: Algemene Rekenkamer, 2013

Figuur 1 laat zien dat kleine, middelgrote en grote schoolbesturen in het basisonderwijs gemiddeld een negatieve rentabiliteit¹ hadden in 2010 en 2011. Het totale netto resultaat² in het basisonderwijs bedroeg in 2011 € 101 miljoen negatief (Algemene Rekenkamer, 2013). Figuur 2 laat zien dat het aantal besturen dat geen buffer meer heeft om onvoorziene risico's op te vangen³ of zelfs schulden heeft, in 2011 is opgelopen tot 196. Dat is negentien procent van het totaal aantal schoolbesturen. Schoolbesturen kunnen niet gemakkelijk schuiven met hun geld, omdat een groot deel van hun budget gereserveerd is voor vaste lasten zoals personele uitgaven, schoonmaak- en energiekosten. Besturen zonder reserves⁴ zullen enkele jaren nodig hebben om de benodigde financiële voorzieningen op te bouwen en kunnen in de tussenliggende tijd mogelijk onvoldoende onderhoud plegen.

Dit probleem is vooral nijpend voor schoolbesturen in gemeenten die de afgelopen jaren weinig aan buitenonderhoud of aanpassing hebben uitgegeven. Zij worden in 2015 geconfronteerd met hoge kosten voor achterstallig onderhoud. Wanneer deze besturen zich in een financieel kwetsbare positie bevinden, bestaat het risico dat ze in financiële problemen komen óf noodgedwongen geen onderhoud plegen terwijl dit juist dringend nodig is. Ook preventieve onderhoudsuitgaven en aanpassingen aan onderwijskundige eisen zullen door schoolbesturen die er slecht voor staan worden uitgesteld of misschien zelfs afgesteld. Het risico van uit- of afstel van onderhoud is nog sterker in krimpsituaties, waar de inkomsten als gevolg van de afname van het aantal leerlingen sneller dalen dan de min of meer gelijkblijvende kosten voor onderhoud.

¹ De rentabiliteit geeft aan of inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn, uitgedrukt in procenten van de totale baten.

² Het netto resultaat is het saldo van baten en lasten inclusief rente.

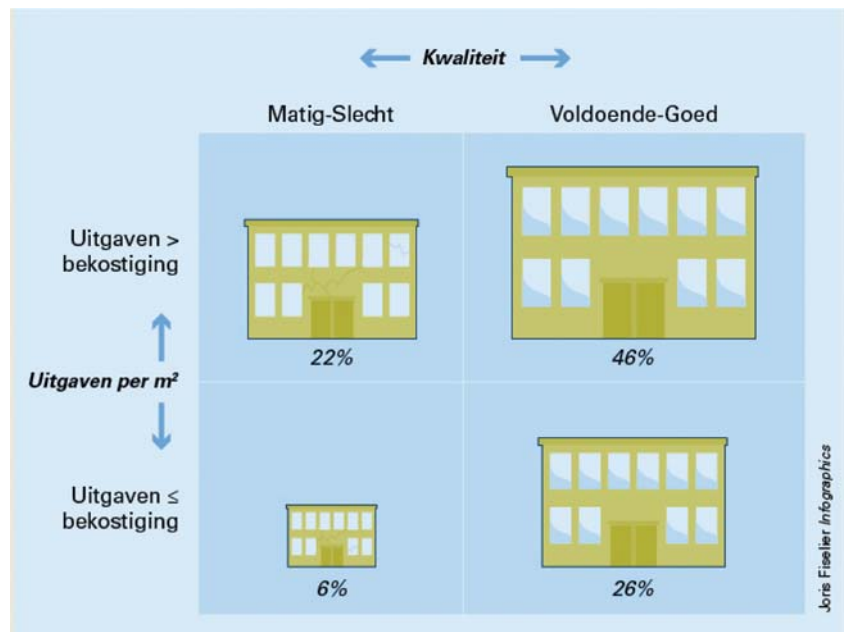
³ Een financiële buffer wordt aangehouden voor het opvangen van onvoorziene risico's, bijvoorbeeld fluctuerende leerlingaantallen. De Inspectie van het Onderwijs gaat uit van een benodigde buffer van 5–10% van de totale baten met een ondergrens van € 100.000, afhankelijk van of een bestuur klein, middelgroot of groot is,

⁴ Reserves zijn onderdelen van het eigen vermogen, die worden aangehouden al dan niet met een bepaald doel.

Ter illustratie: de situatie in het voortgezet onderwijs

De Staatssecretaris verwijst in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (OCW, 2013b) naar een evaluatie uit 2011 van de situatie in het voortgezet onderwijs, waar het buitenonderhoud in 2005 naar de schoolbesturen werd overgeheveld. Hieruit blijkt dat ruim een kwart van de schoolgebouwen van matig tot slechte kwaliteit is.⁵ De Staatssecretaris stelt dat de meerderheid van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs uitkomt met de materiële bekostiging in het algemeen. Uit de genoemde evaluatie (Berdowski et al., 2011) blijkt echter dat bijna zeventig procent van de schoolbesturen meer uitgeeft aan binnen- en buitenonderhoud, dan zij daarvoor via de lumpsumbekostiging ontvangen. Hiervoor moeten zij dus bezuinigen op andere (materiële) zaken, of reserves aanspreken. Bijna een kwart van de schoolbesturen realiseert desondanks matige tot slechte kwaliteit.⁶

Figuur 3 Kwaliteit onderhoud gebouwen in relatie tot uitgaven onderhoud schoolbesturen in het voortgezet onderwijs



Bron: Berdowski et al., 2011

Bij gebrek aan een nulmeting van de kwaliteit van de gebouwen vóór de overheveling in 2005, kunnen noch de uitvoerders van genoemd onderzoek noch wij de oorzaken vaststellen van deze hoge uitgaven van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs aan gebouwonderhoud. De nasleep van achterstallig onderhoud op moment van de overheveling kan een rol spelen, maar ook ondoelmatige uitvoering van het onderhoud door een gebrek aan expertise.

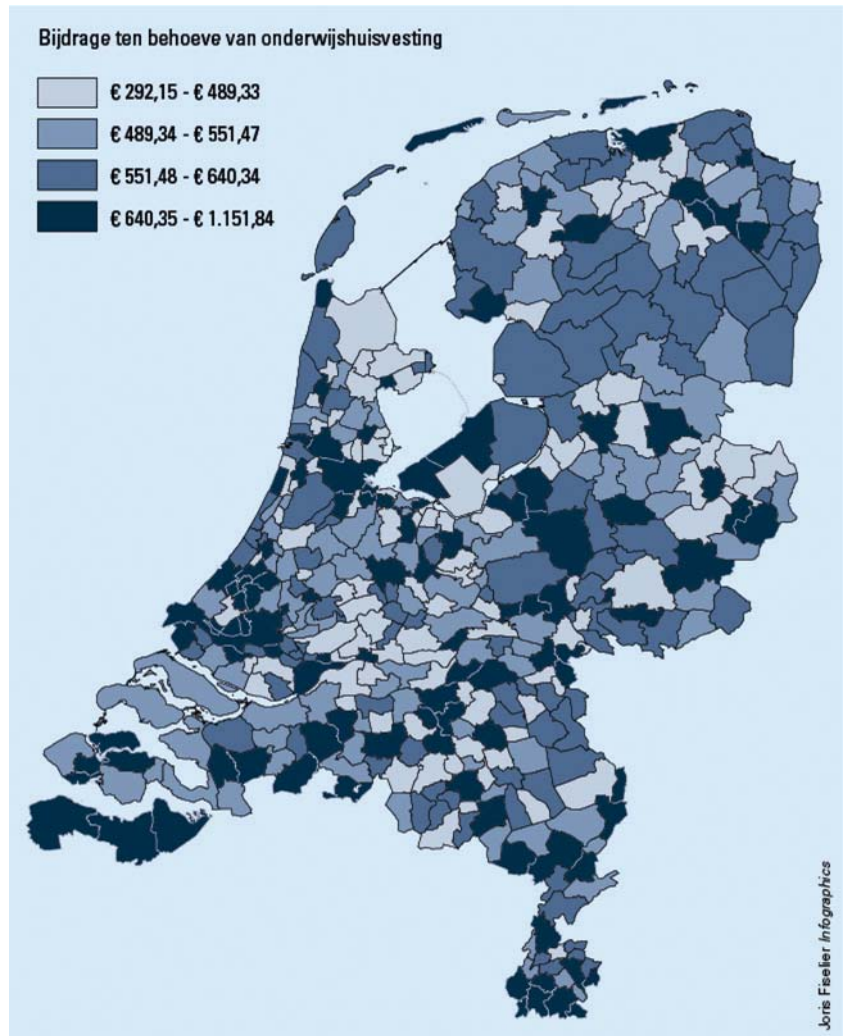
⁵ Het oordeel over de kwaliteit is gebaseerd op een combinatie van een schouw van de gebouwen door gecertificeerde inspecteurs in opdracht van de onderzoekers, en de mening van schoolleiders.

⁶ Schoolbesturen in het (speciaal) basisonderwijs geven nu gemiddeld ook al meer uit aan binnenonderhoud dan ze ervoor versleuteld in de lumpsum ontvangen. In 2011 kwamen deze besturen samen € 30 miljoen tekort. (Algemene Rekenkamer, 2013).

Onwenselijke herverdeling middelen?

De overheveling van het budget van het Gemeentefonds naar de lumpsum die schoolbesturen van rijkswege ontvangen, kan tot herverdeel-effecten leiden. Dit komt doordat de systematiek die het Rijk volgt voor de materiële bekostiging van schoolbesturen via de lumpsum, verschilt van de systematiek voor de bekostiging van gemeenten voor onderwijshuisvesting via het Gemeentefonds. Op dit moment is het zo dat verstedelijkte gemeenten per leerling in het primair onderwijs over het algemeen meer middelen uit het Gemeentefonds ontvangen voor onderwijshuisvesting dan plattelandsgemeenten, omdat voor de verdeling van de middelen het aantal minderheden en leerlingen in het speciaal onderwijs als maatstaf meetellen. Het bedrag per leerling in het primair onderwijs verschilt zodoende sterk, wel een factor vier, van gemeente tot gemeente (zie figuur 4).

Figuur 4 Inkomsten onderwijshuisvesting uit Gemeentefonds voor het primair onderwijs gerelateerd aan aantal leerlingen in het primair onderwijs, 2013



Bron: CBS, Ministerie van BZK, bewerking Algemene Rekenkamer

Het betreft hier het totale fictieve bedrag voor onderwijshuisvesting, dus niet alleen buitenonderhoud en aanpassing, maar ook uitbreiding en nieuwbouw. De omvang hiervan wordt per gemeente vastgesteld op basis van elf maatstaven, die worden vermenigvuldigd met elk een ander bedrag per eenheid. Belangrijke maatstaven zijn onder meer het aantal jongeren tot 20 jaar, het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, maar bijvoorbeeld ook het aantal huishoudens met een laag inkomen, het aantal minderheden en de adressendichtheid spelen een rol. We hebben de bedragen per gemeente, na aftrek van de bedragen voor het voortgezet onderwijs, gerelateerd aan het aantal leerlingen in het primair onderwijs per gemeente.

Bij de huidige verdeling van de bekostiging van het binnenonderhoud over schoolbesturen via de lumpsum, speelt de mate van verstedelijking geen rol. De verstrekte bedragen worden afgestemd op een normatief bepaald aantal te huisvesten groepen, dat afhangt van het aantal leerlingen en het opleidingsniveau van de ouders (op basis van de zogenoemde gewichtenregeling).

Hoe het bedrag voor buitenonderhoud aan het Gemeentefonds zal worden onttrokken en hoe dit budget vervolgens zal worden verdeeld over schoolbesturen, is nog niet bekend. Als in elke gemeente eenzelfde percentage voor buitenonderhoud wordt overgeheveld, en de toevoeging voor buitenonderhoud wordt aangepast aan de lumpsumsystematiek voor het binnenonderhoud, treedt er een herverdeling op. De schoolbesturen in

de donkere gemeenten op de kaart krijgen nu relatief meer geld en zouden er in de toekomst op achteruit kunnen gaan.

Ook voldoende budget voor aanpassing van gebouwen?

Veel schoolbesturen zullen de komende jaren moeten investeren in de aanpassing van de schoolgebouwen aan de onderwijskundige eisen van deze tijd en in energiezuinigheid. We betwijfelen of dat mogelijk is. Het toekomstig beschikbare budget is gebaseerd op uitgaven in het verleden van gemeenten, die in de praktijk een lage prioriteit gaven aan aanpassing. Gemeenten steken in de praktijk vooral geld in het onderhoud van schoolgebouwen en minder in aanpassingen van een schoolgebouw aan de onderwijskundige visie van de school en/of de eisen van deze tijd. In de prioritering van de huidige modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) staat aanpassing aan onderwijskundige eisen op de vierde en laatste plaats. Vrijwel alle gemeenten hebben de modelverordening ten grondslag liggen aan hun gemeentelijke verordening (Oberon, 2011) waardoor zij aanvragen voor aanpassing alleen honoreren als er geld over is.

Schoolbesturen vinden aanpassingen aan hun gebouw vaak juist broodnodig. Uit recent onderzoek van Oberon in opdracht van het Ministerie van OCW blijkt dat veertig procent van de schoolleiders (zeer) ontevreden is over de flexibiliteit van het gebouw, om bijvoorbeeld verschillende werkvormen of groepsgroottes te kunnen toepassen. Dertig procent van de schoolleiders is verder (zeer) ontevreden over de geschiktheid van de ruimtes. Gemist worden vooral ruimtes om te werken met leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, geschikte overblijfruimte en werkplekken voor docenten (Oberon, 2013).

Vooral schoolgebouwen die zijn gebouwd tussen 1960 en 1980 zijn weinig of niet ingesteld op de inzichten van modern onderwijs (OCW, 2012). Dit is ruim een derde van het totale aantal scholen (zie figuur 5).

Figuur 5 Schoolgebouwen in het primair onderwijs naar bouwperiode (N = 7.065)



Bron: BAG, DUO, bewerking Algemene Rekenkamer

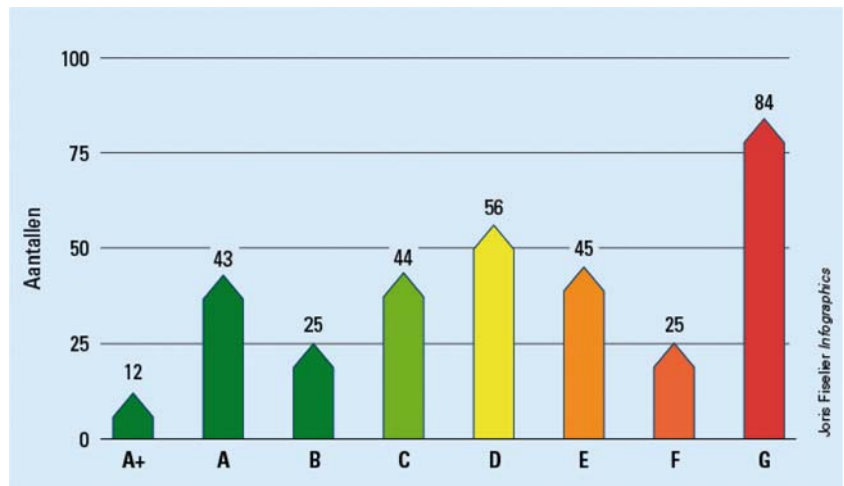
De invoering van Passend Onderwijs en innovaties in het onderwijs stellen in de toekomst extra eisen aan de schoolgebouwen, die ook geld kosten. Uit onze bezoeken aan scholen in het kader van ons onderzoek *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* bleken scholen onder meer behoefte te hebben aan eigen kamers voor intern begeleiders en remedial teachers, en ruimten om met kleine groepen leerlingen te werken.

Directeur van een brede school met 170 leerlingen: «Onze school is gelijkvloers. Er is een invalidetoilet. Bepaalde zorgkinderen kun je daarmee toch nog niet faciliteren. Voor passend onderwijs heb je handen en dus ook ruimten buiten de klas nodig om deze kinderen extra te begeleiden, en die heeft de school onvoldoende.»

Ter vergelijking: in het verleden is voor klassenverkleining en andere onderwijskundige vernieuwingen in het primair en voortgezet onderwijs structureel geld uitgetrokken. Dit betrof € 49 miljoen per jaar voor klassenverkleining met ingang van 2000 (OCW, 2001) en € 45 miljoen per jaar vanaf 2002 voor de integratie van ICT in het onderwijs en voor ruimten voor individuele begeleiding in het kader van Weer Samen Naar school (OCW, 2002). Ook voor de aanpassing in de huisvesting voor brede scholen heeft het Ministerie van OCW incidenteel extra middelen ter beschikking gesteld (OCW, 2006).

Ook ligt er nog een flinke opgave voor schoolbesturen als het gaat om investeringen in de energiezuinigheid van schoolgebouwen. De registratie van energielabels geeft een indicatie van deze opgave. Zo'n label is echter alleen verplicht bij verkoop of verhuur van een gebouw, zodat slechts 4% van de vestigingen in het primair onderwijs (334 gebouwen) een energielabel heeft. Onderstaande figuur geeft dus geen representatief beeld. De figuur laat zien dat de vestigingen in het primair onderwijs die een energielabel hebben, vaak het label G dragen; dit staat voor het minst efficiënte energiegebruik. Label D staat voor een gemiddeld energiegebruik en label A voor het meest efficiënte energiegebruik.

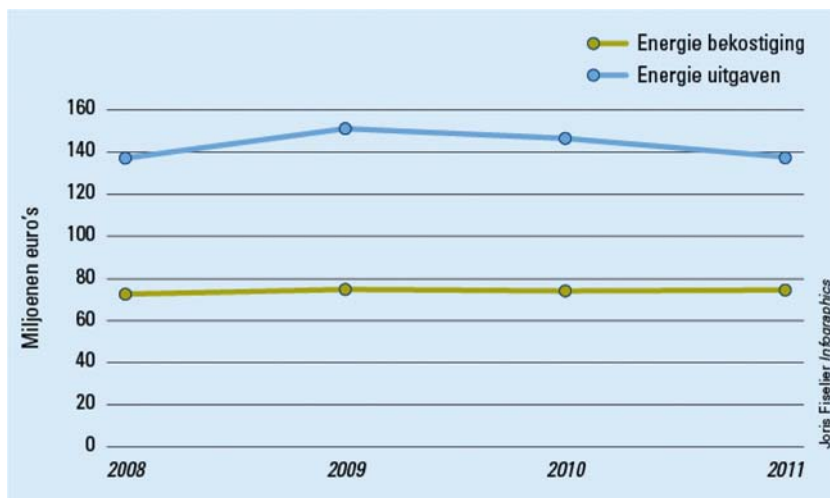
Figuur 6 Geregistreerde energielabels van scholen in het primair onderwijs (n = 334), september 2013



Bron: Agentschap NL, DUO, bewerking Algemene Rekenkamer

De veertien scholen die we bezochten in het kader van ons eerder genoemde onderzoek hebben zelf kleine energiebesparende maatregelen getroffen, zoals het aanbrengen van tochtdeuren, klokthermostaten en led-verlichting. Enkele scholen hebben ook zonnepanelen aangebracht. Desondanks zijn de energierekeningen van deze scholen hoger dan het bedrag dat zij hiervoor van rijkswege ontvangen versleuteld in de zogenoemde lumpsumbekostiging. In 2011 kwamen alle scholen samen € 63 miljoen tekort (zie figuur 7). Voor het aanbrengen van dubbel glas zijn de scholen nu nog afhankelijk van de gemeente. Ongeveer een derde van de scholen die wij bezochten, had nog enkel glas en slechte kozijnen.

Figuur 7 Bekostiging en uitgaven voor energiegebruik in het (speciaal) basisonderwijs



Bron: Algemene Rekenkamer, 2013

Gebrek aan expertise bij schoolbesturen

Omdat het buitenonderhoud van schoolgebouwen (en vooral ook het doorvoeren van aanpassingen) doorgaans complexere opgaven omvat dan het binnenonderhoud, is er ook meer en andere expertise nodig dan sommige schoolbesturen op dit ogenblik in huis hebben. Dit geldt zowel op financieel gebied («Is deze investering nog verantwoord?»), als op bouwkundig gebied («Welke werkzaamheden moet ik nu laten uitvoeren?»), als op het gebied van aanbestedingen («Hoe en aan wie besteed ik dit het beste uit?»). Formeel⁷ zijn schoolbesturen ook nu al «bouwheer» (dat wil zeggen opdrachtgever) van onderhoudswerkzaamheden of nieuwbouw, tenzij gemeenten en schoolbesturen anders zijn overeengekomen. Dit gaat niet altijd goed.

Schoolbestuur X van 12 scholen trad op als bouwheer bij het vervangen van het dak op basisschool Y. «De dakbedekking in 2011 is niet goed uitgevoerd door de aannemer. De daardoor ontstane schade (lekkages, noodreparaties) hebben we tevergeefs geprobeerd te verhalen op de gemeente. De extra kosten vielen uiteindelijk deels onder garantie, maar zijn ook deels voor rekening van het bestuur gekomen.»

Een deel van de besturen heeft in de praktijk weinig ervaring met onderhoud. Van de dertien besturen die wij spraken in het kader van eerder genoemd onderzoek, heeft iets minder dan de helft zelf een meerjarenonderhoudsplan laten opstellen. Alleen omvangrijke besturen hebben eigen mensen in dienst voor de planning en begeleiding van onderhoud. Uit recent onderzoek blijkt dat in de praktijk 40% van de gemeenten nog als bouwheer optreedt voor schoolbesturen en dat 60% van de gemeenten een meerjarenonderhoudsplan voor de schoolgebouwen in de gemeente opstelt dan wel laat opstellen (Bergen & Berkhout, 2013).

De feitelijke uitvoering van het bouwheerschap kan een schoolbestuur ook (deels) uitbesteden aan bouwkundig adviesbureaus. Met de overheveling van het buitenonderhoud in aantocht benaderen deze bureaus de schoolbesturen al met reclame voor hun dienstverlening. Ook uitbesteding zelf vraagt echter expertise. Een slechte inkoopfunctie, onduide-

⁷ Volgens artikel 103 van de Wet primair onderwijs.

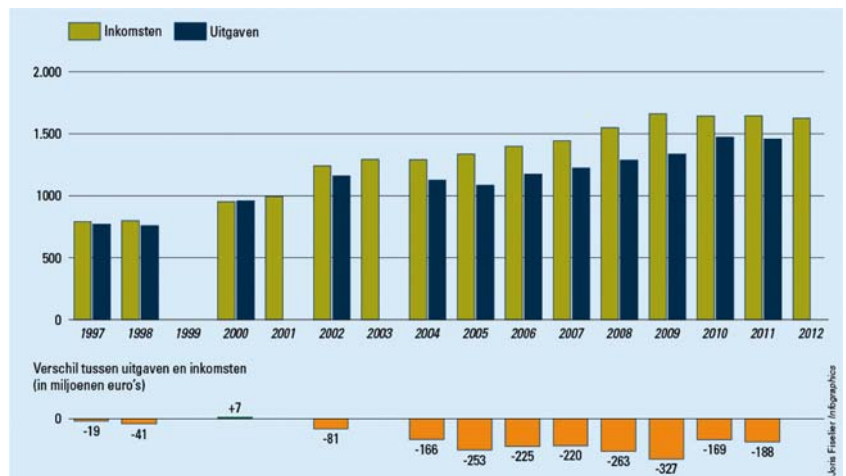
lijke afspraken met opdrachtnemers of onvoldoende toezicht op de uitvoering van het werk kunnen tot financieel nadeel voor schoolbesturen leiden.

Extra ondersteuning bij deze taken is daarom wenselijk. Schoolbesturen geven aan hier ook behoefte aan te hebben (Bergen & Berkhout, 2013). Wij wijzen op de noodzaak van laagdrempelige ondersteuning en vooral op de specifieke behoefte van kleine schoolbesturen, die zich vaker dan grotere besturen zorgen maken over een gebrek aan kennis en over de financiële risico's die zij lopen.

2 Minder geld in Gemeentefonds voor nieuwbouw en uitbreiding

Gemeenten geven al enkele jaren minder uit aan onderwijshuisvesting dan zij hiervoor als fictief budget binnen het Gemeentefonds ontvangen. Het verschil tussen inkomsten en uitgaven is in 2010 en 2011 weer wat afgenomen ten opzichte van de jaren 2005 tot en met 2009.

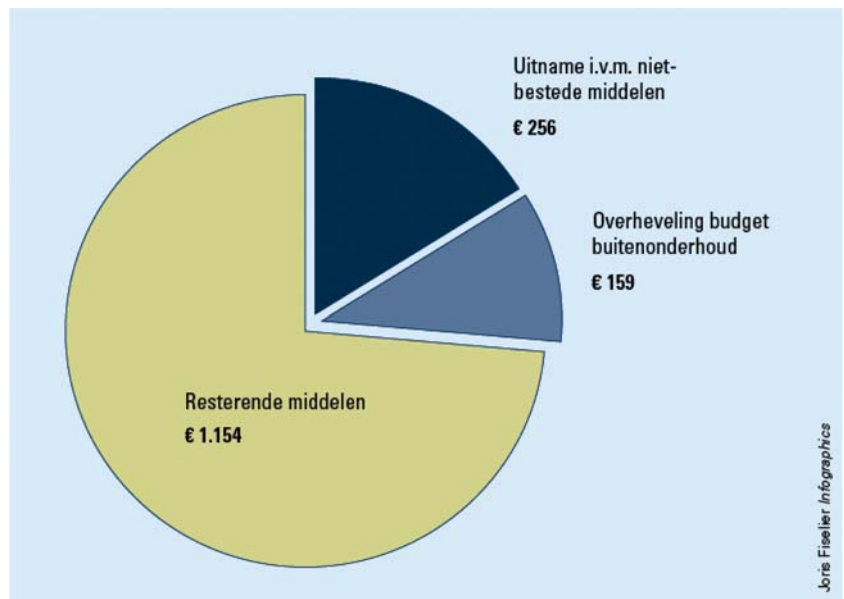
Figuur 8 Inkomsten en uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting (x € 1.000.000)



Bron: BZK en Financiën (1997), Lubberman et al. (2001), Lubberman et al. (2003), OCW (2006a) en VNG (2004). Ministerie van BZK (inkomsten), CBS (uitgaven), bewerking AR
NB: De uitgaven van gemeenten bestaan niet alleen uit netto uitgaven, maar voor een groot deel ook uit afschrijvingen of rentelasten.

Per 1 januari 2015 zullen de middelen die gemeenten niet aan onderwijshuisvesting hebben besteed, worden toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Het gaat om circa € 256 miljoen, zo is vastgelegd in het Regeerakkoord (zie figuur 9). Dit bedrag is gebaseerd op verdiepend onderzoek naar de uitgaven van gemeenten binnen het cluster educatie in de jaren 2008, 2009 en 2010.

Figuur 9 Indicatie resterende middelen voor nieuwbouw en uitbreiding vanaf 1 januari 2015 (in miljoenen euro's, gebaseerd op het totale fictieve bedrag in 2013 voor onderwijshuisvesting)



Gemeenten blijven in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding van onderwijshuisvesting. Zij zullen daarvoor na 2015 minder geld hebben. Wij zien dit als een risico: gemeenten zullen niet geneigd zijn om de komende jaren evenveel nieuwbouw te financieren als zij tot op heden deden. Integendeel, de VNG adviseert gemeenten om de niet-bestede middelen die aan het Gemeentefonds zullen worden onttrokken, in mindering te brengen op de eigen uitgaven aan onderwijshuisvesting, aangezien de schoolbesturen na 2015 zelf over het budget beschikken (VNG, 2013).

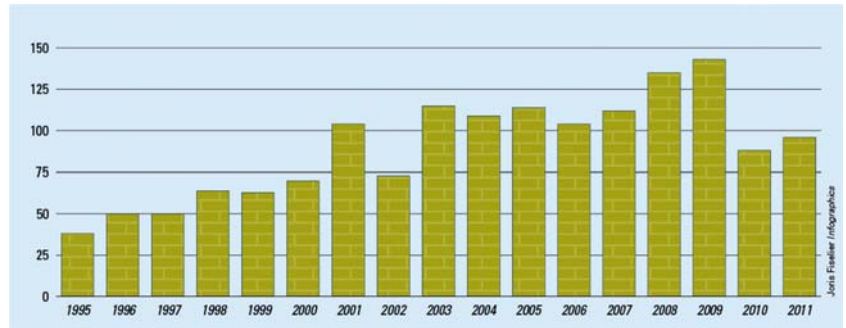
Schoolbesturen zijn echter niet verplicht dit ongeoormerkte geld, dat ook deel uitmaakt van de extra middelen in het kader van het Nationaal Onderwijsakkoord, ook daadwerkelijk uit te geven aan huisvesting. Bovendien mogen schoolbesturen in het primair onderwijs de rijksbesteding wettelijk gezien⁸ (in tegenstelling tot het voortgezet onderwijs) niet inzetten voor nieuwbouw. De onderwijsinspectie heeft geconstateerd dat een deel van de scholen dit toch doet, omdat de gemeente onvoldoende in de huisvestingsbehoefte van de school voorziet. Dit is behalve onrechtmatig ook ongewenst volgens het Ministerie van OCW, omdat het ten koste gaat van het geld dat bestemd is voor het bieden van kwalitatief goed onderwijs (OCW, 2010). Wij signaleren dat het risico van onrechtmatige investeringen door schoolbesturen zal toenemen als het budget van gemeenten vanaf 1 januari 2015 afneemt en scholen zich mogelijk genoodzaakt voelen om zelf te investeren in nieuwbouw of uitbreiding.

Vraag naar nieuwe schoolgebouwen

Sinds 1997 zijn er in het primair onderwijs gemiddeld 103 nieuwe scholen per jaar gebouwd. Nederland telde in juli 2013 7.741 hoofd- en nevenvestigingen. Gebaseerd op het bouwtempo sinds 1997 betekent dit dat een gebouw nu gemiddeld 75 jaar mee moet gaan.

⁸ Zie artikel 148 lid 1 van de Wet primair onderwijs. Schoolbesturen mogen wel hun private vermogens inzetten.

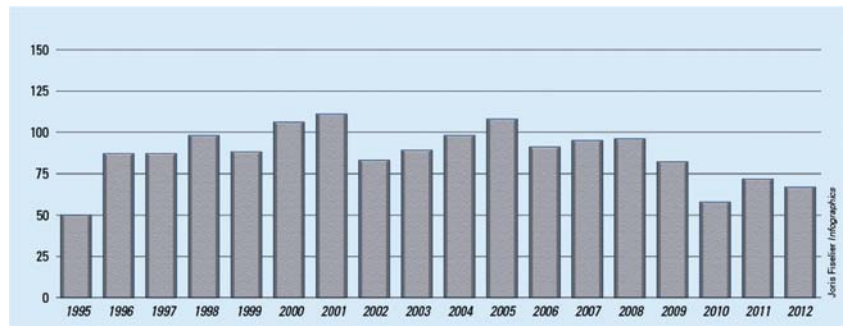
Figuur 10 Aantal nieuw gebouwde scholen primair onderwijs per jaar



Bron: BAG, DUO, bewerking Algemene Rekenkamer

Sinds 2008 is het aantal verleende nieuwbouwvergunningen voor scholen in het primair onderwijs afgenomen, wat duidt op een afname van het aantal nieuwe schoolgebouwen in de komende jaren.

Figuur 11 Aantal verleende vergunningen nieuwbouw schoolgebouwen primair onderwijs



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, bewerking Algemene Rekenkamer

Het is echter niet waarschijnlijk dat de vraag naar nieuwbouw de komende jaren zal afnemen. Door de afname van het aantal leerlingen in het primair onderwijs kunnen we in de toekomst mogelijk met minder schoolgebouwen toe, maar aan de andere kant zijn volgens de Minister van OCW de komende jaren relatief veel schoolgebouwen aan vernieuwing toe: «Uit onderzoek blijkt dat vooral gebouwen die zijn gebouwd tussen 1960 en 1980 veel en kostbaar onderhoud vergen en weinig tot niet ingesteld zijn op de inzichten van modern onderwijs (bijvoorbeeld met ruimten voor verschillende werkvormen), alsook in opzichten van energiezuinigheid en binnenmilieu. Deze gebouwen zitten ook aan het einde van hun natuurlijke levensduur en zullen de komende jaren grootschalig aangepakt moeten worden.» (OCW, 2012) Achtendertig procent van de schoolgebouwen is gebouwd tussen 1960 en 1980 (zie figuur 5). Vermindering van het bedrag voor nieuwe schoolgebouwen in het Gemeentefonds is vanuit dit oogpunt niet wenselijk.

3 Aanbevelingen

Om te zorgen dat de overheveling een optimale bijdrage levert aan de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, doen wij een aantal aanbevelingen aan de Staatssecretaris van OCW. Los van de voorgestelde overheveling vinden wij het bovendien van belang dat de staatssecretaris, gezien zijn systeemverantwoordelijkheid, inzicht heeft in de financiële risico's die de verschillende partijen lopen met onderwijsvastgoed. Wanneer schoolbesturen (bijvoorbeeld door onverantwoorde investeringen in gebouwen) of gemeenten (bijvoorbeeld door leegstaande panden die op de gemeente-

begroting drukken) in de problemen komen, kan dit immers zowel negatieve consequenties hebben voor de kwaliteit van de huisvesting als voor de kwaliteit van het onderwijs.

Ondersteun schoolbesturen met een overgangsregeling en onafhankelijke expertise

Om te voorkomen dat de overheveling van het buitenonderhoud en de aanpassing aan schoolgebouwen naar schoolbesturen gepaard gaat met een onderbreking van het onderhoud, doordat schoolbesturen eerst reserves moeten opbouwen, is een passende overgangsregeling nodig. Deze zou zich niet alleen moeten richten op de kleine schoolbesturen, zoals de Staatssecretaris voorstelt, want ook grotere schoolbesturen kampen met teruglopende reserves.

Daarnaast zou de staatssecretaris moeten bekijken of er onwenselijke herverdeeleeffecten optreden door de overgang van de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds naar die van de lumpsumbekostiging. Indien dit het geval blijkt, zou hij hiervoor maatregelen moeten treffen. Verder bevelen we aan dat een laagdrempelige, onafhankelijke organisatie zonder winstoogmerk schoolbesturen helpt de uitvoering van het onderhoud aan hun gebouwen te professionaliseren, onder meer door hen te adviseren bij de planning, de opbouw van reserves, de inkoop en het toezicht op de uitvoering van buitenonderhoud.

Definieer en evalueer kwaliteit

In ons rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?* hebben wij al aanbevolen te evalueren of taken en middelen met elkaar in evenwicht zijn (Algemene Rekenkamer, 2013). Voor de bekostiging van het gebouw- onderhoud betekent dit dat de Staatssecretaris moet bekijken of de bekostiging voldoende is voor «de redelijke behoeften van een school in normale omstandigheden», zoals de Wet op het primair onderwijs het stelt. Het recent op initiatief van het veld ontwikkelde Kwaliteitskader onderwijshuisvesting⁹ kan een handvat bieden om die redelijke huisvestingsbehoeften te bepalen. Ook de eisen die Passend Onderwijs aan een schoolgebouw stelt, moeten hierbij worden betrokken. De overheveling van het buitenonderhoud zou een expliciet onderdeel moeten zijn van die periodieke evaluatie. Idealiter kan op basis van een nulmeting in 2014 worden vastgesteld of de overheveling heeft geleid tot een kwaliteitsverbetering van het buitenonderhoud.

Beperk negatieve effecten uitname € 256 miljoen

We bevelen de Staatssecretaris van OCW ten slotte aan om in overleg met de Minister van BZK na te gaan welke stimuleringsmaatregelen zij kunnen treffen om te voorkomen dat gemeenten minder uitgeven aan nieuwbouw, bijvoorbeeld via aanpassing van de modelverordening huisvesting van de VNG of het stimuleren van andere financieringsconstructies, zoals DBFMO-contracten¹⁰, samenwerking met woningbouwcorporaties of het oprichten van een coöperatie van gemeente en schoolbesturen.

⁹ Het Kwaliteitskader onderwijshuisvesting is ontwikkeld door het kenniscentrum Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang op verzoek van de PO-Raad, met inbreng van schoolbesturen en gemeenten. Het kwaliteitskader wordt naar verwachting in januari 2014 openbaar gemaakt.

¹⁰ Design, Build, Finance, Maintain en Operate (DBFMO) is een vorm van publiek-private samenwerking die ook wordt toegepast bij gebouwen. DBFMO-projecten kenmerken zich doordat de opdrachtgever de realisatie en exploitatie van een bouwproject opdraagt aan één private opdrachtnemer, waarbij deze partij ook de financiering van het project verzorgt.

Ook zou de Staatssecretaris het financieel toezicht in moeten richten op de opsporing van onrechtmatige uitgaven van schoolbesturen aan onderwijshuisvesting, om te voorkomen dat deze uitgaven ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De conceptversie van deze brief hebben we voorgelegd aan de Staatssecretaris van OCW en de Minister van BZK. De Staatssecretaris van OCW heeft mede namens de Minister van BZK gereageerd op 3 december 2013. Wij geven die reactie hieronder samengevat weer. De reactie staat integraal op www.rekenkamer.nl. De reactie gaf ons aanleiding tot een kort nawoord.

Reactie van de Staatssecretaris van OCW

Ondersteun schoolbesturen met een overgangsregeling

De staatssecretaris wijst erop dat er voldoende middelen overgeheveld worden om de kosten te dekken van de huisvestingstaken die worden overgeheveld naar schoolbesturen. Ook komt er een overgangsregeling om de overheveling van die taken gemakkelijker te maken. Belangrijke elementen in de overgangsregeling zijn de leeftijd van het gebouw en de vereveningsmogelijkheid die het schoolbestuur heeft.

Omdat niet alle gebouwen van een schoolbestuur op hetzelfde moment aan onderhoud toe zijn, kan een groot schoolbestuur volgens de Staatssecretaris verevenen binnen het eigen scholenbestand door het ene jaar noodzakelijk onderhoud aan de ene school uit te voeren, en het volgende jaar aan een ander gebouw. Ook grotere schoolbesturen met veel oude gebouwen kunnen een aanvraag voor de overgangsregeling indienen, om hen in staat te stellen om dringend en/of noodzakelijk onderhoud uit te voeren, waarvoor zij nog geen reserveringen hebben gedaan.

Herverdeeleffecten

De feitelijke gevolgen van de uitname voor het Gemeentefonds zijn nu nog niet bekend. Volgens de Staatssecretaris is het van belang om bij de vaststelling van de bedragen per gemeente te bezien of deze uitname tot onwenselijke effecten leidt. Dat is ook het moment om te bepalen of er maatregelen nodig zijn.

Expertise bij schoolbesturen

De Staatssecretaris constateert dat de uitbreiding van huisvestingstaken soms meer expertise van besturen vraagt dan sommige nu in huis hebben. De Staatssecretaris is in overleg met de PO-Raad over het ondersteuningsaanbod. Het streven is nog dit jaar een begin te maken met de ondersteuning.

Definieer en evalueer kwaliteit

De Staatssecretaris wijst erop dat er al een wettelijk evaluatie van de materiële instandhouding geldt. Daarnaast wil hij de ontwikkelingen rond de huisvesting periodiek in kaart brengen. Hoe geven de gemeenten invulling aan hun verantwoordelijkheid voor de nieuwbouw en uitbreiding van scholen? Heeft de overheveling van het buitenonderhoud geleid tot kwaliteitsverbetering van de schoolgebouwen? Deze monitoring zal onder meer ingaan op de opvatting en beleving van schoolleiders en schoolbe-

stuurders, de inkomsten en uitgaven van schoolbesturen, en de technische staat van oudere gebouwen in vergelijking met de huidige eisen van het Bouwbesluit.

Negatieve effecten uitname € 256 miljoen

Vanwege de voorgenomen herijking van het Gemeentefonds, staat volgens de Staatssecretaris op dit moment nog niet vast welke gevolgen de uitname van € 256 miljoen zal hebben op het bedrag voor onderwijs-huisvesting na 1 januari 2015. In reactie op onze aanbeveling om stimuleringsmaatregelen te treffen merkt hij op dat gemeenten in principe autonoom zijn in hun keuzes voor onderwijshuisvesting.

Hij zal samen met de VNG en de PO-Raad verkennen welke extra mogelijkheden er zijn om de investeringen in onderwijshuisvesting op peil te houden. Hij verwijst daarbij naar initiatieven waarbij schoolbesturen binnen een gemeente samenwerken om de onderwijshuisvesting op basis van eenduidige afspraken te beheren en/of te vernieuwen en de oprichting van de Nederlandse Investeringsinstelling.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de Staatssecretaris voor zijn reactie. Extra aandacht vragen we nog voor de volgende punten.

Wij waarderen dat de Staatssecretaris de overgangsregeling openstelt voor grote schoolbesturen. De mogelijkheid tot verevening is een criterium om een eventueel beroep op deze regeling te honoreren of af te wijzen. Grote schoolbesturen hebben dankzij hun schaalgrootte de mogelijkheid efficiënter opdrachten te verstrekken en te schuiven in de planning van het onderhoud. Maar verevening is geen instrument waarmee structurele financiële tekorten kunnen worden opgelost, tekorten die het gevolg zijn van ontoereikende reserves ten opzichte van de staat van onderhoud van de gebouwen. Wij vragen de Staatssecretaris zich hier nader op te beraden.

Wij zien de meerwaarde van de aangekondigde brede monitoring van de ontwikkelingen rondom huisvesting. Het is van belang dat er meer inzicht komt in de mate waarin gebouwen zijn toegerust voor het onderwijs van deze tijd en in de financiële risico's die schoolbesturen lopen met huisvesting, omdat beide negatieve gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. We gaan ervan uit dat de wettelijke evaluatie van de materiële bekostiging eveneens wordt verbreed. Om te kunnen bepalen of de bekostiging schoolbesturen in staat stelt hun gebouwen goed te onderhouden en aan te passen aan onderwijskundige eisen, zou naar ons idee behalve de kosten ook de gerealiseerde huisvestingskwaliteit meegewogen moeten worden.

We pleiten er daarnaast voor dat de Staatssecretaris werk maakt van open data van schoolbesturen en gemeenten over schoolgebouwen. Te denken valt aan energiezuinigheid, bouwjaar, aantal vierkante meters per leerling en uitgaven («open spending»). Dit kan onder meer door open data op de agenda te zetten van het in zijn reactie aangekondigde overleg met de PO Raad en de VNG. Open data kunnen benut worden bij de aangekondigde monitoring en dragen bij aan de transparantie van de gerealiseerde beleidsprestaties. Hierdoor kunnen burgers en volksvertegenwoordigers kritisch meekijken, en kan indien nodig sneller bijgestuurd worden. Wij zullen de ontwikkelingen volgen. We wijzen ook lokale rekenkamers op de mogelijkheid om in hun onderzoek aandacht te besteden aan onderwijshuisvesting, gezien de wijziging in het budget en de verantwoordelijkheid van gemeenten.

5 Vervolg van het onderzoek

In de tweede helft van 2014 kunt u de resultaten van ons volledige onderzoek naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs verwachten. Wij gaan in het onderzoek onder meer in op de geografische spreiding van de leeftijd en kwaliteit van schoolgebouwen. Aan de hand van casusstudies bekijken we de uitvoering van het onderwijshuisvestingsbeleid van gemeenten en schoolbesturen in de praktijk. We kijken in deze casusstudies onder meer naar:

- *De verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeenten en schoolbesturen*
We zullen in ons casusonderzoek ook enkele bijzondere samenwerkingsvormen betrekken, zoals vrijwillige doordecentralisatie, samenwerking met private partijen en coöperaties van gemeente en schoolbesturen.
- *Toezicht*
Opvallend is dat er in het wetsvoorstel overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen geen aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het toezicht op de financiën en de kwaliteit van de gebouwen. In het casusonderzoek zullen we nagaan welke partijen toezicht houden op de kwaliteit van schoolgebouwen en waar zij op letten.
- *Aandacht voor renovatie*
In de Wet op het primair onderwijs is renovatie nu niet geregeld. Onduidelijk is wie hiervoor verantwoordelijk is, de schoolbesturen of de gemeenten. Wij zullen in de praktijk nagaan in hoeverre deze onduidelijkheid problemen oplevert.

Tot slot

Deze brief hebben we ook verzonden aan de staatsecretaris van OCW en de Minister van BZK.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? Den Haag: eigen beheer.

Berdowski, Z., Eshuis, P.H. & Berger (2011). Evaluatie materiële bekostiging voortgezet onderwijs. Periode 2006–2010 eindrapport. Zoetermeer: Instituut voor Onderzoek Van Overheidsuitgaven.

Bergen, K. van & Berkhout, B. (2013). Kosten gemeentelijk apparaat: buitenonderhoud en aanpassingen schoolgebouwen po. Amsterdam: Regioplan.

BZK en Financiën (1997). Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1998. Den Haag. Kamerstuk 25 600 hoofdstuk C, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Cebeon/Regioplan (2011) Nader onderzoek POR 2010 cluster educatie. Amsterdam: eigen beheer.

Lubberman J., Kemp, S. van der & Klein, T. (2001). Monitor decentralisatie PO/VO: meting onder gemeenten. Leiden: Research voor beleid.

Lubberman J., Bos, C. & Klein, T. (2003). Onderwijshuisvesting PO/VO Vierde meting onder gemeenten. Leiden: Research voor beleid.

Oberon (2011). Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs. Utrecht: Oberon.

Oberon (2013). Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo. Nulmeting 2013 – Eindrapportage. Utrecht: Oberon. Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 45, Den Haag: Sdu.

OCW (2001). Groepsgrootte in het basisonderwijs. Zevende voortgangsrapportage. Kamerstuk 25 065, nr. 19. Den Haag: Sdu.

OCW (2002). Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002. Tweede Kamer, Kamerstuk 28 000 VIII, nr. 136. Den Haag: Sdu.

OCW (2006). Regeling stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik 2006. Staatscourant, nr. 77.

OCW (2006a). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van OCW (VIII) voor het jaar 2006. Kamerstuk 30 300 VIII, nr. 242. Den Haag: Sdu.

OCW (2010). Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer. Kamerstuk 31 293, nr. 74. Den Haag: Sdu.

OCW (2012). Beleidsvisie en aanbieding onderzoeksrapporten inzake onderwijshuisvesting in het PO, VO en MBO. Tweede Kamer, Kamerstuk 31 289, nr. 118. Den Haag: Sdu.

OCW (2013a). Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuis-

vesting van gemeente naar school. Voorstel van wet. Memorie van toelichting. Kamerstuk 33 663, nr. 2. Den Haag: Sdu.

OCW (2013b). Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school. Memorie van toelichting. Kamerstuk 33 663, nr. 3. Den Haag: Sdu.

VNG (2004). Brief aan de vaste commissie voor OCW over de monitor onderwijshuisvesting, d.d. 20 januari 2004. Kenmerk SEZ/2003004918. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2013). www.vng.nl, geraadpleegd op 5 augustus 2013.