



Oberon

**Onderwijshuisvesting in het
voortgezet onderwijs**



Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs

Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Utrecht, maart 2011

© Oberon, Stichting Brede School Nederland en Research voor Beleid
Postbus 1423
3500 BK Utrecht
tel. 030-2306090
fax 030-2306080
e-mailadres: info@oberon.eu

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Steekproef, respons en reikwijdte onderzoeksresultaten	7
1.4	Leeswijzer	9
2	Investerings in nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en eerste inrichting	10
2.1	Type investeringen	10
2.2	Financieringswijze schoolbesturen	11
3	Investerings in buiten- en binnenonderhoud	18
3.1	Type investeringen	18
3.2	Financieringswijze schoolbesturen	19
3.3	Motieven voor schoolbestuurlijke investeringen	20
4	Schoolbestuurlijke werkwijzen	24
4.1	Gebruik van prognoses	24
4.2	Mogelijke verdringing van uitgaven.....	24
4.3	Activering en afschrijvingen	25
4.4	Raadpleging en verantwoording	25
5	Doordecentralisatie	27
5.1	Tijdsperiode.....	27
5.2	Rechten met betrekking tot eigendom, verkoop en verhuur	28
5.3	Wijze van verantwoording	29
5.4	Relatie met gemeente en wens tot doordecentralisatie	30
6	Samenvatting resultaten en nabeschuiving	33
6.1	Motieven van schoolbesturen voor investeringen in huisvestingsvoorzieningen	33
6.2	Huisvesting en verantwoording	34
6.3	Verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente	35
6.3.1	Doordecentralisatie.....	35
6.3.2	Verantwoordelijkheidsverdeling gemeente en schoolbesturen in het algemeen	36
6.4	Rol gemeenten bij schoolbestuurlijke investering in onderwijshuisvesting	38
6.5	Nabeschuiving.....	39
	Bijlage 1: Responderende gemeenten waarbij sprake is van doordecentralisatie	41
	Bijlage 2: Vragenlijst schoolbesturen	42
	Bijlage 3: Gespreksleidraad casestudies	51

1 Inleiding

De voormalige staatssecretaris (en huidige minister) van OCW, mevrouw Van Bijsterveld-Vliegenthart, kondigde begin 2009 aan dat zij samen met het ministerie van BZK onderzoek zou laten uitvoeren naar de wijze waarop de schoolbesturen en gemeenten in het voortgezet onderwijs tot hun investeringsbeslissingen in onderwijshuisvesting komen en welke motieven daarbij een rol spelen. In dat kader is in overleg met het ministerie van BZK afgesproken om uit te zoeken welke uitgaven schoolbesturen in het voortgezet onderwijs aan onderwijshuisvesting doen. Dit onderzoek is door Oberon in samenwerking met Research voor Beleid en de Stichting Brede School Nederland uitgevoerd. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, de VNG, de VO Raad, de Inspectie van het onderwijs en het ministerie van BZK.

In deze rapportage treft u de resultaten aan van dit onderzoek. In dit hoofdstuk beschrijven we de werkwijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. Maar voordat we dit doen, gaan we nog even in op de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting op 1 januari 1997 betekende dat de gemeente verantwoordelijk werd voor het bekostigen van voldoende capaciteit zodat de leerlingen gehuisvest konden worden. Daarnaast was de gemeente voortaan verantwoordelijk voor het bekostigen van een gedeelte van het buitenonderhoud van de schoolgebouwen aan de schoolbesturen. De schoolbesturen ontvingen daarnaast van het rijk een vergoeding voor het binnenonderhoud. Dit betekende dat het schoolbestuur weliswaar verantwoordelijk was voor zijn onderwijshuisvesting, maar voor het realiseren en in stand houden ervan afhankelijk was van zowel de gemeente als het rijk. Vanaf 1 januari 2005 is de WVO gewijzigd en omvat de gemeentelijke zorgplicht het bekostigen van (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding van de schoolgebouwen voortgezet onderwijs, inclusief de daarbij behorende eerste inrichting en het bekostigen van (vandalisme)schades. Voor het bekostigen van het totale onderhoud, inclusief aanpassingen van de schoolgebouwen, ontvangt het schoolbestuur vanaf 1 januari 2005 de totale vergoeding van het rijk. Bij een aantal schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is er sprake van doordecentralisatie. Indien de gemeente en het schoolbestuur hebben besloten tot doordecentralisatie, vindt er een verschuiving van verantwoordelijkheden plaats. Het schoolbestuur doet afstand van de gemeentelijke bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in ruil voor een periodieke vergoeding aan het schoolbestuur.

De huisvestingsverantwoordelijkheden tussen gemeente en schoolbestuur zijn dus vrij transparant, ook indien er sprake is van doordecentralisatie. Niettemin kan er in de praktijk sprake zijn van een bekostiging van huisvestingsvoorzieningen door een schoolbestuur terwijl de gemeente daarvoor op grond van de wet en haar gemeentelijke regeling verantwoordelijk is. Er vanuit gaande dat er geen sprake is van doordecentralisatie kan dit voortkomen uit het feit dat gekozen is voor een integrale afweging van enerzijds initiële investeringskosten (verantwoordelijkheid gemeente) en anderzijds structurele onderhouds- en exploitatiekosten (verantwoordelijkheid schoolbestuur). Een kwalitatief hoger afwerkingsniveau van een schoolgebouw zal in veel gevallen tot besparingen leiden op de onderhoudskosten op de lange termijn. Het omgekeerde geldt evenzeer.

Voorbeeld:

Een schoolbestuur opteert voor aluminium kozijnen terwijl het gemeentelijk bouwbudget slechts ruimte biedt voor houten kozijnen. Het schoolbestuur geeft de voorkeur aan aluminium kozijnen omdat deze minder onderhoud (schilderwerk) vergen en het schoolbestuur op die manier onderhoudskosten bespaart. De meerprijs voor aluminium kozijnen legt het schoolbestuur uit eigen middelen bij. Daarnaast kunnen schoolbesturen bijvoorbeeld besluiten extra investeringen in hun schoolgebouw te plegen om daarmee een bepaalde doelgroep of activiteit beter te kunnen bedienen of zich te

onderscheiden van andere scholen. Dergelijke investeringen leiden doorgaans niet tot lagere exploitatielasten. De onderwijswetgeving biedt overigens aan scholen voor voortgezet onderwijs de mogelijkheid om een 'overschot' aan middelen aan te wenden voor huisvestingsvoorzieningen.

In haar brief van 4 februari 2009 gaat de toenmalige staatssecretaris van OCW, mevrouw Van Bijsterveldt-Vliegenthart, nader in op de resultaten van het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs. Uit het onderzoek komt naar voren dat een belangrijk deel van het eigen vermogen van schoolbesturen vast ligt in gebouwen en terreinen. Uit interviews van de Inspectie blijken schoolbesturen te verwachten de komende jaren verder te zullen (moeten) investeren in huisvesting. Dit leidt tot de vorming van reserves bij de betreffende schoolbesturen voor huisvestingsvoorzieningen waarvoor gemeenten – mogelijk – verantwoordelijk zijn. De investeringen en hogere reserves uit zich in de vorm van een relatief hoog weerstandsvermogen van het schoolbestuur.

In vervolg op het Inspectierapport heeft de staatssecretaris aangekondigd dat er nader onderzoek zal worden gedaan naar de wijze waarop schoolbesturen en gemeenten tot hun investeringsbeslissingen in onderwijshuisvesting komen en welke motieven daarbij een rol spelen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het voorliggende onderzoek dient een antwoord te geven op de volgende vraag:

Hoeveel investeren de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs in onderwijshuisvesting en welke redenen en motieven spelen daarbij een rol?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in verschillende deelvragen die weer naar vier verschillende thema's zijn geclusterd:

1. Verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente
2. Huisvesting en verantwoording
3. Motieven van schoolbesturen voor investeringen in huisvestingsvoorzieningen
4. Gemeenten

In onderstaand kader geven we de deelvragen per thema weer.

A. Verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente

Een belangrijke vraag in het kader van onderwijshuisvesting is of er sprake is van doordecentralisatie of niet. Het is echter ook van belang om te weten of er in het kader van de Lokale Educatieve Agenda afspraken zijn gemaakt over onderwijshuisvesting. Voor het openbaar voortgezet onderwijs is het bovendien van belang om te weten of dit al dan niet verzelfstandigd is. De deelvragen voor dit thema komen er daarmee als volgt uit te zien:

Doordecentralisatie

1. Is er sprake van doordecentralisatie of niet?

Indien dit het geval is:

2. Hoe is de doordecentralisatie vormgegeven? *Hoe is omgegaan met het economisch claimrecht / eigendom van het schoolgebouw?*
3. Hoeveel bedraagt de vergoeding die een schoolbestuur van de gemeente ontvangt in het kader van de overeenkomst doordecentralisatie?
4. Kan een schoolbestuur het schoolgebouw vrijelijk op de markt zetten? *Kan een schoolbestuur het schoolgebouw ook vrijelijk verhuren? En voor wie zijn dan de opbrengsten?*
5. Op welke wijze moet een schoolbestuur verantwoording afleggen aan de gemeente?

Algemene vragen (wel of geen doordecentralisatie)

6. Welke afspraken maken schoolbesturen en gemeenten over nieuw- en verbouw van huisvestingsvoorzieningen? *Hoe zijn deze afspraken vastgelegd? Is er sprake van een Integraal Huisvestingsplan (IHP)? Zijn er in het kader van de Lokale Educatieve Agenda afspraken gemaakt over onderwijshuisvesting? Is er nog steeds sprake van Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) in het kader van onderwijshuisvesting?*

7. Welke eisen stelt het schoolbestuur aan de huisvestingsvoorzieningen? *Zijn deze eisen ook vastgelegd en zo ja hoe? Welke eisen stelt de gemeente aan de huisvestingsvoorzieningen?*
 8. Hoeveel bedraagt de vergoeding die een schoolbestuur van de gemeente ontvangt, anders dan in het kader van de overeenkomst doordecentralisatie?
 9. Welke investeringen in gebouwen en terreinen hebben de schoolbesturen het afgelopen jaar gedaan en welke investeringsbedragen waren hiermee gemoeid?
 10. Hebben de schoolbesturen in de investeringen een bijdrage van de gemeente ontvangen en zo ja tot welk bedrag? *Hebben de schoolbesturen ook van andere partijen een bijdrage ontvangen voor de investeringen (bijvoorbeeld woningcorporatie of toekomstig huurder)?*
 11. Welk gedeelte van de investering is uit eigen middelen gefinancierd en welk deel met leningen, welke afwegingen zijn daarbij gemaakt en welke consequenties zijn er voor de schoolbesturen verbonden geweest aan de financieringswijzen (andere zaken uitgesteld etc.)?
 12. Verwachten schoolbesturen de komende jaren nieuwe investeringen te gaan doen en welke bijdrage van de gemeente verwacht zij te ontvangen?
 13. Wat doen de schoolbesturen om (toekomstige) investeringsplannen mogelijk te maken?
 14. Geldt voor het realiseren van deze investeringen de procedure die is opgenomen in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs?
- B. Huisvesting en verantwoording**
15. Welke rol hebben raad van toezicht, leraren, leerlingen en hun ouders gehad of zullen zij hebben in de besluitvorming? *Op welke manier zijn zij geraadpleegd en in welk stadium?*
 16. Hoe gaan schoolbesturen financieel-administratief om met huisvestingsinvesteringen? Worden investeringen op de balans geactiveerd? Hoe doen verzelfstandigde openbaar onderwijsinstellingen dat? En hoe doen gemeenten dit, met name in gevallen waar de gemeente het bestuur vormt van openbaar onderwijs? *Indien de school een regio-functie vervult, in hoeverre betalen omliggende gemeenten mee aan de huisvesting van een VO-school die niet in hun gemeente is gehuisvest?*
 17. Leggen schoolbesturen verantwoording af over de investeringen in huisvestingsvoorzieningen aan raden van toezicht, leraren, leerlingen en hun ouders? *Zijn er naast het publiceren van het financieel jaarverslag nog andere manieren waarop zij hierover verantwoording afleggen?*
- C. Motieven van schoolbesturen voor investeringen in huisvestingsvoorzieningen**
18. Om welke redenen hebben schoolbesturen in huisvesting geïnvesteerd of zijn zij voornemens dat te doen, en hoeveel wordt er om die redenen geïnvesteerd? *Zijn er behalve ontoereikende financiering vanuit de (lokale) overheid nog andere motieven?*
- D. Gemeenten**
19. Hoe heeft de gemeente het besluitvormingsproces ervaren dat heeft geleid tot de investeringsbeslissing(en) van het schoolbestuur? *Welke rol heeft de gemeente hierin gespeeld (regisserend, faciliterend, sturend)?*
 20. Heeft de gemeente voor de investering in het gebouw het normbedrag van de gemeentelijke verordening gehanteerd en welk investeringsbudget was hiermee gemoeid? Gelden bij investerings"voornemens" in de periode 2009-2012 dezelfde uitgangspunten? Als de gemeente een hoger investeringsbedrag dan het normbedrag beschikbaar heeft gesteld, welk aanvullend investeringsbedrag heeft de gemeente dan beschikbaar gesteld?
 21. Bestaat er overeenstemming over het betreffende programma van eisen? Hoe verhoudt de investering van de gemeente zich tot het betreffende programma van eisen?
 22. Om welke redenen heeft de gemeente al dan niet in huisvesting geïnvesteerd en welke redenen heeft de gemeente hiervoor bij mogelijke investerings"voornemens"? In hoeverre komen deze voornemens overeen met die van de schoolbesturen? Indien niet, welke andere motieven zijn er voor de gemeente belangrijk?
 23. Hoe gaan gemeenten financieel-administratief om met de huisvestingsinvesteringen? Worden investeringen op de gemeentebalans geactiveerd? Worden de gebouwen en terreinen van verzelfstandigde openbaar onderwijsinstellingen op de gemeentebalans geactiveerd, of op de balans van de verzelfstandigde openbaar onderwijsinstellingen? *In hoeverre zijn de onderwijsgebouwen door de gemeente geherwaardeerd en zijn deze in de balans opgevoerd?*¹

¹ Per 1 januari 1997 zijn de VO-schoolgebouwen aan de gemeente overgedragen (à fonds perdu gefinancierde gebouwen). Hoewel de overnamesom nihil was, vertegenwoordigen deze gebouwen een zekere waarde. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is het verstandig deze gebouwen op een bepaalde manier op te nemen in de balans (herwaardeeren). Niet alle gemeenten doen dit (in 2006 59% van de Nederlandse gemeenten, Research voor Beleid, 2006).

1.3 Steekproef, respons en reikwijdte onderzoeksresultaten

Voor het onderzoek zijn enquêtes uitgevoerd onder Nederlandse gemeenten en VO-schoolbesturen. Daarnaast zijn er casestudies uitgevoerd onder 15 schoolbesturen en de gemeenten waarin zij gehuisvest zijn. We beschrijven hier welke gemeenten en schoolbesturen we benaderd hebben en wat de respons was op deze vragenlijsten. Vervolgens geven we aan wat dit betekent voor de interpretatie van de resultaten.

Enquête onder gemeenten met doordecentralisatie onderwijshuisvesting VO

Alle 331 Nederlandse gemeenten met locaties voor voortgezet onderwijs zijn telefonisch benaderd in een screening. Doel van de screening was te bepalen of de onderwijshuisvesting VO in de gemeente was doorgedecentraliseerd. Aanvankelijk gaven 63 gemeenten aan dat onderwijshuisvesting voor het VO in hun gemeente is doorgedecentraliseerd (19% van het totaal aantal gemeenten). Bij nadere inspectie bleek dit in 44 gevallen ook daadwerkelijk het geval.² Van de 44 gemeenten waarvoor de vragenlijst bedoeld is, hebben 14 de vragenlijst ingevuld; een responspercentage van 32%. De resultaten van de vragenlijst onder gemeenten zijn voor gemeenten waarbij sprake is van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting VO representatief naar regio. De grote gemeenten zijn in de respons over vertegenwoordigd en de kleine gemeenten ondervertegenwoordigd.

Tabel 1. Respons enquête gemeenten

	Aantal	Percentage t.o.v. VO-gemeenten	Percentage t.o.v. doorgedec. Gemeenten
Doorgedecentraliseerd, gerespondeerd	14	4%	32%
Doorgedecentraliseerd, niet gerespondeerd	30	9%	68%
Niet doorgedecentraliseerd	287	87%	
Totaal: alle gemeenten met VO	331	100%	

² Veertien gemeenten hadden ten onrechte aangegeven dat onderwijshuisvesting van het VO was doorgedecentraliseerd. In een deel van de gevallen had men doordecentralisatie van onderwijshuisvesting begrepen als verzelfstandiging van openbaar onderwijs, in een ander deel van de gevallen betrof het de landelijk bepaalde functionele decentralisatie van het buitenonderhoud (ingang per 1-1-2005).

Enquête schoolbesturen

De enquête onder schoolbesturen is uitgezet onder een steekproef van 100 schoolbesturen. Deze steekproef is als volgt tot stand gekomen:

1. Op basis van de gegevens van DUO/CFI is ten aanzien van de baten van schoolbesturen een onderverdeling gemaakt in drie categorieën:
 - a. klein (tot € 6.000.000,- baten);
 - b. midden (€ 6.000.000,- – € 12.000.000,-);
 - c. groot (>€ 12.000.000,-).Er is gekeken hoe de baten van de schoolbesturen over deze drie categorieën verdeeld zijn. Die verdeling zag er als volgt uit: klein 17%, midden 27% en groot 56%.
2. Vervolgens hebben we binnen deze groepen gekeken naar het percentage waarde van de gebouwen en terreinen ten opzichte van de waarde van de totale activa. Hierin is ook het verloop meegenomen.
3. Vervolgens is gekeken naar het percentage investeringen ten opzichte van de verkrijgingswaarde.
4. Op basis van deze criteria zijn de interessante schoolbesturen geselecteerd. Dit bleken er 78 te zijn.
5. Om aan de benodigde steekproef van 100 te komen, is nog gekeken naar de verhouding van de materiële vast activa (MVA) ten opzichte van de totale baten. Mogelijk is hier sprake van verdringing van uitgaven, hetgeen ook door de inspectie als risico genoemd is. Op basis hiervan zijn de resterende 22 schoolbesturen geselecteerd.
6. Vervolgens is gekeken naar representativiteit ten opzichte van de populatie schoolbesturen op basis van eerdergenoemde grootte klassen rondom baten, denominatie, grootte, regio, wel of geen BVE en gemeenten met wel en geen doordecentralisatie. Voor al deze kenmerken bleek de steekproef representatief te zijn voor de totale populatie van VO-schoolbesturen.

Respons enquête schoolbesturen

Van de 100 geselecteerde schoolbesturen hebben er 46 (geheel of gedeeltelijk) deelgenomen aan de enquête. Bij 45 van deze besturen is er sprake van (geplande) investeringen in onderwijshuisvesting in de periode 2004 t/m 2012. De antwoorden van deze 45 besturen zijn meegenomen in het onderzoek. Omdat de huisvestingssituatie per gemeente kan verschillen, zijn de besturen gevraagd de vragenlijst in te vullen voor elke gemeente waar hun schoollocaties gevestigd zijn. De 45 schoolbesturen zijn tezamen gevestigd in 59 gemeenten. Van de responderende schoolbesturen is er één waar de middelen en verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd.

Aanvullend hierop hebben acht besturen (die niet de volledige vragenlijst wilden of konden invullen) telefonisch een verkorte variant van de vragenlijst afgenomen. De vragen die deze acht besturen hebben beantwoord, zijn minder gedetailleerd dan die van de besturen die de internetvragenlijst hebben ingevuld. Om deze reden zijn deze resultaten niet in de tabellen bijgevoegd, maar hun antwoorden zijn wel meegenomen in de *interpretatie* van de onderzoeksresultaten.

Waar in de opzet van dit onderzoek beoogd werd om een *representatief* beeld te krijgen voor de hele VO-sector, is de respons van de schoolbesturen onvoldoende om de gewenste representativiteit waar te kunnen maken. Desondanks geeft de informatie die van de schoolbesturen verkregen is een heel goed inzicht van de motieven waarom zij in hun gebouwen investeren en hoe zij dat bekostigen, en wordt een genuanceerd beeld verkregen van de uitvoering van de met gemeenten gedeelde verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting.

Reikwijdte resultaten enquête schoolbesturen

In de enquête is VO-schoolbesturen gevraagd de omvang van hun investeringen weer te geven, de motieven voor deze investeringen en wijze waarop deze investeringen zijn gefinancierd. Uit de

respons op de vragenlijst is echter gebleken dat de betrouwbaarheid van beantwoording onvoldoende is (in aantal en kwaliteit) om uitspraken te doen over de *omvang* van de investeringen die VO-schoolbesturen doen in onderwijshuisvesting. De bedragen zijn vaak onvolledig en onnauwkeurig ingevuld. Hierdoor zijn de foutenmarges te groot om betrouwbare uitspraken te doen over bedragen die met investeringen in onderwijshuisvesting gemoeid zijn. Een meer 'accountantachtige' controle van de boeken en eventuele bouwkostenadministraties kan mogelijk wel een antwoord op deze vraag geven.

Over de *redenen en motieven* voor investeringen in onderwijshuisvesting door VO-besturen is wel een betrouwbaar beeld te geven. De schoolbesturen hebben de betreffende vragen veel vaker ingevuld dan de vragen over de precieze investeringsomvang. Ook konden de antwoorden worden gevalideerd in de casestudies (zie hier onder). Veel schoolbesturen zijn met name over nieuwbouw al jaren in onderhandeling met de gemeente. De details van deze onderhandelingen staan nog goed op het netvlies van de bestuurders die wij gesproken hebben. In een enkel geval kregen we zelfs een notitie met een chronologisch overzicht van de lokale ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting van de afgelopen 20 jaar.

Casestudies

Een derde onderdeel van het onderzoek bestond uit interviews met respondenten van vijftien schoolbesturen en vertegenwoordigers van gemeenten waarin zij gevestigd zijn. Deze cases zijn geselecteerd op grond van een aantal criteria, zoals een spreiding naar regio, grootte, denominatie en wel of geen doorgedecentraliseerde gemeenten. Daarmee is gestreefd naar een beeld dat typerend is voor de manier waarop schoolbesturen en gemeenten met elkaar omgaan. Naast inhoudelijke criteria is er een praktische overweging gemaakt door schoolbesturen te selecteren die ofwel de enquête zonder rappel hebben ingevuld ofwel n.a.v. de telefonische nabelactie hebben aangegeven bereid te zijn om aan een interview mee te werken. De nadruk van de cases ligt op de schoolbesturen; de opvattingen van de gemeenten zijn daaraan toegevoegd, maar het was niet in alle gevallen mogelijk de desbetreffende gemeenten te interviewen. In bijlage 3 treft de lezer een overzicht aan van de geselecteerde cases en de interviewleidraad die daarbij gebruikt is. In de rapportage zijn de bevindingen geanonimiseerd en zijn de casussen voorzien van een letter. Per onderdeel zijn dezelfde letters aangehouden, zodat de lezer wel de samenhang binnen de casus kan volgen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de wijze waarop schoolbesturen investeringen in nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en eerste inrichting financieren en welke motieven zij hebben voor deze investeringen. In hoofdstuk 3 doen wij deze beschouwing voor investeringen in buiten- en binnenonderhoud. In hoofdstuk 4 kijken we naar de schoolbestuurlijke werkwijzen bij het komen tot investeringen in huisvesting. Tezamen wordt hiermee het merendeel van de algemene vragen over onderwijshuisvesting (vragen 6 – 14), de vragen over huisvesting en verantwoording (15 – 17), de motieven van schoolbesturen over investeringen in huisvestingsvermogen (vraag 18) en de vragen aan de gemeente (19-20) beantwoord. Zoals eerder aangegeven kunnen we gezien de respons op de vragenlijst onder schoolbesturen, geen uitspraken doen over de omvang van investeringen en bedragen. Wel zullen in de casestudies enkele bedragen ter illustratie worden gegeven. Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van de enquête onder gemeenten die onderwijshuisvesting hebben doorgedecentraliseerd, aangevuld met bevindingen wat betreft dit thema uit de casestudies. Daarbij gaat het onder andere om de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen. Deze gegevens geven een antwoord op de onderzoeksvragen 1-5. In hoofdstuk 6 presenteren we een overzicht van de belangrijkste resultaten en sluiten af met een nabeschuiving op de bevindingen.

2 Investerings in nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en eerste inrichting

In dit hoofdstuk gaan we in op de investeringen die schoolbesturen doen in nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en eerste inrichting. We hebben zowel naar gerealiseerde als toekomstige investeringen gekeken. Voor de steekproeftrekking is gebruik gemaakt van informatiebestanden van DUO over investeringen tot en met 2008. Om deze reden beschouwen wij in deze rapportage investeringen vanaf 2009 als toekomstige investeringen, hoewel deze feitelijk al gerealiseerd zijn ten tijde van het opstellen van dit rapport.

De informatie is afkomstig uit de enquête onder schoolbesturen en uit de casestudies. Het is goed te realiseren dat de cases niet noodzakelijkerwijs dezelfde besturen zijn als de besturen die de enquête hebben ingevuld.

2.1 Type investeringen

In de vragenlijst hebben wij schoolbesturen gevraagd welk type investeringen heeft plaatsgevonden en gepland zijn (en in welk jaar). Deze vragen zijn in eerste instantie bedoeld om te bepalen welke vervolgvragen van toepassing waren voor de respondenten.³ Bij wijze van achtergrond presenteren wij in onderstaande tabellen de resultaten. Te zien is dat voor een aanzienlijk deel van de respondenten investeringen hebben plaatsgevonden in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding. Ook in de komende jaren staan nog veel van dergelijke investeringen gepland.

Tabel 2. Type investeringen in **nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding** (2004 t/m 2008) (gepercenteerd op het totaal aantal genoemde investeringen inclusief binnen- en buitenonderhoud. n=42)

	Aantal investeringen in nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding	Totaal aantal investeringen	%
2004	17	30	57%
2005	19	43	44%
2006	19	39	49%
2007	17	45	38%
2008	24	49	49%

Tabel 3. Type toekomstige investeringen in **nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding** (2009 t/m 2012) (gepercenteerd op het totaal aantal genoemde investeringen inclusief binnen- en buitenonderhoud. n=32)

	Aantal investeringen in nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding	Totaal aantal investeringen	%
2009	9	33	27%
2010	11	34	32%
2011	8	32	25%
2012	7	27	26%

Aan de besturen die aangaven dat er (in een bepaald jaar, in een bepaalde gemeente) investeringen hebben plaatsgevonden, hebben we gevraagd hoeveel elke partij hieraan heeft bijgedragen. In een groot deel van de gevallen heeft de respondent de (verdeling van) bedragen niet (betrouwbaar)

³ En hen daardoor op een gebruikersvriendelijke manier 'door de vragenlijst heen te leiden'.

opgegeven. In totaal zijn er 21 investeringen die betrouwbare informatie geven over de verdeling van de lasten. Van deze 21 investeringen betreft het in 15 gevallen een combinatie van investering van de gemeente en het schoolbestuur. Hierbij draagt de gemeente 72% bij en het schoolbestuur 28%. In vier gevallen betreft het een combinatie van het schoolbestuur met een andere partij. Hierbij draagt het schoolbestuur 38% bij en de andere partij 62%. De andere partij is in drie van de vier gevallen het Ministerie van OCW (door een specifieke subsidie), in het overige geval een bovengemeentelijk fonds. In één geval is het schoolbestuur de enige financier (de investering bedraagt ruim 2 miljoen euro). Ten slotte is er nog één case waarbij de gemeente (85%) en een andere partij (15%) beiden financieren en het schoolbestuur niet.

Impressie vanuit de casestudies

Om een indruk te geven van het type en de omvang van de investeringen die schoolbesturen hebben gedaan naast de (norm)bijdrage van de gemeente halen we een aantal voorbeelden uit de casussen die echter qua thematiek voor een grotere groep schoolbesturen gelden. De voorbeelden laten zien dat de omvang van de eigen investeringen enorm varieert: van bedragen onder een ton tot enkele miljoenen euro's. Het betreft hier niet doorgedecentraliseerde situaties.

- 1- Schoolbestuur A investeerde in 2004 in verbouw van een bestaande locatie in een niet doorgedecentraliseerde gemeente. Kosten 13,5 miljoen euro, waarvan 9,5 miljoen euro voor de gemeente en 4 miljoen voor het schoolbestuur. In 2007 investeerde dit bestuur 10,5 miljoen euro in gebouwen en terreinen door nieuwbouw (5,2 miljoen euro), een verbouwing (1 miljoen euro) en werken in uitvoering voor 4,3 miljoen euro. Het gaat daarbij om investeringen in meerdere gemeenten.
- 2- Schoolbestuur B heeft een gedeelte van de vernieuwing van de voorkant van het gebouw, twee expressielokalen en een multifunctionele ruimte zelf bekostigd. Het normbedrag voor deze verbouwing is van de gemeente ontvangen, maar daarnaast heeft de school zelf een bedrag van 350.000,- euro gefinancierd.
- 3- Schoolbestuur C investeerde bij de realisatie van de nieuwbouw 173.000 euro zelf voor verbetering van het binnenklimaat (de overige benodigde 315.000 euro kwam via subsidie van OCW). Ook investeerde deze school 400.000 euro in onder andere hogere deuren (2.30 in plaats van 2.10 meter) en betere toiletvoorzieningen.
- 4- Schoolbestuur D financierde in 2008 een nieuwe vmbo-vleugel voor een bedrag van 982.000 euro. Daarnaast financierde dit bestuur drie noodlokalen voor 132.404 euro per stuk. Ook heeft deze school een half jaar na de bouw van de vmbo vleugel besloten om de ruimte eronder vol te bouwen met 6 lokalen. Ook deze kosten - 600.000 euro – zijn uit eigen middelen gefinancierd.

2.2 Financieringswijze schoolbesturen

De investeringen die schoolbesturen doen, vinden op diverse wijzen plaats. In tabel 4 geven wij weer in hoeveel procent van de investeringen gebruik gemaakt is van een bepaalde financieringswijze (los van de relatieve omvang van de investering). Bijna alle schoolbestuurlijke investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding worden in elk geval voor een deel gefinancierd op grond van eigen vermogen en reserves. Hypothecaire leningen zijn eerder uitzondering dan regel. In de beschrijving van de casestudies gaan we nader in op de financieringswijze.

Tabel 4. Financieringswijze eigen investeringen in **nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding** (% van de investeringen waarbij in elk geval voor een deel gebruik gemaakt is van de financieringswijze)

Jaar	Hypothecaire lening	Eigen vermogen en reserves	Opbrengsten desinvesteringen	Onderhouds voorzieningen	Doelmiddelen OCW	Anders
2004	15%	92%	0%	15%	23%	23%
2005	8%	75%	0%	8%	0%	8%
2006	8%	100%	0%	0%	8%	8%
2007	15%	100%	0%	15%	23%	8%
2008	17%	72%	0%	22%	22%	17%
2009	38%	63%	0%	38%	0%	0%
2010	17%	77%	0%	31%	0%	8%
2011	17%	50%	0%	17%	0%	17%
2012	0%	80%	0%	20%	20%	20%

Impressie vanuit de casestudies

Hypothecaire leningen

Het gebruik van hypothecaire leningen komt vooral voor in situaties waar onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd, omdat in dat geval de gebouwen als onderpand kunnen dienen. Hypothecaire leningen zijn goedkoper dan andere leningen en hebben dus de voorkeur. De ervaringen met het gemak waarmee een hypothecaire lening verkregen kan worden zijn wisselend. Zo zijn in casus E16 panden om niet van de gemeente overgedragen aan het schoolbestuur. Daarmee werd de stichting een interessante partij voor de financiële markt. Met de 16 panden en gronden als onderpand kon bij een bank een lening van 31 miljoen euro afgesloten worden. De hypothecaire lening van de commerciële bank werd verkregen op basis van de geldstroom van de gemeente.

In casus F is er 4 miljoen euro geleend van een commerciële bank (het totaal benodigde bedrag was 8 miljoen euro). Dit was noodzakelijk aangezien er onvoldoende eigen middelen beschikbaar waren. De lening werd toegekend op basis van kasstroom. Er was ook een lening bij de Schatkist aangevraagd, maar zonder succes wegens het ontbreken van onderpand, het feit dat de baten lager dan 15 miljoen euro per jaar waren en dat een gemeentelijke garantie ontbrak. Een derde voorbeeld (casus D) is een schoolbestuur dat in 2006 een lening bij de huisbank van 1,5 miljoen euro met een looptijd van 15 jaar aan ging. Dat was in dit geval niet heel lastig, de bank wilde wel lenen: het was nog voor de crisis en een school heeft een relatief stabiele inkomstenstroom.

Eigen vermogen en reserves

Uit de enquête blijkt duidelijk dat het aanspreken van het eigen vermogen door het inzetten van reserves de belangrijkste wijze van investeren is. Uit de casestudies komt dit beeld eveneens naar voren. Zo is er een bestuur (casus B) dat in het verleden reserve op heeft kunnen bouwen vanuit een positief resultaat op de personele inzet. De rente op deze reserve is volgens het bestuur broodnodig om de kosten van instandhouding van het gebouw, die niet vanuit de vergoeding kunnen worden bekostigd, te kunnen dekken. Bij een ander bestuur (casus D) was er ruimte in de liquiditeit om uitbreidingen uit het eigen vermogen te financieren. De meerjarenbegroting en liquiditeitsplanningen gaven aan dat het mogelijk was om te investeren, al was het weerstandsvermogen wel aan de lage kant. De school zag het als 'een beredeneerde gok', ook omdat men verwachtte dat de gemeente in een later stadium alsnog zou kunnen gaan bijdragen.

Opbrengsten des-investeringen

Deze financieringswijze wordt door de besturen die de enquête hebben ingevuld niet genoemd. In de casestudies komt het voor bij besturen waar de onderwijshuisvestingsmiddelen doorgedecentraliseerd zijn. Deze besturen (bijvoorbeeld casus E) hebben gebouwen en vooral gronden kunnen verkopen die

tegen boekwaarde van de gemeente zijn ontvangen. Het behaalde positieve resultaat is gebruikt ten behoeve van nieuwe onderwijshuisvesting. Gemeenten kunnen de grond gebruiken voor nieuwbouw van bijvoorbeeld woningen (nadat de bestemming is gewijzigd). Overigens merken verschillende schoolbesturen op dat door de crisis de opbrengst van vrijgekomen grond bij verkoop aan projectontwikkelaars aanzienlijk minder is dan aanvankelijk verwacht.

In een geval (casus G) is in de doordecentralisatie-overeenkomst overeengekomen dat er gebouwen worden teruggekocht. De hierdoor verkregen overwaarde is gebruikt voor de nieuwbouw van de school. In één geval (casus A) heeft de des-investering betrekking op het afstoten van het kantoorpand waarin het bestuursbureau was gehuisvest. De opbrengst is niet specifiek gebruikt voor investeringen, maar ten gunste van het resultaat gekomen en vervolgens gebruikt voor andere doeleinden.

Onderhoudsvoorzieningen

Hierbij kan gedacht worden aan uitgestelde onderhoudsmiddelen die ten goede komen aan nieuwbouw of renovatie. Bij casus H kon de school door het lange besluitvormingstraject een flinke voorziening voor groot onderhoud opbouwen, die kon worden aangewend voor de verbouw. Bij bestuur D viel voor de oude gebouwen de meerjaren onderhoudsvoorzieningen vrij, omdat de school uit deze gebouwen wegging. Men is toen begonnen met de opbouw van een nieuwe voorziening voor het nieuwe pand.

Doelmiddelen OCW

In het recente verleden zijn subsidies door OCW ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat het schoolbestuur een deel zelf financiert. De twee meest voorkomende subsidies betreffen verbetering van het binnenklimaat en praktijkgerichte leeromgevingen in het vmbo. In het geval van de subsidie verbetering binnenklimaat is 50 miljoen euro beschikbaar. Zowel bij de subsidie binnenklimaat als de praktijkgerichte leeromgeving moet een schoolbestuur zelf minimaal veertig procent van de kosten voor eigen rekening nemen. Een andere subsidie die tot veel bouwactiviteiten heeft geleid is die van het Platform Bèta Techniek voor het inrichten van 'bètalabs' etc.

Anders: huurinkomsten

Veel schoolgebouwen worden intensief verhuurd aan allerlei organisaties. Dit levert het bestuur ook inkomsten op die soms aan renovatie worden besteed. In sommige gevallen komt er ruimte vrij door de daling van het aantal leerlingen. Deze besturen worden geconfronteerd met het verschijnsel kostenremanentie. Dit betekent dat de kosten in een lager tempo dalen dan de inkomsten. Om deze kostenremanentie op te vangen worden delen van leegkomende gebouwen verhuurd aan bijvoorbeeld een bibliotheek, een dansschool of volksuniversiteit. Naast het inkomstenaspect speelt ook de wens tot verankering in de wijk een rol. Als bewoners het gebouw ook als hun gebouw ervaren klagen ze bijvoorbeeld minder snel over overlast door leerlingen is de ervaring.

2.3 Motieven voor schoolbestuurlijke investeringen

In de afgelopen jaren was de (combinatie van) onderwijsinhoud en het onderwijsconcept het belangrijkste motief voor schoolbestuurlijke investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding. Van de 28 schoolbesturen die motieven hebben opgegeven voor eigen investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding, noemt 61% dit motief. Ook de marktpositie en het imago van de school, bouwkundige noodzaak of binnenmilieu en OCW-beleid worden relatief vaak genoemd. Op meer overkoepelend niveau kunnen we constateren dat voor 86% van de besturen de investeringen zijn ingegeven vanuit eigen beleidskeuzes. De uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid van de gemeente en het rijksbeleid spelen minder vaak een rol.

Tabel 5. Motieven voor eigen investeringen in **nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding** (2004 t/m 2008) (n=28) (gepercenteerd op het aantal besturen dat één of meer redenen heeft genoemd)

	aantal	%
Rijksbeleid	14	50%
Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen	12	43%
Ander rijksbeleid	5	18%
Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid	16	57%
Eisen schoolbestuur zijn hoger dan het normbedrag dat de gemeente hanteert	7	25%
De gemeente stelde geen middelen ter beschikking (andere achtergrond)	5	18%
Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven	4	14%
Gemeente hanteerde co-financiering met schoolbestuur als voorwaarde	4	14%
Schoolbestuur draaide op voor de financiële risico's van de bouw	4	14%
Uitvoering huisvestingsbeleid (andere achtergrond)	3	11%
Verandering in de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeente en schoolbestuur (waaronder verzelfstandiging van openbaar onderwijs, herwaardering van de gebouwen)	2	7%
Andere financieel administratieve reden	2	7%
De gemeente stelde geen middelen beschikbaar: Gemeentelijke prioritering ten gunste van ander gemeentelijk beleid	2	7%
De gemeente stelde geen middelen beschikbaar: Gemeentelijke prioritering omdat meerdere schoolbesturen tegelijkertijd nieuw- of verbouw willen plegen	1	4%
Gemeente wilde investering over meerdere jaren faseren, schoolbestuur had andere faserings-eisen	1	4%
De gemeente stelde onvoldoende middelen ter beschikking (andere achtergrond)	1	4%
Beleid schoolbestuur	24	86%
Vanwege onderwijsinhoud en onderwijsconcept	17	61%
Vanwege de marktpositie en het imago van de school	14	50%
Vanwege bouwkundige noodzaak of binnenmilieu	12	43%
Vanwege het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten	10	36%
Vanwege veiligheid.	7	25%
Vanwege locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid	4	14%
Vanwege de huisvesting van bovenschools management	2	7%
Beleid schoolbestuur (andere achtergrond)	2	7%
Vanwege gezamenlijk gebruik (met andere onderwijsinstellingen of derden)	1	4%

Bij geplande investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding in de periode 2009 t/m 2012 valt op dat de uitvoering van het huisvestingsbeleid een grotere rol speelt dan in voorgaande jaren; 12 van 16 besturen noemt één of meerdere van de onderliggende motieven. Onderwijsinhoud en –concept lijken als motief voor nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding in belang af te nemen, maar eigen beleidskeuzes van de school blijven de belangrijkste reden voor investeringen (zie tabel 6). Het belang van imago en marktpositie en bouwkundige noodzaak of binnenmilieu als motief voor investeringen neemt toe.

Tabel 6. *Motieven voor eigen investeringen in nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding (2009 t/m 2012) (n=16) (gepercenteerd op het aantal besturen dat één of meer redenen heeft genoemd)*

	aantal	%
Rijksbeleid	7	44%
Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen	5	31%
Ander rijksbeleid	2	13%
Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid	12	75%
De gemeente stelt geen middelen ter beschikking (andere achtergrond)	3	19%
Gemeente hanteerde cofinanciering met schoolbestuur als voorwaarde	3	19%
Uitvoering huisvestingsbeleid (andere achtergrond)	3	19%
Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven	2	13%
Eisen schoolbestuur zijn hoger dan het normbedrag dat de gemeente hanteert	2	13%
Schoolbestuur draaide op voor de financiële risico's van de bouw	2	13%
Andere financieel administratieve reden	1	6%
De gemeente stelt geen middelen beschikbaar: Gemeentelijke prioritering omdat meerdere schoolbesturen tegelijkertijd nieuw- of verbouw willen plegen	1	6%
De gemeente stelt geen middelen beschikbaar: Gemeentelijke prioritering ten gunste van ander gemeentelijk beleid	1	6%
Gemeente wilde investering over meerdere jaren faseren, schoolbestuur had andere faseringsseisen	1	6%
De gemeente stelt onvoldoende middelen ter beschikking (andere achtergrond)	1	6%
Beleid schoolbestuur	13	81%
Vanwege bouwkundige noodzaak of binnenmilieu	10	63%
Vanwege de marktpositie en het imago van de school	10	63%
Vanwege onderwijsinhoud en onderwijsconcept	5	31%
Vanwege het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten	5	31%
Vanwege veiligheid.	4	25%
Vanwege locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid	2	13%
Beleid schoolbestuur (andere achtergrond)	1	6%

Impressie vanuit de casestudies

Rijksbeleid

Zoals bij de financieringswijze ook naar voren kwam, noemt een aantal besturen co-financiering en rijkssubsidie als investeringsmotief. Het hierbij meest genoemde voorbeeld in het kader van nieuwbouw en verbouw zijn subsidies voor een praktijkgerichte leeromgeving in het vmbo.

Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid: opvattingen schoolbesturen

Vrijwel alle gemeenten hebben de modelverordening van de VNG ten grondslag liggen aan hun gemeentelijke verordening. De wijze waarop de gemeenten uitvoering geven aan de huisvestingstaak kan echter erg verschillen. Sommige gemeenten hanteren een strikte uitleg van de modelverordening of zoals door meerdere besturen wordt gezegd: 'bij de gemeente is sober en doelmatig het leidende credo.' De meeste ondervraagde besturen vinden in ieder geval de gemeentelijke vergoeding onvoldoende. Het normbedrag is volgens hen ontoereikend om in deze tijd en met de huidige onderwijskundige wensen een goed gebouw neer te zetten. Zo geeft een schoolbestuur (casus H) aan dat voor nieuwbouw het budget in 2004 is bepaald op basis van de toenmalige normbedragen. Het gebouw is in 2010 voltooid en afgerekend. In de tussentijd zijn de bouwkosten gestegen, maar daarmee heeft de gemeente in de door haar gehanteerde normbedragen geen rekening gehouden. Ook de toegenomen aandacht voor duurzaamheid en milieu zijn niet in de gemeentelijke normen verdisconteerd. Bij één bestuur (casus C) is een stijging van de bouwkosten ontstaan doordat er uiteindelijk voor een duurder gebouw is gekozen dan voorzien. Dit kwam door bezwaren van

buurtbewoners ten opzichte van het eerste ontwerp. Er is daarna gekozen voor een ander ontwerp met een complexere vormgeving, slechtere bereikbaarheid voor de bouwers en meer tijdelijke leslokalen voor de leerlingen. De extra kosten zijn door het bestuur zelf betaald.

Er zijn gemeenten die volgens de besturen alleen voor de 'permanente, gestabiliseerde fase' willen bouwen en de tijdelijke extra ruimtebehoefte niet willen bekostigen of bijvoorbeeld alleen schoolwoningen willen realiseren die later weer tot appartement omgebouwd kunnen worden. Ook komt het voor dat gebouwen met een niet heldere onderwijsbestemming niet worden bekostigd vanuit de normbedragen door de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om kassen en stallen. Een ander voorbeeld is de vergoeding voor betegeling van een schoolplein. Het normbedrag voor onderhoud is onvoldoende wanneer bijvoorbeeld de bodem zo slap is dat een plein al weer gauw verzakt als er zware voertuigen (tractor, auto) over het schoolplein rijden. Bij deze casus I is daarom gekozen voor het onderhouden van het schoolplein. Binnen het normbudget is geen ruimte geweest voor het onderhouden van het schoolplein. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kosten van onderhoud en herstel van het schoolplein. Om terugkerende hoge kosten te voorkomen heeft het bestuur gekozen voor een investering ineens. De kosten bedragen 700.000 euro en het schoolbestuur heeft het verschil uit eigen middelen betaald

Er is echter ook een beperkt aantal besturen dat aangeeft dat de gemeente duidelijk meer uitgeeft dan op grond van de verordening zou moeten. Daarbij worden bijvoorbeeld aspecten van duurzaamheid genoemd, zoals warmtekoude opslag en dubbel glas. Speciale aandacht vraagt de situatie wanneer er wel groei van het aantal leerlingen is voorspeld, maar dit leidt tot een extra ruimtebehoefte aan vierkante meters van minder dan 10%. Bij dit percentage is een gemeente niet verplicht om extra m² te creëren, en moeten schoolbesturen zelf investeren wanneer ze meer ruimte willen. Ook is er een gemeente die 10% korting heeft toegepast op het normbedrag met de redenering dat de 10% drempel voor uitbreiding daarmee niet werd overschreden.

Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid: opvattingen gemeenten

Om het standpunt van de gemeenten toe te lichten volgt hier een tweetal voorbeelden van hoe gemeenten met aanvragen voor huisvesting omgaan. Een gemeente van casus J zegt: "Je ziet dat gemeentebesturen de komende jaren geconfronteerd zullen gaan worden met hoge uitgaven, omdat de schoolgebouwen grotendeels 40 tot 60 jaar oud zijn. Veel gemeenten krijgen nu dus vragen om vervangende nieuwbouw, inclusief onderwijsvernieuwingen en duurzaamheidsdiscussies. Dat leidt tot gigantische benodigde investeringen in bestaande gebouwen of veel vervangende (nieuw)bouw. Dat wordt heel lastig, omdat het gebruik is veranderd, eisen zijn aangescherpt, maar de bekostiging niet is gestegen. Ook ouders roeren zich steeds meer. Dan red je het niet met eenmalige kleine subsidieregelingen vanuit het Rijk, dus zal de druk op gemeenten toenemen."

Een andere gemeente (casus D) beschrijft: "De noodzaak voor vervangende nieuwbouw bepalen we op basis van een bouwkundig rapport, hoe is de technische staat, is het nog zinvol om er qua onderhoud in te investeren, of is het een desinvestering ten opzichte van de levensduur? We werken niet met vaste termijnen. Maar het college van B&W wil hier wel naar gaan kijken, als onderdeel van de integrale visie op huisvesting en een investeringsplan. Onze gemeente gaat de komende periode over van een groeistatus naar een beheersstatus, dan moet je reserves hebben. Tot nu toe is alles gefinancierd door leningen af te sluiten en financieringslasten in jaarrekening op te nemen. Dat begint nu te kantelen, zowel vanuit groei als financieel perspectief, dat kan niet zo doorgaan. Men praat nu over een meerjaren investeringsplan, met een gezamenlijke prioritering met schoolbesturen. "

Eigen beleid schoolbestuur: onderwijskundige redenen

De meeste besturen noemen onderwijskundige redenen om zelf in onderwijshuisvesting te investeren. Het gaat daarbij om het introduceren van nieuwe concepten met veel zelfstandig werken en het

ontwikkelen van leerdomeinen. Ook het in opmars zijnde Leonardo onderwijs voor hoogbegaafden zorgt bij een aantal besturen voor meer ruimtebehoefte, zoals in casus K. Het Leonardo onderwijs gaat namelijk uit van klassen met maximaal 20 leerlingen, die bovendien extra lessen volgen en allemaal een eigen laptop moeten hebben. De ouderbijdrage voor Leonardo onderwijs is 350 euro per leerling en dit is uiteraard bij lange na niet voldoende om deze extra kosten te betalen. Ter versterking van de beroepskolom hebben enkele besturen (bijvoorbeeld casus E) samen met ROC's gebouwen ontwikkeld in het kader van bijvoorbeeld vm2 trajecten of de wens om een goed geoutilleerd technisch college neer te zetten. De wens de gebouwen onder te verdelen in junior- en seniorcolleges is ook aangetroffen, zoals bij casus M.

Eigen beleid schoolbestuur: inspelen op krimp en groei van het leerlingental

Het huisvestingsbeleid staat de komende jaren bij een aantal besturen (met name casussen A, E en M) in het teken van de geprognosticeerde krimp van het aantal leerlingen die in een aantal regio's is voorspeld. Zo wijzen prognoses uit dat de leerlingentallen in sommige gebieden 25% dalen tot 2025. In het vmbo is de daling sterker dan in het havo/vwo. Door imago etc. kan ook binnen een krimpregio de ene school harder in leerlingental dan de andere dalen en zijn er zelfs ook nog scholen die wel in leerlingental stijgen. Deze besturen vinden het belangrijk om de locaties zoveel mogelijk verspreid te hebben en waar mogelijk ook in kleine kernen te handhaven. Door de daling van het leerlingenaantal komen een paar locaties echter onder de grens van wat financieel (en ook in onderwijskundige zin) verantwoord is. Deze locaties worden gesloten en de gebouwen worden afgestoten.

In andere regio's nemen de leerlingentallen vooralsnog wel toe, bijvoorbeeld door grootschalige woningbouw of doordat de school populairder wordt. Deze scholen hebben behoefte aan nieuwe locaties en/of gebouwen. Ook kan nieuwbouw een zelfstandig effect op het leerlingental hebben, omdat een mooi nieuw gebouw leerlingen aantrekt. Een nieuw opgeleverd gebouw kan dan al weer snel te krap zijn. Deze situatie is bijvoorbeeld aangetroffen bij casus D). Meer leerlingen betekent echter ook meer bekostiging, waardoor de kosten weer (deels) kunnen worden terugverdiend. Dit geeft bestuur N expliciet aan: het investeren in schoolgebouwen heeft het bestuur naar schatting zo'n 200 leerlingen extra per jaar opgeleverd.

Mede om de marktpositie te verbeteren besluiten sommige besturen tot fusies of het samenvoegen van scholen. Fusies kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van de wens om een samenhangend aanbod te realiseren en concurrentie te verminderen. In één casus E – waarbij sprake is van een doorgedecentraliseerde huisvestingsverantwoordelijkheid – zijn bijvoorbeeld zestien verschillende locaties en scholen samengevoegd en omgevormd tot drie brede campussen. Voor dit schoolbestuur was het essentieel dat er snel nieuwe gebouwen zouden worden gerealiseerd. Als het tempo in handen van de gemeente zou liggen, zou dit veel lager liggen (over twintig jaar uitgesmeerd) en dit zou onherroepelijk tot een achteruitgang van het aantal leerlingen hebben geleid en waarschijnlijk tot het verdwijnen van één van de scholen.

Eigen beleid schoolbestuur: karakteristiek gebouw

Niet alle besturen streven naar nieuwe schoolgebouwen. Een paar ondervraagde besturen, bijvoorbeeld casus K, geven aan dat hun oude gebouw juist een belangrijk kenmerk van de school is en onlosmakelijk verbonden met de identiteit en de historie, al zijn er ook veel bouwkundige en onderwijskundige problemen. Het huisvestingsbeleid van deze besturen is vooral gericht op restauratie en onderhoud. Een groot knelpunt dat deze besturen ervaren is dat de gemeente alleen in nieuwbouw investeert en niet in (grootschalig) onderhoud.

3 Investerings in buiten- en binnenonderhoud

In dit hoofdstuk gaan we in op de investeringen die schoolbesturen doen in buiten- en binnenonderhoud. De informatie is afkomstig uit de enquête onder schoolbesturen en de casestudies. Het is goed te realiseren dat de cases niet noodzakelijkerwijs dezelfde besturen zijn als de besturen die de enquête hebben ingevuld.

Omdat ook het buitenonderhoud vanaf 2005 de verantwoordelijkheid is van schoolbesturen, laten we voor het buitenonderhoud de door ons verzamelde gegevens over 2004 buiten beschouwing.

3.1 Type investeringen

In de vragenlijst hebben wij schoolbesturen gevraagd welk type investeringen heeft plaatsgevonden en gepland zijn (en in welk jaar). Deze vragen zijn in eerste instantie bedoeld om te bepalen welke vervolgvragen van toepassing waren voor de respondenten.⁴ Bij wijze van achtergrond presenteren wij in onderstaande tabellen de resultaten.

Tabel 7. Type investeringen in **buitenonderhoud** (2005 t/m 2008) (% van het totaal aantal genoemde investeringen inclusief binnenonderhoud en nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding. (n=42)

	Aantal investeringen in buitenonderhoud	Totaal aantal investeringen	%
2005	11	43	26%
2006	9	39	23%
2007	12	45	27%
2008	9	49	18%

Tabel 8. Type toekomstige investeringen in **buitenonderhoud** (2009 t/m 2012) (% van het totaal aantal genoemde investeringen inclusief binnenonderhoud en nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding. n=32)

	Aantal investeringen in buitenonderhoud	Totaal aantal investeringen	%
2009	12	33	36%
2010	11	34	32%
2011	12	32	38%
2012	9	27	33%

Tabel 9. Type investeringen in **binnenonderhoud** (2004 t/m 2008) (% van het totaal aantal genoemde investeringen inclusief buitenonderhoud en nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding. (n=42)

	Aantal investeringen in binnenonderhoud	Totaal aantal investeringen	%
2004	13	30	43%
2005	13	43	30%
2006	11	39	28%
2007	16	45	36%
2008	16	49	33%

⁴ En hen daardoor op een gebruikersvriendelijke manier 'door de vragenlijst heen te leiden'.

Tabel 10. Type toekomstige investeringen in **binnenonderhoud** (2009 t/m 2012) (% van het totaal aantal genoemde investeringen inclusief buitenonderhoud en nieuw- en verbouw/eerste inrichting/uitbreiding. (n=32)

	Aantal investeringen in binnenonderhoud	Totaal aantal investeringen	%
2009	12	33	36%
2010	12	34	35%
2011	12	32	38%
2012	11	27	41%

Voor slechts vier van de investeringen in buitenonderhoud en twee van de investeringen in binnenonderhoud zijn betrouwbare gegevens verkregen over de verdeling van financiële 'lasten' tussen gemeente, schoolbestuur en andere partijen. Gezien dit geringe aantal gaan wij niet in op deze bevindingen.

Impressie vanuit de casestudies

Uit de casestudies blijkt dat schoolbesturen in vrijwel alle gevallen de investeringen in binnen- en buitenonderhoud voor hun rekening nemen en dat gemeenten en andere partijen slechts zeer beperkt bijdragen. Dit correspondeert met de afspraken die bij de overheveling van het buitenonderhoud in 2005 zijn gemaakt. Wel heeft een aantal gemeenten bij de overheveling een 'bruidsschat' meegegeven, die overigens achteraf door een paar besturen als (zeer) onvoldoende wordt gezien toen men erachter kwam welk achterstallig onderhoud er was. Een bestuur (casus L) geeft in dit verband aan dat klachten bij de gemeente hierover worden beantwoord met het argument dat het hun verantwoordelijkheid niet meer is. Het bestuur vindt dat merkwaardig en ongewenst omdat de verborgen gebreken en de niet verwachte aanpassingen investeringen behoeven waarvoor niet gespaard kon worden.

De investeringen in binnen- en buitenonderhoud zijn veelal gebaseerd op een meerjarenonderhoudsplan (MOP) per bestuur. Een MOP wordt opgesteld door het bestuur voor ieder schoolgebouw afzonderlijk. Deze planning wordt opgesteld voor een periode van maximaal 30 jaar. Hierin staat per jaar aangegeven welke school in aanmerking komt voor onderhoudswerkzaamheden. Op basis van deze MOP worden werkzaamheden over de jaren gespreid. Deze kosten worden in de meeste gevallen jaarlijks ten laste van het resultaat geboekt. Het ene jaar worden er meer kosten aan onderhoud gemaakt dan het andere jaar. De planning moet uiteraard flexibel genoeg zijn om noodzakelijke reparaties en werkzaamheden naar voren te halen.

Als voorbeeld noemen we schoolbestuur K dat in 2008 een meerjarenonderhoudsplan heeft gemaakt voor de periode tot en met 2018. Per jaar is er een bedrag van ongeveer 300.000 euro nodig voor de noodzakelijke werkzaamheden en wegwerken van achterstallig onderhoud. Er is berekend dat er ongeveer 2,5 miljoen euro aan achterstallig onderhoud is (bakstenen, voegen, goten, daken). Een ander voorbeeld is een bestuur (casus B) dat in 2007 en 2008 onderhoudswerkzaamheden heeft laten uitvoeren vooruitlopend op de verbouw van een deel van het gebouw in 2016. Hiervoor zijn plafonds en kozijnen vervangen. Ook een toiletgroep is volledig vernieuwd.

3.2 Financieringswijze schoolbesturen

De investeringen die schoolbesturen doen, vinden op diverse wijzen plaats. In de tabellen 11 en 12 geven wij weer in hoeveel procent van de investeringen gebruik gemaakt is van een bepaalde investeringswijze (los van de relatieve omvang van de investering). Schoolbesturen maken zelden

gebruik van hypothecaire leningen voor investeringen in buiten- en binnenonderhoud. In de meeste gevallen worden eigen vermogen en reserves aangeboord, en wordt gebruik gemaakt van onderhoudsvorzieningen.

Tabel 11. Financieringswijze eigen investeringen in **buitenonderhoud** (% van de investeringen waarbij in elk geval voor een deel gebruik gemaakt is van de financieringswijze)

Jaar	Hypothecaire lening	Eigen vermogen en reserves	Opbrengsten desinvesteringen	Onderhouds voorzieningen	Doelmiddelen OCW	Anders
2005	0%	67%	0%	33%	0%	0%
2006	20%	60%	0%	40%	0%	0%
2007	0%	78%	0%	22%	22%	0%
2008	0%	67%	0%	33%	0%	0%
2009	0%	70%	0%	40%	10%	0%
2010	0%	60%	0%	50%	0%	0%
2011	0%	45%	0%	64%	9%	0%
2012	11%	67%	0%	44%	0%	0%

Tabel 12. Financieringswijze eigen investeringen in **binnenonderhoud** (% van de investeringen waarbij in elk geval voor een deel gebruik gemaakt is van de financieringswijze)

Jaar	Hypothecaire lening	Eigen vermogen en reserves	Opbrengsten desinvesteringen	Onderhouds voorzieningen	Doelmiddelen OCW	Anders
2004	10%	70%	0%	20%	10%	0%
2005	0%	71%	0%	29%	0%	0%
2006	0%	88%	0%	13%	0%	0%
2007	0%	80%	0%	20%	0%	0%
2008	0%	80%	0%	30%	0%	0%
2009	0%	55%	0%	55%	0%	0%
2010	0%	36%	0%	73%	0%	9%
2011	0%	40%	0%	70%	0%	0%
2012	0%	44%	0%	67%	0%	0%

Wanneer de financieringswijze van de gedane en toekomstige investeringen vergeleken wordt, valt op dat men in de toekomst vooral gebruik gaat maken van onderhoudsvorzieningen en minder van het eigen vermogen zoals in de afgelopen jaren.

3.3 Motieven voor schoolbestuurlijke investeringen

Bestuurlijke investeringen in buitenonderhoud worden de afgelopen jaren ingegeven door eigen beleid van het schoolbestuur. Vooral de bouwkundige noodzaak en het binnenmilieu worden vaak als motief genoemd. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het binnen- en buitenonderhoud en financieren dan ook het grootste deel daarvan zelf. Er bestaan echter mogelijkheden voor het verkrijgen van aanvullende subsidies, bijvoorbeeld van het rijk en gemeenten, gericht op energiebesparing en duurzaamheid.

Tabel 13. *Motieven voor eigen investeringen in **buitenonderhoud** (2005 t/m 2008) (n=10) (% van het aantal besturen dat één of meer redenen heeft genoemd)*

	aantal	%
Rijksbeleid	4	40%
Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen	3	30%
Ander rijksbeleid	1	10%
Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid	4	40%
Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven	2	20%
De gemeente stelde geen middelen beschikbaar: Gemeentelijke prioritering ten gunste van ander gemeentelijk beleid	2	20%
Andere financieel administratieve reden	2	20%
Verandering in de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeente en schoolbestuur (waaronder verzelfstandiging van openbaar onderwijs, herwaardering van de gebouwen)	1	10%
Eisen schoolbestuur zijn hoger dan het normbedrag dat de gemeente hanteert	1	10%
Gemeente wilde investering over meerdere jaren faseren, schoolbestuur had andere faseringsisen	1	10%
Gemeente hanteerde co-financiering met schoolbestuur als voorwaarde	1	10%
Uitvoering huisvestingsbeleid (andere achtergrond)	1	10%
Beleid schoolbestuur	10	100%
Vanwege bouwkundige noodzaak of binnenmilieu	9	90%
Vanwege de marktpositie en het imago van de school	6	60%
Vanwege het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten	5	50%
Vanwege onderwijsinhoud en onderwijsconcept	4	40%
Vanwege veiligheid.	2	20%
Vanwege locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid	1	10%
Vanwege de huisvesting van bovenschools management	1	10%

In de komende jaren lijkt de uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid als motief voor investeringen in buitenonderhoud af te nemen ten opzichte van het recente verleden. In mindere mate geldt dit ook voor het rijksbeleid. Motieven die te maken hebben met het eigen beleid van het schoolbestuur blijven ook in de toekomst belangrijk, wat gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling ook logisch is.

Tabel 14. *Motieven voor eigen investeringen in **buitenonderhoud** (2009 t/m 2012)(n=13) (% van het aantal besturen dat één of meer redenen heeft genoemd)*

	aantal	%
Rijksbeleid	5	38%
Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen	4	31%
Ander rijksbeleid	1	8%
Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid	2	15%
Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven	2	15%
Beleid schoolbestuur	11	85%
Vanwege bouwkundige noodzaak of binnenmilieu	10	77%
Vanwege de marktpositie en het imago van de school	6	46%
Vanwege het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten	4	31%
Vanwege veiligheid.	4	31%
Vanwege onderwijsinhoud en onderwijsconcept	2	15%
Vanwege locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid	1	8%
Beleid schoolbestuur (andere achtergrond)	1	8%

Ook voor het binnenonderhoud geldt dat motieven vanuit het eigen beleid het meest voorkomen. Dit geldt zowel voor de afgelopen jaren als voor de komende jaren. Voor binnenonderhoud geldt ook dat de uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid als motief afneemt ten opzichte van het recente verleden. In mindere mate geldt dit ook voor het rijksbeleid.

Tabel 15. Motieven voor eigen investeringen in **binnenonderhoud** (2004 t/m 2008) (n=12) (% van het aantal besturen dat één of meer redenen heeft genoemd)

	aantal	%
Rijksbeleid	5	42%
Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen	5	42%
Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid	4	33%
Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven	1	8%
Andere financieel administratieve redenen	1	8%
De gemeente stelde geen middelen beschikbaar: Gemeentelijke prioritering ten gunste van ander gemeentelijk beleid	1	8%
De gemeente stelde geen middelen ter beschikking (andere achtergrond)	1	8%
Eisen schoolbestuur zijn hoger dan het normbedrag dat de gemeente hanteert	1	8%
De gemeente stelde onvoldoende middelen ter beschikking (andere achtergrond)	1	8%
Beleid schoolbestuur	10	83%
Vanwege bouwkundige noodzaak of binnenmilieu	9	75%
Vanwege de marktpositie en het imago van de school	7	58%
Vanwege onderwijsinhoud en onderwijsconcept	5	42%
Vanwege veiligheid.	5	42%
Vanwege het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten	3	25%
Vanwege locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid	2	17%

Tabel 16. Motieven voor eigen investeringen in **binnenonderhoud** (2009 t/m 2012) (n=14) (% van het aantal besturen dat één of meer redenen heeft genoemd)

	aantal	%
Rijksbeleid	4	29%
Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen	3	21%
Ander rijksbeleid	1	7%
Uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid	2	14%
Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven	1	7%
Verandering in de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeente en schoolbestuur (waaronder verzelfstandiging van openbaar onderwijs, herwaardering van de gebouwen)	1	7%
Beleid schoolbestuur	13	93%
Vanwege bouwkundige noodzaak of binnenmilieu	13	93%
Vanwege de marktpositie en het imago van de school	4	29%
Vanwege het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten	4	29%
Vanwege veiligheid.	4	29%
Vanwege onderwijsinhoud en onderwijsconcept	2	14%
Beleid schoolbestuur (andere achtergrond)	1	7%

Impressie vanuit de casestudies

Bouwkundige motieven komen net als in de enquête ook bij de casestudies het meest ter sprake als reden om te investeren in onderhoud. Een aantal besturen geeft aan dat zij met terugwerkende kracht met kosten zijn geconfronteerd die zij bij de overheveling in 2005 niet hadden voorzien. In sommige gevallen is er toen geen 0-meting gemaakt. "Men kreeg voor het gevoel een zak met geld voor het onderhoud maar kende de staat van onderhoud van de gebouwen niet." Bestuur L geeft aan dat het al snel duidelijk was dat de onderhoudstoestand van de gebouwen slechter was dan vooraf gedacht. Daarbij gaat het vooral om hoge energie- en schoonmaakkosten maar ook om achterstallig onderhoud, zoals scheurvorming van vloeren, herstel en vervanging van verdeelkasten en dakbedekkingen.

Ook regelgeving van na 2005 kan van invloed zijn op noodzakelijk hogere investeringen. In dit verband worden bijvoorbeeld door casus I de aangescherpte brandweereisen genoemd. Eén keer in de 5 jaar komt de brandweer langs voor een nieuwe gebruiksvergunning. Hierdoor moeten bijvoorbeeld plafonds vervangen worden of brandwerende deuren geplaatst worden. Met name voor oudere gebouwen zijn dit forse investeringen.

Een aantal besturen heeft gebruik gemaakt van de subsidieregeling voor verbetering van het binnenklimaat. Eén van de subsidievoorwaarden was dat de school 40% zelf opbrengt (of via een andere bron dan OCW). Over de subsidie van het binnenklimaat wordt door casus K opgemerkt dat het bedrag te gering is om het binnenklimaat daadwerkelijk te verbeteren. Omdat er geen geld is om het resterende deel zelf te bekostigen, wordt deze subsidie geparkeerd zodat het geld later weer teruggestort kan worden.

4 Schoolbestuurlijke werkwijzen

In dit hoofdstuk bekijken we de werkwijze van schoolbesturen bij het komen tot investeringen in huisvesting. Hierbij is in de vragenlijst geen onderscheid gemaakt in investeringen in onderhoud of in nieuwbouw/verbouw. Achtereenvolgens beschrijven we het gebruik van prognoses, verdringing van uitgaven als gevolg van investeringen in, financieel/administratieve werkwijzen rondom activering en afschrijving, en raadpleging en verantwoording.

4.1 Gebruik van prognoses

De overgrote meerderheid van de besturen (90%) geeft aan dat zij meerjarige prognoses gebruiken bij de investeringsbeslissingen op het gebied van onderwijshuisvesting, zowel in het verleden als in de toekomst. Meerjarige prognoses, opgesteld door onder meer commerciële bureaus en de schoolbesturenorganisaties, zijn noodzakelijk om in aanmerking te komen voor bekostiging door de gemeente. In de casestudies wordt hierbij vaak aangegeven dat het meestal bij natte vingerwerk blijft, zeker in gebieden met meerdere scholen. Door veranderende voorkeuren van ouders en leerlingen kunnen prognoses al gauw achterhaald zijn en zijn de gerealiseerde gebouwen te groot of te klein. In het geval dat het gebouw te groot uitviel, heeft het schoolbestuur dit opgelost door een gedeelte van het gebouw te verhuren. Ook de aanpassing van de normen (m² per leerling) van onder andere het LWOO (leerwegondersteunend onderwijs) heeft hier aan bijgedragen. In een andere situatie was het gebouw al gauw te klein, waardoor de school uit eigen middelen drie noodlokalen heeft neergezet. Wat betreft de leeftijdsopbouw van de gemeente of de regio geven ze een beter beeld, waardoor ze toch wel informatief zijn.

4.2 Mogelijke verdringing van uitgaven

Volgens 70% van de besturen leiden uitgaven in huisvesting niet tot verdringing van andere uitgaven. In de gevallen waar sprake was van verdringing, betrof dit in drie gevallen de invoering of vervanging van (digitale) leermiddelen. In twee gevallen zijn investeringen in huisvesting ten koste gegaan van formatie(-uitbreiding). In dat geval leidden de huisvestingsinvesteringen tot bijvoorbeeld grotere klassen of minder differentiatie. In de overige gevallen zijn schoolbesturen minder concreet over 'het kind van de rekening'. Ook in de toekomst leiden schoolbestuurlijke investeringen in de meeste gevallen (69%) niet tot verdringing.

In de cases is nader gekeken naar een mogelijke verdringing van uitgaven. De meeste ondervraagde besturen zeggen voorzichtig te zijn met het mengen van personele en huisvestingsmiddelen. Eén bestuur (casus F) geeft expliciet aan dat het genoodzaakt is structureel geld vanuit de personeelsbudgetten in te zetten voor instandhouding van het gebouw. Dit bestuur is van mening dat wanneer de vergoedingen meer "van deze tijd" zouden zijn, er meer personeel zou kunnen worden ingezet om zo de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Een ander bestuur (casus B) geeft aan dat het in het verleden een reserve op heeft kunnen bouwen vanuit een positief resultaat op personele inzet. De rente op deze reserve is voor hen broodnodig om de kosten van de instandhouding van het gebouw - die niet vanuit de vergoeding kunnen worden bekostigd - te kunnen dekken. Ook nu nog wordt jaarlijks een positief resultaat behaald uit de personele inzet. De schooldirectie streeft er naar deze middelen ook in te zetten ten behoeve van het personeel. Zo is er een bedrag gereserveerd voor een PC privé project.

4.3 Activering en afschrijvingen

Twee derde van de schoolbesturen uit de enquête activeert de huisvestingsinvesteringen op de balans helemaal. 17% doet dit gedeeltelijk. Ook schrijft 80% van de besturen de investeringen over meerdere jaren af.

4.4 Raadpleging en verantwoording

In deze paragraaf gaan we in op de partijen die door het bestuur bij investeringen in de huisvesting worden geraadpleegd en waaraan het bestuur verantwoording aflegt. In onderstaande tabellen is te zien dat de directie en raad van toezicht in vrijwel alle gevallen worden geraadpleegd en in een vroeg stadium geïnformeerd. Het College en de gemeenteraad worden veel minder vaak geraadpleegd en geïnformeerd over schoolbestuurlijke investeringen. Dit is echter ook afhankelijk van het feit of onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd.

Zes schoolbesturen hebben aangegeven dat ook andere partijen worden betrokken. In vijf gevallen gaat het daarbij om externe adviseurs zoals bouwadviesbureaus. Een bestuur noemt “bevriende bedrijven en het ROC”.

Tabel 17. Partijen die worden geraadpleegd (n=30)

	Niet	Adviserend	Instemmend
Directie/schoolleiding	3%	40%	57%
Raad van toezicht van het schoolbestuur	7%	20%	73%
Leraren	27%	70%	3%
College van B&W	40%	30%	30%
Leerlingen	47%	53%	0%
De gemeenteraad	50%	20%	30%
Ouders	50%	50%	0%

Tabel 18. Stadium waarin de partijen worden geïnformeerd (n=30)

	Niet	Begin	Halverwege	Eind	Weet niet
Directie/schoolleiding	3%	90%	0%	3%	3%
Raad van toezicht van het schoolbestuur	3%	87%	0%	7%	3%
Leraren	7%	67%	20%	3%	3%
Leerlingen	20%	50%	23%	3%	3%
Ouders	20%	50%	20%	7%	3%
College van B&W	23%	60%	3%	7%	7%
De gemeenteraad	33%	53%	0%	10%	3%

In vrijwel alle gevallen legt het bestuur verantwoording af aan de raad van toezicht. De directie volgt op ruime afstand. Andere partijen waaraan het bestuur verantwoording aflegt, zijn de minister (jaarrekening) en de medezeggenschapsraad.

Tabel 19. Partijen waaraan het bestuur verantwoording aflegt (n=30)

	Aantal	%
Raad van toezicht	29	97%
Directie	15	50%
Leraren	8	27%
Ouders	7	23%
Leerlingen	5	17%

Verantwoording vindt in bijna alle gevallen (97%) plaats op grond van de publicatie van het financieel jaarverslag. In negen gevallen gebeurt dit (ook) op een andere manier. In enkele gevallen betreft het daarbij verspreiding naar een breed publiek (“via krant en speciale informatiebijeenkomst”, “de publieksversie van het jaarverslag wordt naar heel veel partijen gestuurd”, “Publieksverslag”).

5 Doordecentralisatie

Bij een aantal schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is er sprake van doordecentralisatie. Indien de gemeente en het schoolbestuur hebben besloten tot doordecentralisatie, vindt er een verschuiving van verantwoordelijkheden plaats. Het schoolbestuur doet afstand van de gemeentelijke bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in ruil voor een periodieke vergoeding aan het schoolbestuur. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop gemeenten en schoolbesturen invulling hebben gegeven aan de doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het VO. Achtereenvolgens gaan we in op:

- de tijdsperiode waarop de doordecentralisatie betrekking heeft;
- de rechten met betrekking tot eigendom, verkoop en verhuur;
- de verdeelsleutel voor het bepalen van de omvang van de doorgedecentraliseerde middelen;
- de wijze waarop het schoolbestuur de besteding van middelen (al dan niet) moet verantwoorden.

De resultaten zijn afkomstig uit de enquête met gemeenten waarbij sprake is van doordecentralisatie. In totaal namen 14 gemeenten hieraan deel. Samen zijn deze gemeenten goed voor 1/3 van de VO-scholen waar de onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de relatie tussen schoolbestuur en gemeente. De wens tot doordecentralisatie speelt hierin vaak een grote rol. De informatie is afkomstig uit de casestudies.

5.1 Tijdsperiode

Er is een grote mate van spreiding in het moment waarop gemeenten en schoolbesturen zijn gestart met de doordecentralisatie.

Tabel 20. Invoeringsmoment doordecentralisatie

	Aantal
januari 1997	1
januari 1998	1
januari 2001	2
januari 2002	3
januari 2006	2
juni 2006	1
januari 2008	2
januari 2009	1
januari 2010	1
Totaal	14

Gemeente en schoolbesturen zijn in de meeste gevallen (64%, N=9) een overeenkomst voor doordecentralisatie aangegaan voor onbepaalde tijd. In de gevallen waar een einddatum is afgesproken is dat in vier gevallen in de verre toekomst (tussen 2046 en 2052). Voor één gemeente loopt de doordecentralisatie op korte termijn af (december 2012).

5.2 Rechten met betrekking tot eigendom, verkoop en verhuur

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de rechten die het schoolbestuur heeft met betrekking tot eigendom, verkoop en verhuur van schoolgebouwen.

In onderstaande tabel is te zien dat de afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen per gemeente verschillen. In ruim de helft van de gevallen behoudt het schoolbestuur zowel het juridisch als economisch claimrecht ook nadat het gebouw niet meer door de gevestigde school wordt gebruikt. Het recht op verkoop door het schoolbestuur is echter wel aan bepaalde voorwaarden gebonden (zie onderstaande tabel). Zes gemeenten geven hierbij aan dat de gemeente het eerste recht van koop heeft.

Tabel 21. Bepalingen rond economisch claimrecht / eigendom van schoolgebouwen

Zolang het gebouw wordt gebruikt door de daar gevestigde school heeft het schoolbestuur	aantal (%)
... het juridisch eigendom, het economisch claimrecht blijft bij de gemeente; zodra het gebouw niet meer door de daar gevestigde school wordt gebruikt krijgt de gemeente het juridisch eigendom terug.	4 (29%)
... zowel het juridisch eigendom als het economisch claimrecht; zodra het gebouw niet meer door de daar gevestigde school wordt gebruikt krijgt de gemeente het juridisch eigendom en het economisch claimrecht terug.	2 (14%)
... zowel het juridisch eigendom als het economisch claimrecht; nadat het gebouw niet meer door de daar gevestigde school wordt gebruikt behoudt het schoolbestuur het juridisch eigendom en het economisch claimrecht.	8 (57%)
Totaal	14 (100%)

Tabel 22. Bepalingen rond verkoop van schoolgebouwen aan derden voor of na beëindiging van het gebruik

	aantal (%)
Hieraan zijn door de gemeente geen voorwaarden gesteld	1 (7%)
Toegestaan onder bepaalde voorwaarden	8 (57%)
Verkoop niet toegestaan	5 (36%)
Totaal	14 (100%)

In de meeste gemeenten geldt het wettelijk kader met betrekking tot verhuur van gebouwen. Hierin is bepaald dat het schoolbestuur (een deel van) het gebouw met toestemming van het College van Burgemeester en Wethouders kan verhuren. Twee gemeenten geven hier aan dat het bevoegd gezag gerechtigd is te verhuren zonder toestemming van B&W, en één gemeente geeft aan dat voor de bestaande bouw het wettelijk kader geldt en voor een nieuw gebouwde schoollocatie andere (niet gespecificeerde) bepalingen gelden

Tabel 23. Afspraken rondom de verhuur van schoolgebouwen aan derden

	aantal (%)
het wettelijk kader geldt (Artikel 76s, WVO)	11 (79%)
Andere afspraken	3 (21%)
Totaal	14 (100%)

Bij verhuur van de schoolgebouwen is vrijwel overal afgesproken dat het bestuur de huurvergoeding ontvangt. Het gaat hier over de vergoeding die ontvangen wordt voor het ter beschikking stellen van ruimte. Het is eigenlijk een vergoeding van de financieringslasten. In één gemeente zijn hierover geen afspraken gemaakt. De gebruiksvergoeding is in alle gevallen voor het schoolbestuur (zie

onderstaande tabellen). De gebruiksvergoeding is een vergoeding die ontvangen wordt voor het gebruik van een ruimte. Hierbij moet men denken aan kosten voor verwarming, elektriciteit, schoonmaak etc.

Ruim 70 procent van de gemeenten hanteert een vast bedrag per leerling per jaar, in de overige gevallen geldt geen vast bedrag per leerling (tabel 24). Van de vier gemeenten die geen vast bedrag per leerling hanteren geldt voor één gemeente een normbedrag per m², voor één gemeente is een normbedrag onderhandeld, dat nog steeds geldt. Voor een derde gemeente wordt het bedrag bepaald op basis van de huisvestingsbehoefte. Voor de vierde gemeente is onbekend hoe het bedrag wordt vastgesteld.

Tabel 24. Omvang van de vergoeding die een schoolbestuur van de gemeente ontvangt in het kader van de overeenkomst doordecentralisatie?

	aantal (%)
Een vast bedrag per leerling per jaar	10 (71%)
	€ 200-300 1 (7%)
	€ 300-400 5 (36%)
	€ 400-500 3 (21%)
	> € 500 1 (7%)
Geen vast bedrag per leerling per jaar	4 (29%)
Totaal	14 (100%)

De vergoeding die het schoolbestuur ontvangt is in de meeste gevallen geïndexeerd (zie onderstaande tabel). Als toelichting hierbij wordt (in verschillende benamingen) de indexering van de MEV genoemd.⁵

Tabel 25. Vormgeving van de vergoeding die een schoolbestuur van de gemeente ontvangt

	aantal (%)
de vergoeding is gefixeerd	0 (0%)
de vergoeding is geïndexeerd	11 (79%)
De vergoeding is afhankelijk van de gemeentefondsuitkering	3 (21%)
Totaal	14 (100%)

Tevens hebben we in algemene zin gevraagd of er bij de doordecentralisatie specifieke voorwaarden zijn gesteld door de gemeente (bijvoorbeeld afspraken over indexering of leerlingenaantallen of dat de gemeente afziet van bepaalde wettelijke bevoegdheden, zoals het vorderingsrecht). Tien gemeenten geven hierbij aan dat het aantal leerlingen gehanteerd wordt als bekostigingsparameter. Andere voorbeelden van genoemde voorwaarden zijn indexering op basis van de uitkeringsfactor in de gemeente en indexering op basis van de gezinsconsumptie.

5.3 Wijze van verantwoording

In de meeste gemeenten moeten schoolbesturen verantwoording afleggen aan de gemeente. Doorgaans gebeurt dat via de jaarrekening. Andere wijzen die door de gemeenten zijn genoemd, zijn een onderhoudsplanning, meerjarenbegroting, balans op basis van jaarrekening. In een gemeente hoeft het schoolbestuur geen verantwoording af te leggen aan de gemeente.

⁵ Voor nieuwbouw en uitbreiding en aanpassing gebruikt de VNG de percentages/indexen 'Bruto-investeringen door bedrijven in woningen' (bron: CPB, MEV 2009 en 2010, bijlage A1.2) en 'Prijsindexcijfer van de Nieuwbouwwoningen 2005=100 inclusief BTW, tweede kwartaal' (bron: CBS StatLine).

Tabel 26. Moet een schoolbestuur verantwoording afleggen aan de gemeente over de wijze waarop doorgedecentraliseerde huisvestingsmiddelen zijn besteed?

	aantal (%)
Nee	1 (8%)
ja, via de jaarrekening	9 (64%)
ja, via een ander afgesproken format	0 (0%)
ja, op een andere wijze	4 (29%)
Totaal	14 (100%)

5.4 Relatie met gemeente en wens tot doordecentralisatie

De vragen aan de gemeenten (onderzoeksvragen 19-22) zijn alleen tijdens de casestudies aan bod gekomen. Het antwoord op sommige vragen (o.a. hanteren normbedrag gemeentelijke verordening) is hiervoor aan bod gekomen. We gaan in deze laatste paragraaf vooral in op de vraag hoe de relatie tussen schoolbesturen en gemeente wat betreft onderwijshuisvesting wordt ervaren. Deze vraag is onlosmakelijk verbonden met de kwestie al dan niet doordecentraliseren van de onderwijshuisvestingsmiddelen.

Wens tot doordecentralisatie

Voor de casestudies zijn we op bezoek geweest bij schoolbesturen die in gemeenten gehuisvest zijn waar de onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd, waar men over doordecentralisatie nadenkt en waar dit vooralsnog niet aan de orde is. We beschrijven enkele ervaringen die we zijn tegengekomen.

In één gemeente (casus E) is de onderwijshuisvesting al in 2003 doorgedecentraliseerd. In deze gemeente is slechts één schoolbestuur voor voortgezet onderwijs, hetgeen de situatie eenvoudiger maakt. Het schoolbestuur is na betaling van de boekwaarde, juridisch eigenaar van de gebouwen geworden en het bestuur heeft ook het economisch claimrecht gekregen. Hierdoor is het voor het schoolbestuur mogelijk bij banken hypothecaire leningen aan te gaan en bij leegstand scholen te verkopen (nadat deze eerst aan de gemeente zijn aangeboden). Het betreffende schoolbestuur is zeer tevreden over de huidige situatie en beveelt het gehanteerde model van harte aan bij andere schoolbesturen.

In een andere gemeente (casus N) zijn de twee schoolbesturen en de betreffende gemeente een pilot doordecentralisatie gestart. Jarenlang is er gepraat over een Integraal Huisvestingsplan, waarbij op een gegeven moment beide schoolbesturen en de wethouders het met elkaar eens waren over het uit te voeren plan. Eén van de punten daarbij was gezamenlijk efficiënt gebruik maken van relatief dure voorzieningen zoals praktijklokalen en technische installaties ten behoeve van het VMBO. De gemeenteraad bleek echter geen voorstander te zijn van het plan waardoor er jarenlang slechts mondjesmaat is geïnvesteerd in nieuwe schoolgebouwen. Ook bleek er verschil van mening te zijn over de kwaliteit van de schoolgebouwen: bouwkundig kunnen deze nog jaren mee, maar ze voldoen niet meer aan de eisen die er vanuit huidige onderwijskundige inzichten aan gebouwen worden gesteld. De schoolbesturen en gemeente zijn nu voornemens om de huisvestingsmiddelen door te decentraliseren. Begin 2011 moet dit besluit genomen worden. Dit betekent echter ook dat beide schoolbesturen ieder hun eigen techniek- praktijklokalen blijven onderhouden.

Doordecentralisatie heeft behalve voordelen ook nadelen voor de schoolbesturen. Zo zijn de risico's in met name krimpgebieden erg groot. In het zuiden van het land heeft daarom een schoolbestuur (casus A) uitgesproken weinig te zien in doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen, omdat bij leegstand van schoolgebouwen het schoolbestuur voor de exploitatiekosten opdraait. Dit schoolbestuur is blij dat de lege schoolgebouwen nu terugvallen aan de gemeente. Dalende

leerlingaantallen hebben in een andere gemeente (casus M) ertoe geleid dat de middelen voor onderwijshuisvesting aanvankelijk waren doorgedecentraliseerd, maar later weer 'gerecentraliseerd' zijn naar de gemeente. Uit interviews is gebleken dat een dergelijke beweging alleen mogelijk is, indien er sprake is van wederzijds vertrouwen tussen met name de wethouder van onderwijs en de schoolbestuurders. In dit geval had de betreffende wethouder twee termijnen vol gemaakt en laten zien dat hij gemaakte afspraken nakomt. Ook is er met behulp van een externe partij allerlei 'oud zeer' uit het verleden besproken wat de weg vrijmaakte om gezamenlijk het onderwijshuisvestingsbeleid op te pakken.

Relatie met de gemeente

Vrijwel alle schoolbesturen die we in het kader van de casestudies gesproken hebben, zijn redelijk tevreden over de relatie met de gemeente. Met de gemeente bedoelen ze dan in de meeste gevallen de ambtenaren en de wethouder. Over de relatie met de gemeenteraad is men minder tevreden. *Deze ontevredenheid wordt vaak veroorzaakt doordat de besturen een beperkte mate van betrokkenheid vaststellen bij de raadsleden op het gebied van onderwijshuisvesting en daardoor besluiten, ondanks een grondige voorbereiding door schoolbesturen en ambtenaren, op basis van politieke overwegingen door de gemeenteraad anders uitvallen dan in de voorbereiding was geadviseerd.* Dit leidt soms tot de nodige frustratie bij de schoolbesturen en zorgt ervoor dat besturen van mening zijn dat zij niet op de relatie kunnen bouwen.. Mede hierdoor is een groot aantal schoolbesturen voorstander van functionele decentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting, zodat men zelf kan beslissen waarin geïnvesteerd wordt. Als voorbeeld wordt genoemd dat het oneerlijk is dat gemeenten alleen in nieuwbouw investeren en niet in restauratie. Schoolbesturen met monumentale en/of bijzondere panden komen daardoor voor hun gevoel op achterstand. Maar ook zonder duidelijke concrete voorbeelden is een aantal besturen principieel van mening dat geld voor onderwijshuisvesting rechtstreeks bij hen terecht moet komen.

Gemeenten kijken anders tegen al dan niet doordecentraliseren aan: vaak zijn dit de laatste substantiële bedragen voor onderwijs waar zij iets over te zeggen hebben. Een gemeente geeft aan dat men doordecentralisatie om een aantal redenen niet wenselijk vindt, namelijk politiek-bestuurlijk, planologisch en financieel. Ook bij een doordecentralisatie-overeenkomst blijft de gemeente politiek-bestuurlijk aanspreekbaar op de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting. "Dat is een te groot risico. Stel dat een schoolbestuur een hypotheek gaat afsluiten, maar die niet kan afbetalen. Dan legt de bank beslag op het gebouw, staan 1500 kinderen op straat, en mag je als gemeente aan de bak." (casus D). Ook wil men vanuit het ruimtelijk orderingsaspect de boel niet scheiden. "Schoolterreinen vertegenwoordigen een economische prijs op strategische plekken in de stad." En tenslotte wijst deze gemeente ook op een financieel verschil van inzicht. "De gemeente heeft wettelijke taken, waarvoor hij door het rijk wordt gecompenseerd middels de algemene uitkering van het gemeentefonds. Via een verdeelsystematiek krijgt de gemeente een ongeoormarkt budget ter compensatie van de gemeentelijke onderwijstaken. Schoolbesturen leggen graag een rechtstreekse verband tussen dit fictieve budget en de aanspraak die zij op die gemeentefondsgelden maken, maar feitelijk is dat verband er niet. Het bedrag per leerling is niet als zodanig bedoeld – anders waren de middelen geoormarkt ter beschikking gesteld -, maar een compensatie voor de zorgplicht die de gemeente heeft. Hoeveel de gemeente vervolgens beschikbaar stelt voor de invulling van die zorgplicht is de uitkomst van het gemeentelijke democratische proces tussen B&W en de gemeenteraad. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad het budgetrecht. Die discussie vertroebelt de afspraken over doordecentralisatie."

We hebben echter ook met een gemeente gesproken (casus J), die vindt dat het huidige systeem begint vast te lopen. "De verantwoordelijkheid ligt nu bij 3 partijen. Niemand is eindverantwoordelijk voor het systeem. De huidige bevoegdheidsverdeling leidt tot bizarre dingen, het rijk gaat over stichten van nieuwe scholen, zonder ruimtelijke vertaling. En gemeenten en besturen zijn onderling altijd in

onderhandeling, er liggen bergen jurisprudentie inmiddels. We krijgen als samenleving nu niet wat we willen, goed onderwijs en goede gebouwen. De VNG probeert dit wel op te vangen door de modelverordening aan te passen, maar dat blijft aanpassen van bestaande systemen. Het wordt wellicht tijd om de nieuwe realiteit als uitgangspunt te nemen en daar nieuwe wet en regelgeving en bekostiging daar naar toe te schrijven.”

6 Samenvatting resultaten en nabeschuiving

De voormalige staatssecretaris (en huidige minister) van OCW, mevrouw Van Bijsterveld-Vliegenthart, kondigde begin 2009 aan dat zij samen met het ministerie van BZK onderzoek zou laten uitvoeren naar de wijze waarop de schoolbesturen en gemeenten tot hun investeringsbeslissingen in onderwijshuisvesting komen en welke motieven daarbij een rol spelen. In dat kader is in overleg met het ministerie van BZK afgesproken om uit te zoeken welke uitgaven schoolbesturen in het voortgezet onderwijs aan onderwijshuisvesting doen. Dit onderzoek is door Oberon in samenwerking met Research voor Beleid en de Stichting Brede School Nederland uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Hoeveel investeren de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs in onderwijshuisvesting en welke redenen en motieven spelen daarbij een rol?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in verschillende deelvragen die weer naar vier verschillende thema's zijn geclusterd:

1. Motieven van schoolbesturen voor investeringen in huisvestingsvoorzieningen
2. Huisvesting en verantwoording
3. Verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente
4. Rol gemeenten bij schoolbestuurlijke investering in onderwijshuisvesting

De onderzoeksvragen zijn grotendeels door de opdrachtgever opgesteld en hier en daar aangevuld door het onderzoeksteam. In dit hoofdstuk geven we per thema de onderzoeksvragen weer en de antwoorden die we op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen geven.

Voor het onderzoek zijn enquêtes uitgevoerd onder Nederlandse gemeenten en VO-schoolbesturen. Daarnaast zijn er casestudies uitgevoerd onder 15 schoolbesturen en de gemeenten waarin zij gehuisvest zijn. De respons op de vragenlijst laat niet toe om uitspraken te doen over de *omvang* van de investeringen die VO-schoolbesturen doen in onderwijshuisvesting. De bedragen zijn vaak onvolledig en onnauwkeurig ingevuld. Ook tijdens de casestudies bleek het lastig inzicht te krijgen in de exacte omvang van de investeringen, met name de investeringen die meerdere jaren geleden hadden plaats gevonden. Hierdoor zijn de foutenmarges te groot om betrouwbare uitspraken te doen over bedragen die met investeringen in onderwijshuisvesting gemoeid zijn.

Over de *redenen en motieven* voor investeringen in onderwijshuisvesting door VO-besturen is wel een betrouwbaar beeld te geven. De schoolbesturen hebben de betreffende vragen veel vaker ingevuld dan de vragen over de precieze investeringsomvang. Ook konden de antwoorden worden gevalideerd in de casestudies. Veel schoolbesturen zijn met name over nieuwbouw al jaren in onderhandeling met de gemeente. De details van deze onderhandelingen staan nog goed op het netvlies van de bestuurders die wij gesproken hebben.

6.1 Motieven van schoolbesturen voor investeringen in huisvestingsvoorzieningen

Rond dit thema zijn voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Om welke redenen hebben schoolbesturen in huisvesting geïnvesteerd of zijn zij voornemens dat te doen, en hoeveel wordt er om die redenen geïnvesteerd? Zijn er behalve ontoereikende financiering vanuit de (lokale) overheid nog andere motieven?

Dit is de belangrijkste vraag van het onderzoek. Gemeenten zijn in principe verantwoordelijk voor het bekostigen van nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en eerste inrichting en het schoolbestuur ontvangt voor binnen- en buitenonderhoud een vergoeding van het rijk. We hebben daarom het antwoord op deze onderzoeksvraag opgesplitst in twee delen.

1) Motieven voor nieuwbouw, verbouw, uitbreiding en eerste inrichting

In de afgelopen jaren was de onderwijsinhoud en het onderwijsconcept het belangrijkste motief voor schoolbestuurlijke investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding. Andere motieven die schoolbesturen relatief vaak noemen zijn (verbetering van) de marktpositie en het imago van de school, bouwkundige noodzaak, binnenmilieu en OCW-beleid. Meer overkoepelend kunnen we constateren dat voor een ruime meerderheid van de schoolbesturen de investeringen zijn ingegeven vanuit eigen beleidskeuzes. De uitvoering van het lokale huisvestingsbeleid van de gemeente en het rijksbeleid spelen minder vaak een rol.

Voor toekomstige investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding zien we dat de uitvoering van het lokale onderwijshuisvestingsbeleid een grotere rol speelt dan in voorgaande jaren: soms stelt de gemeente co-financiering als voorwaarde of zijn de middelen die de gemeente ter beschikking stelt in de ogen van het schoolbestuur onvoldoende. Onderwijsinhoud en –concept lijken als motief voor nieuw- en verbouw, eerste inrichting, en uitbreiding in belang af te nemen, maar eigen beleidskeuzes van de school blijven de belangrijkste reden voor investeringen. Het belang van imago en marktpositie en bouwkundige noodzaak of binnenmilieu als motief voor investeringen neemt toe.

2) Motieven voor investeringen in buiten- en binnenonderhoud

Bestuurlijke investeringen in binnen- en buitenonderhoud worden de afgelopen jaren met name ingegeven door eigen beleid van het schoolbestuur. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat onderhoud tot de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen behoort. Met name de bouwkundige noodzaak en het binnenmilieu worden vaak als motief genoemd.

6.2 Huisvesting en verantwoording

2. Welke rol hebben raad van toezicht, leraren, leerlingen en hun ouders gehad of zullen zij hebben in de besluitvorming? Op welke manier zijn zij geraadpleegd en in welk stadium?
3. Hoe gaan schoolbesturen financieel-administratief om met huisvestingsinvesteringen? Worden investeringen op de balans geactiveerd? Hoe doen verzelfstandigde openbaar onderwijsinstellingen dat? En hoe doen gemeenten dit, met name in gevallen waar de gemeente het bestuur vormt van openbaar onderwijs? Indien de school een regio-functie vervult, in hoeverre betalen omringende gemeenten mee aan de huisvesting van een VO-school die niet in hun gemeente is gehuisvest?
4. Leggen schoolbesturen verantwoording af over de investeringen in huisvestingsvoorzieningen aan raden van toezicht, leraren, leerlingen en hun ouders? Zijn er naast het publiceren van het financieel jaarverslag nog andere manieren waarop zij hierover verantwoording afleggen?

In overleg met de opdrachtgever zijn niet al deze vragen in het onderzoek aan bod gekomen. Dit om de lengte van de vragenlijst en interviewleidraad voor de casestudies te beperken. We vatten de belangrijkste uitkomsten hieronder samen.

Wijze van toezicht

Uit het onderzoek blijkt dat schoolbesturen bij investeringen in onderwijshuisvesting in vrijwel alle gevallen de directie en raad van toezicht raadplegen en in een vroeg stadium informeren. Het College van B en W en de gemeenteraad worden veel minder vaak geraadpleegd en geïnformeerd over schoolbestuurlijke investeringen. Deze komen ook alleen in beeld als het door een de gemeente bekostigde voorziening betreft.

Financieel-administratieve werkwijze

De meeste schoolbesturen activeren de huisvestingsinvesteringen op de balans en schrijven investeringen over meerdere jaren af. Tussen (verzelfstandigde) openbare onderwijsinstellingen en bijzondere onderwijsinstellingen zijn hierbij geen verschillen aangetroffen. Indien de school een regiofunctie vervult, betalen omliggende gemeenten niet mee aan de huisvesting van een VO-school. Wettelijk uitgangspunt is dat de gemeente waar de school is gehuisvest via de algemene uitkering de vergoeding hiervoor ontvangt. Een bijdrage van nabijgelegen gemeenten is dus niet aan de orde.

Wijze van verantwoording

In vrijwel alle gevallen legt het bestuur verantwoording af aan de Raad van toezicht. Veel minder vaak wordt verantwoording afgelegd aan de partijen die wel worden geïnformeerd en worden betrokken bij het proces, zoals directies, ouders en leerlingen. Andere partijen waaraan het bestuur verantwoording aflegt, zijn de minister (jaarrekening) en de medezeggenschapsraad. Verantwoording vindt in bijna alle gevallen plaats op grond van de publicatie van het financieel jaarverslag. In sommige gevallen verantwoorden schoolbesturen ook naar een breder publiek via een publieksversie van het jaarverslag, een speciale informatiebijeenkomst of een krant. Openbare scholen die verzelfstandigd zijn leggen daarnaast jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad, voor het bijzonder onderwijs geldt deze verplichting niet.

6.3 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente

Een belangrijke vraag in het kader van verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente rondom onderwijshuisvesting is of er sprake is van doordecentralisatie of niet. We hebben de vragen daarom opgedeeld in twee delen: vragen over doordecentralisatie en algemene vragen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente rondom onderwijshuisvesting. We beantwoorden hier de vragen per deel.

6.3.1 Doordecentralisatie

5. Is er sprake van doordecentralisatie of niet?

Indien dit het geval is:

6. Hoe is de doordecentralisatie vormgegeven? Hoe is omgegaan met het economisch claimrecht / eigendom van het schoolgebouw?

7. Hoeveel bedraagt de vergoeding die een schoolbestuur van de gemeente ontvangt in het kader van de overeenkomst doordecentralisatie?

8. Kan een schoolbestuur het schoolgebouw vrijelijk op de markt zetten? Kan een schoolbestuur het schoolgebouw ook vrijelijk verhuren? En voor wie zijn dan de opbrengsten?

9. Op welke wijze moet een schoolbestuur verantwoording afleggen aan de gemeente?

Vormgeving doordecentralisatie

Uit dit onderzoek blijkt dat in 13% van de gemeenten met voortgezet onderwijs de onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd. Er is een grote mate van spreiding in het moment waarop doordecentralisatie heeft plaatsgevonden. Gemeente en schoolbesturen zijn in de meeste gevallen een overeenkomst voor onbepaalde tijd of in de verre toekomst aangegaan.

De afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen over economisch claimrecht en eigendom verschillen per gemeente. In ruim de helft van de gevallen behoudt het schoolbestuur zowel het juridisch als economisch claimrecht ook nadat het gebouw niet meer door de gevestigde school wordt gebruikt. Het recht op verkoop door het schoolbestuur is aan bepaalde voorwaarden gebonden. Zo heeft de gemeente in een aantal gevallen het eerste recht van koop.

Gemeentelijke vergoeding doordecentralisatie

Ruim 70 procent van de gemeenten hanteert een vast bedrag per leerling per jaar, globaal tussen de 300 en 500 euro. De vergoeding die het schoolbestuur ontvangt, is in de meeste gevallen geïndexeerd. Als impressie hierbij wordt (in verschillende benamingen) de indexering van de MEV genoemd. Vrijwel alle gemeenten stellen specifieke voorwaarden bij de doordecentralisatie. De meest genoemde voorwaarde is dat het aantal leerlingen gehanteerd wordt als bekostigingsparameter. Andere genoemde voorwaarden zijn indexering op basis van de uitkeringsfactor in de gemeente en indexering op basis van de gezinsconsumptie.

Verhuur schoolgebouwen

In de meeste gemeenten geldt het wettelijk kader met betrekking tot verhuur van gebouwen. Hierin is bepaald dat het schoolbestuur (een deel van) het gebouw met toestemming van het College van Burgemeester en Wethouders kan verhuren. Bij verhuur van de schoolgebouwen is vrijwel overal afgesproken dat het bestuur de huurvergoeding ontvangt. Ook de gebruiksvergoeding is in alle gevallen voor het schoolbestuur.

Verantwoording rondom doordecentralisatie

In de meeste gemeenten moeten schoolbesturen verantwoording afleggen aan de gemeente over de wijze waarop de doorgedecentraliseerde huisvestingsmiddelen zijn besteed. Doorgaans gebeurt dat via de jaarrekening.

6.3.2 Verantwoordelijkverdeling gemeente en schoolbesturen in het algemeen

10. Welke afspraken maken schoolbesturen en gemeenten over nieuw- en verbouw van huisvestingsvoorzieningen? Hoe zijn deze afspraken vastgelegd? Is er sprake van een Integraal Huisvestingsplan (IHP)? Zijn er in het kader van de Lokale Educatieve Agenda afspraken gemaakt over onderwijshuisvesting? Is er nog steeds sprake van Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) in het kader van onderwijshuisvesting?
11. Welke eisen stelt het schoolbestuur aan de huisvestingsvoorzieningen? Zijn deze eisen ook vastgelegd en zo ja hoe? Welke eisen stelt de gemeente aan de huisvestingsvoorzieningen?
12. Hoeveel bedraagt de vergoeding die een schoolbestuur van de gemeente ontvangt, anders dan in het kader van de overeenkomst doordecentralisatie?
13. Welke investeringen in gebouwen en terreinen hebben de schoolbesturen het afgelopen jaar gedaan en welke investeringsbedragen waren hiermee gemoeid?
14. Hebben de schoolbesturen in de investeringen een bijdrage van de gemeente ontvangen en zo ja tot welk bedrag? Hebben de schoolbesturen ook van andere partijen een bijdrage ontvangen voor de investeringen (bijvoorbeeld woningcorporatie of toekomstig huurder)?
15. Welk gedeelte van de investering is uit eigen middelen gefinancierd en welk deel met leningen, welke afwegingen zijn daarbij gemaakt en welke consequenties zijn er voor de schoolbesturen verbonden geweest aan de financieringswijzen (andere zaken uitgesteld etc.)?
16. Verwachten schoolbesturen de komende jaren nieuwe investeringen te gaan doen en welke bijdrage van de gemeente verwacht zij te ontvangen?
17. Wat doen de schoolbesturen om (toekomstige) investeringsplannen mogelijk te maken?
18. Geldt voor het realiseren van deze investeringen de procedure die is opgenomen in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs?

In overleg met de opdrachtgever zijn niet al deze vragen in het onderzoek aan bod gekomen. Dit om de lengte van de vragenlijst en interviewleidraad voor de casestudies te beperken. We vatten de belangrijkste uitkomsten hieronder samen.

Type investeringen

Type investeringen voor nieuwbouw, verbouw en eerste inrichting

Van de schoolbesturen die de vragenlijst hebben ingevuld geven tussen de 40 – 60% aan dat zij in de periode 2004 – 2008 hebben geïnvesteerd in nieuwbouw, verbouw en eerste inrichting. Voor de toekomstige investeringen variëren deze percentages tussen de 20 – 35%. In vrijwel alle gevallen waarbij het schoolbestuur investeert in nieuwbouw, draagt ook de overheid hieraan bij. In bijna driekwart van de gevallen is dat de gemeente, in de overige gevallen betreft het hier het ministerie van OCW in de vorm van subsidies zoals voor verbetering van het binnenklimaat en praktijkgerichte leeromgevingen van het vmbo. Een andere subsidie die tot veel bouwactiviteiten heeft geleid is afkomstig van het Platform Bèta Techniek voor het inrichten van bètalabs.

Type investeringen voor binnen- en buitenonderhoud

Ongeveer een kwart van de schoolbesturen geeft aan dat zij in de periode 2005 – 2008 hebben geïnvesteerd in het buitenonderhoud van hun gebouwen. Voor de toekomst verwacht ruim een derde van de schoolbesturen hier middelen in te investeren. Voor het binnenonderhoud geeft ongeveer één derde van de schoolbesturen aan dat zij hierin in de periode 2004 – 2008 geïnvesteerd hebben. Voor de toekomst ligt dit percentage een fractie hoger (rond de 35%).

Voor de interpretatie van deze gegevens dient wel rekening te worden gehouden met de wijze waarop men investeringen in de administratie verwerkt. Boekhoudkundig zijn investeringen uitgaven waardoor waarde wordt toegevoegd aan materiële en/of immateriële activa. Nieuwe kozijnen zouden bijvoorbeeld een investering zijn. Binnen diverse schoolbesturen worden onderhoudswerkzaamheden, zowel groot als regulier, opgenomen in een MOP (meerjaren onderhoudsplanning). De totale geschatte kosten van de MOP worden uitgesmeerd over de jaren waarvoor de MOP is opgesteld (5 of 10 jaar). Jaarlijks worden de kosten ten laste van de exploitatierekening gebracht en dus niet opgenomen als investering. Het verschil met de werkelijke uitgaven en de jaarlijks bepaalde exploitatielasten komen ten gunste of ten laste van een reservering. Door deze werkwijze is het lastig om te bepalen wanneer we over investeringen praten of over uitgaven. Het kan dus voorkomen dat er wel geïnvesteerd wordt maar dat dit niet als zodanig in de administratie zichtbaar is. Het ene bestuur activeert zijn investeringen wel, de andere niet. Volgens de regels van de accountancy wordt er alleen geactiveerd wanneer er sprake is van toevoeging van waarde. In het geval van onderhoud is dit niet. Regels van de permanentie leren dat spreiding van kosten een goede oplossing is.

Wijze van financiering

Financiering van nieuwbouw, verbouw en eerste inrichting

Bijna alle schoolbestuurlijke investeringen in nieuw- en verbouw, eerste inrichting en uitbreiding worden gefinancierd vanuit eigen vermogens en door het inzetten van reserves. Hypothecaire leningen als financieringswijze zijn eerder uitzondering dan regel: dit komt vrijwel uitsluitend voor in gemeenten waarbij de onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd. In die gevallen kan het gebouw als onderpand fungeren voor de lening.

Besturen hebben inkomsten vanuit de verhuur van schoolgebouwen. Deze besteden zij soms ook aan onderwijshuisvesting, maar ook om de daling van het aantal leerlingen op te vangen. Besturen hebben dan te maken met kostenremanentie: de kosten voor huisvesting dalen in een lager tempo dan de inkomsten die een schoolbestuur ontvangt. Door verhuur van klaslokalen aan bibliotheek, dansschool of volksuniversiteit, proberen schoolbesturen extra inkomsten te genereren.

Financiering binnen- en buitenonderhoud

Onderhoudsinvesteringen behoren tot de verantwoordelijkheid van schoolbesturen en daarvoor maken zij veelal gebruik van eigen vermogen en reserves. Daarnaast treffen veel schoolbesturen

onderhoudsvoorzieningen op basis van een meerjaren onderhoudsplan (MOP), waarbij ook reserveringen worden gemaakt voor de benodigde financiering. Vanuit deze middelen betalen de schoolbesturen de investeringen in binnen- en buitenonderhoud.

Consequenties van financieringswijze voor kwaliteit onderwijs

Uit het voorgaande kunnen we concluderen, dat veel investeringen in onderwijshuisvesting betaald worden vanuit eigen vermogen en reserves. De vraag dringt zich dan op of dit ten koste van andere uitgaven gaat en of hiermee de onderwijskwaliteit in het gedrang komt. Dit lijkt mee te vallen: een ruime meerderheid (70%) van de schoolbesturen geeft aan dat financiering van huisvestingsinvesteringen niet tot verdringing van andere uitgaven leidt. Dit geldt zowel voor de afgelopen periode als de nabije toekomst. In de minderheid van de gevallen waarbij wel sprake was van verdringing van uitgaven betrof het vooral vervanging van (digitale) leermiddelen. In een enkel geval gaan huisvestingsinvesteringen ten koste van formatie uitbreiding en leiden dan tot grotere klassen of minder differentiatie.

6.4 Rol gemeenten bij schoolbestuurlijke investering in onderwijshuisvesting

19. Hoe heeft de gemeente het besluitvormingsproces ervaren dat heeft geleid tot de investeringsbeslissing(en) van het schoolbestuur? Welke rol heeft de gemeente hierin gespeeld (regisserend, faciliterend, sturend)?
20. Heeft de gemeente voor de investering in het gebouw het normbedrag van de gemeentelijke verordening gehanteerd en welk investeringsbudget was hiermee gemoeid? Gelden bij investerings"voornemens" in de periode 2009-2012 dezelfde uitgangspunten? Als de gemeente een hoger investeringsbedrag dan het normbedrag beschikbaar heeft gesteld, welk aanvullend investeringsbedrag heeft de gemeente dan beschikbaar gesteld?
21. Bestaat er overeenstemming over het betreffende programma van eisen? Hoe verhoudt de investering van de gemeente zich tot het betreffende programma van eisen?
22. Om welke redenen heeft de gemeente al dan niet in huisvesting geïnvesteerd en welke redenen heeft de gemeente hiervoor bij mogelijke investerings"voornemens"? In hoeverre komen deze voornemens overeen met die van de schoolbesturen? Indien niet, welke andere motieven zijn er voor de gemeente belangrijk?
23. Hoe gaan gemeenten financieel-administratief om met de huisvestingsinvesteringen? Worden investeringen op de gemeentebalans geactiveerd? Worden de gebouwen en terreinen van verzelfstandigde openbaar onderwijsinstellingen op de gemeentebalans geactiveerd, of op de balans van de verzelfstandigde openbaar onderwijsinstellingen? In hoeverre zijn de onderwijsgebouwen door de gemeente geherwaardeerd en zijn deze in de balans opgevoerd?⁶

In overleg met de opdrachtgever zijn niet al deze vragen in het onderzoek aan bod gekomen. Dit om de lengte van de vragenlijst en interviewleidraad voor de casestudies te beperken. We vatten de belangrijkste uitkomsten hieronder samen.

Vrijwel alle schoolbesturen die we in het kader van de casestudies gesproken hebben, zijn redelijk tevreden over de relatie met de gemeenteambtenaren en wethouder. Over de relatie met de gemeenteraad is men wat minder tevreden. Betrokkenen van schoolbesturen zien bij veel raadsleden ondeskundigheid op het gebied van onderwijs(-huisvesting). Grondig voorbereide besluiten worden soms op basis van (partij-) politieke overwegingen door de gemeenteraad tegengehouden. Dit leidt dan tot de nodige frustratie bij de schoolbesturen. Met name de afhankelijkheid van een (in de ogen

⁶ Per 1 januari 1997 zijn de VO-schoolgebouwen aan de gemeente overgedragen (à fonds perdu gefinancierde gebouwen). Hoewel de overnamesom nihil was, vertegenwoordigen deze gebouwen een zekere waarde. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is het verstandig deze gebouwen op een bepaalde manier op te nemen in de balans (herwaardeeren). Niet alle gemeenten doen dit (in 2006 59% van de Nederlandse gemeenten, Research voor Beleid, 2006).

van schoolbestuurders) vaak onvoorspelbare gemeenteraad maakt een groot aantal schoolbesturen voorstander van doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting. De meeste gemeenten zijn hier geen voorstander van; voor hen zijn de huisvestingsmiddelen een belangrijk middel om het lokale onderwijsbeleid vorm te geven, onder meer door clustering en spreiding van voorzieningen (in onderwijs en aanpalende sectoren).

Al met al is de doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting een terugkerend thema in de relatie tussen gemeente en schoolbestuur met boeiende casuïstiek. Ontwikkelingen als krimp van de bevolking en de daarmee gepaarde risico's voor exploitatiekosten van schoolgebouwen kunnen een nieuw licht op deze discussie werpen.

6.5 Nabeschouwing

Ter afsluiting van dit rapport plaatsen we de resultaten in een wat breder perspectief en trekken we een aantal conclusies.

Motieven van schoolbesturen voor investeringen

Investerings door schoolbesturen in onderwijshuisvesting hebben vooral te maken met het onderwijsaanbod. Scholen realiseren een bepaald onderwijsaanbod en daar hoort een gebouwde omgeving bij; specifieke techniek- of praktijklokalen, kleinschalig onderwijs (Leonardo onderwijs), ICT faciliteiten en ruimtes waarin aan grote groepen tegelijk les gegeven kan worden (mede als gevolg van ontwikkelingen als 'het nieuwe leren'). Scholen zijn door de lumpsum ook zelfstandiger actoren in het speelveld geworden en ieder bestuur probeert zich op een eigen wijze te profileren. Deze profilering wordt nog belangrijker met het oog op de 'ontgroening' van de samenleving en de daarmee samenhangende 'slag om de leerling'. De functionaliteit van het gebouw en de infrastructuur zijn daarbij bepalend, waarbij esthetische overwegingen ('gouden deurknoppen') nauwelijks een rol spelen.

Huisvesting en verantwoording

Schoolbesturen verantwoorden hun investeringen merendeels nog op de traditionele manier via een jaarverslag. Slechts in enkele gevallen doen schoolbesturen moeite om deze rapportage voor een breder publiek toegankelijk te maken. Gezien meer recente ontwikkelingen op het gebied van (good) governance en horizontale verantwoording zou het wenselijk zijn als schoolbesturen meer openheid van zaken bieden voor een breder publiek. Hiermee kunnen schoolbesturen dan duidelijk maken of andere uitgaven mogelijk hebben geleden onder investeringen in huisvesting. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is de indruk dat de schoolbesturen hier een zeer reële afweging in maken.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en gemeente

Gedeelde verantwoordelijkheid van scholen en gemeenten voor onderwijshuisvesting is in de huidige situatie eigenlijk niet aan de orde. Het is een verantwoordelijkheid van gemeentebesturen om te voldoen aan de zorgplicht en de schoolbesturen om zorg te dragen voor het bouwen en onderhouden van de schoolgebouwen. In dit geheel beslist uiteindelijk echter de politiek, zowel wat betreft het budget dat beschikbaar is voor het bekostigen van de voorzieningen huisvesting onderwijs als voor het onderhoud, incl. aanpassen, van de schoolgebouwen. Dat maakt de gedeelde verantwoordelijkheid in de beleving van sommige partijen ondoorzichtig; mooi om te zien en zeer wenselijk, maar niet realistisch. Gedeelde verantwoordelijkheden winnen aan kwaliteit door vertrouwen tussen de partners en voorspelbaarheid van de te verwachten beslissingen. Dat kan in de gegeven context waar een gemeenteraad de eindbeslissing neemt naar de mening van een aantal schoolbesturen niet altijd gerealiseerd worden.

Financieringswijze van investeringen

Investeringen in onderwijshuisvesting worden door schoolbesturen vooral gefinancierd uit het eigen vermogen. Schoolbesturen werken relatief weinig met (hypothecaire) leningen. Of de investeringen ten koste gaan van andere investeringen in de materiële instandhouding of het personeel kon eigenlijk niet worden ontrafeld. Schoolbesturen zeggen veelal van niet maar het is evident dat ook het eigen vermogen waaruit de investeringen gedaan worden een resultante is van de exploitatie van de voorafgaande jaren.

Doordecentralisatie

Doordecentralisatie van onderwijshuisvesting is al vanaf 1997 mogelijk. Het aantal gemeenten waarbij dit wordt toegepast groeit, maar in een traag tempo. Er zijn besturen die het risico aanzienlijk vinden; vooral in regio's waar een krimp van het aantal leerlingen wordt verwacht. Tegelijk zijn gemeenten vaak ook geen voorstander van doordecentralisatie. Een van de redenen daarvoor is dat onderwijshuisvesting een van de weinige beleidslijnen is waarmee een lokaal bestuur invloed kan uitoefenen op het lokale onderwijsbeleid. Schoolbesturen vinden dit nu juist een oneigenlijk argument en vinden dat zij hierover zelf moeten kunnen beslissen. In een aantal gevallen tonen besturen zich achteraf ontevreden met de staat waarin zij de gebouwen overgedragen hebben gekregen. De gewenste autonomie bij doordecentralisatie veronderstelt echter ook dat schoolbesturen vooraf professioneel naar de staat van hun gebouwen (laten) kijken en niet achteraf de gemeente verwijten maken.

Als gemeenten overgaan tot het doordecentraliseren van de onderwijshuisvesting naar schoolbesturen wordt een bestuur pas echt een actor als het bestuur zeggenschap heeft over de gebouwen. Pas dan zijn ze in staat om investeringsbeslissingen te nemen. Zonder onderpand zijn financiers immers zeer terughoudend naar schoolbesturen om geld te lenen.

Bijlage 1: Responderende gemeenten waarbij sprake is van doordecentralisatie

- Aalburg
- Bergen (NH.)
- Bergen op Zoom
- Bladel
- Breda
- Den Helder
- Hoogeveen
- Nijmegen
- Oldebroek
- Olst-Wijhe
- Oude IJsselstreek
- Reimerswaal
- Valkenswaard
- Veghel
- Vught
- Waddinxveen
- Waterland
- Westland
- Zaltbommel

Bijlage 2: Vragenlijst schoolbesturen

Vragenlijst Onderwijshuisvesting schoolbesturen VO

Definitief , 9 juni 2010

Introductie

In opdracht van de ministeries van OCW en BZK, en ondersteund door de VNG en de VO-raad, voert Oberon, in samenwerking met Research voor Beleid en Stichting Brede School een onderzoek uit naar de wijze waarop schoolbesturen in het voortgezet onderwijs (VO) tot hun investeringsbeslissingen in onderwijshuisvesting komen en welke motieven daarbij een rol spelen. Het onderzoek is een vervolg op het Inspectierapport over de vermogenspositie van besturen in het VO uit 2009. De Inspectie van het Onderwijs stelde in haar onderzoek vast dat de VO-sector substantiële bezittingen in huisvesting verantwoordde, terwijl de verantwoordelijkheid daarvoor in eerste instantie bij gemeenten ligt. Daarbij wees de Inspectie op het risico dat investeringen in huisvesting door het VO-veld tot verdringing van investeringen in andere bezittingen kan leiden. Deze bevindingen van de Inspectie waren voor de staatssecretaris van OCW aanleiding om de Tweede Kamer toe te zeggen hier samen met de staatssecretaris van BZK nader onderzoek naar te laten doen.

In dit onderzoek wordt een verklaring gezocht voor de bezittingen van huisvestingsvoorzieningen die de VO-sector in zijn jaarrekeningen verantwoordt. Het onderzoek bestaat uit een analyse van jaarrekeningen en vragenlijsten aan schoolbesturen.

De antwoorden in onderstaande vragenlijst worden vertrouwelijk behandeld. Wij hopen dat wij op uw medewerking mogen rekenen.

Feitelijke gegevens

We beginnen de vragenlijst met een aantal achtergrondvragen over de gebouwde situatie van uw schoolbestuur.

A. In welke gemeente(n) is/zijn uw schoolgebouwen gevestigd?

Gemeente
1
2
3
4
5
6

B. Is de verantwoordelijkheid voor investeringen in onderwijshuisvesting in deze gemeente(n) (gedeeltelijk) doorgedecentraliseerd naar uw schoolbestuur? Wilt u voor elke gemeente waarin uw onderwijs gehuisvest is onderstaande tabel invullen?

Indien (gedeeltelijke) doordecentralisatie = ja: in welk jaar is dit ingegaan?

Gemeente	Doordecentralisatie	Jaar
1	Ja/nee	
2	Ja/nee	
3	Ja/nee	

Indien meer dan één gemeente is aangekruist de volgende tekst invoegen:

Uit de cijfers in uw jaarrekeningen heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) de bruto investeringen⁷ in huisvestingsvoorzieningen geïventariseerd. Volgens die gegevens heeft het bestuur van uw instellingen over de jaren 2004 t/m 2008 de volgende investeringen middels de jaarrekeningen verantwoord:

Jaar	Door schoolbestuur in zijn jaarrekening verantwoorde bruto investering (euro)
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	

U wordt gevraagd om met behulp van onderstaande vragenlijst **tenminste** de investeringen in bovenstaande tabel nader toe te lichten. Mogelijk dat het (bruto) investeringsbedrag in de huisvesting hoger is, bijvoorbeeld omdat in de jaarrekeningen van uw instellingen niet alle investeringsbedragen zijn geactiveerd, of omdat derden de investering (deels) bekostigd hebben. Ook de achtergronden van die investeringen willen wij middels dit onderzoek in kaart brengen.

Voor het onderzoek is het belangrijk om per afzonderlijke investering inzicht te krijgen in de omvang, het type investering, deelnemende partijen, de financiering van uw bijdrage aan de investering en uw motieven om aan de investering bij te dragen. Daarom vragen wij u vriendelijk om voor elke afzonderlijke investering in huisvestingsvoorzieningen, gedaan in de periode 2004 t/m 2008, de vragen in par. 0 t/m 0 te beantwoorden. Mocht in die periode meer dan één keer in huisvestingsvoorzieningen zijn geïnvesteerd, dient u voor de afzonderlijke investeringen de antwoorden op deze vragen in afzonderlijke vragenlijsten in te sturen.

Indien méér dan één investering in huisvesting zijn/zullen worden gedaan, moet de vragenlijst na afronding nog een keer worden ingevuld voor de volgende investering.

Investerings- en financieringswijze 2004-2008

De volgende vragen dienen om vast te stellen of er in de jaren 2004 t/m 2008 investeringen hebben plaatsgevonden op het gebied van onderwijshuisvesting.

1. Hebben er in de periode 1-1-2004 tot 31-12-2008 investeringen in de huisvesting van uw schoolgebouw(en) plaatsgevonden, ongeacht of het schoolbestuur zelf investeringen in de huisvesting heeft gedaan, dan wel deze op de balans heeft verantwoord ?

- Ja
- Nee -> ga naar par. 0.

Hierna wordt u voor elke afzonderlijke investering in huisvestingsvoorziening gevraagd om nadere informatie over het soort investering, het investeringsbedrag, de partijen die deze bekostigd hebben, financiering van en motivatie voor uw deel in de investering, en uw besluitvorming en verantwoording. U wordt gevraagd om ook investeringen die volledig door derden bekostigd zijn te vermelden.

⁷ De bruto investering is het bedrag dat feitelijk besteed is ter verkrijging van de huisvestingsvoorziening, zonder verrekening van een eventuele opbrengst uit desinvesteringen.

Investeringstypen, -bedragen en -deelnemers

2. Kunt u aangeven waarop de investering betrekking had, en welke partijen hieraan voor welk bedrag hebben bijgedragen?

Jaar	Type investering	Bruto investering ⁸ (euro)	Toelichting: Per regel is de optelling van de bedragen in deze drie kolommen gelijk aan de bruto investering		
			Gemeente (euro), nl.	School-bestuur (euro)	Andere partij (euro), nl.
2004	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding				
	Onderhoud buitenkant				
	Onderhoud binnenkant				
2005	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding				
	Onderhoud buitenkant				
	Onderhoud binnenkant				
2006	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding				
	Onderhoud buitenkant				
	Onderhoud binnenkant				
2007	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding				
	Onderhoud buitenkant				
	Onderhoud binnenkant				
2008	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding				
	Onderhoud buitenkant				
	Onderhoud binnenkant				

Indien schoolbestuur heeft geïnvesteerd --> vraag 3

Indien schoolbestuur niet heeft geïnvesteerd --> vraag 14 in par. 0.

Financiering van uw bijdrage aan het investeringsbedrag

3. U heeft in vraag 2 aangegeven dat uw schoolbestuur financieel heeft geïnvesteerd in onderwijshuisvesting. Hoe heeft het schoolbestuur deze investering precies gefinancierd (% per investering, oplopend tot 100%). Bij categorie 'anders' ook graag aangeven welke vorm van financiering het betreft (bv. kortlopende schulden, giften) en welke instantie heeft geïnvesteerd noemen.

Jaar	Type investering	Hypothecaire lening	Eigen vermogen en reserves	Opbrengsten Desinvesteringen	Onder- houds- voorziening en	Doelmiddelen OCW	Anders, nl.
2004	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting /uitbreiding						
	Onderhoud buitenkant						
	Onderhoud binnenkant						
2005	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting /uitbreiding						

⁸ De bruto investering is het bedrag dat feitelijk besteed is ter verkrijging van de huisvestingsvoorziening, zonder verrekening van een eventuele opbrengst uit desinvesteringen.

	Onderhoud buitenkant
	Onderhoud binnenkant
2006	Nieuw/verbouw/1 ^{er} inri chting /uitbreiding
	Onderhoud buitenkant
	Onderhoud binnenkant
2007	Nieuw/verbouw/1 ^{er} inri chting /uitbreiding
	Onderhoud buitenkant
	Onderhoud binnenkant
2008	Nieuw/verbouw/1 ^{er} inri chting /uitbreiding
	Onderhoud buitenkant
	Onderhoud binnenkant

Indien schoolbestuur middels een hypothecaire lening heeft gefinancierd --> vraag 4
Anders --> vraag 5 in par. 0.

4. Welke overwegingen zijn gemaakt om de investering(en) met een hypothecaire lening te doen?
-

Motieven voor uw bijdrage aan het investeringsbedrag

5. Welke motieven hebben een rol gespeeld bij de beslissing om als schoolbestuur zelf te investeren? Meerdere (soorten) motieven zijn mogelijk.

Motieven die te maken hebben met rijksbeleid:

- Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies zijn ontvangen (waaronder sinds 1 januari 2005 onderhoud aan binnen- én buitenzijde)
- Anders, namelijk.....

Motieven die te maken hebben met de uitvoering van het huisvestingsbeleid:

- Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld is uitgegeven
 - Redenen die te maken hebben met doordecentralisatie van de huisvestingsverantwoordelijkheid
 - Verandering in de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeente en schoolbestuur (waaronder verzelfstandiging van openbaar onderwijs, herwaardering van de gebouwen)
 - Anders, namelijk
- De gemeente stelde geen middelen beschikbaar
 - Gemeentelijke prioritering omdat meerdere schoolbesturen tegelijkertijd nieuw- of verbouw willen plegen
 - Gemeentelijke prioritering ten gunste van ander gemeentelijk beleid
 - Anders, namelijk
- De gemeente stelde onvoldoende middelen beschikbaar
 - Eisen schoolbestuur zijn hoger dan het normbedrag dat de gemeente hanteert; die eisen zijn nl.

- Gemeente wilde investering over meerdere jaren faseren, schoolbestuur had andere faseringsseisen nl.
- Anders, namelijk
- Gemeente hanteerde co-financiering met schoolbestuur als voorwaarde
- Schoolbestuur draaide op voor de financiële risico's van de bouw (bv bouwvertraging, asbest- of andere sanering, bouwheerschap, oplopende bouw- en rentekosten)
- Anders, namelijk

Motieven die te maken hebben met beleid schoolbestuur:

- Om redenen die te maken hebben met de huisvesting van bovenschools management
- Om redenen die te maken hebben met onderwijsinhoud en onderwijsconcept
- Om redenen die te maken hebben met de marktpositie en het imago van de school
- Om redenen die te maken hebben met het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten (bv energiezuinigheid)
- Om redenen die te maken hebben met bouwkundige noodzaak of binnenmilieu (bv de onderhoudstaat)
- Om redenen die te maken hebben met gezamenlijk gebruik (met andere onderwijsinstellingen of derden)
- Om redenen die te maken hebben met scholenfusie.
- Om redenen die te maken hebben met veiligheid.
- Om redenen die te maken hebben met locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid
- Anders, namelijk

Anders, namelijk

Besluitvorming en verantwoording

6. Zijn er meerjarige prognoses van de leerlingenaantallen gebruikt bij de investeringsbeslissingen?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Mogelijke verdringing van uitgaven

Bij de volgende vraag informeren we naar mogelijke verdringing, waarover de IvHO schreef in haar rapport dat aanleiding was voor dit onderzoek.

De Inspectie van het Onderwijs maakte in haar onderzoeksrapport over de vermogenspositie van besturen in het voortgezet onderwijs gewag van het risico, dat investeringen in huisvesting kunnen leiden tot verdringing van noodzakelijke investeringen in andere bezittingen (de zogenaamde overige materiële vaste activa, zoals bijvoorbeeld schoolmeubilair, pc's ed.). De Inspectie heeft dat opgeschreven, omdat uit de jaarrekeningen van alle VO-instellingen tezamen bleek, dat de verhouding tussen de boekwaarde van de overige materiële vaste activa en de waarde waarvoor zij oorspronkelijk waren verkregen (de zogenaamde verkrijgingswaarde) naar verhouding gering was. Voor de sector als geheel is namelijk de verwachting, dat gemiddeld genomen de boekwaarde ongeveer de helft van de oorspronkelijke verkrijgingswaarde is, te meer daar de materiële bekostiging van de VO-sector al sinds het begin van de jaren 90 gebudgetteerd is (lumpsum). Als die verhouding substantieel lager is dan 50% zou dat een aanwijzing kunnen zijn dat vervanging van bezittingen wordt uitgesteld.

Eind 2008 is de verhouding tussen boekwaarde en verkrijgingswaarde van de overige materiële vaste activa van uw instelling (-en) $\llcorner\llcorner\text{boekwaarde omva}\gg \div \llcorner\llcorner\text{verrijgingswaarde omva}\gg = \llcorner\llcorner\text{XX}\gg\%$.

7. Heeft de wijze van financiering van uw bijdrage in huisvestingsinvesteringen consequenties voor andere uitgaven (zoals uitstel van andere investeringen, zoals bijvoorbeeld de vervanging van andere bezittingen)?

- Ja, namelijk.....
- Nee

8. Zijn de huisvestingsinvesteringen die uw schoolbestuur doet op de balans geactiveerd?

- Ja
- Deels, nl.....
- Nee
- Weet niet

9. Zijn de investeringen over meerdere jaren afgeschreven?

- Ja
- Deels, nl.
- Nee
- Weet niet

10. Welke partijen worden in het algemeen geraadpleegd over de investeringen in onderwijshuisvesting door het schoolbestuur ?

	Niet	Adviserend	Instemmend
De gemeenteraad	()	()	()
College van B&W	()	()	()
Raad van toezicht van het schoolbestuur	()	()	()
Directie	()	()	()
Leraren	()	()	()
Leerlingen	()	()	()
Ouders	()	()	()
Anders, namelijk	()	()	()

11. In welk stadium zijn deze partijen in het algemeen **geïnformeerd** over de investeringsbeslissingen?

	Begin	Halverwege	Eind	Weet niet
De gemeenteraad	()	()	()	()
College van B&W	()	()	()	()
Raad van toezicht van het schoolbestuur	()	()	()	()
Directie	()	()	()	()
Leraren	()	()	()	()
Leerlingen	()	()	()	()
Ouders	()	()	()	()
Anders, namelijk	()	()	()	()

12. Aan wie legt het schoolbestuur verantwoording af over de eigen investeringen in huisvestingsvoorzieningen? (*alle antwoorden die van toepassing zijn aanvinken*)

- Raad van toezicht
- Directie
- Leraren
- Leerlingen
- Ouders
- Anders, namelijk

13. Op welke wijze legt uw bestuur verantwoording af over de investeringen in huisvestingsvoorzieningen?

- Publicatie van financieel jaarverslag
- (Ook) anders, namelijk

Investeringen en financieringswijze 2009-2012

14. Zijn er voor de scholen van uw bestuur in de gemeenten waar uw scholen staan nieuwe investeringen gepland in onderwijshuisvesting in de periode tot en met eind 2012?

- Ja, in nieuwbouw/verbouw/1^e inrichting/uitbreiding
- Ja, in onderhoud buitenkant
- Ja, in onderhoud binnenkant
- Nee
- Weet niet

Voor het onderzoek is het belangrijk om per afzonderlijk investeringsvoornemen inzicht te krijgen in de omvang, het type investering, deelnemende partijen, de financiering van uw bijdrage aan de investering en uw motieven om aan de investering bij te dragen. Daarom vragen wij u vriendelijk om voor elk afzonderlijk investeringsvoornemen in huisvestingsvoorzieningen voor de periode 2009 t/m 2012, de vragen in par. 0 t/m 0 te beantwoorden. Mochten er in die periode voor vaker dan één keer voornemens tot investeringen in huisvestingsvoorzieningen zijn, dan dient u voor de afzonderlijke voornemens de antwoorden op deze vragen in afzonderlijke vragenlijsten in te sturen. U wordt gevraagd om ook investeringen die naar verwachting volledig door derden zullen worden bekostigd te vermelden.

Indien méér dan één investeringsvoornemen in huisvesting bestaat, moet de vragenlijst na afronding nog een keer worden ingevuld voor het volgende investeringsvoornemen.

Investeringstypen, -bedragen en -deelnemers

15. Kunt u voor elke afzonderlijke investering in huisvesting aangeven waarop de investering betrekking heeft, en welke partijen hieraan naar verwachting voor welk bedrag zullen bijdragen?

Jaar	Type investering	Toelichting:		
		Bruto investering ⁹ (euro)	Gemeente (euro), nl.	School-bestuur (euro)
2009	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding			
	Onderhoud buitenkant			
	Onderhoud binnenkant			
2010	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding			
	Onderhoud buitenkant			
	Onderhoud binnenkant			
2011	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding			
	Onderhoud buitenkant			
	Onderhoud binnenkant			
2012	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting/uitbreiding			
	Onderhoud buitenkant			
	Onderhoud binnenkant			

Indien schoolbestuur investeert --> vraag 16

Indien schoolbestuur niet investeert --> **U bent aan het einde van de vragenlijst gekomen. Wij danken u vriendelijk voor uw tijd en medewerking.**

⁹ De bruto investering is het bedrag dat feitelijk besteed is ter verkrijging van de huisvestingsvoorziening, zonder verrekening van een eventuele opbrengst uit desinvesteringen.

Financiering van uw bijdrage aan het investeringsbedrag

16. U heeft aangegeven dat uw schoolbestuur financieel zal investeren in onderwijshuisvesting. Hoe zal het schoolbestuur deze investering naar verwachting financieren (% per investering, oplopend tot 100%) Bij categorie 'anders' ook vorm van financiering (kortlopende schulden, giften) of instantie die naar verwachting zal investeren noemen.

Jaar	Type investering	Hypothecaire lening	Eigen vermogen en reserves	Opbrengsten desinvesteringen	Onderhoudsvoorzieningen	Doelmiddelen OCW	Anders, nl.
2009	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting /uitbreiding						
	Onderhoud buitenkant						
	Onderhoud binnenkant						
2010	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting /uitbreiding						
	Onderhoud buitenkant						
	Onderhoud binnenkant						
2011	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting /uitbreiding						
	Onderhoud buitenkant						
	Onderhoud binnenkant						
2012	Nieuw/verbouw/1 ^e inrichting /uitbreiding						
	Onderhoud buitenkant						
	Onderhoud binnenkant						

Indien schoolbestuur middels een hypothecaire lening financiert --> vraag 17.
Anders --> vraag 18 in par. 0.

17. Welke overwegingen heeft u om de investering(en) met een hypothecaire lening te doen?

-

Motieven voor uw bijdrage aan het investeringsbedrag

18. Welke motieven spelen een rol bij de beslissing om als schoolbestuur zelf te investeren?
Meerdere (soorten) motieven zijn mogelijk.

Motieven die te maken hebben met rijksbeleid:

- Beleid van ministerie van OCW, waarvoor (specifieke) bekostiging/subsidies worden ontvangen (waaronder sinds 1 januari 2005 onderhoud aan binnen- én buitenzijde)
- Anders, namelijk.....

Motieven die te maken hebben met de uitvoering van het huisvestingsbeleid:

- Financieel-administratieve redenen, waarbij geen publiek onderwijsgeld wordt uitgegeven
 - Redenen die te maken hebben met doordecentralisatie van de huisvestingsverantwoordelijkheid
 - Verandering in de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeente en schoolbestuur (waaronder verzelfstandiging van openbaar onderwijs, herwaardering van de gebouwen)
 - Anders, namelijk
- De gemeente stelde geen middelen beschikbaar
 - Gemeentelijke prioritering omdat meerdere schoolbesturen tegelijkertijd nieuw- of verbouw willen plegen

- Gemeentelijke prioritering ten gunste van ander gemeentelijk beleid
- Anders, namelijk
- De gemeente stelde onvoldoende middelen beschikbaar
 - Eisen schoolbestuur zijn hoger dan het normbedrag dat de gemeente hanteert; die eisen zijn nl.
 - Gemeente wil investering over meerdere jaren faseren, schoolbestuur heeft andere faseringseisen, nl.
 - Anders, namelijk
- Gemeente hanteert co-financiering met schoolbestuur als voorwaarde
- Schoolbestuur draait op voor de financiële risico's van de bouw (bv bouwvertraging, asbest- of andere sanering, bouwheerschap, oplopende bouw- en rentekosten)
- Anders, namelijk

Motieven die te maken hebben met beleid schoolbestuur:

- Om redenen die te maken hebben met de huisvesting van bovenschools management
- Om redenen die te maken hebben met onderwijsinhoud en onderwijsconcept
- Om redenen die te maken hebben met de marktpositie en het imago van de school
- Om redenen die te maken hebben met het verminderen van de onderhoudslasten en/of exploitatielasten (bv energiezuinigheid)
- Om redenen die te maken hebben met bouwkundige noodzaak of binnenmilieu (bv de onderhoudstaat)
- Om redenen die te maken hebben met gezamenlijk gebruik (met andere onderwijsinstellingen of derden)
- Om redenen die te maken hebben met scholenfusie.
- Om redenen die te maken hebben met veiligheid.
- Om redenen die te maken hebben met locatie, bereikbaarheid en toegankelijkheid
- Anders, namelijk
- Anders, namelijk**

Besluitvorming en verantwoording

19. Worden meerjarige prognoses van de leerlingenaantallen gebruikt bij de investeringsbeslissingen?

- Ja
- Nee
- Weet niet

20. Heeft de wijze van financiering van uw bijdrage in huisvestingsinvesteringen consequenties voor andere uitgaven (zoals uitstel van andere investeringen, zoals bijvoorbeeld de vervanging van andere bezittingen)?

- Ja, namelijk
- Nee

U bent aan het einde van de vragenlijst gekomen. Wij danken u vriendelijk voor uw tijd en medewerking.

Bijlage 3: Gespreksleidraad casestudies

Selectie van cases

Een onderdeel van het onderzoek “Omvang van en motieven voor investeringen in onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs” bestaat uit interviews met respondenten van (maximaal) zestien cases. Deze cases zijn geselecteerd op grond van een aantal criteria, zoals een redelijke spreiding naar regio, grootte, denominatie en wel of geen doorgedecentraliseerde gemeenten. Daarnaast is een praktische overweging gemaakt door schoolbesturen te selecteren die ofwel de enquête zonder rappel hebben ingevuld ofwel n.a.v. de telefonische nabelactie hebben aangegeven bereid te zijn om aan een interview mee te werken. Deze aanpak resulteert in de volgende selectie:

Naam bestuur	Richting	Grootte	Wel of niet doorgedecentraliseerd
Stg. Onderwijsgroep Amersfoort	OPB	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd
Stg. Samenw. Scholen Zoetermeer	AB	Klein	niet doorgedecentraliseerd
Aloysiusstichting Den Haag	RK	Klein	niet doorgedecentraliseerd
Vereniging PCVO Sleeuwijk	PC	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd
Stg. SGM Tabor Hoorn	RK	Middelgroot	pilot doordecentralisatie
Samenw. Stg. VO Regio Venlo	SW	Groot	doorgedecentraliseerd
Stg Schgroep Rijk van Nijmegen	RK	Groot	doorgedecentraliseerd
Scholen aan Zee Den Helder	SW	Middelgroot	doorgedecentraliseerd
SOVON Noordwijk	OPB	Klein	niet doorgedecentraliseerd
STOVOG Gouda	OPB	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd
Stg. Reg. SGM Het Rhedens	AB	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd
St LVO Sittard	RK	Zeer groot	13 gemeenten niet, 1 gemeente wel
Stg. v. Openb. VO Wageningen	OPB	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd
Stg VO Amstelveen	AB	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd
Ver. Geref. VO Oost-Ned. Zwolle	GER	Middelgroot	niet doorgedecentraliseerd

Gestreefd is naar een interview met twee vertegenwoordigers van het schoolbestuur (de voorzitter/ algemeen directeur of het bestuurslid met onderwijshuisvesting in de portefeuille) en de beleidsmedewerker onderwijshuisvesting indien aanwezig. Daarnaast is per casus ook een beleidsmedewerker onderwijshuisvesting van de gemeente bevraagd. Bij voorkeur face-to-face op dezelfde dag als de interviews met de besturen, maar indien dit niet mogelijk was, is het interview telefonisch afgenomen.

Doelen casestudies

De casestudies hebben twee hoofdoelen:

- 1) Het achterhalen van ontbrekende of onduidelijke financiële informatie zoals die uit de gegevens van de enquête naar voren komt. Daarbij richten we ons vooral op uitgaven voor nieuwbouw en verklaringen voor hoge bedragen op de balans.
- 2) Het bespreken van thema's die niet (uitgebreid) in de enquête aan de orde zijn gekomen. Daarbij gaat het vooral om vragen die te maken hebben met de verstandhouding tussen schoolbesturen en gemeenten, met het overleg dat tussen gemeenten en schoolbesturen wordt gevoerd en de procedures die onderling zijn afgesproken (uiteraard alles vanuit het perspectief van onderwijshuisvesting).

Vragen aan schoolbesturen

Financieel

Deze vragen zijn sterk afhankelijk van hetgeen een schoolbestuur geantwoord heeft in de vragenlijst. Belangrijkste aandachtspunten zijn:

- omvang investeringen nieuwbouw
- bijdragen gemeente/schoolbesturen/derden hieraan
- motieven voor investeringen
- vraag naar verklaring kostenposten op balans (met name bij hoge kosten)

Relatie met gemeente omtrent onderwijshuisvesting

- Hoe omschrijft u in het algemeen de relatie met de gemeente(n) wat betreft het thema onderwijshuisvesting?
- Welke afspraken heeft u in het verleden gemaakt met de gemeente(n) over nieuw- en verbouw van huisvestingsvoorzieningen?
- Hanteert uw gemeente de normbedragen van de gemeentelijke verordening of stellen zij een hoger investeringsbedrag dan het normbedrag beschikbaar? Wat zijn daarvoor de motieven? In hoeverre stelt de gemeente hierbij cofinanciering als voorwaarde?
- Welke eisen stelt een gemeente aan nieuwbouw boven het landelijk Bouwbesluit?
- Zijn deze afspraken uitgevoerd zoals destijds gepland of zijn er grote wijzigingen opgetreden? Zo ja, hoe worden deze wijzigingen verklaard?
- Bij meerdere gemeenten: merkt u grote verschillen en zo ja, hoe worden deze volgens u verklaard?
- Zouden uw investeringen in nieuwbouw anders gerealiseerd zijn indien onderwijshuisvesting was doordecentraliseerd?

Vragen aan gemeenten

Bij de gesprekken met gemeenten moeten (daarnaast) de volgende thema's aan bod komen.

Beleidsmatig

- Hoe ervaart u in algemene zin het contact met de schoolbesturen ten aanzien van het thema onderwijshuisvesting? Welke rol ziet u voor uzelf als gemeente? (regisserend, faciliterend, sturend?)
- Welke afspraken heeft u in het verleden met de schoolbesturen gemaakt over nieuw- en verbouw van huisvestingsvoorzieningen? Worden deze afspraken in de nabije toekomst gehandhaafd?
- Hoe zorgt u voor een rechtvaardige verdeling van de huisvestingsmiddelen tussen de verschillende schoolbesturen? Welke criteria hanteert u daarbij?
- Hanteert u de normbedragen van de gemeentelijke verordening of stelt u een hoger investeringsbedrag dan het normbedrag beschikbaar? Wat zijn daarvoor de motieven? In hoeverre is cofinanciering hierbij een voorwaarde?
- Stelt u als gemeenten bij nieuwbouw/uitbreiding aan de schoolbesturen aanvullende eisen boven het landelijk Bouwbesluit?

Financieel-technisch

- Hoe gaat u financieel-administratief om met de huisvestingsinvesteringen? Worden deze op de gemeentebalans geactiveerd?
- In hoeverre zijn de onderwijsgebouwen geherwaardeerd en is hiermee de balans opgevoerd (voor toelichting op deze vraag zie bijlage)?

Bijlage: uitleg herwaardering schoolgebouwen VO

Tot en met 1996 bestond voor investeringen in huisvesting van het voortgezet onderwijs een rechtstreekse relatie tussen het Rijk en het bevoegd gezag van een school. In de meeste gevallen werden de stichtingskosten van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs ineens ten laste van het rijksbudget gebracht en tevens ineens als investering afgeboekt, de zogenoemde à fonds perdu financiering.

Per 1 januari 1997 zijn deze à fonds perdu gefinancierde gebouwen aan de gemeenten overgedragen. Hoewel de overnamesom nihil was, vertegenwoordigen deze gebouwen een zekere waarde (die op verschillende manieren is te bepalen). Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt¹ is het verstandig deze gebouwen voor een bepaald bedrag op te nemen op de balans (herwaarderen). Door de jaarlijkse afschrijving is dan inzichtelijk welke kapitaallasten deze gebouwen met zich meebrengen.

Herwaardering is budgettair neutraal. Bij opname van het schoolgebouw aan de actiefkant van de balans, ontstaat aan de passiefkant van de balans, onder het eigen vermogen, een herwaarderingspost of herwaarderingsreserve. Deze post heeft dezelfde waarde als het geherwaardeerde gebouw. De jaarlijkse afschrijving, welke ten laste komt van de exploitatierekening, wordt nu betaald uit die herwaarderingsreserve. Jaarlijks nemen het bedrag waarvoor het gebouw op de balans staat en de herwaarderingsreserve op gelijke voet af. Zodra het gebouw is afgeschreven is ook de herwaarderingsreserve op.

Uit het voorgaande volgt dat herwaardering niet leidt tot tekorten of overschotten. De jaarlijkse afschrijving geeft inzicht in de kapitaallasten, terwijl de afschrijving is gefinancierd uit de herwaarderingsreserve. Herwaarderen leidt tot niet-uitkeerbare reserves. Op het moment dat het gebouw is afgeschreven, bedraagt ook de herwaarderingsreserve nul. Voor het bepalen van de kapitaallasten in een bepaald jaar is het van belang te weten of een gemeente eventueel overgenomen à fonds perdu gefinancierde schoolgebouwen heeft geherwaardeerd. Het al dan niet herwaarderen kan een verklaring bieden voor verschillen in kapitaallasten tussen gemeenten.



Oberon

Postbus 1423
3500 BK Utrecht
www.oberon.eu