



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De lat omhoog

TOEKOMSTVISIE ONDERWIJSHUISVESTING



Een product van de VNG

10 september 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord: De lat omhoog!	4
Samenvatting	6
1 Introductie	7
2 Opgaven en ambities	9
3 Toekomstscenario	11
4 Beleidsinstrumenten en maatregelen	13
5 Tenslotte	16
Bijlage 1 Deelnemers	17
Bijlage 2 Vergelijking toekomstscenario's	18
Bijlage 3 Factsheet ledenraadpleging	26

Voorwoord: De lat omhoog!

De afgelopen jaren is veel gediscussieerd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen ten aanzien van de voorzieningen huisvesting onderwijs. De volledige verantwoordelijkheid zou in handen van de schoolbesturen moeten komen, gemeenten zouden de volledig verantwoordelijk weer op zich kunnen nemen. En mogelijk zou zelfs de onderwijshuisvesting weer terug naar het Rijk kunnen. Voor elk van deze drie scenario's of varianten daarvan zijn de nodige argumenten voor en tegen te verzinnen. En dat gebeurt dan ook in praktijk. Een eenduidige voorkeur voor een scenario leek er niet te zijn. Vandaar dat de VNG deze toekomstverkenning onder gemeenten heeft uitgevoerd.

De toekomstverkenning maakt duidelijk waar gemeenten voor staan: De lat omhoog! Niet vanuit een verkokerde visie op onderwijshuisvesting, maar vanuit het bredere perspectief van de gemeentelijke verantwoordelijkheid om integraal sociaal beleid te voeren. Gemeenten kiezen er dan ook voor om de gezamenlijke verantwoordelijkheid te versterken. Om invulling te blijven geven aan de bedoeling van de huidige wet: onderwijshuisvesting is een gezamenlijke opdracht van gemeenten en schoolbesturen en vraagt om afstemming en maatwerk. Dus niet vertrekken vanuit de letter van de wet en vanuit gedeelde verantwoordelijkheden, maar vanuit een gezamenlijke opdracht. Welke uitdagingen kent de gemeente waarin een school gevestigd is en welke uitdagingen kent het schoolbestuur in de gemeenten waarbinnen het vestigingen heeft? Hoe zorgen we gezamenlijk voor eigentijdse en duurzame schoolgebouwen die bijdragen aan talentontwikkeling van de leerlingen?

De wens van gemeenten voor versterking van het huidige stelsel geeft dan ook niet aan dat gemeenten niet open staan voor een van de andere scenario's. Zowel verdere doordecentralisatie van verantwoordelijkheden naar schoolbesturen als het terugleggen van gedecentraliseerde verantwoordelijkheden bij gemeenten, behoort in het huidige stelsel tot de mogelijkheden. Behoud van het huidige stelsel en versterken daarvan doet juist recht aan de verscheidenheid in ons land. Voor het voortgezet onderwijs kunnen andere argumenten gelden dan voor het primair onderwijs, voor een grote stad andere dan voor een plattelandsgemeente met verschillende kernen.

Gemeenten en schoolbesturen staan samen voor een aantal uitdagingen. Verduurzaming van het scholenbestand, leerlingendaling en de verbinding met het sociaal beleid. Met de Green Deal tussen het Rijk, de PO-raad, VO-raad en de VNG is de weg naar verduurzaming ingeslagen.

Leerlingendaling heeft naar verwachting grote gevolgen voor de voorzieningen huisvesting onderwijs. Waar in en rondom grote(re) steden nog sprake is van groei van het aantal leerlingen, kampen overige gemeenten met dalende leerlingenaantallen. Gemeenten zullen de afweging moeten maken of een voorziening voor primair onderwijs in elke kern of elke wijk nog wel haalbaar is, of dat verschillende maatschappelijke functies ondergebracht kunnen worden in een gemeentelijk kindcentra, brede school, multifunctionele accommodatie of samenwerkingsschool. De recente decentralisaties in het sociaal domein bieden daar alle mogelijkheden toe. Er is geen blauwdruk voorhanden die toepasbaar is op alle gemeenten en alle schoolbesturen. Maatwerk is geboden. Toegespitst op de lokale situatie, en waar wenselijk of nodig, ook op de regionale situatie. Waar nodig willen we als VNG samen met de PO-raad en de VO-raad optrekken om landelijk de benodigde voorwaarden te bewerkstelligen die nodig zijn om de uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

We benadrukken dan ook dat gemeenten en schoolbesturen samen meer kunnen bereiken als we in goed overleg en vanuit een samenhangend pakket van verantwoordelijkheden de brede uitdagingen

voor onderwijshuisvesting vorm geven en vanuit een toekomstgerichte visie en gezamenlijke opdracht opereren.

Jeroen Kreijkamp

Voorzitter commissie onderwijs, cultuur en sport van de VNG

Samenvatting

De VNG heeft met haar leden een toekomstverkenning uitgevoerd en een lange termijn visie geformuleerd op onderwijshuisvesting. Sinds 1997 is onderwijshuisvesting een belangrijke pijler onder het lokale beleid in het sociale domein. Vrij recent zijn er een aantal ontwikkelingen in gang gezet die ingrijpen op de rolverdeling op dit dossier tussen gemeenten, schoolbesturen en rijksoverheid. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe opgaven aan als het gaat om het bouwen, uitbreiden en verhogen van de kwaliteit van schoolgebouwen. Gemeenten willen kinderen en professionals eigentijdse en duurzame schoolgebouwen bieden, gezonder, energiezuiniger en beter geschikt voor onderwijs in de 21e eeuw. Schoolgebouwen moeten bijdragen aan gezonde leefstijl en talentontwikkeling, onder meer door onderdak te bieden aan kindcentra voor kinderen van 0-12 jaar. Daarnaast bieden de decentralisaties mogelijkheden om ook op het vlak van huisvesting verbindingen te leggen, onder meer tussen passend onderwijs, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. En tenslotte vragen de gevolgen van leerlingendaling in krimpregio's aandacht, bijvoorbeeld wat betreft omgang met leegstand en behoud van voorzieningen. Wij hebben nader verkend in hoeverre het huidige stelsel in deze context voldoende perspectief biedt en hebben diverse alternatieve toekomstscenario's op hun consequenties beschouwd in relatie tot de hier genoemde opgaven. De conclusie is dat een stelselwijziging op dit moment geen soelaas biedt en bovendien veel kostbare tijd en inspanning van de partijen vergen. Het huidige stelsel functioneert weliswaar nog niet optimaal, maar biedt genoeg ruimte en mogelijkheden voor alle gewenste varianten van samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. We formuleren daarom een aantal maatregelen en beleidsinstrumenten ter versterking van het huidige stelsel voor onderwijshuisvesting, te weten:

- Inbedding van onderwijshuisvesting in een integrale aanpak voor het sociale domein;
- Verhoging van het macrobudget voor de bekostiging van nieuwe schoolgebouwen;
- Meer sturing op duurzaamheidsmaatregelen;
- Opheffen van het investeringsverbod voor het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs;
- Een spreidingsplan met een formele status voor voorzieningen po en vo;
- Gezamenlijk strategisch voorraadbeheer door gemeenten, schoolbesturen en maatschappelijke partners;
- Vervanging van de jaarcyclus van huisvestingsprogramma's door een lange termijnplanning;
- Behoud en borging van de gemeentelijke kennis en expertise op het vlak van huisvesting van onderwijs en maatschappelijke voorzieningen.

In deze notitie wordt tevens aangegeven op welke termijn deze maatregelen hun beslag kunnen krijgen en wie daarin het initiatief zou moeten nemen. Tot slot benadrukken we dat gemeenten en schoolbesturen samen meer kunnen bereiken als zij in goed overleg en vanuit een samenhangend pakket van verantwoordelijkheden opereren.

1 Introductie

De VNG heeft met haar leden een toekomstverkenning uitgevoerd en een lange termijn visie geformuleerd op onderwijshuisvesting. In nauwe samenwerking met een brede landelijke vertegenwoordiging van ambtenaren onderwijshuisvesting is een startnotitie opgesteld.¹ Vervolgens is een ledenraadpleging uitgevoerd door middel van een landelijke enquête onder portefeuillehouders.² De uitkomsten zijn meegewogen in de bestuurlijke besluitvorming door de VNG-commissie Onderwijs, Cultuur en Sport.

Beleidscontext

De bekostiging van schoolgebouwen is al bijna twee decennia een verantwoordelijkheid van gemeenten. Vóór die tijd was de rijksoverheid daarvoor verantwoordelijk en ontving het Rijk van gemeenten aanvragen voor nieuwbouw van scholen. Vanaf 1997 hebben gemeenten een zorgplicht, zij dienen zorg te dragen voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente.³ In het huidige stelsel zijn gemeenten wettelijk verplicht om een bekostigingsplafond in te stellen waarmee redelijkerwijs kan worden voldaan aan de huisvestingsverplichting. Zij zijn verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwe schoolgebouwen, uitbreiding(en), ingebruikname van bestaande schoolgebouwen, huur tijdelijke huisvesting, herstel constructiefouten, terrein en aanschaf van eerste meubilair en leermiddelen.⁴ Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van gebouwen en de instandhouding ervan, inclusief binnen – en buitenonderhoud, schoonmaak en aanpassingen.⁵ In de afgelopen periode hebben gemeenten en schoolbesturen in die constellatie gezamenlijk en adequaat gezorgd voor goede schoolgebouwen en het onderhoud daarvan en vormde onderwijshuisvesting een belangrijke pijler van het lokale onderwijsbeleid.⁶ Vrij recent zijn een aantal ontwikkelingen in gang gezet die de relatie tussen gemeenten en schoolbesturen onder druk zetten. Zo zijn er budgettaire maatregelen genomen die de speelruimte van gemeenten op het dossier onderwijshuisvesting inperken.⁷

- Het budget voor onderhoud en aanpassing van scholen in het primair onderwijs (€ 158,8 miljoen) is 1 januari 2015 via de lumpsumbekostiging naar de schoolbesturen gegaan;
- er vindt in 2015 een generieke korting (van € 256 miljoen) op het gemeentefonds plaats op onderwijshuisvesting die eveneens naar schoolbesturen gaat;
- er heeft in mei 2014 op basis van de uitgaven in 2010 in het kader van periodiek onderhoud Gemeentefonds een herverdeling over de clusters plaatsgevonden, waarbij voor 2015 ruim € 300 miljoen uit het cluster educatie is herverdeeld naar andere clusters van het Gemeentefonds.

Tegelijkertijd groeit de behoefte aan het verhogen van de kwaliteit van schoolgebouwen. Er zijn de afgelopen jaren door externe organisaties kwaliteitseisen geformuleerd op het vlak van eigentijds onderwijs, luchtkwaliteit, energiezuinigheid en multifunctionaliteit van schoolgebouwen. Daarnaast

1 In de bijlage 1 treft u een overzicht aan van bijeenkomsten en deelnemers. De bijeenkomsten en de totstandkoming van de notitie zijn verzorgd door de bureaus Oberon, Stichting Brede School en Zunderdorp.

2 In bijlage 3 treft u de uitkomsten daarvan aan. De resultaten geven een representatief beeld van de opvattingen van bestuurders van Nederlandse gemeenten over onderwijshuisvesting.

3 WPO, WVO, WEC (resp. artikel 91, 76B, 89)

4 Daarnaast behoort ook de bekostiging van voorzieningen voor bewegingsonderwijs tot de zorgplicht van gemeenten. Om deze notitie niet onnodig complex te maken, gaan we daar hier niet nader op in.

5 Vanaf 1 januari 2015 geldt dat ook voor het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs.

6 Zie o.a. *Onderzoek Huisvesting in het VO*. Regioplan, 2009. *Bouwen om inhoud. Onderwijshuisvesting op de LEA*. Oberon, 2011

7 Voor toelichting zie:

<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/nieuws/veranderingen-in-de-onderwijshuisvesting-per-2015>

dienen zich nieuwe uitdagingen aan, waaronder de aanpak van leegstand als gevolg van bevolkingskrimp en een goede spreiding en toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen. De komende periode wordt daaraan mogelijk nog de richtingvrije planning van scholen toegevoegd. Onderwijshuisvesting maakt bovendien onderdeel uit van het bredere sociale domein waarin een aantal decentralisaties gaande zijn die hun impact hebben op de samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en overige partners. Denk aan de transformatie van de jeugdhulp, de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt en de implementatie van passend onderwijs.

Leeswijzer

In deze toekomstvisie verwoorden wij hoe wij als gemeenten willen omgaan met – en anticiperen op de ontwikkelingen die op ons afkomen. Wat is de rol van gemeenten op het terrein van onderwijshuisvesting en wat betekent dat voor het samenspel met schoolbesturen en rijksoverheid? Biedt het huidige stelsel voldoende mogelijkheden of is een stelselwijziging wenselijk? De bouwstenen van deze visie zijn achtereenvolgens: een overzicht van de belangrijkste opgaven en ambities ten aanzien van scholenbouw en -beheer (hoofdstuk 2), onze visie op de rolverdeling en toekomstscenario (hoofdstuk 3), een overzicht van benodigde beleidsinstrumenten en maatregelen (hoofdstuk 4) en een slotwoord (hoofdstuk 5). In de bijlagen treft u een overzicht van de deelnemers die bij de totstandkoming van deze visie betrokken zijn, een overzicht van mogelijke toekomstscenario's en een factsheet met de uitkomsten van de ledenraadpleging.

2 Opgaven en ambities

Welke opgaven dienen zich de komende jaren aan als het gaat om het bouwen, uitbreiden en verhogen van de kwaliteit van schoolgebouwen in onze gemeenten? Wat verstaan we onder goede onderwijshuisvesting? Wat willen we op dat vlak voor elkaar krijgen? En hoe verhoudt zich dat tot andere ontwikkelingen in het sociale domein? Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste opgaven en ambities op het vlak van onderwijshuisvesting.

Focus op kwaliteit

Kwaliteit moet het leidende principe zijn. Gemeenten willen kinderen in Nederland eigentijdse en optimale schoolgebouwen bieden. Dat wil zeggen: gezonder, energiezuiniger en beter geschikt voor onderwijs in de 21e eeuw. Schoolgebouwen in Nederland zijn over het algemeen van redelijke kwaliteit maar er blijft wel wat te wensen over.⁸ Voor nieuwbouw zijn er al verscherpte eisen voor luchtkwaliteit en energiezuinigheid in het Bouwbesluit opgenomen. Maar voor de bestaande voorraad schoolgebouwen moet de kwaliteitsslag ten aanzien van functionaliteit, binnenklimaat en energiezuinigheid nog worden gemaakt. Dat vraagt om revitalisatie van bestaande gebouwen naar een hoger kwaliteitsniveau. Die kwaliteitsslag staat op gespannen voet met de huidige sobere bekostiging van gemeenten en schoolbesturen, en op gespannen voet met de beperkte financiële speelruimte van rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen in het huidige economische klimaat.

Nieuwe verhoudingen in het sociale domein

Als gevolg van de decentralisaties jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie wordt de verantwoordelijkheid voor veel voorzieningen dichterbij de burger, dat wil zeggen bij gemeenten, belegd. In de onderwijssector is eenzelfde ontwikkeling gaande rond passend onderwijs. In de bijbehorende wetgeving is vastgelegd dat gemeenten en schoolbesturen op overeenstemming gericht overleg moeten voeren over afstemming en verbinding van de aanpak in diverse domeinen, inclusief consequenties voor onderwijshuisvesting. Dat vraagt in het bredere kader van het sociale domein om versterking van de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen.

Goede spreiding en bereikbaarheid van voorzieningen garanderen

Grote delen van Nederland hebben te maken met de gevolgen van bevolkingskrimp. Gemeenten in krimpregio's worden door leerlingendaling nauwelijks aangesproken op nieuwbouw en uitbreiding. Het zwaartepunt ligt daar de komende tien à vijftien jaar op behoud c.q. sluiting van (te) kleine scholen, omgaan met leegstand en herbesteding van schoolgebouwen. Gemeenten willen in die regio's toekomstbestendige onderwijshuisvesting realiseren en essentiële voorzieningen behouden, versnippering tegengaan of opheffen, verloedering voorkomen en scholen open en bereikbaar houden voor kinderen en ouders. Tegelijkertijd worden grote steden de komende jaren juist geconfronteerd met groei en zal men daar binnen de stedelijke context op zoek moeten naar geschikte locaties voor nieuwe scholen.

Talentontwikkeling

Onderwijshuisvesting is een middel, geen doel op zich. Een van de belangrijkste doelen in het sociale domein betreft talentontwikkeling. Gemeenten willen kinderen en jongeren alle kansen bieden om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Goede en eigentijdse schoolgebouwen zijn daarvoor van essen-

⁸ Zie o.a. *Gezond en goed, scholenbouw in topconditie*. Atelier Rijksbouwmeester, 2009. *Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo*. Oberon, 2013

tieel belang. Een specifieke ambitie in dit verband betreft de ontwikkeling van kindcentra: integrale voorzieningen voor onderwijs, kinderopvang, zorg, sport en cultuur voor kinderen van 0 tot en met twaalf jaar.⁹ Daarbij gaat het om één organisatie met een breed dagprogramma voor ontwikkeling en educatie voorzien van huisvesting die de integraliteit van werken ondersteunt.

Gezonde leefstijl

Gemeenten zetten in op een gezonde leefstijl voor hun burgers (zie o.a. het nationaal preventie programma 'Alles is gezondheid'), op meer bewegen en gezondere voeding, een betere psychosociale gezondheid en minder overgewicht. Schoolgebouwen en de schoolomgeving spelen daarin een belangrijke rol door kinderen en jongeren een gezonde leefomgeving en professionals een gezonde werkomgeving te bieden met voldoende mogelijkheden om binnen en buiten te sporten, te spelen en te bewegen.

Duurzame schoolgebouwen

Uit regelgeving van de Europese Commissie vloeit voort dat Nederland vanaf 2020 verplicht is om te bewerkstelligen dat alle nieuwbouw energieneutraal gebouwd wordt. De EPC-eis (energieprestatiecoëfficiënt) voor schoolgebouwen in het bouwbesluit (van 1,3) is per 1 januari 2015 verder verlaagd (naar 0,7). Met de Green Deal verduurzaming scholen willen het rijk, gemeenten en sectorraden een extra impuls geven aan de versnelde realisatie van een gezonde leer- en werkomgeving voor leerlingen en medewerkers in een duurzaam en betaalbaar onderwijsgebouw. Dat past goed bij het streven van veel gemeenten om bij te dragen aan een duurzame samenleving.

De lat omhoog

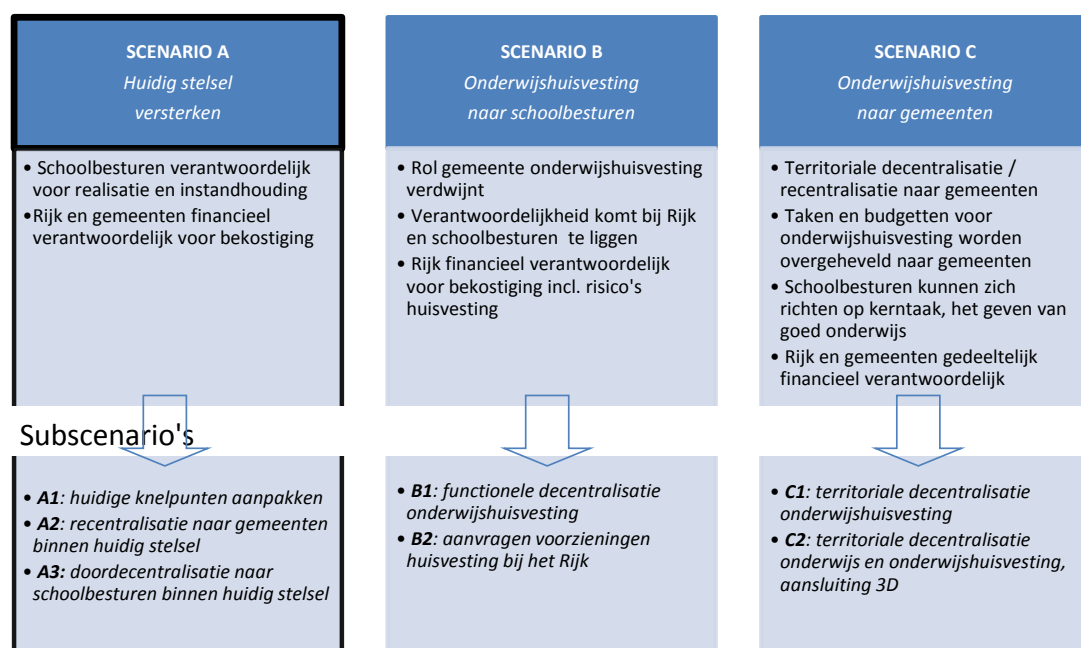
Kortom, de lat moet omhoog en wel op meerdere fronten tegelijk. Dat is de opgave waar we de komende jaren voor staan. In de volgende hoofdstukken schetsen we hoe en in welke rolverdeling die opgave door de betrokken partijen kan worden opgepakt en welke beleidsinstrumenten en maatregelen wij daarvoor voorwaardelijk achten.

⁹ Bestuurders uit kinderopvang en onderwijs, en wethouders hebben zich in het initiatief 'Kindcentra 2020, ontwikkel de toekomst' verenigd. Samen houden zij een pleidooi voor een nieuw stelsel van kinderopvang en onderwijs waarin kinderopvang, peuterspeelzalen en primair onderwijs zijn geïntegreerd. Zie www.kindcentra2020.nl.

3 Toekomstscenario

De vraag die voorligt is hoe en in welke rol ten aanzien van schoolbesturen en rijksoverheid gemeenten de komende jaren het beste kunnen acteren op dit dossier. Biedt het huidige stelsel voldoende mogelijkheden om de ambities waar te maken of geeft een stelselwijziging meer perspectief en wat zijn daarvan dan de consequenties? Wordt onderwijshuisvesting in dat laatste geval overgelaten aan schoolbesturen of is het denkbaar dat gemeenten juist meer verantwoordelijkheid nemen? Welke rol heeft het Rijk dan nog? En is een verschillende benadering voor basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs wellicht wenselijk? De mogelijkheden zijn hieronder op hoofdlijnen schematisch weer gegeven.

Figuur 1 - Mogelijke toekomstscenario's schematisch weergegeven



Op hoofdlijnen onderscheiden we drie verschillende toekomstscenario's, te weten handhaving van het huidige stelsel (scenario A), decentralisatie van onderwijshuisvesting naar schoolbesturen (scenario B) en territoriale decentralisatie van onderwijshuisvesting naar gemeenten (scenario C).

We hebben deze toekomstscenario's nader uitgewerkt in diverse subscenario's en zorgvuldig op hun consequenties beschouwd in relatie tot de hiervoor geformuleerde opgaven en ambities en aan de leden voorgelegd.¹⁰ Op basis daarvan komen we tot de conclusie dat vanuit onderwijshuisvesting gezien een stelselwijziging (scenario's B en C) onvoldoende perspectief biedt. Een eventuele stelselwijziging is bewerkelijk, vraagt veel tijd en inspanningen van alle partijen, lost niet alle problemen op en creëert nieuwe frictiepunten. Dat laat onverlet de mogelijkheid om, mede in relatie tot de decentralisaties in het sociaal domein, de verantwoordelijkheidsverdeling voor het brede onderwijsdomein opnieuw te bezien.

Het huidige stelsel functioneert weliswaar nog niet optimaal. Maar het biedt genoeg ruimte en mogelijkheden om de uitdagingen aan te gaan en bestaande knelpunten aan te pakken (scenario A). Binnen het huidige stelsel zijn bovendien alle varianten van samenwerking tussen gemeenten en schoolbe-

¹⁰ Zie bijlage 2.

sturen mogelijk, inclusief recentralisatie van middelen voor instandhouding naar gemeenten dan wel doordecentralisatie van middelen voor onderwijshuisvesting naar schoolbesturen. Wij pleiten derhalve voor handhaving en versterking van het huidig stelsel met een aantal maatregelen en beleidsinstrumenten. Die komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4 Beleidsinstrumenten en maatregelen

De komende jaren dienen zich nieuwe opgaven aan die hun impact hebben op onderwijshuisvesting. Gemeenten willen die opgaven in goed samenspel met schoolbesturen en rijksoverheid kunnen oppakken. Het beschikbare instrumentarium is daarvoor ontoereikend. Hieronder geven we aan welke beleidsinstrumenten en -maatregelen we nodig achten om binnen het huidige stelsel tot toekomstbestendig onderwijshuisvestingsbeleid te komen.

1 Onderwijshuisvesting verbinden met het sociale domein

Onderwijshuisvesting staat als beleidsthema nog teveel op zichzelf. Gemeenten en schoolbesturen hebben baat bij een brede gezamenlijke aanpak voor het sociale domein waar onderwijshuisvesting integraal onderdeel van uitmaakt.

Onderwijshuisvesting staat niet op zichzelf maar maakt onderdeel uit van de infrastructuur van het sociale domein. Gemeenten willen kinderen en jongeren in hun gemeenten optimale ontwikkelingskansen bieden en sociale stijging bevorderen. Dat vraagt om schoolgebouwen in buurt, wijk en regio die ook onderdak bieden aan andere disciplines, om integraal beleid in het sociale domein en om verbinding van onderwijshuisvesting met ontwikkelingen op beleidsvelden als jeugdhulp, participatie, maatschappelijke ondersteuning en passend onderwijs. Daarbij ligt de focus op sterke clusters van voorzieningen voor kinderen en jongeren, denk aan integrale kindcentra, multifunctionele combinaties met voorzieningen voor cultuur en sport, samenwerking tussen scholen en jeugdprofessionals rond de ondersteuning van kwetsbare jongeren op school, in het gezin en bij de overstap naar de arbeidsmarkt.

2 Verhogen macrobudget voor bekostiging nieuwe schoolgebouwen

Het huidige landelijke macrobudget voor de bekostiging van nieuwe schoolgebouwen is te laag. We pleiten voor een verhoging van de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting.

De afgelopen periode zijn de eisen die het Bouwbesluit aan nieuwe schoolgebouwen stelt, fors opgetrokken. In 2012 zijn de eisen aan de ventilatie in schoolgebouwen aanmerkelijk verzaamd. Op 1 januari 2015 zijn de energieprestatie-eisen aan nieuwe schoolgebouwen vrijwel verdubbeld. Gelet op de inhoud van het Energieakkoord waarin voor wat betreft nieuwbouw wordt uitgegaan van vrijwel energieneutrale overheidsgebouwen in 2018, wordt deze eis voor energieneutrale schoolgebouwen in 2020 verwacht. In de afgelopen periode is er op de gemeentelijke bekostiging voor onderwijshuisvesting juist aanzienlijk gekort en zijn middelen binnen het gemeentefonds verschoven naar andere clusters.¹¹ Daarmee staat het huidige bekostigingsniveau van nieuwe schoolgebouwen op gespannen voet met de eisen die het Bouwbesluit daar aan stelt. Dit betekent dat het noodzakelijk is om de vergoedingscomponent in de algemene uitkering voor onderwijshuisvesting structureel te verhogen.

3 Sturen op duurzaamheid

Wat momenteel ontbreekt is een instrument waarmee schoolbesturen de verplichte duurzaamheidsmaatregelen in kaart kunnen brengen en door kunnen voeren. Zo'n instrument kan aansluiten bij de 'Green Deal'.

Gemeenten kunnen grote verbruikers – eigenaren van de grootste schoolgebouwen - op grond van de Wet Milieubeheer verplichten duurzaamheidsmaatregelen te nemen. Het zijn maatregelen die een terugverdientijd kennen van 5 jaar en ze zijn in de meeste gevallen ook kosteneffectief voor kleinere verbruikers. Schoolbesturen zijn gebaat bij een goed overzicht van relevante maatregelen en aanwij-

¹¹ Generieke korting € 256 miljoen en herverdeling € 300 miljoen

zingen over de wijze waarop die maatregelen doorgevoerd kunnen worden. Gemeenten kunnen bij eventuele handhaving aansluiting zoeken bij de planning van een instrument voor schoolbesturen. Daarnaast is de verduurzaming van overheidsgebouwen een aandachtspunt voor de bekostiging van nieuwe scholen door gemeenten. Een uitvloeisel van het Energieakkoord kan zijn dat gemeenten aanzienlijke investeringen moeten plegen om nieuwe schoolgebouwen te laten voldoen aan de duurzaamheidseisen. Daarentegen komen lagere exploitatielasten ten gunste van schoolbesturen.¹²

4 Opheffen investeringsverbod

Het opheffen van het investeringsverbod voor het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs bevordert samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen op onderwijshuisvesting.

Schoolbesturen mogen nu niet investeren in nieuwbouw en uitbreiding. Dat is op dit moment voorbehouden aan gemeenten. Die wetgeving wordt door zowel gemeenten als schoolbesturen als beperkend en te rigide ervaren. Zeker daar waar het gaat om investeringen in kwaliteit die boven de eisen van het Bouwbesluit uitgaan, bij investeringen in energiezuinigheid en onderhoudsarme, duurzamere materialen en bij toekomstige aanpassingen van het Bouwbesluit in verband met het energieakkoord. De extra investeringen gaan voor de baat uit en leiden tot terugverdieneffecten voor schoolbesturen. Dan ligt het voor de hand om schoolbesturen de ruimte te geven om mee te investeren in nieuwe schoolgebouwen en daarmee invloed uit te oefenen op de exploitatiekosten in de toekomst.

5 Spreidingsplan voorzieningen po en vo

Aangezien gemeenten in het sociale domein veel verbindingen leggen op het niveau van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, is een formeel instrument voor de planning van deze voorzieningen meer dan wenselijk voor gemeenten. We denken aan een door gemeente en schoolbesturen gezamenlijk op te stellen spreidingsplan PO analoog aan het bestaande Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen VO.

De planning van voorzieningen heeft invloed op verbindingen tussen instellingen en professionals, op spreiding en nabijheid van voorzieningen, op het tegengaan van verloedering en leegstand, op het voorkomen van versnippering, op het stimuleren van een gezonde leefstijl, enzovoort. De onderwijswetten bieden gemeenten geen formele instrumenten om te komen tot bovenwijkse planning van voorzieningen. De wetgever bereidt momenteel wel een voorstel voor verplichte regionale gebiedsplannen voor krimpgebieden voor. In het voortgezet onderwijs voorziet de wet al in een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO-VO). Aandachtspunt is dat evaluatie van het RPO uitwijst dat de invloed van gemeenten daarop nogal beperkt is. Een voorwaarde is derhalve dat de gemeentelijke rol bij het opstellen van deze plannen wordt versterkt en dat er in de spreidingsplannen een relatie wordt gelegd met het gemeentelijk beleid op het terrein van onderwijshuisvesting en maatschappelijke voorzieningen.

6 Strategisch voorraadbeheer

Omgaan met krimp en verduurzaming, gebouwen afstoten, vervangen, renoveren of samenvoegen vragen om strategische voorraadbeheer in brede zin.

Door de wijzigingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbestuur, verandert ook de relatie. Gemeenten en schoolbesturen verhouden zich op meer gelijke voet tot elkaar. Dat vraagt meer dan voorheen om samen als gelijkwaardige partners op te trekken. Daarvoor moeten schoolbesturen, gemeenten en maatschappelijke organisaties samen aan tafel, van een gedeelde verantwoordelijkheid naar een gezamenlijk ambitie: dit zijn de uitdagingen, dit is de pot met geld, hoe gaan we het de komende jaren aanpakken. Startpunt is inzicht in de voorraad van gebouwen om vervolgens overeenstemming te bereiken over de benodigde gebouwen en de kwaliteit ervan voor de lange termijn.

¹² Zie ook volgende punt.

7 Lange termijnplanning

De jaarcyclus van huisvestingsprogramma's dient te worden vervangen door een cyclus met meer lange termijnplanning voor de investeringen, voorzien van een formele status binnen het stelsel.

De huidige wettelijke aanvraagssystematiek gaat uit van aanvragen voor bekostiging in het daaropvolgende jaar. Maar goed voorraadbeheer en anticiperen op krimp of groei vereisen een scope van tien jaar of meer. Beleidsinstrumenten als integrale huisvestingsplannen zijn bruikbaar maar nu nog te vrijblijvend. Als we vastgoed optimaal willen benutten, moeten we naar een lange termijn planning die ook echt status heeft binnen het stelsel. Los daarvan dienen de procedures zoveel mogelijk te worden vereenvoudigd. Eerdere wetswijzigingen en ook de decentralisatie van onderhoud en aanpassing van januari jongstleden hebben daar al aan bijgedragen.

8 Behoud deskundigheid gemeenten

Voor gemeenten is het zaak om de benodigde kennis en expertise voor huisvesting van onderwijs en maatschappelijke voorzieningen ter beschikking te houden en verder te ontwikkelen.

Het behoud en de versterking van gemeentelijke expertise in (met name kleine) gemeenten verdienen aandacht. Dat kan in eigen huis of bovenlokaal door regionale samenwerking in de vorm van een 'shared service' voor meerdere gemeenten.

Tijdpad

Een aantal van de bovengenoemde maatregelen kunnen en dienen bij voorkeur op korte termijn, dat wil zeggen binnen 1 a 2 jaar, te worden doorgevoerd. Dat betreft de verbinding van onderwijshuisvesting met het sociale domein, het opheffen van het investeringsverbod en introductie van het spreidingsplan po. Het treffen van de overige maatregelen vraagt iets meer tijd maar kan naar verwachting binnen 5 jaar geregeld zijn.

Wie doet wat?

De hiervoor genoemde beleidsinstrumenten en maatregelen kunnen in samenwerking tussen Rijk, schoolbesturen en gemeenten gerealiseerd worden. Het ligt voor de hand dat de rijksoverheid het initiatief neemt ten aanzien van spreidingsplan, investeringsverbod en macrobudget. Gemeenten en schoolbesturen kunnen elkaar vinden in het sociale domein en op de onderwerpen duurzaamheid, strategisch voorraadbeheer en lange termijnplanning. Behoud van expertise tenslotte is een zaak voor gemeenten zelf.

5 Tenslotte

Onderwijshuisvesting staat niet op zich. Gemeenten en schoolbesturen hebben naast onderwijshuisvesting ook andere onderwerpen met elkaar te bespreken. In toenemende mate, mede als gevolg van de decentralisaties in sociale domein. Denk aan onderwijsachterstanden, jeugdhulp, passend onderwijs, maatschappelijke ondersteuning en participatie. Zij ontmoeten elkaar op die dossiers lokaal en in de regio als bestuurlijk verantwoordelijke partijen. Dat vraagt om goede bestuurlijke verhoudingen, transparantie, een sterke gezamenlijke agenda en investeringen in communicatie, relaties en processen. Daarbij kan worden voortgebouwd op bestaande overlegstructuren als het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) en de lokale en regionale educatieve agenda's (LEA en REA). Gemeenten en schoolbesturen kunnen samen meer bereiken als zij in goed overleg en vanuit een samenhangend pakket van taken en verantwoordelijkheden opereren. Deze toekomstvisie onderwijshuisvesting maakt dan ook onderdeel uit van een bredere verkenning van de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs in relatie tot de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein

Bijlage 1 Deelnemers

	Deelnemers	Gemeente / organisatie
Redactieteam	Fred Barendse	Rotterdam
	Gert Plomp	Opsterland en LVO
	Nol le Blanc	Ede
	Rachid Maachou	Den Haag
	Ton van Helvoort	Den Bosch
	Yvon Remers	Haarlem
	Erica Vis	VNG
	Bijeenkomsten	Adri de Kok
Annemarie Berkelmans		Gorinchem
Chantal Buster- de Jong		Dordrecht
Christie Kuiper		Enschede
Erik Tolboom		Gorinchem
Fred Barendse		Rotterdam
Frieda Both		G32
Geert Luiten		Leusden
Gert Plomp		Opsterland en LVO
Guido Nijssen		Den Haag
Hans Heggelman		Krimpen aan den IJssel
Harry Postma		Gouda
Hedwig de Boer		Haren
Herman Knobbout		De Wolden Hoogeveen
Hans Putker		Zuidplas
Jan Brand		LVO
Judith Nijssen		Lisse
Justin Peter		Alphen ad Rijn
Geert Luiten		Leusden
Kees de Leng		Werkendam
Kees van Kooten		Stichtse Vecht
Moonika Abner		Amsterdam
Maaïke Oude Ophuis		Dordrecht
Nol le Blanc		Ede
Rachid Maachou		Den Haag
Rob van Ooijen		Haarlemmermeer
Seakle Satter		KBG Buroosat
Sije Jong		Oegstgeest
Theo Nijenhuis		Culemborg
Theo Weidgraaf		Leeuwarden
Ton van Helvoort		Den Bosch
Willem Klein Bruinink		Leiden
Wim Ruiterkamp	Den Bilt	
Yvon Remers	Haarlem	
Yvonne Wesselink	Amersfoort	
Ondersteuning	Michiel van der Grinten	Oberon onderzoek & advies
	Bert Fransen	Stichting Brede School Nederland
	Rein Zunderdorp	Zunderdorp advies

Bijlage 2 Vergelijking toekomstscenario's

In deze bijlage presenteren we een aantal mogelijke scenario's, de consequenties daarvan voor de rolverdeling gemeenten-schoolbesturen-Rijk en de mogelijkheden die daarmee geboden worden om toekomstige opgaven en ambities te realiseren. Daarbij ligt de focus op de volgende aspecten:

Zorgplicht

Welke rol en verantwoordelijkheden behouden gemeenten binnen de verschillende scenario's? Waarop kan de gemeente worden aangesproken op het moment dat een ontwikkeling anders uitpakt dan voorzien en hoe verhoudt zich dat tot de beleidsinstrumenten waarover de gemeente beschikt?

Beleidsinstrumenten

Op welke wijze kunnen gemeenten in de verschillende scenario's vorm geven aan zaken als spreidingsbeleid, diversiteit, ontwikkeling van multifunctionele accommodaties en integrale kindcentra?

Gemeentelijk belang

Welke belang hebben gemeenten bij goede onderwijshuisvesting op hun grondgebied in relatie tot hun overige taken op maatschappelijk vastgoed, lokaal en regionaal onderwijsbeleid, jeugdbeleid, sociale zekerheid, vestigingsklimaat en economische positie? Hoe kunnen gemeenten hun ambities op deze domeinen verwezenlijken?

Schaal

Hebben gemeenten voldoende schaalgrootte om het scenario goed uit te kunnen voeren? Biedt het scenario mogelijkheden op om regionaal niveau voorzieningen op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld in geval van krimp? En hoe om te gaan met opgaven vanuit het Rijk die vragen om schaalvergroting terwijl tegelijkertijd onderdelen van de bekostiging van onderwijshuisvesting worden overgeheveld naar schoolbesturen.

Expertise

Welke expertise heb je in elk scenario nodig? Zowel op niveau van specifieke kennis als op organisatie-niveau: is de taak zodanig van omvang dat je dit als individuele gemeenten in huis kan hebben of zijn andere oplossingen wenselijk, zoals (regionale) samenwerking?

Financiering

Gezien de drie recente ontwikkelingen in het gemeentefonds en de bredere scope van het onderwijs-akkoord: is het aannemelijk dat gemeenten en schoolbesturen aan de uitdagingen kunnen voldoen? Zou je vanuit andere terreinen of bronnen middelen kunnen of moeten betrekken? Hoe verhoudt dit zich tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden in de verschillende scenario's?

Verschillen tussen primair - en voortgezet onderwijs

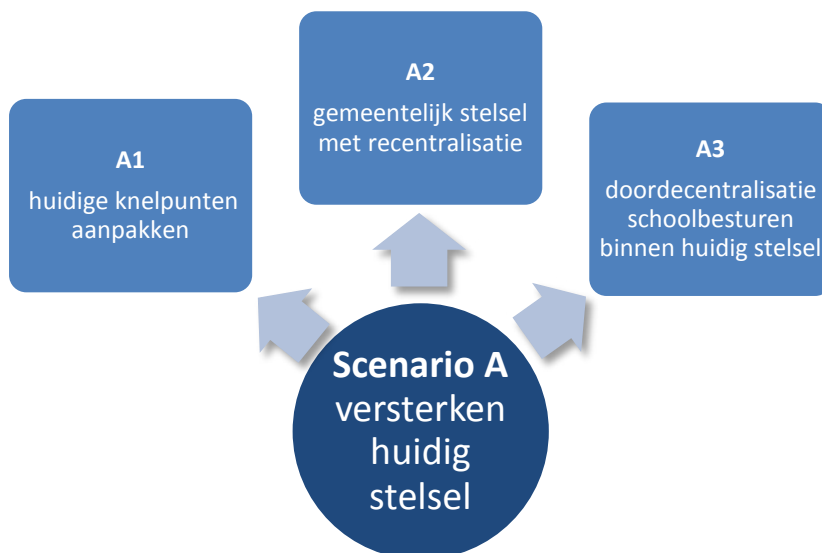
Een andere opmerking vooraf betreft de verschillende posities die gemeenten kunnen innemen ten aanzien van primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Het is denkbaar dat ten aanzien van onderwijshuisvesting per sector andere afwegingen worden gemaakt en dat voor de ene sector een ander scenario wordt gevolgd dan voor de andere.

We geven van elk scenario een korte schets, inclusief consequenties in relatie tot de hiervoor genoemde opgaven. De scenario's zijn geordend naar drie hoofdsenario's, elk met een aantal subsenario's.

Hoewel in de scenario's geen onderscheid wordt gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs, is onderscheid op onderdelen wel denkbaar.

Scenario A: versterken huidig stelsel

In scenario A wordt de focus gelegd op de versterking van het huidige stelsel en de aanpak van van de knelpunten daarin. Daarbij worden ook de mogelijkheden gezien die het huidige stelsel biedt voor recentralisatie en doordecentralisatie. Voor scenario A en de subscenario's geldt dat ze relatief snel en eenvoudig zijn door te voeren omdat het huidige stelsel hiertoe reeds is ingericht.



Belangrijke aspecten

Zorgplicht

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de bekostiging van onderwijshuisvesting. Het zijn financieel solide organisaties die de risico's die inherent zijn aan het bekostigen van vastgoed goed kunnen managen. Door de gemeentelijke procesrol is de democratische legitimatie van publieke middelen gewaarborgd. Besluitvorming over de middelen vindt op transparante wijze plaats waarbij de belangen van een gemeenschap op democratische wijze worden gewogen.

Beleidsinstrumenten

Gemeenten kunnen integraal beleid blijven voeren en behouden beleidsinstrumenten. Gemeenten kunnen onderwijshuisvesting blijven koppelen aan belendend beleid in het sociale domein, lokaal onderwijs- en jeugdbeleid, ruimtelijke ordening en andere maatschappelijke voorzieningen bij de totstandkoming van schoolgebouwen. Ze kunnen, eventueel samen met private partners, extra in (school) gebouwen investeren. Hoewel dat bij volledige doordecentralisatie (zie subscenario A3) genuanceerd kan liggen, behouden gemeenten in dit scenario veelal ook hun aanspraak op centraal gelegen grondposities van scholen bij beëindiging van het gebruik.

Gemeentelijk belang

De gemeentelijke belangen zijn goed geborgd in dit scenario. Gemeenten behouden hun zorgplicht en hun beleidsinstrumenten waardoor ze integraal beleid kunnen blijven voeren.

Schaal

De overheveling van het buitenonderhoud leidt tot forse terugloop van het aantal taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Daardoor dreigt de expertise weg te vloeien. Door middel van regionale samenwerking kan schaal worden gecreëerd en kan kennis behouden blijven.

Expertise

Gemeenten hebben een stevige expertise opgebouwd ten aanzien van onderwijshuisvesting. Door de overheveling van de bekostiging van het buitenonderhoud en aanpassingen neemt het aantal aanvragen sterk af. Kleinere gemeenten lopen het risico dat expertise wegvloeit. Behoud en versterking van expertise lijkt de komende jaren wenselijk.

Financiering

Gemeenten kunnen niet failliet gaan en kunnen voordelig financieren waardoor middelen voor onderwijshuisvesting optimaal ingezet kunnen worden. In geval van volledige doordecentralisatie binnen het huidige stelsel bestaat de kans dat de financieringskosten voor schoolbesturen stijgen, waardoor er minder middelen zijn en de kwaliteit van schoolgebouwen achter blijft op de ambities.

Binnen het huidige stelsel is het mogelijk de beschikbare middelen bij elkaar te brengen. Schoolbesturen zijn als bouwheer immers nu al verantwoordelijk voor zowel realisatie van nieuwbouw als de exploitatie van schoolgebouwen. Het samenvoegen van middelen kan leiden tot efficiencyvoordelen. Een knelpunt is de leerlingendaling en de daaruit voortvloeiende kostenremanentie waarmee een aantal gemeenten wordt geconfronteerd. Dat houdt in dat de leerlingendaling sneller gaat dan de voorraad bestaande schoolgebouwen kan worden afgebouwd. Daardoor kan een schoolgebouw leeg komen te staan terwijl de boekwaarde nog niet tot nul gereduceerd is. Gemeenten worden geconfronteerd met additionele kosten als gevolg van extra boekhoudkundige afschrijving van het gebouw terwijl herontwikkelingsmogelijkheden niet eenvoudig zijn te realiseren.

Subscenario's

A1. Huidige knelpunten aanpakken

Hierbij wordt de focus gelegd op de aanpak van de aandachtspunten binnen het huidige stelsel en ligt het voor de hand een aantal maatregelen ter versterking van het stelsel door te voeren. In dit subscenario wordt aansluiting gezocht bij de traditionele verantwoordelijkheden zoals deze binnen het huidige stelsel gelden. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Een herijking van de normbedragen is op zijn plaats om aan de verscherpte eisen van het Bouwbesluit van 2012 en 2015 te voldoen. Hiertoe dient het macrobudget te worden verhoogd.
- De langere termijnplanning dient een formele status te krijgen binnen het stelsel. De jaarcyclus van huisvestingsprogramma's dient te worden aangevuld of vervangen door een cyclus met meer lange termijnplanning.
- De procedures dienen verder te worden vereenvoudigd. Na 1 januari 2015 neemt als gevolg van de decentralisatie van onderhoud en aanpassing het aantal procedures drastisch af. Eerdere wetswijzigingen droegen ook al bij aan vereenvoudiging van de procedures.
- De expertise van gemeenten op het gebied van onderwijshuisvesting dient te worden behouden.

A2. Recentralisatie naar gemeenten (binnen huidige stelsel)

Recentralisatie van de middelen voor materiële instandhouding (dagelijkse exploitatie) van onderwijshuisvesting van schoolbesturen naar gemeente behoort in het huidige stelsel ook al tot de mogelijkheden. Deze stap kan gezet worden als gemeente en schoolbestu(u)r(en) hierover gezamenlijk overeenstemming hebben bereikt. In situaties waarin gemeenten groter zijn dan de belangrijkste schoolbesturen kan het financieel voordelig zijn om alle huisvestingszaken op het gebied van groot onderhoud en nieuwbouw bij de gemeente onder te brengen. De gemeente kan de instandhouding meenemen in integrale onderhoudsplannen voor alle gebouwen die tot haar verantwoordelijkheid behoren en kan de rol van bouwheer bij nieuwbouw of uitbreiding vervullen. Zaken zoals schoonmaak en nutsvoorzieningen blijven doorgaans bij de schoolbesturen en de desbetreffende scholen. In dit subscenario treedt de gemeente in de uitvoering van taken waarvoor het schoolbestuur verantwoordelijk is. Schoolbesturen kunnen zich richten op hun kerntaak – het geven van goed onderwijs – terwijl ze

gebruik kunnen maken van de schaal en expertise van gemeenten. Gemeenten dienen wel de financiële risico's af te wegen van lastige c.q. kostbare dossiers en gebouwen.

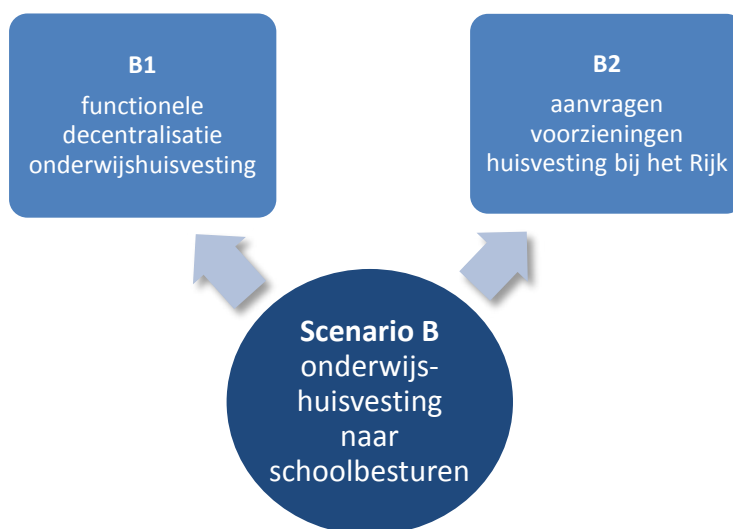
A3. Doordecentralisatie schoolbesturen (binnen huidig stelsel)

Doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting van gemeenten naar schoolbesturen is binnen het huidige stelsel mogelijk. Doordecentralisatie kan op individuele basis of met een samenwerkingsverband van meerdere/alle schoolbesturen worden gerealiseerd. Deze stap kan gezet worden als gemeente en schoolbestu(u)r(en) hierover gezamenlijk overeenstemming hebben bereikt. In situaties waarin schoolbesturen groter zijn dan de gemeente, kan het omwille van de expertise voordelig zijn om alle huisvestingszaken inclusief nieuwbouw en uitbreiding bij de schoolbesturen onder te brengen. In geval van doordecentralisatie wordt de splitsing van verantwoordelijkheden niet opgeheven. Hoewel schoolbesturen de volledige financiële verantwoordelijkheid dragen voor gebouwen, behoudt de gemeente haar zorgplicht voor de bekostiging van onderwijshuisvesting, ook in geval van faillissement van het schoolbestuur. Voor de korte termijn kan de gemeente haar beleidsinstrumenten binnen de doordecentralisatie borgen. Voor de (middel)lange termijn is dat veel lastiger. Gemeenten dienen dus een goede afweging te maken tussen enerzijds het loslaten van beleidsinstrumenten en het op andere manieren met schoolbesturen vormgeven van integraal beleid en anderzijds het overdragen van financiële middelen.

Scenario B: onderwijshuisvesting naar schoolbesturen

In scenario B treden gemeenten volledig terug uit het stelsel onderwijshuisvesting. De bekostiging, realisatie en instandhouding wordt een taak van uitsluitend het Rijk en de schoolbesturen.

Dit kan door middel van functionele decentralisatie van de onderwijshuisvesting waarbij het Rijk de bekostiging voor onderwijshuisvesting volledig overdraagt aan de schoolbesturen. Het is ook mogelijk het Rijk weer een centrale rol te geven waarbij het Rijk beslist over aanvragen in het kader van onderwijshuisvesting, een stelsel dat veel lijkt op het stelsel voor 1997.



Voor scenario B en de subscenario's geldt dat er een stelselwijziging nodig is. Dit vraagt veel tijd en voorbereiding en is minder eenvoudig te realiseren dan scenario A.

Belangrijke aspecten

Zorgplicht

De zorgplicht van gemeenten voor de bekostiging van onderwijshuisvesting komt te vervallen. Hoe de democratische legitimatie van de besteding van publieke middelen voor onderwijshuisvesting wordt belegd bij de Tweede Kamer of bij de (G)Medezeggenschapsraad is een aandachtspunt in dit scenario.

Beleidsinstrumenten

Gemeenten willen integraal beleid voeren en hebben daarvoor beleidsinstrumenten nodig. De wijze waarop gemeenten een relatie kunnen blijven leggen tussen onderwijshuisvesting en belendend beleid in het sociale domein, lokaal jeugdbeleid, ruimtelijke ordening en andere maatschappelijke voorzieningen is een belangrijk aandachtspunt waarvoor – mogelijk – nieuwe beleidsinstrumenten binnen het nieuwe stelsel moeten worden ontwikkeld. Sowieso behouden gemeenten het instrument van het bestemmingsplan binnen de ruimtelijke ordening van voorzieningen.

Indien gemeenten geen rol meer hebben in de onderwijshuisvesting, worden de grondposities van de bestaande scholen overgedragen aan schoolbesturen of Rijk. Dit betekent dat gemeenten het economisch claimrecht verliezen en hiervoor financieel worden gecompenseerd door het Rijk.

Gemeentelijk belang

Gemeenten lopen geen vastgoedrisico's meer op het gebied van onderwijshuisvesting. Anderzijds dreigen gemeenten in dit scenario minder beleidsinstrumenten te hebben voor integraal beleid in het sociale domein en verliezen gemeenten grondposities op centrale plekken.

Schaal

In dit scenario is de schaal vanuit gemeentelijk perspectief in beginsel niet relevant. Voor gemeenten is het echter wel van belang dat verdere overheveling van middelen niet leidt tot een fusiegolf en daarmee tot onderwijsmolochen die de afstemming van lokaal beleid in het sociaal domein zal bemoeilijken.

Expertise

Schoolbesturen en het Rijk zullen de expertise moeten opbouwen. Gemeenten hebben een stevige expertise opgebouwd ten aanzien van onderwijshuisvesting. Voor zover betrokken ambtenaren uittreden en geen functie krijgen binnen schoolbesturen en het Rijk, gaat deze expertise verloren.

Financiering

In een stelsel waarin het Rijk schoolgebouwen rechtstreeks bekostigt, wordt gebruik gemaakt van de (voordelige) mogelijkheden waarover het Rijk beschikt voor de bekostiging van onderwijshuisvesting. Ook schoolbesturen zouden voordelig moeten kunnen financieren, uitgaande van een stelsel dat voorziet in een waarborgfunctie door het Rijk of de sector. Een aandachtspunt daarbij is wel de leegstand in schoolgebouwen. Schoolbesturen hebben minder mogelijkheden dan gemeenten om tot herbestemming van leegstand te komen. Verder dient er aandacht te zijn voor de overdracht van bestaande activa (gronden en gebouwen). In gemeenten die meer hebben geïnvesteerd dan ontvangen voor onderwijshuisvesting kunnen knelpunten ontstaan. Daardoor kan de financiering van onderwijshuisvesting voor sommige schoolbesturen duur gaan uitpakken. Het bij elkaar brengen van middelen kan leiden tot efficiencyvoordelen. In een stelsel waarin de bekostiging bij één partij ligt, kan geschoven worden met middelen tussen realisatie en exploitatie. Door de grote afstand van het Rijk tot de lokale scholen bestaat het risico dat onderwijshuisvesting wordt gebruikt als post om een rijksbegroting sluitend te krijgen zoals dat zich in het verleden heeft voorgedaan.

Subscenario's

B1. Functionele decentralisatie onderwijshuisvesting

In dit nieuwe stelsel krijgen schoolbesturen rechtstreeks van het Rijk de middelen en de financiële verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting. De bemoeienis van gemeenten met onderwijshuisvesting komt te vervallen. Het Rijk haalt de middelen uit het gemeentefonds en maakt deze in de lumpsum-bekostiging rechtstreeks over aan de schoolbesturen voor de onder hen ressorterende scholen. Het

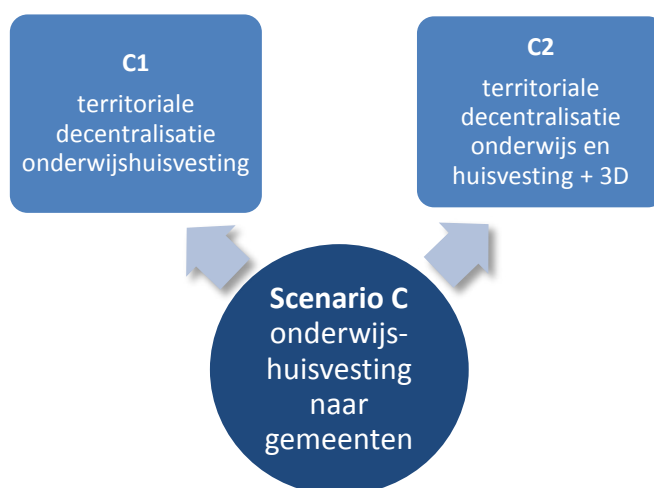
Rijk draagt het faillissementsrisico en de financiële eindverantwoordelijkheid voor de huisvesting van schoolbesturen. In dit scenario kopen de schoolbesturen de bestaande activa (gronden en gebouwen) over van de gemeente of gaan schoolgebouwen huren. Schoolbesturen dragen het risico voor eventuele tekorten in de exploitatie van schoolgebouwen en zullen integrale afwegingen over de totale vastgoedexploitatie (total cost of ownership) maken. Schoolgebouwen waarvan de nieuwbouwkosten de norm hebben overschreden, kunnen bij overname tot financiële tekorten leiden bij het schoolbestuur. Voor multifunctionele gebouwen zal per gebouw bezien moeten worden of eigendomsrechtelijke splitsing wenselijk en mogelijk is of dat er wordt gekozen voor een huurconstructie. Invoering van een wettelijk recht op doordecentralisatie wordt vanuit gemeentelijk perspectief als onwenselijk gezien vanwege het risico op 'cherry-picking' (schoolbesturen met een sterke gebouwenportefeuille dwingen doordecentralisatie af, gemeenten blijven zitten met de noodlijdende voorraad). Omdat de gemeentelijke beleidsinstrumenten in dit nieuwe stelsel beperkt zijn, is het wenselijk nieuwe beleidsinstrumenten te introduceren zodat integraal lokaal beleid in het sociaal domein mogelijk blijft.

B2. Aanvragen voorzieningen huisvesting bij het Rijk

Dit subscenario behelst de inrichting van een nieuw stelsel waarin de verantwoordelijkheden en budgetten bij de schoolbesturen en het Rijk worden belegd. De bemoeienis van gemeenten met onderwijs-huisvesting komt te vervallen. In dit subscenario vindt bekostiging niet rechtstreeks plaats via de lumpsumbekostiging maar via bekostiging op projectniveau door het Rijk. Het Rijk beheert het budget en schoolbesturen dienen aanvragen rechtstreeks bij het Rijk in. Deze aanvragen worden vervolgens aan normen en criteria getoetst. Het Rijk gaat met een jaarlijks bekostigingsplafond en landelijke normbedragen werken. Rijksbekostiging op projectniveau leidt tot uniformering van de onderwijshuisvesting zonder daarbij rekening te (kunnen) houden met de lokale situatie. De toetsing van de noodzaak en het volgen van de uitvoering wordt door de grote afstand tot het lokale niveau complexer, waardoor procedures complexer zullen worden. Bezuinigingen op rijksniveau of een te laag bekostigingsplafond zullen leiden tot wachtlijsten. Door voldoende uniformiteit en schaal kan het Rijk wel de expertise goed ontwikkelen en borgen. Dit subscenario heeft een aantal kenmerken van het stelsel voor 1997.

Scenario C: onderwijshuisvesting naar gemeenten

In scenario C krijgen gemeenten een belangrijke rol in het stelsel onderwijshuisvesting. De bekostiging, realisatie en instandhouding wordt een taak van de gemeenten. Dit kan door middel van territoriale decentralisatie van de onderwijshuisvesting waarbij het Rijk de bekostiging voor onderwijshuisvesting volledig overdraagt aan gemeenten. Dit stelsel kan in lijn met de drie decentralisaties zelfs nog een stap verder gaan, namelijk overheveling van de bekostiging van het onderwijs naar gemeenten. In scenario C kunnen schoolbesturen zich volledig richten op het geven van onderwijs.



Voor scenario C en de subscenario's geldt dat er een stelselwijziging nodig is. Indien de bekostiging van zowel het onderwijs als de onderwijshuisvesting wordt overgeheveld is er sprake van een ingrijpende en complexe stelselwijziging. Dit vraagt veel tijd en voorbereiding en is minder eenvoudig te realiseren dan scenario A.

Belangrijke aspecten

Zorgplicht

De zorgplicht van gemeenten voor de bekostiging van onderwijshuisvesting wordt uitgebreid. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de bekostiging van de realisatie en instandhouding van schoolgebouwen en in geval van scenario C2 ook voor de bekostiging van het onderwijs.

De democratische legitimatie van de besteding van publieke middelen voor onderwijshuisvesting is geborgd in dit scenario. Het aspect van gelijke behandeling van verschillende denominaties c.q. schoolbesturen zal mogelijk weer meer in de belangstelling komen te staan.

Beleidsinstrumenten

Gemeenten krijgen (aanzienlijk) meer beleidsinstrumenten om integraal beleid te kunnen voeren. Dit stelsel biedt gemeenten veel mogelijkheden om onderwijs(huisvesting) te verbinden met belendend beleid in het sociale domein, lokaal jeugdbeleid, ruimtelijke ordening en andere maatschappelijke voorzieningen. Daarnaast krijgen gemeenten de mogelijkheid integraal vastgoedbeleid te voeren en behouden gemeenten het instrument van het bestemmingsplan binnen de ruimtelijke ordening van voorzieningen.

Gemeentelijk belang

Gemeenten gaan meer risico's lopen op het gebied van vastgoed, maar krijgen daarvoor instrumenten terug voor het voeren van integraal vastgoedbeleid. Gemeenten in krimpgebieden worden, naast tekorten in de dekking van de kapitaalslasten, ook geconfronteerd met tekorten in de materiële instandhouding van schoolgebouwen. Ook behouden gemeenten de grondposities van schoolgebouwen.

Schaal

Voor het voeren van professioneel integraal vastgoedbeleid is enige schaal noodzakelijk. Regionale samenwerking zou daarvoor een oplossing kunnen zijn.

Expertise

Gemeenten hebben een stevige expertise opgebouwd ten aanzien van onderwijshuisvesting. Deze zal uitgebreid moeten worden met expertise op het gebied van de materiële instandhouding van schoolgebouwen. Indien gemeenten ook een rol zouden krijgen in de bekostiging van het onderwijs, moeten gemeenten deze expertise opbouwen.

Financiering

Gemeenten kunnen voordelig financieren waardoor middelen voor onderwijshuisvesting optimaal ingezet kunnen worden. De bekostiging van materiële instandhouding en het reguliere onderwijs vraagt geen financiering, maar gemeenten beschikken doorgaans over voldoende liquiditeit om verplichtingen in de sfeer van dagelijkse exploitatie en personeelslasten te dragen.

Het bij elkaar brengen van middelen kan leiden tot efficiencyvoordelen. In een stelsel waarin de bekostiging bij één partij ligt, kan geschoven worden met middelen tussen realisatie en exploitatie.

Subscenario's

C1. Territoriale decentralisatie onderwijshuisvesting

In dit nieuwe stelsel krijgen gemeenten rechtstreeks van het Rijk alle middelen en verantwoordelijkheid voor de realisatie en instandhouding van de onderwijshuisvesting. Het Rijk haalt de middelen uit de lumpsumbekostiging en voegt ze toe aan de algemene uitkering. Gemeenten nemen een actieve rol in de realisatie en instandhouding van de onderwijshuisvesting en bepalen in belangrijke mate de kwaliteit van hun schoolgebouwen. Gemeenten dragen het risico voor eventuele tekorten in de exploitatie van schoolgebouwen en zullen integrale afwegingen over de totale vastgoedexploitatie (total cost of

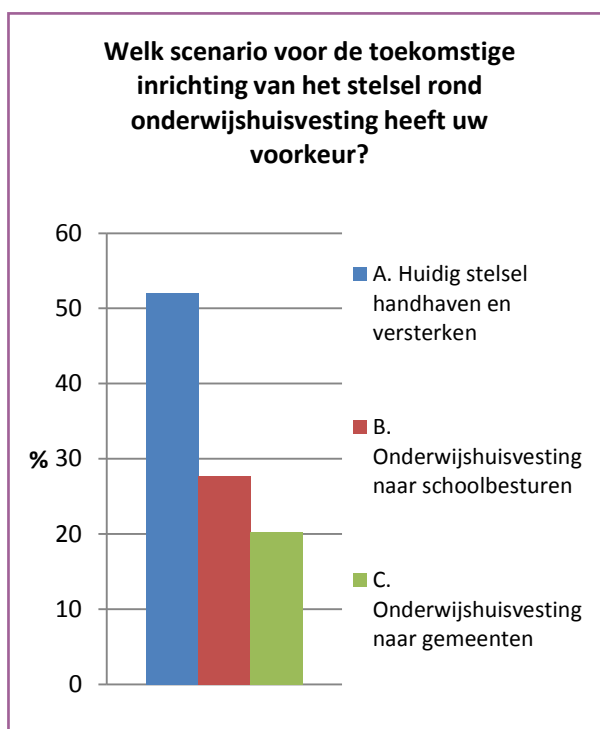
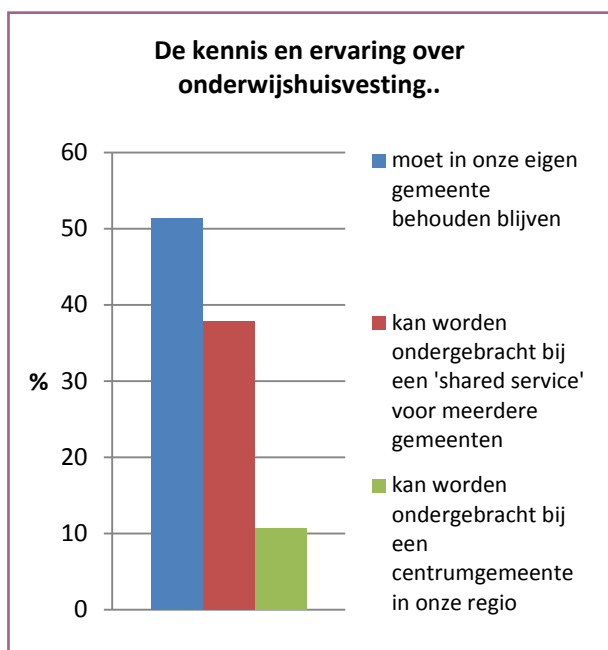
ownership) maken. Bij multifunctionele gebouwen nemen gemeenten het voortouw in de exploitatie. Indien de lokale context daartoe aanleiding geeft, zijn varianten van gedeeltelijke of volledige doorcentralisatie nog steeds mogelijk mits daarin wordt voorzien in het nieuwe stelsel.

C2. Territoriale decentralisatie onderwijs en onderwijshuisvesting, aansluiting drie decentralisaties

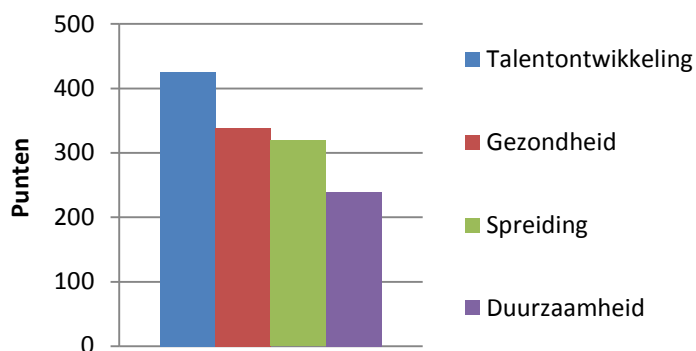
Gemeenten krijgen in dit scenario niet alleen de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting, maar - naar analogie van de drie decentralisaties - ook voor het onderwijs. De verantwoordelijkheden voor de bekostiging van onderwijshuisvesting en van onderwijs worden in één hand gelegd. Gemeenten krijgen hiermee veel meer mogelijkheden om integraal sociaal beleid te voeren en verbindingen te leggen tussen onderwijsbeleid en overige disciplines in het sociale domein. Dit sluit aan bij de wens en noodzaak voor gemeenten om beleidsterreinen met elkaar te verbinden, denk aan de verbinding jeugdhulp en passend onderwijs, de ontwikkeling van kindcentra, voor-en vroegschoolse educatie en onderwijsachterstandenbeleid.

Bijlage 3 Factsheet ledenraadpleging

Respons gemeenten		
Totaal	184/393	(47%)
G37	23/37	(62%)
G4	4/4	(100%)



In hoeverre hebben de volgende ambities op het terrein van onderwijshuisvesting voor u prioriteit?



In hoeverre zijn de volgende beleidsinstrumenten en maatregelen volgens u van belang?

