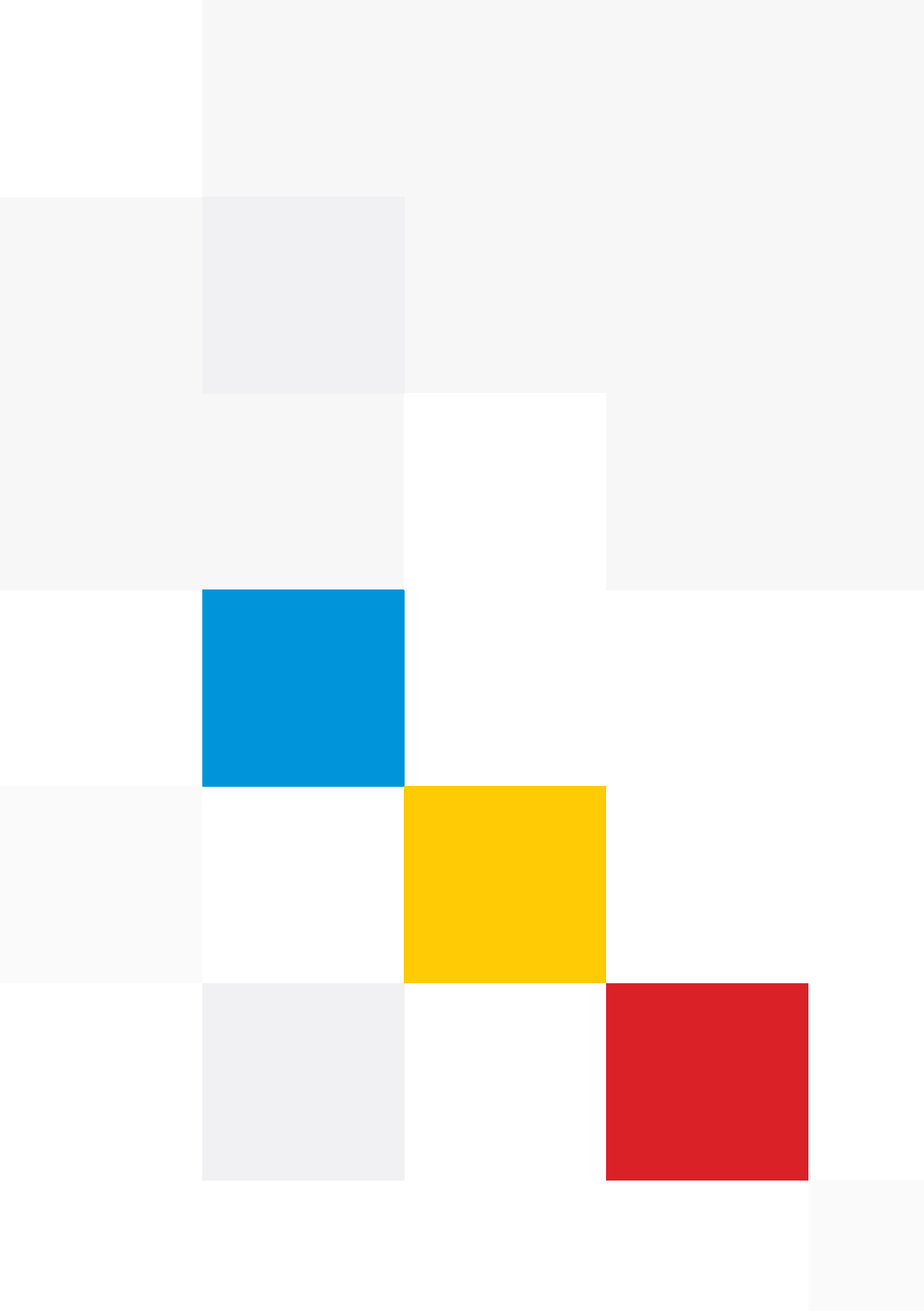




# **Volledige doordecentralisatie van onderwijshuisvesting**

de (on)mogelijkheden



# Inhoud



# Inleiding en leeswijzer

De PO-Raad vindt dat de geldstromen voor personeel, bedrijfsvoering en huisvesting van het onderwijs gebundeld moeten zijn op leerlingniveau. Dit betekent dat schoolbesturen het bedrag waar mogelijk rechtstreeks ontvangen, en zelf zorgen voor een goede leeromgeving en goed onderwijs voor alle leerlingen in goede afstemming met de ouders.

De meest effectieve manier om voor een goede leeromgeving te zorgen, is door de gebruiker van het gebouw de regie te geven. Schoolbesturen maken dan zelf keuzes over de huisvesting, de organisatie van de huisvesting en de relatie met de kwaliteit van het onderwijs zelf. Daardoor kunnen ze het beschikbare geld optimaal inzetten voor de eisen en wensen van de school, de leerlingen en de ouders.

Per 1 januari 2015 zijn de schoolbesturen in het primair onderwijs verantwoordelijk voor zowel het binnenonderhoud als het buitenonderhoud van de schoolgebouwen. Aan de lumpsum van het primair onderwijs wordt 158,8 miljoen euro toegevoegd, afkomstig uit het gemeentefonds. Tot 2015 waren de gemeenten verantwoordelijk voor het buitenonderhoud. Door deze wetswijziging is de verantwoordelijkheid van de besturen voor schoolgebouwen aanzienlijk toegenomen.

De gemeente blijft in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor de bekostiging van zaken als nieuwbouw en uitbreiding. In een Op Overeenstemming Gericht Overleg maken gemeenten en schoolbesturen afspraken over het jaarlijks huisvestingsprogramma en het meerjarig integraal huisvestingsplan. Deze afspraken hebben overigens geen juridische status. De gemeente is niet verplicht een huisvestingsprogramma of een meerjarig integraal huisvestingsplan te formuleren.

Volgens de wet op het primair onderwijs is het mogelijk dat de gemeente en het schoolbestuur afspraken maken om schoolbesturen zelf verantwoordelijk te maken voor nieuwbouw, uitbreiding, constructiefouten en herstel in bijzondere omstandigheden. Dit noemen we 'volledige doordecentralisatie'. Ook bij volledige doordecentralisatie blijven de gemeenten een zorgplicht houden. De verantwoordelijkheid wordt wel overdragen van de gemeente naar het schoolbestuur. Bij doordecentralisatie verschuift de discussie tussen gemeenten en schoolbesturen in veel gevallen van het benodigde aantal vierkante meters naar een gezamenlijke inhoudelijke visie op huisvesting en het onderwijs zelf. Daarna blijft overleg over gezamenlijke ambities voor het onderwijs nodig.

In deze brochure gaan we in op de betekenis van volledige doordecentralisatie voor de schoolbesturen. Welke overwegingen spelen een rol bij het besluit volledig door te decentraliseren? Welke gegevens zijn er nodig om een goede afweging te maken? Als de gemeente en het bestuur besluiten tot doordecentralisatie, hoe pakken de partijen dat dan aan? Waarover maken

zij afspraken? Hoe trekken gemeenten en besturen na de doordecentralisatie verder samen op?

De brochure bevat handvatten om het proces van de besluitvorming rond doordecentralisatie tot een goed einde te brengen. Daarbij is de ambitie de beste kwaliteit onderwijs te realiseren in de ogen van de PO-Raad te allen tijde leidend. ■

## Leeswijzer

De brochure 'Doordecentralisatie' bestaat uit zes hoofdstukken. Het **eerste hoofdstuk** bevat een begripsbepaling: wat verstaan we precies onder 'doordecentralisatie'? Het **tweede hoofdstuk** bespreekt de veranderende verhouding tussen de gemeenten en de schoolbesturen als er overeenstemming is bereikt over doordecentralisatie. Ook als de schoolbesturen niet meer afhankelijk zijn van gemeentelijke besluitvorming, blijven er gemeenschappelijke ambities en zorgen te bespreken. Het is daarom belangrijk dat de relatie tussen de gemeente en het schoolbestuur constructief is en blijft. De **hoofdstukken 3, 4 en 5** geven een overzicht van de zaken die belangrijk zijn bij het verkennen van de vraag of doordecentralisatie een geschikte aanpak is, welke onderwerpen aan de orde zijn als het bestuur met de gemeente in gesprek gaat om tot overeenstemming te komen en welke zaken naderhand nog aandacht nodig hebben. **Hoofdstuk 6** ten slotte bevat een kort overzicht van de belangrijkste overwegingen. De hoofdstukken worden afgewisseld met interviews en voorbeelden van doordecentralisatie.

# Wat houdt doordecentralisatie in

**Per 1 januari 2015 zijn de schoolbesturen in het primair onderwijs integraal verantwoordelijk voor het onderhoud van de schoolgebouwen. De binnenonderhoudstaken komen al langer voor rekening van het bestuur. Vanaf 1 januari zijn daar de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en de aanpassing van gebouwen bij gekomen.**

De overheveling van taak en budget van gemeenten naar schoolbesturen gaat gepaard met de uitname van 158,8 miljoen euro uit het gemeentefonds. Gelijktijdig is een bedrag van 256 miljoen (voor PO en VO samen) van het gemeentefonds overgeheveld naar de lumpsum van de scholen. Volgens het kabinet ging het om middelen die gemeenten ontvingen ten behoeve van de huisvesting van scholen, maar daaraan niet uitgaven. Een deel van deze middelen is ingezet op basis van de sectorakkoorden die het kabinet heeft gesloten met de PO-Raad en de VO-Raad. Het gemeentefonds functioneert op dezelfde wijze als de lumpsum van de scholen. Het is dus een algemene uitkering waarvan het gemeentebestuur de bestemming bepaalt. In het voortgezet onderwijs is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassing van gebouwen al in 2005 overgeheveld van de gemeente naar het schoolbestuur.

## Gemeentelijke verantwoordelijkheden

De gemeenten houden een zorgplicht voor het onderwijs. In de nieuwe situatie blijft de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging van de volgende voorzieningen:

- Nieuwbouw
- Uitbreiding
- Medegebruik (verhuur)
- Constructiefouten (onder andere asbest)
- Herstel in geval van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld calamiteiten als brand, diefstal, stormschade en aardbevingsschade). De gemeente zelf kan ervoor kiezen eigen risicodragers te zijn of hiervoor een verzekering af te sluiten.

## Afspraken in OOGO

Schoolbestuur en gemeente blijven jaarlijks bij elkaar komen in een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) om afspraken te maken over het jaarlijks

huisvestingsprogramma en het meerjarig integraal huisvestingsplan.

## Knelpunten

Er zijn een aantal redenen waarom schoolbesturen deze situatie ervaren als belemmerend voor een goede regie op hun huisvesting. Zo is de procedure die in de wet en de gemeentelijke huisvestingsregeling is opgenomen en die besturen dus moeten volgen om nieuwbouw of uitbreiding te laten uitvoeren, inefficiënt. Zowel de wettelijke bepalingen als de gemeentelijke regelgeving is vrij gedetailleerd. Knelpunten die zich voordoen:

- De gesprekken over het jaarlijks huisvestingsprogramma en/of het meerjarig integraal huisvestingsplan verlopen niet altijd soepel.
- Er vindt dubbele weging plaats: eerst wordt het huisvestingsbudget vastgesteld (het zogenoemde budgetplafond), waarbij onderwijs-huisvesting moet concurreren met andere beleidsprioriteiten van de gemeente, vervolgens moet een bestuur zorgen dat er budget komt voor de eigen school, in concurrentie met andere besturen.
- Als een bestuur in meerdere gemeenten gebouwen heeft, moet met alle gemeenten apart een gesprek plaatsvinden.
- Het stelsel is vrij bureaucratisch en ook is er altijd onzekerheid over toekomstige middelen. In economisch slechte tijden schrappen, vertragen of beperken gemeenten de huisvestingsplannen.

- Een Integraal Huisvestingsplan is juridisch niet afdwingbaar.
- Besturen verspelen soms hun juridische positie door in overleg met de gemeente afspraken te maken, die later om allerlei redenen niet, of veel later, kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast komt het voor dat een plan uiteindelijk helemaal niet wordt ingediend, als uit de gesprekken blijkt dat er weinig kans is dat het wordt aangenomen. De (toekomstige) relatie met het gemeentebestuur blijkt dan vaak leidend te zijn.
- Gemiddeld duurt het ruim acht jaar nadat de eerste gesprekken hebben plaatsgevonden, voordat een nieuwe school is gerealiseerd.
- Renovatie is in de bekostiging en in de regelgeving onvoldoende vastgelegd.

## Volledige doordecentralisatie

Om deze knelpunten aan te pakken, kan 'volledige doordecentralisatie' een optie zijn. De gemeente kan met het schoolbestuur afspreken dat het bestuur ook voor de voorzieningen nieuwbouw, uitbreiding, constructiefouten en herstel in bijzondere omstandigheden verantwoordelijk wordt. Eventueel kunnen de partijen er voor kiezen dat de gemeenten de verzekeringen hiervoor voortzetten.

## Bepaling in WPO

De bepaling die de volledige doordecentralisatie mogelijk maakt staat in de wet op het primair onderwijs (WPO, artikel 111)) en de Wet op de

Expertisecentra (WEC, artikel 109). De term 'doordecentralisatie' is overigens niet in de wet terug te vinden.

**"Jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten van een niet door de gemeente in stand gehouden school**

*In afwijking van deze afdeling kan de gemeenteraad besluiten dat jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten wordt betaald aan het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school voor zover die op het grondgebied van die gemeente in stand wordt gehouden. De gemeenteraad neemt het besluit in overeenstemming met het bevoegd gezag."*

**Economisch eigendom**

Als deze afspraak van kracht wordt, spreken we van volledige doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting. In deze handreiking bedoelen we met de term 'doordecentralisatie' steeds volledige doordecentralisatie, inclusief het economisch eigendom. Momenteel zijn de gemeenten meestal economisch eigenaar van schoolgebouwen. Dat wil zeggen dat het juridisch eigendom (dat bij de schoolbesturen berust) naar de gemeente overgaat op het moment dat een schoolbestuur een schoolgebouw niet meer nodig heeft (ook wel economisch claimrecht genoemd). Doordecentralisatie zonder het economisch eigendom heeft nauwelijks meerwaarde.

**Beperkende bepalingen**

Wanneer de gemeente economisch eigenaar is van een school, zijn er – in de WPO en WVO – beperkende bepalingen over het eigendom van de schoolbesturen opgenomen. Zo is voor medegebruik en verhuur toestemming van de gemeente verplicht, en ook mag het bestuur het gebouw niet verkopen of er een hypotheek op nemen. Ten slotte gaat het volledig eigendom weer terug naar de gemeente als een school niet langer gebruik maakt van het gebouw. In de praktijk noemen we dit 'juridisch eigendom'. Bij doordecentralisatie – waarbij dus ook het economisch eigendom wordt overgedragen – vervallen deze beperkingen.

**Overeenstemming met de gemeente over doordecentralisatie**

De afspraak tot doordecentralisatie wordt gemaakt tussen een individueel schoolbestuur en de gemeente of tussen een groep schoolbesturen en een gemeente. Doordecentralisatie is noch een recht, noch een plicht. Er zijn in de wet geen aanknopingspunten om een schoolbestuur of de gemeente te dwingen tot doordecentralisatie. Ook is in de wet niets bepaald over de inhoud en omvang van de over te dragen verantwoordelijkheden voor huisvesting. Doordecentralisatie is op dit ogenblik een lokale keuze van gemeente en scholen. Als een school een grotere zelfstandigheid wil verwerven door het eigen vastgoed te beheren, dan kan dit alleen als hierin





overeenstemming wordt bereikt met de gemeente. Voordeel van deze wettelijke formuleringen is dat gemeenten en schoolbesturen vrijwel geheel vrij zijn in het maken van afspraken, waardoor maatwerk heel goed kan worden ingevuld. Nadeel is dat een schoolbestuur vrijwel geheel afhankelijk is van de gemeentelijke (politieke) keuzes.

### **Jaarlijks bedrag**

Er zijn verschillende vormen van doordecentralisatie van de onderwijs-huisvesting mogelijk. Over de inhoud en omvang van de over te dragen taken

en middelen voor huisvestingsvoorzieningen geeft de wet geen richtlijn. Uit de bepaling in de WPO kan enkel worden afgeleid dat een dergelijke constructie in ieder geval gepaard moet gaan met een beschikbaarstelling van 'een jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten'. Het schoolbestuur en de gemeente bepalen in samenspraak de hoogte van dit bedrag.

### **Maatwerk**

Doordecentralisatie betekent dat een gemeente en één of meer schoolbesturen met een school binnen de

gemeentegrenzen, afspraken maken over de uitvoering van de afgesproken taken en de bijbehorende overdracht van financiële middelen van gemeente naar schoolbestuur. Hierbij is sprake van maatwerk: de gemeente maakt met elk schoolbestuur afzonderlijk afspraken over taken en middelen. Schoolbesturen die niet voor doordecentralisatie voelen, kunnen niet worden verplicht taken over te nemen.

### **Privaatrechtelijk en publiekrechtelijk**

Doordecentralisatie start met een afspraak tussen het schoolbestuur en de wethouder die onderwijshuisvesting in de portefeuille heeft. De overeenkomst die op basis van deze afspraak wordt gesloten, is een privaatrechtelijke overeenkomst. Deze overeenkomst wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt vervolgens het besluit tot doordecentralisatie. De gemeenteraad kan geen wijzigingen aanbrengen in de bereikte overeenstemming zonder instemming van het schoolbestuur. Als de gemeente instemt, is dit een publiekrechtelijk besluit. Omdat dit een publiekrechtelijk besluit is, kan het schoolbestuur beroep aantekenen, als de gemeenteraad besluit niet over te gaan tot doordecentralisatie. Wanneer het schoolbestuur en de wethouder

niet tot overeenstemming komen, bijvoorbeeld de wethouder wenst geen doordecentralisatie, is er geen juridische mogelijkheid om dit aan te vechten.

### **Het proces van doordecentralisatie**

Doordecentralisatie is geen besluit dat vandaag genomen wordt en morgen uitgevoerd. Vaak gaan er jaren overheen voordat van de eerste verkennende gesprekken een besluit tot verdere verkenning of nadere oriëntatie is genomen. Het proces van doordecentralisatie bestaat uit drie fasen. In de oriëntatiefase doen besturen vooronderzoek: wat moet ik als bestuur van mijn gebouwen weten om te bepalen of doordecentralisatie in beginsel wel of niet een goed idee is? Als besturen voldoende inzicht hebben in deze vraag, volgt de ontwerpfasen. Gemeenten en besturen nemen het besluit met elkaar te gaan praten over doordecentralisatie. Deze fase kenmerkt zich door inventarisatie: wat zijn de onderwerpen waarover we het eens moeten worden? Nadat de onderwerpen zijn vastgesteld, volgt de implementatiefase. In deze fase worden afspraken gemaakt. Welke voorwaarden zijn er nodig? Hoe kunnen we risico's uitsluiten? De hoofdstukken 3, 4 en 5 gaan in op deze fasen. ■

# Besturen lopen grote financiële risico's bij doordecentralisatie'

Seakle Satter is eigenaar en directeur van 'Bureau ondersteuning onderwijshuisvesting en –bekostiging Satter' in Ommen. Satter heeft als beleidsadviseur onderwijshuisvesting bij verschillende gemeenten en schoolbesturen gewerkt. Volledige doordecentralisatie vindt hij riskant voor zowel besturen als gemeenten.

***Per 1 januari 2015 zijn besturen verantwoordelijk voor zowel het binnen- als het buitenonderhoud. Sommige besturen willen ook verantwoordelijk worden voor nieuwbouw en uitbreiding. Goed idee?***

'Onderhoud en aanpassing van gebouwen moet regelmatig gebeuren. Dat de besturen daarvoor verantwoordelijk worden, is inderdaad een goed idee. Maar nieuwbouw en uitbreiding doe je als schoolbestuur maar één keer in je leven. Ik twijfel niet aan de kwaliteit van de besturen, maar als je sloop en nieuwbouw wilt, dan kun je het beste in gesprek gaan met je gemeente.'

***Schoolbesturen hebben niet altijd goede ervaringen met gemeenten. De gemeente wil geen nieuwbouw, of er is verschil van inzicht over de gewenste kwaliteit.***

'Als de relatie slecht is, moet je onderzoeken waar dat aan ligt en dan moet je dat probleem oplossen. Dat de gemeente goedkoop investeert en het bestuur met hoge exploitatiekosten opzadelt, geloof ik niet. Wat ik wel hoor, is dat het bestuur meer kwaliteit wil met het oog op de exploitatie. Maar dan investeert de gemeente, en heeft het bestuur daar de winst van. Dat is ook niet de bedoeling. Er is een normvergoeding. Als je meer wilt, moet je het uit eigen middelen betalen. Veel besturen doen dat ook.'

***Toch zeggen sommige besturen: laat ons het maar zelf doen.***

***Wat is daarvan het risico?***

'Besturen lopen grote financiële risico's bij doordecentralisatie. Zo wordt de huisvesting bekostigd op basis van het leerlingenaantal. Bij krimp wordt de bekostiging ook minder, terwijl je wel dat gebouw in stand moet houden. Je krijgt geen bekostiging voor de lokalen die leeg staan. De gemeente zal niet te hulp schieten, want die heeft ook geen bestemming voor die lege lokalen.'

### ***Wat zijn de gevolgen voor de gemeente bij doordecentralisatie?***

'De gemeente blijft verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau, inclusief de onderwijshuisvesting. Er is goede spreiding en samenwerking nodig. Het bestuur kan geen andere activiteiten uitvoeren dan waarvoor het budget is bedoeld.'

### ***Wat is een wenselijk toekomstperspectief op het gebied van onderwijshuisvesting?***

'Het beste scenario is dat gemeente en besturen samen een meerjarenvisie ontwikkelen, met een investeringsplan, en een jaarplanning maken voor de te realiseren investeringen. De meerjarenvisie geeft inzicht in de ontwikkelingen op de langere termijn. Komt er krimp? Kun je bestaande maar verouderde gebouwen aanpassen aan de eisen van de tijd? Het bestuur en de gemeente hebben allebei een portemonnee en allebei een belang, te weten goede huisvesting voor de leerlingen. Bij doordecentralisatie moet ook het bestuur afwegingen en keuzes maken. Het is ook bij doordecentralisatie niet zo dat alles kan.'



# Nieuwe rollen bij doordecentralisatie

**Wanneer een schoolbestuur en een gemeente tot overeenstemming komen en er doordecentralisatie wordt doorgevoerd, verandert de verhouding tussen schoolbestuur en gemeenten. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling verandert. Ten opzichte van elkaar gaan deze partijen een nieuwe, meer inhoudelijke, rol vervullen. Niet langer is het schoolbestuur voor nieuwbouw afhankelijk van de politieke besluitvorming en de gemeentelijke afwegingen. Aan de andere kant blijft de gemeente wel zorgplicht houden en zal er dus overleg blijven plaatsvinden. Vaak vraagt het enige tijd om in de nieuwe rol te groeien. Het is belangrijk dat de partijen zich als gelijkwaardige partners opstellen en gezamenlijk werken aan een gezamenlijke ambitie.**

### **Kwaliteit is de insteek voor het bestuur...**

De maatschappelijke opdracht voor het primair onderwijs is dat elk kind zich maximaal kan ontwikkelen. De kwaliteit van het schoolgebouw is daarbij belangrijk. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat er een relatie is tussen de kwaliteit van het binnenklimaat en de prestaties van leerlingen en leerkrachten. Schoolgebouwen zijn, naast vakkundig personeel, belangrijke randvoorwaarden om kwalitatief goed onderwijs te bieden. Om optimale leeromstandigheden te creëren voor elk kind, moet de kwaliteit van de schoolgebouwen omhoog. Schoolgebouwen moeten versterkend zijn voor en ondersteunend zijn aan de onderwijskundige visie van de school of het schoolbestuur.

### **... en voor de gemeente**

Ook de gemeente heeft belang bij kwalitatief goede onderwijshuisvesting. Om te beginnen zal de gemeente vanzelfsprekend voor haar jonge burgers kwalitatief goed onderwijs – en dus een goede onderwijsomgeving – wensen. Daarnaast hebben mooie schoolgebouwen een positieve uitstraling op de omliggende buurten. Ook heeft een gemeente zorgen, plannen en ambities op het terrein van voortijdig schoolverlaten, krimp, multifunctionele accommodaties, duurzaamheid, enzovoort. Besturen en gemeenten kunnen een gezamenlijke – brede – ambitie formuleren op het gebied van onderwijshuisvesting. Daarbij worden ook gemeentelijke beleidsprioriteiten betrokken. Zo ontstaat een breder spectrum dan de huisvesting alleen.



## Samen optrekken

In de gesprekken die voorafgaan aan de doordecentralisatie moeten partijen elkaar gaan vertrouwen en begrijpen. Vaak vergt het enige tijd voor het zover is. Partijen doen er dus goed aan zich voor te bereiden op een traject dat een lange adem vergt. Belangrijke elementen in dit proces zijn een open, onderzoekende houding, transparantie over budgetten en financiën over en weer, duidelijkheid over bestemmingsplannen, wensen, verlangens, locaties en taakverdeling. Ook is het belangrijk de gemeenteraad, de Raden van Toezicht en de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraden tijdig te laten meedenken.

## Strategische afweging

Het besluit tot doordecentralisatie is ook een onderdeel van een strategisch afwegingsproces. Huisvesting vraagt om een langetermijnbenadering.

Voordat een bestuur het idee van doordecentralisatie gaat verkennen, is het belangrijk zicht te hebben op wat er precies moet gebeuren met een schoolgebouw. De gemeente en het bestuur bepalen samen wat de status is van een gebouw over een langere periode. Inzicht hierin is belangrijk om te bepalen wat er met het gebouw moet gebeuren, en welke partij – gemeente of bestuur – het best is toegerust om dit gebouw toekomstbestendig te maken of te houden.

## Huisvestingsbeleid is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur

Een schoolbestuur zal bij het bouwen van een nieuwe school eigen keuzes kunnen maken. Het bestuur kan zijn visie op onderwijs, de wensen van de gebruiker en de exploitatielasten betrekken in het maken van deze keuzes. Daardoor ontstaat



maatwerk. Het is bijvoorbeeld mogelijk een levenscyclusbenadering van de gebouwen door te voeren. Een schoolbestuur dat beschikt over de investeringsvergoedingen en de exploitatievergoedingen is er zelf bij gebaat te investeren om naderhand te kunnen besparen op onderhoud en andere exploitatielasten, zoals energie.

Bij doordecentralisatie wordt het schoolbestuur verantwoordelijk voor de realisatie van de onderwijshuisvesting en krijgt daarbij alle ruimte en de financiële middelen die daarbij horen.

### **Prestatieafspraken**

Een van de zaken die de gemeente en het schoolbestuur vastleggen, zijn de zogenoemde prestatieafspraken. Deze afspraken gaan over de resultaten: op welk moment is welk plan uitgevoerd, van welke kwaliteit en onder welke voorwaarden. Deze afspraken kunnen zeer gedetailleerd zijn. Daarnaast kunnen er andere, meer inhoudelijke zaken aan de orde komen. Het schoolbestuur en de gemeente kunnen verdergaande afspraken maken die de gemeente in andere doelstellingen tegemoetkomen. Daarbij kan gedacht worden aan afspraken over de beperking van vroegtijdig schoolverlaten, leerlinginstromen, krimp, kwaliteit, spreiding, enzovoort.

Het grote verschil met de situatie waarbij de wettelijke bepalingen en de modelverordening het vertrekpunt zijn, is dat besturen en gemeente bij

doordecentralisatie VOORAF prestatieafspraken vastleggen die verder kunnen gaan dan de huisvesting alleen. Wanneer de verordening wordt gevolgd gaan afspraken vaak niet verder dan de beschikbare vierkante meters en de middelen.

### **De gemeente houdt zorgplicht**

De gemeenten houden bij doordecentralisatie een zorgplicht voor het onderwijs, zo vermeldt de WPO. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de realisatie van voldoende (zowel kwantitatief als kwalitatief) onderwijshuisvesting. Deze zorgplicht vervalt niet. Bij volledige doordecentralisatie wordt wel de verantwoordelijkheid volledig bij de besturen gelegd. Gemeenten en schoolbesturen maken dan afspraken over de manier waarop gemeenten en schoolbesturen de gemaakte afspraken monitoren en hoe ze verantwoording afleggen. Daarbij gaat het niet om een aanpassing van de geldstromen. Het gemeentefonds blijft onaangetast. Het schoolbestuur krijgt bij doordecentralisatie via de gemeente een aanzienlijke verantwoordelijkheid, inclusief de daarbij behorende gemeenschapsgelden. Het is dan ook logisch dat hierover verantwoording wordt afgelegd.

### **Bezuinigingsmaatregel?**

Als bezuinigingsmaatregel is doordecentralisatie niet geschikt. Als een schoolbestuur in problemen komt, zal het alsnog aankloppen bij

de gemeente. De kans dat het misgaat – bijvoorbeeld dat het gebouw ernstige gebreken gaat vertonen en het bestuur geen middelen heeft om die te herstellen – is groter naarmate de gemeente een lager bedrag mee geeft. Voor de gemeente is het dan ook belangrijk om bij doordecentralisatie het schoolbestuur een zodanig bedrag mee te geven dat het bestuur de verkregen verantwoordelijkheid en de gemaakte prestatieafspraken ook kan waarmaken.

Een uitgangspunt dat vaak wordt gehoord is dat de vergoeding die gemeenten voor de huisvesting ontvangen het maximale bedrag is dat wordt doorgedecentraliseerd. De vraag of dat toereikend is, is geheel afhankelijk van de bestaande bouwvoorraad en de nog openstaande gemeentelijke lasten. Bovendien is er sprake van een algemene uitkering. Het bedrag dat de gemeenten ontvangen is gebaseerd op een aantal algemeen geldende criteria, waarbij het aantal leerlingen bijvoorbeeld geen rol speelt. Anders gezegd: de vraag of het bedrag in de het gemeentefonds toereikend is, is geheel afhankelijk van de lokale situatie en eerder gemaakte beleidskeuzes.

### **Kwaliteitscriteria**

Omdat de zorgplicht bij de gemeente blijft, moeten besturen die willen doordecentraliseren aan kwaliteitscriteria voldoen op het gebied van

financiën, kennis, goed management en het maken van goede afspraken. De PO-Raad vindt dat schoolbesturen zich vooraf zelf moeten afvragen of zij bij doordecentralisatie beschikken over kennis en vaardigheden die verder gaan dan het beheer van het gebouw zoals in de huidige, niet-doorgedecentraliseerde situatie. Immers, de schoolbestuurlijke rol en verantwoordelijkheden nemen bij doordecentralisatie aanzienlijk toe. Ook verschuift die deels, omdat het bestuur direct te maken krijgt met financieringsvraagstukken en bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Dat vraagt andere competenties van een schoolbestuur.

### **OOGO**

Het verplichte Op Overeenstemming Gerichte Overleg vervalt wanneer sprake is van doordecentralisatie. Maar het blijft nuttig en noodzakelijk om bestuurlijk overleg te voeren. Deze gesprekken zullen een ander karakter krijgen en gaan over plannen en wensen rond nieuwbouw, bestemmingsplannen, verkeersafwikkeling rond scholen, gebiedsvernieuwing. Hoe kunnen de plannen van het schoolbestuur en van de gemeente op elkaar worden afgestemd? Hoe kunnen zij elkaar versterken? Er komen onderwerpen op tafel waar partijen met een open geest naar kunnen kijken, zoals Integrale Kindcentra, Multifunctionele Accommodaties, combinaties van een schoolgebouw met een wijkcentrum. ■



# Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs (OMO)

**In Brabant is Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs OMO het grootste bestuur voor scholen voor voortgezet onderwijs. De vereniging bestaat uit 35 scholen met 75 locaties die in 34 verschillende gemeenten staan. Met vijftien gemeenten is een doordecentralisatieovereenkomst afgesloten. Een gesprek met Walter Weterings, concerncontroller en teamleider control bij de Vereniging OMO.**

***Besturen in het voortgezet onderwijs zijn sinds 2005 verantwoordelijk voor het buitenonderhoud en aanpassing van gebouwen. In inmiddels vijftien gemeenten heeft OMO ook de (ver)nieuwbouw doorgedecentraliseerd. Wat zijn voor OMO belangrijke redenen (geweest) om door te decentraliseren?***

‘Dat verschilt per gemeente. In sommige gemeenten staat er een goed schoolgebouw dat nog jaren mee kan. Dan is er vanuit ons geen echte aanleiding om in gesprek te gaan met de gemeente. In andere gemeenten, bijvoorbeeld Bergen op Zoom, zocht de gemeente het gesprek met ons, omdat er juist bij een ander schoolbestuur een aanleiding bestond. De gemeente start dan met alle besturen een gesprek. Als het initiatief van ons uitgaat, is de motivatie vaak dat we vinden dat er iets moet gebeuren. Er is een grondige renovatie of nieuwbouw nodig en we kunnen het niet meer als “groot onderhoud” opvatten.’

***Waarover gaan de gesprekken met de gemeenten?***

‘Meestal beginnen de gesprekken met de gemeente over de vraag wat er moet gebeuren met een school. Dan kunnen er verschillende redenen zijn om doordecentralisatie aan de orde te stellen. De gemeente is bijvoorbeeld klein en heeft qua menskracht niet genoeg capaciteit om nieuwbouw te realiseren. Voor een gemeente kan een nieuwbouwproject eenmalig zijn. Dan vragen we of het een goed idee is als we de verantwoordelijkheid voor het project overnemen. Wij hebben wel de menskracht en veel ervaring met onderwijshuisvesting. En als we tekort komen, huren we expertise in. In de gesprekken met de gemeente over het doordecentralisatiecontract gaat het met name over de overdracht van het economisch eigendom van de gronden en de gebouwen, en het jaarlijkse bedrag dat we van de gemeente krijgen om de huisvesting op orde te brengen en/of te houden. Niet iedere gemeente is overigens happig op doordecentralisatie. De gemeente houdt zorgplicht, en als we met het geld de verkeerde dingen

doen, is dat een risico van de gemeente. Dat ervaren ze ook zo. Soms is het ook heel basaal een ambtenaar of een hele afdeling die het eigen werk, waar ze van houden, zien verdwijnen bij doordecentralisatie. Als zij hierop een positief advies uitbrengen, tasten ze hun eigen positie aan. De ervaring heeft geleerd dat er voor doordecentralisatie een welwillende wethouder en een welwillende ambtenaar nodig zijn.'

### **Hoe verloopt vervolgens het proces?**

'De ene ambtenaar is de andere niet en de ene situatie is de andere niet, dus het is altijd maatwerk. Soms zijn er halverwege de onderhandeling gemeentelijke verkiezingen en treedt er een nieuw college aan dat iets anders wil dan het vorige college. In Nuenen hebben we bijvoorbeeld wel twaalf jaar over de onderhandelingen gedaan. Als het moeizaam gaat, gaat het meestal over geld. Tijdens het traject maak je natuurlijk zelf ook sommetjes. Met welk voorstel komt de gemeente en kun je daarvan adequate huisvesting realiseren? Soms krijgen we een bedrag ineens, bijvoorbeeld als we afstand doen van een locatie. Dan kan de



gemeente de oude locatie herontwikkelen. Het komt ook voor dat de gemeente doordecentralisatie ziet als een kans om te bezuinigen. Daar zijn we dan openhartig over. Als we te weinig middelen krijgen, kunnen we de verantwoordelijkheid niet overnemen. Dan gaat de doordecentralisatie niet door.

### **Hoe is de relatie naderhand met de gemeenten?**

'De belangen van de gemeente en OMO lopen meestal parallel. Het zou vreemd zijn als dat niet zo was. We kijken waar we elkaar kunnen versterken. Een voorbeeld is de bouw van een sporthal, die zowel door leerlingen als lokale verenigingen gebruikt kan worden. Normatief kun je berekenen hoeveel geld er nodig is voor de bouw van voldoende gymzalen voor de leerlingen van de school. Maar als een gemeente ambities heeft op sportgebied en in de hal ook wedstrijden wil laten spelen en NOC\*NSF-normen wil hanteren, dan zijn er meerkosten aan verbonden en die zijn dan voor de gemeente. De relaties met de gemeenten zijn over het algemeen goed. Gedurende de looptijd van de overeenkomst blijf je elkaar nodig hebben, en niet alleen op het gebied van huisvesting. Een goede verstandhouding met de gemeente is dan van belang.'

### **Waar let je op bij de financiering?**

'We stellen over het algemeen vijftigjarige contracten op. Aan de hand van een model berekenen we hoeveel geld er jaarlijks via de gemeente binnenkomt. We houden dan rekening met meerjarige leerlingprognoses, kosten voor OZB, verzekeringen en eventuele huur van (gym)lokalen. We indexeren de verwachte kosten en opbrengsten en houden er rekening mee dat we een externe lening moeten aantrekken. Met deze informatie kunnen we berekenen hoeveel we in enig jaar kunnen investeren. Dan houden we ook rekening met duurzaamheid, energiebesparing en dergelijke.'

### **Hoe financiert je (ver)nieuwbouw?**

'Aangezien de investering in (ver)nieuwbouw vaak in de eerste tien jaar van het contract ligt moeten we vaak een externe lening aantrekken. Dat kan bij een commerciële bank of bij het ministerie van Financiën, via de optie van schatkistbankieren. Die laatste optie is substantieel voordeliger en heeft ook onze voorkeur. De gemeente dient in zo'n geval wel een gemeentegarantie af te geven. Gemeenten lopen door het afgeven van een dergelijke garantie niet opeens meer risico dan daarvoor. We zien gelukkig dan ook dat de gemeenten tegenwoordig welwillend zijn om een gemeentegarantie af te geven. En daarmee kunnen wij weer betere scholen realiseren. Want iedere euro die we vanuit het contract tot onze beschikking hebben, stoppen we in de huisvesting.'

### ***Wat zijn de voordelen voor OMO van doordecentralisatie?***

‘Bovenal: onze plannen worden gerealiseerd; zonder doordecentralisatie komt dat niet of nauwelijks van de grond. Het budget voor zowel nieuwbouw als instandhouding komt in één hand waardoor we hier tussen de juiste afwegingen kunnen maken. Daarnaast zijn wij veel beter dan een gemeente in staat de verbinding te maken tussen huisvesting en onderwijs.’

### ***En wat zijn de nadelen?***

‘Nadelen zijn er eigenlijk niet. Sommigen noemen de krimp als risico. Maar in tegenstelling tot bijvoorbeeld het hoger onderwijs, kunnen wij vrij goed voorspellen hoeveel leerlingen we de komende vijftien jaar ongeveer zullen trekken. Ook wordt wel eens het risico genoemd dat projecten budgettair uit de klauwen lopen. Tja, alsof dat risico voor een gemeente niet zou gelden. Als ik naar onze situatie kijk kan ik wel zeggen dat we inmiddels veel kennis en ervaring hebben met bouwprojecten, alle projecten binnen budget worden afgerond, maar dat we ook altijd gebruik maken van extern ingehuurde deskundigheid. Binnen ieder contract houden we overigens wel rekening met een risicobuffer voor tegenvallers. Een contract loopt vijftig jaar, dan is het raadzaam om iets achter de hand te houden voor tegenvallers.’

### ***Zijn er aspecten van afgesloten overeenkomsten die je, met de wijsheid van nu, anders zou regelen?***

‘In de beginperiode, tussen 2000 en 2002, hebben we meerdere contracten afgesloten. We hebben toen moeten pionieren met de contracten en onze financieringsmodellen. Met de kennis van nu weten we, dat we in de contracten gemeentegarantie hadden moeten opnemen. Nu blijkt dat je die garantie nodig hebt voor financiering via het ministerie van Financiën. Ook hebben we in die tijd soms een te laag bedrag per leerling afgesproken en blijkt het contract weinig flexibel om hierover met de gemeente over in gesprek te gaan.’

# Oriëntatiefase

**Bij de oriëntatiefase verkent het bestuur het idee van doordecentralisatie. In deze fase is het belangrijk dat het bestuur zicht krijgt op de staat waarin de eigen schoolgebouwen verkeren en welke waarde zij vertegenwoordigen. Ook zal het bestuur willen weten welke kosten er gemoeid zijn met het in stand houden van de gebouwen.**

**Daarom staan in deze fase de volgende vragen centraal:**

- ▶ **Wat moet ik als bestuur van mijn schoolgebouwen weten om te kunnen bepalen of doordecentralisatie wel of niet een goed idee is?**
- ▶ **Welke taken vallen nu binnen de zorgplicht van de gemeente en welke kosten maakt de gemeente binnen het kader van de uitvoering van deze zorgplicht?**

**Dit hoofdstuk gaat in op de volgende aspecten:**

- ▶ **Inventarisatie noodzakelijke gegevens, gebouwen, terreinen**
- ▶ **Zorgplicht van de gemeente**
- ▶ **Waardebepaling c.q. boekwaarde bestaande gebouwen**
- ▶ **Kwaliteit, ambitie en bouwbesluit**

### **Inventarisatie noodzakelijke gegevens, gebouwen, terreinen**

In de oriëntatiefase zullen schoolbesturen in eerste instantie zoveel mogelijk gegevens moeten verzamelen van alle gebouwen en terreinen. In de ontwerpfasen zullen deze gegevens moeten

worden uitgebreid en nader moeten worden uitgewerkt. In onderstaande tabel zijn de minimale gegevens in beeld gebracht en geven we een doorkijk naar de wenselijke gegevens voor de ontwerpfasen.

Zie **tabel 1**.

Omschrijving	Oriëntatie- fase	Ontwerp- fase
<b>Gebouwgegevens</b>		
Adres	X	
Bouwjaar	X	
Bruto vloeroppervlak	X	
Aantal lokalen	X	
Aantal speellokalen	X	
Omvang terrein	X	
Boekwaarde gebouw per 1-1-2015	X	
Kadastrale kaart		X
<b>Medegebruik/verhuur per gebouw</b>		
Wie		X
Omvang		X
<b>Prognoses</b>		
Leerlingprognoses per school (lange termijn)	X	
Kopie (digitaal) meest recente telformulieren		X
Vertaling prognose – termijn ontwikkeling ruimtebehoefte		X
<b>Quick scan gebouwen</b>		
Beoordeling binnenmilieu		X
Beoordeling onderwijskundige staat		X
Beoordeling bouwkundige staat		X
Beoordeling veiligheid en uitstraling		X

Omschrijving	Oriëntatie- fase	Ontwerp- fase
<b>Energiekosten per gebouw</b>		
Opgave kosten elektra en gas (laatste 2 jaar)		X
Meerjaren onderhoudsplan (MOP)-planning digitaal (voor zover aanwezig)		X
Plattegrond A4 gebouw		X
<b>Achtergrondinformatie dossier schoolgebouw</b>		
Meerjaren onderhoudplannen (MOP) gebouwen (digitaal)		X
Eventueel Energie en Binnenklimaatadvies (EBA)-onderzoek		X
Afschrift risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E)-onderzoek en/of Arbo-onderzoek		X
Eventuele ouderenquêtes (op het gebied van huisvesting)		X
Eventuele haalbaarheidsonderzoeken		X
Kopie asbestinventarisatie		X
Afschrift gebruiksvergunning		X



# Lessen uit onsuccesvolle doordecentralisatietrajecten

**Niet altijd verloopt een doordecentralisatieproces succesvol. In sommige gemeenten is de doordecentralisatie teruggedraaid of niet verlengd. In andere trajecten hebben zich problemen voorgedaan die – al dan niet na bemiddeling – zijn opgelost. Ook uit de minder succesvolle trajecten zijn lessen te trekken.**

**Casus 1** Bij de invoering van het huidige stelsel in 1997 is er in een enkel geval voor gekozen de verantwoordelijkheid van de huisvesting meteen door te geven aan de schoolbesturen. In deze casus hebben twee belangrijke aspecten ertoe geleid dat de gemaakte afspraken weer zijn teruggedraaid. Uiteindelijk is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor de huisvesting weer bij de gemeente neer te leggen.

De eerste reden is dat destijds onderwijshuisvesting voor deze gemeente zelf een nieuwe taak was. De gemeente wist dus ook niet precies wat die nieuwe taak zou betekenen en kon de impact daarvan moeilijk inschatten. Deze taak is overgedragen aan schoolbesturen die zelf ook geen enkele ervaring hadden met de huisvesting van scholen.

De tweede reden is dat de doordecentralisatie gepaard is gegaan met aanvullende afspraken die uiteindelijk tot onduidelijkheid hebben geleid. Het resultaat was dat noch de gemeente, noch de schoolbesturen in staat waren het huisvestingsbeleid goed vorm te geven.

Men schafte de doordecentralisatie af. Op basis van een Integraal Huisvestingsplan zijn heldere afspraken gemaakt. Ook zagen de gemeente en de besturen elkaar daarbij uitdrukkelijk als partners. Hierdoor is men in staat geweest het huisvestingbeleid weer vlot te trekken.

**Les 1** Het is noodzakelijk dat zowel de gemeente als de schoolbesturen goed geïnformeerd moeten zijn over de consequenties van een besluit tot doordecentralisatie. Vooraf moeten de partners heldere prestatieafspraken maken. Daarnaast is – en blijft het – noodzakelijk dat gemeente en schoolbesturen (ook bij doordecentralisatie) met elkaar in gesprek te blijven.



**Casus 2** In een gemeente konden de partijen het niet eens worden over gezamenlijke prioriteiten. De verschillen van inzicht waren de reden om de overeenkomst beëindigen.

**Les 2** Het is belangrijk dat besturen en gemeenten niet alleen vertrouwen in elkaar hebben, maar ook in staat zijn soms het eigen belang op de tweede plaats te zetten.

**Casus 3** Tegelijk met een grootschalige fusie van vijf scholen en besturen tot een nieuwe brede samenwerkingsschool in het voortgezet onderwijs is besloten tot doordecentralisatie van de huisvesting. Deze doordecentralisatie kreeg een looptijd van slechts 10 jaar. Het schoolbestuur heeft zich destijds onvoldoende gerealiseerd dat doordecentralisatie meer is dan het uitvoeren van onderhoud alleen. Bovendien was er onvoldoende kennis over de onderhoudssituatie van de school en de toekomstige kosten daarvan aanwezig. Ook de staat waarin de gebouwen zich werkelijk bevonden, was niet goed bekend. Er was dus ook nauwelijks zicht op de vraag wanneer een gebouw zou moeten worden vervangen en wat de effecten waren van de fusie voor de huisvesting van de verschillende vestigingen.

**Les 3** Voor succesvolle doordecentralisatie is het belangrijk dat er voldoende kennis aanwezig is van de situatie waarin de gebouwen zich bevinden. Daarnaast ging in deze casus verreweg de meeste aandacht naar het fusietraject als zodanig. De gevolgen van doordecentralisatie mogen niet worden onderschat. Het is belangrijk dat partijen rust en ruimte hebben zich te verdiepen in alle aspecten van doordecentralisatie.

**Faalfactoren** Hoewel de achtergronden voor het beëindigen van deze overeenkomsten verschillend waren speelden de volgende punten een rol:

- Het ontbrak aan helder geformuleerde verantwoordelijkheden.
- Er vond geen – of te weinig – overleg plaats gedurende de looptijd van de afspraken.
- Men had onvoldoende inzicht in en kennis van de gevolgen van de huisvesting en de daaruit voortvloeiende taken.
- Er bestond geen eenstemmigheid tussen de bevoegde gezagsorganen.

## Zorgplicht van de gemeente

De directe invloed van de Nederlandse gemeente op het aanbod en de kwaliteit van het onderwijs is beperkt. De Rijksoverheid bekostigt scholen rechtstreeks en schoolbesturen hebben een grote mate van autonomie. Toch hebben de gemeenten een belangrijke taak: zij moeten zorgen voor een breed en veelsoortig onderwijsaanbod van voldoende kwaliteit. Naast deze zorgplicht hebben gemeenten ook wettelijke taken op het gebied van

- onderwijshuisvesting
- leerplicht
- leerlingenvervoer
- onderwijsachterstandbestrijding
- voorschoolse educatie voor kinderen die risico lopen op (taal) achterstanden

- afspraken met scholen en kinderopvangorganisaties over de voor- en vroegschoolse educatie
- toezicht op openbaar onderwijs.

De rechten en plichten in het kader van de gemeentelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting zijn vastgelegd in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Als basis voor deze verordening is meestal gebruik gemaakt van de [modelverordening](#) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

## Uitgaven

De uitgaven die de gemeenten doen vanuit de zorgplicht kunnen worden onderverdeeld in drie groepen:



- Bekostiging van de voorzieningen uit de wet
- Bekostiging van de kosten die voortvloeien uit het economisch eigendom en de verantwoordelijkheid voor het in de gelegenheid stellen tot het verzorgen van lichamelijke oefening
- De beheers- en begeleidingskosten onderwijshuisvesting.

### **Bekostiging van de voorzieningen uit de wet**

In artikel 2 van de modelverordening is een omschrijving opgenomen van de voorzieningen huisvesting. Deze voorzieningen op een rij:

- Nieuwbouw
- Uitbreiding
- Ingebruikneming van een bestaand gebouw
- Verplaatsing of ingebruikneming van noodlokalen
- Eerste inrichting onderwijsleerpakket voor zover nog niet eerder bekostigd
- Eerste inrichting meubilair voor zover nog niet eerder bekostigd
- Medegebruik van ruimten in een gebouw dat al bij een andere school in gebruik is
- Medegebruik van een gymnastiekruimte
- Herstel van constructiefouten
- Herstel en vervanging in verband met schade aan gebouw, onderwijsleerpakket en meubilair ingeval van bijzondere omstandigheden. De risico's op schade aan gebouwen en inrichting worden door de gemeente verzekerd. De verzekeringspremies

evenals de eventueel niet verzekerde schade bij vandalisme komen voor rekening van de gemeente.

- Huur van een sportterrein dat niet in eigendom is van het bevoegd gezag (VO), bestemd voor bewegingsonderwijs c.q. lichamelijke oefening.

### **Bekostiging van de kosten die voortvloeien uit het economisch eigendom en de verantwoordelijkheid voor het in de gelegenheid stellen tot het verzorgen van lichamelijke oefening**

Aanvullend zijn er nog twee voorzieningen waarvoor de gemeente een zorgplicht heeft die niet onder voorzieningen zijn opgenomen maar die de gemeente wel jaarlijks wordt geacht te organiseren:

- Het beschikbaar stellen van gymzalen voor het gymonderwijs op basis van het aantal klokuren waarop scholen aanspraak mogen maken. Voor het PO neemt de gemeente hiervoor de vaste en variabele kosten voor haar rekening. Voor het VO bekostigen de VO- scholen de vaste en variabele kosten zelf.
- De Onroerend Zaak Belasting (OZB) wordt door de gemeente aan de schoolbesturen volledig vergoed.

### **De beheers- en begeleidingskosten onderwijshuisvesting**

De beheers- en begeleidingskosten onderwijshuisvesting zijn de ambtelijke kosten voor het begeleiden van

en toetsen voor het jaarlijks vaststellen van het huisvestingsprogramma en overzicht. In veel gemeenten wordt dit planmatig aangepakt met het opstellen van Integrale Huisvestingsplannen. Daarnaast kunnen er bijkomende onderzoeken noodzakelijk zijn zoals het uitvoeren van haalbaarheidsonderzoeken, het opstellen van gezamenlijke leerlingenprognoses, het wijzigen van bestemmingsplannen, MER-rapportages en dergelijke.

### **Waardebepaling c.q. boekwaarde bestaande gebouwen**

Het uitgangspunt van de onderwijswetgeving (WPO/WEC en WVO) is dat het eigendom van het schoolgebouw ligt bij het schoolbestuur. In 1997 zijn bij de decentralisatie van de zorgplicht van onderwijshuisvesting van Rijk naar gemeenten de schoolgebouwen en terreinen door het Rijk overgedragen aan de gemeenten. Een schoolbestuur dat denkt over doordecentralisatie zal willen weten hoeveel de schoolgebouwen waard zijn.

#### **Om niet**

Tot 1997 werden de investeringen van het Rijk in gebouwen van het voortgezet onderwijs in één keer betaald. Dat betekent dat het Rijk (uitzonderingen daargelaten) deze gebouwen en terreinen 'om niet' heeft overgedragen aan de gemeenten. Er werd dus geen boekwaarde of restschuld meegegeven.

#### **Afschrijvingssystematiek**

Voor het primair onderwijs en het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs hanteerde het Rijk een andere financieringswijze, namelijk de afschrijvingssystematiek waarbij investeringen in veertig jaar werden afgeschreven. De boekwaarde van alle gebouwen kwam per 1 januari 1997 mee naar de gemeenten. De gemeente nam de kosten van rente en afschrijving over en betaalde deze kosten uit de eveneens per 1 januari 1997 verstrekte extra vergoeding in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting.

#### **Meerjarig**

Alle nieuwe investeringen na 1997, zowel voor het primair, (voortgezet) speciaal als het voortgezet onderwijs zijn door de gemeenten bekostigd via een – meestal jaarlijkse – afschrijvingssystematiek. Voor investeringen als nieuwbouw en uitbreiding hanteert de gemeente dus een meerjarige financiering en afschrijving. In de meeste gevallen is dat een afschrijvingsperiode van veertig jaar. Sommige gemeenten hebben gekozen voor een langere afschrijvingsperiode van vijftig en zelfs zestig jaar.

#### **Boekwaarde**

Deze financieringsystematiek betekent dat op de schoolgebouwen voor primair onderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in het algemeen een boekwaarde rust. Voor gebouwen in het voortgezet onderwijs van voor 1997 hoeft dat niet het geval te zijn. In een



aantal gevallen hebben de gemeenten de waarde van die gebouwen 'verkapitaliseerd', waardoor er dan toch een boekwaarde op rust. De hoogte van de restantboekwaarde is belangrijk omdat die mede bepalend is voor de financiële ruimte die een gemeentebeheer – of bij doordecentralisatie – een schoolbestuur heeft om vervangende nieuwbouw te realiseren.

### **Rechtvaardige verdeling**

Bij een eventuele algehele doordecentralisatie moeten gemeenten en besturen van het primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs in goed overleg zoeken naar een eerlijke en rechtvaardige verdeling van de overname van de bestaande restschuld van de gemeentelijke boekwaarde.

### **Dezelfde bril**

Bij de beoordeling van de gebouwen is het belangrijk dat gemeenten en schoolbesturen alle gebouwen beoordelen via dezelfde systematiek of bril. Dat betekent dat er overeenstemming moet zijn over demografische en onderwijskundige ontwikkelingen. Natuurlijk moeten gebouwen nu en in de toekomst zoveel mogelijk passend zijn voor het aantal leerlingen. Leegstand is kostbaar. Schoolbesturen zullen leegstand willen voorkomen en bestrijden.

### **integraal**

Eén van de argumenten om over doordecentralisatie na te denken, is de wens om investering en exploitatie van de schoolgebouwen integraal te

beoordelen. Dat betekent dat voor het bepalen van de kwaliteit van bijvoorbeeld nieuwbouw ook een doorkijk wordt gemaakt naar de toekomstige kosten voor onderhoud en energie.

## Facetten

In de huidige [modelverordening](#) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG is voor de bepaling of nieuwbouw aan de orde is feitelijk en formeel alleen het criterium 'bouwkundige staat' van belang. Maar voor schoolbesturen zijn er meerdere facetten aan onderhoud of nieuwbouw. Deze facetten spelen een integrale rol bij de beoordeling van een gebouw. Veel genoemde facetten zijn:

- De onderwijskundige functionaliteit. Een ouderwetse gangenschool is niet voor alle onderwijsconcepten optimaal geschikt. Soms ontbreekt een gemeenschapsruimte of is er behoefte aan werkplekken voor personeel, of zijn er andere wensen die voortvloeien uit de onderwijsvisie.
- De exploitatiekosten van het gebouw. Als de onderhoudskosten (binnen en buiten) erg hoog worden en de energiekosten structureel erg hoog zijn, zal het bestuur dit aspect willen meenemen bij de toekomstbepaling van een gebouw.
- Het binnenmilieu. Iedere school wil op termijn uitzicht op een frisse school en een goed binnenmilieu.

Naast deze belangrijke facetten zijn nog twee andere aspecten belangrijk, namelijk de uitstraling en de veiligheid

van een gebouw. Aspecten als veiligheidsglas, afgeschermd kapstokhaken, smalle gangen met veel leerlingen, onoverzichtelijkheid en dergelijke spelen soms een rol in de totale integrale beoordeling.

## Kwaliteit, ambitie en bouwbesluit

In deze oriëntatiefase is het belangrijk al na te denken over het ambitie- en kwaliteitsniveau van schoolgebouwen. Voor nieuwbouw gelden nu, in 2015, de normen uit het bouwbesluit 2012. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft brochures uit waarin een specifiek onderwerp van de regelgeving – bijvoorbeeld brandveiligheid – wordt toegelicht. Bestaande gebouwen hoeven op veel onderdelen niet aan deze normen te voldoen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan isolatienormen en normeringen van ventilatie, binnenmilieu en duurzaamheid. Wel kunnen de wijzigingen van de EPC- en isolatie-eisen per 1 januari 2015 financiële consequenties hebben. Om deze te kunnen verrekenen zijn de meerkosten ten gevolge van deze wijzigingen bepaald. Meer informatie hierover is te vinden op de [website](#) van de Rijksoverheid, bij bouwregelgeving/bouwbesluit.

## Normbedragen

De normbedragen voor nieuwbouw zijn gebaseerd op verouderde normen uit de jaren tachtig.

De huidige maatschappelijk aanvaarde wensen liggen substantieel hoger.



Onlangs is door het Kenniscentrum Ruimte-OK (een initiatief van de PO-Raad, VO-raad, VNG, Brancheorganisatie Kinderopvang en het Waarborgfonds) het kwaliteitskader huisvesting primair onderwijs uitgebracht waarmee een voorzet is gegeven richting de ontwikkeling van een voor deze tijd passende normering. Dit in opdracht van de PO-Raad gemaakte kwaliteitskader neemt de gewenste gebouwkwaliteit als uitgangspunt. Het kwaliteitskader is goed te gebruiken als 'gespreksstarter' over kwaliteit.

[Kwaliteitskader huisvesting 'Het kind centraal'](#)

De hierbij behorende kosten zijn doorgerekend door de [BDB](#), Bureau Documentatie Bouwwezen.

BDB voorziet in betrouwbare en actuele informatie op het gebied van bouw(kosten)data en kostenontwikkelingen voor het onderbouwen van financiële vraagstukken binnen de Nederlandse bouwwereld. De normkosten zoals gehanteerd binnen de verordening huisvestingsvoorzieningen onderwijs liggen in een normale markt bijna 400 euro per m<sup>2</sup> hoger als moet worden voldaan aan de wettelijke eisen van het bouwbesluit.

### Keuzes

In de ontwerpfase zal een schoolbestuur zelf keuzes moeten maken voor het gewenste reële niveau en de daarmee gepaard gaande normkosten. Het bestuur heeft inzicht hierin nodig om financiële doorrekeningen te kunnen maken van de haalbaarheid van de doordecentralisatie. ■



# Ontwerpfase

Na de oriëntatiefase neemt het bestuur het principebesluit dat het wil toewerken naar doordecentralisatie. Dat betekent dat de gemeente en de besturen met elkaar aan de slag gaan om dit besluit nader uit te werken. In deze 'ontwerpfase' staan de volgende onderwerpen centraal:

- ▶ gezamenlijke ambities
- ▶ omschrijving onderwijshuisvesting, inclusief openbare ruimte rondom nieuwbouw en sport- of andere voorzieningen
- ▶ rechtspersoon
- ▶ eigendomsoverdracht
- ▶ koopprijs van de onderwijshuisvesting
- ▶ hoogte van de huisvestingsmiddelen (het budget)
- ▶ verdeling van de middelen
- ▶ begroten van de toekomstige investeringen
- ▶ exploitatiebegroting
- ▶ opbrengstmaximalisatie
- ▶ financiering en garantiestelling
- ▶ duur van de overeenkomst en wijze van mogelijkheden van beëindiging
- ▶ aanpassingen van de overeenkomst
- ▶ vergoedingen
- ▶ bijzondere situaties
- ▶ verhuren
- ▶ maatwerkvergoedingen voor specifieke situaties
- ▶ evaluatie
- ▶ inventarisatie risico's en beheersmaatregelen.

### Gezamenlijke ambities

Het primair, het voortgezet en het speciaal onderwijs hebben eigen ambities. Sommige ambities zijn gemeenschappelijk.

### Voorbeelden van inhoudelijke ambities zijn voor het primair onderwijs:

- bereikbaarheid: in iedere wijk een onderwijsvoorziening
- diversiteit: In ieder stadsdeel variatie van denominatie en openbaar/ bijzonder
- opheffingsgevaar: opheffing alleen na overleg met gemeente
- tegengaan van segregatie: afspraken over het streven naar optimaal



gemengde scholen, centrale aanmelding, niet bouwen voor segregatie, leerlingenplafonds

- doorgaande leerlijn: realisatie van brede scholen en kindcentra.

### **Inhoudelijke ambities voor het voortgezet onderwijs:**

- afspraken (jaarlijks) over gezamenlijke verantwoordelijkheid over onderwijs en jeugdbeleid
- bereikbaarheid: goed bereikbaar en gespreid aanbod
- pluriformiteit: openbaar/bijzonder; diversiteit van onderwijsstromingen
- opheffingsgevaar: alleen na overleg met gemeente.

**Het primair en voortgezet onderwijs hebben ook gezamenlijke ambities**, namelijk de inzet van geldmiddelen voor noodzakelijke nieuwbouw en gebouwaanpassingen die:

- ontwikkelingskansen van jeugdigen optimaliseren
- gericht zijn op voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten.

**Het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs kennen als specifieke ambities:**

- samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs: ruimte voor ontwikkelingen in de vorm van speciale arrangementen tussen regulier en speciaal onderwijs met bijbehorende huisvestingsvereisten
- samenwerking met zorginstellingen: voor specialistische voorziening als het speciaal onderwijs is een nauwe

relatie met zorginstellingen van belang, ook in de huisvestingsvereisten; samen bouwen

- bijzondere voorzieningen: de doelgroep van het (V)SO brengt extra vereisten met zich mee, zoals op het gebied van parkeren en vervoer i.c. leerlingenvervoer; ruimte voor verzorging; rustruimtes; extra voorzieningen als 'hydrobad' en 'ervaringsruimtes'; aangepaste speelvoorzieningen inclusief ruimte; specifieke voorzieningen in het kader van arbeidsvoorbereiding in het voortgezet speciaal onderwijs, zoals vaklokalen, inrichting arbeidstrainingcentrum, enzovoort.
- doordachte huisvestingsvoorzieningen op praktisch niveau, gericht op een specifieke doelgroep: ernstige gedragsproblemen en duurzaamheid; autisme en ruimte-indeling; ruimte voor rolstoelers; prikkelarme ruimtes, enzovoort.

**Andere ambities die ter sprake komen:**

- afspraken over te realiseren nieuwbouw en renovatie voor de komende veertig jaar
- niveau van milieukwaliteit en duurzaamheid.

## **Omschrijving onderwijshuisvesting**

Aan de orde komen de vragen:

- Wat wordt verstaan onder onderwijs-huisvesting? Welke panden gaan mee over?

- Hoe gaan we om met gymzalen; blijven deze voor rekening en risico van de gemeente of gaan ze mee over?
- Wat te doen met multifunctionele accommodaties (MFA) of kindcentra met huurders als kinderopvang, peuterzorg, buitenschoolse opvang of andere kind- of jeugdorganisaties?
- Wat te doen met de openbare ruimte rondom de school ten behoeve van het parkeren en de kiss & ride-zones; gaan deze mee of niet?
- Gaan alle voorzieningen mee over, denk aan speeltoestellen, fietsenstallingen, hekwerken, verhardingen e.d.?

## Rechtspersoon

Bij het overdragen van onderwijs-huisvesting naar een bestuur of meerdere besturen rijst de vraag of het verstandig is een nieuwe rechtspersoon in het leven te roepen. Mogelijkheden zijn: de overdracht vindt plaats naar het bestaande bestuur, de overdracht vindt plaats naar meerdere besturen

apart; besturen bundelen hun krachten en formaliseren dat door gezamenlijk een nieuwe rechtspersoon op te richten.

De wettelijke bepalingen gaan uit van doordecentralisatie aan individuele besturen. Een veel gehoord misverstand is dat doordecentralisatie alleen mogelijk is als alle besturen daaraan deelnemen. De wet geeft veel ruimte om dit op lokaal niveau nader in te vullen.

## Bestaand bestuur

Doordecentralisatie van onderwijs-huisvesting kan plaatsvinden van gemeente naar schoolbestuur, zonder de oprichting van een afzonderlijke rechtspersoon. Het onroerend goed wordt overgedragen aan de onderwijsstichting die in de meeste gevallen ook al juridisch eigenaar was. Deze constructie heeft als voordeel, dat het schoolbestuur binnen de eigen kaders de eigen plannen kan realiseren. Het bestuur hoeft alleen maar



rekening te houden met de eigen belangen als het gaat om de exploitatie, de financieringsmogelijkheden, het investeringstempo en de deskundigheid rondom huisvesting enzovoort. Dit model ligt voor de hand wanneer er sprake is van relatief grote besturen die vanwege hun omvang, expertise en professionele (staf)omgeving in staat zijn een eigen beleid uit te voeren. De risico's liggen in dit geval ook volledig bij het schoolbestuur.

### **Overdracht van gemeente naar verschillende schoolbesturen**

Een bijzondere vorm van de overdracht van de gemeente naar één schoolbestuur is de overdracht naar meerdere besturen. In dat geval maakt de gemeente met ieder bestuur afspraken over financiën, spreiding en dergelijke.

### **Stichting, coöperatie**

Het is ook mogelijk dat de onderwijsorganisaties binnen een gemeente een afzonderlijke stichting of coöperatie in het leven roepen. Organisatieadviesbureau EY heeft hierover een uitgebreide analyse uitgebracht. Bij een stichting zullen de bestuurders van de onderwijsorganisaties deelnemen in het bestuur van de stichting. Bij een coöperatie zullen de verschillende organisaties lid zijn van de coöperatie en diensten bij haar afnemen. De verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting inclusief de exploitatie wordt dan overgedragen van gemeente naar deze nieuw op te richten entiteit. Een dergelijke optie

komt in beeld wanneer er sprake is van meerdere schoolbesturen die ieder op zich qua omvang en deskundigheid beperkt zijn en binnen een gezamenlijke entiteit de (professionele) krachten willen bundelen. De stichting of coöperatie koopt, financiert en exploiteert de huisvesting. Zij ontvangt dan de vergoeding vanuit de gemeente. Ook de risico's, bijvoorbeeld als gevolg van leegstand (door krimp of concurrentie), worden dan door de schoolbesturen gezamenlijk gedeeld. Een van de risico's is bijvoorbeeld dat een van de huurders failliet gaat, of ervoor kiest een goedkopere accommodatie te zoeken, waardoor leegstand ontstaat.

Wanneer besturen zich verenigen in een rechtspersoon, is het niet vanzelfsprekend dat financiering via het ministerie van Financiën mogelijk is. Ook wanneer de financiering via een bank loopt, zal de bank de schoolbesturen vragen om garanties af te geven.

Stichtingen en verenigingen worden in bepaalde gevallen als onderneming beschouwd en zijn daarmee btw-plichtig. Hierover zijn geen eenduidige richtlijnen. Belangrijk is dan ook dat vooraf afspraken worden gemaakt met de belastinginspecteur.

Wanneer de schoolbesturen een stichting of coöperatie oprichten, zullen zij het eens moeten worden over het tempo van renovatie en vernieuwing van de schoolgebouwen en de volgorde hiervan. Er kunnen

belangentegenstellingen ontstaan tussen de verschillende besturen en er kan discussie ontstaan over de vraag wie wanneer aan de beurt is.

### **Regionale afspraken**

De wetgever is uitgegaan van een gemeentelijke zorgplicht. Deze zorgplicht geldt voor alle scholen die zijn gelegen op het grondgebied van de gemeente. Ook de financiële geldstroom is – via het gemeentefonds – gericht op de lokale overheid. Toch is het mogelijk regionale afspraken te maken.

Uiteraard is dat complexer. Een vraag die daarbij aan de orde komt is bijvoorbeeld of de middelen die gemeente A inlegt, ook gebruikt mogen worden voor scholen in gemeente B.

Schoolbesturen opereren in de meeste gevallen al op regionale schaal. Een regionale aanpak is voor die besturen dus interessant. Ook in krimpgebieden is een regionale aanpak wenselijk. De wetgever heeft een voorstel in voorbereiding waarbij schoolbesturen in een regio de plicht krijgen samen te werken (ook met gemeenten) aan de totstandkoming van zogenoemde gebiedsplannen. Het gaat daarbij om een goede spreiding van het onderwijsaanbod. Daarbij zullen leerlingen meer en meer de gemeentegrens overschrijden en scholen in een andere gemeente bezoeken. Een effect daarvan is dat de gemeente waar de school is gevestigd moet zorgen voor de huisvesting terwijl de

gemeente waar de leerling vandaan komt de financiële middelen ontvangt. Voor beide partijen, gemeenten en besturen, is dus een regionale aanpak noodzakelijk. Zeker in krimpgebieden ligt een regionale aanpak voor de hand. In krimpgebieden daalt het aantal leerlingen en daarmee vaak ook het aantal scholen. Daarmee ontstaat vaak een leerlingstroom die gemeentegrensoverschrijdend is. Bovendien bereidt het ministerie van onderwijs een wetswijziging voor waarbij schoolbesturen de plicht krijgen in regionaal verband samen te werken bij de totstandkoming van een regionaal plan van spreiding van scholen. Daarbij zijn er onvermijdelijk consequenties voor de huisvesting die over de gemeentegrens heengaan.

### **Belasting**

Wanneer de besturen de voorkeur geven aan de vorming van een coöperatie, is vennootschapsbelasting altijd aan de orde. Een coöperatie wordt gezien als een rechtsvorm voor bedrijven met alle eisen op het gebied van administratie en winstbelasting die daarbij horen.

Wanneer een aparte entiteit in het leven wordt geroepen, moeten de deelnemende besturen kijken naar de omzetbelastingaspecten. Met name als gebruik wordt gemaakt van expertise vanuit een van de schoolbesturen kan dit (heffing van) omzetbelasting tot gevolg hebben.

## Eigendomsoverdracht

Het juridische eigendom ligt meestal (volgens de wet) al bij het schoolbestuur. Bij doordecentralisatie gaat het erom dat de gemeente afstand doet van de rechten die zij heeft op grond van de Wet op het VO, de Wet op de Expertisecentra en de Wet op het PO, waaronder het economisch claimrecht. Overigens komt het begrip 'economisch claimrecht' niet voor in de wet en heeft het geen zelfstandige juridische waarde. In feite is in de genoemde wetten een aantal bepalingen opgenomen die het eigendomsrecht, zoals we dat in Nederland kennen, inperken voor schoolgebouwen.

## Activeringsscenario doordecentralisatie

Het [Activeringsscenario Doordecentralisatie](#), een leidraad en stappenplan dat is opgesteld door het Servicecentrum Scholenbouw in opdracht van de VNG en de VO-raad, biedt aanknopingspunten.

## Overdracht economisch claimrecht

De wetsbepaling biedt partijen, de gemeente en schoolbestuur, de mogelijkheid af te wijken van de overige wettelijke bepalingen, waarin de wijze van subsidiëring van huisvestingsvoorzieningen en het zogenoemde economisch claimrecht van de gemeente zijn vastgelegd. Door afspraken op basis van dit artikel te maken kan de beschikkingsmacht van het bevoegd gezag over

de huisvestingsvoorzieningen worden verruimd of aangepast. Zo kunnen de regels ten aanzien van buitengebruikstelling, vervreemding en (hypothecaire) bezwaring, verhuur en medegebruik en het vorderingsrecht worden gewijzigd of geheel buiten toepassing worden verklaard.

Een separate afspraak kan worden gemaakt over de waardeoverdracht van de grond. Vaak wordt gekozen voor een geclausuleerde overdracht: bij buitengebruikstelling van gebouw en terrein geldt een aanbiedingsverplichting aan de gemeente. Zo heeft men in de gemeente Nijmegen ervoor gekozen om de waarde te ontlenen aan de WOZ-taxatie; de gemeente dient bij gebruikmaking van haar optierecht de WOZ-waarde te vergoeden aan het schoolbestuur. De opbrengst uit verkoop kan het bestuur inzetten voor investeringen in andere gebouwen en/of de aankoop van een nieuw terrein.

## Koopprijs van de onderwijshuisvesting

Over de overdracht van de boekwaarde en overdracht van de grondwaarde geeft de wet geen houvast, noch over hoe de overdracht kan plaatsvinden, noch welke bedragen daarvoor eventueel kunnen worden gerekend.

Er zijn twee invalshoeken:

- overdracht 'om niet' of tegen betaling
- overdracht grondwaarde en/of overdracht waarde opstallen.

## Om niet

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat de gemeente schoolgebouwen in 1997 om niet heeft ontvangen van het Rijk. Betaling hiervoor door de besturen ligt daarom niet in alle gevallen voor de hand. Bij uitzondering zijn wel gebouwen gerealiseerd met een lening en ook voor de overdracht van de sportvelden heeft verrekening tussen de gemeenten en het Rijk plaatsgevonden. Maar de daarmee samenhangende bedragen zijn vaak gering.

Ook voor de grond geldt dat deze 'om niet' is overgedragen van Rijk naar gemeente. Dit pleit voor overdracht 'om niet' aan het schoolbestuur. Maar het belang daarvan voor het bestuur is beperkt zolang er een onderwijsbestemming op de grond rust. De waarde ontstaat pas na wijziging van de bestemming. Daaraan zal de gemeente haar medewerking moeten verlenen vanuit haar wettelijke bevoegdheid op het vlak van ruimtelijke ordening. Vaak wordt gekozen voor geclausuleerde overdracht: een optie-recht voor de gemeente, bijvoorbeeld tegen vooraf vastgestelde waarde.

## Tegen betaling

Overdracht tegen betaling kan worden onderscheiden in:

- waardebeoordeling op basis van genormeerde boekwaarde, de zogenoemde gecorrigeerde vervangingswaarde. Deze waarderingsgrondslag wordt bij de WOZ-taxatie gehanteerd.

- waardebeoordeling op basis van gemeentelijk geregistreerde boekwaarde. Sommige gemeenten hebben na de decentralisatie aan de VO-schoolgebouwen een waarde toegekend met een specifieke afschrijvingsmethodiek.
- waardebeoordeling op basis van restant boekwaarde van gemeentelijke investeringen na 1997. De meeste gemeenten kennen aan de VO-schoolgebouwen pas een waarde toe indien en voor zover vanuit de gemeentekas een investering is bekostigd.

## Uitkopen

Uitgaande van het standaard-gemeentefondsmodel zou de gemeente in elk geval moeten worden uitgekocht voor de investeringen die zij na de decentralisatie in 1997 heeft gepleegd, bijvoorbeeld door betaling van de restantboekwaarde. Hoe deze moet worden berekend, maakt deel uit van de onderhandeling. De vraag wat de gezamenlijke doelen zijn, en hoeveel geld daarvoor beschikbaar moet zijn, zal daarbij uitgangspunt zijn. Gemeenten willen vaak niet meer uitgeven dan vóór doordecentralisatie. Gemeenten gaan vaak uit van de uitkering van het gemeentefonds, van de boekwaarde of van het bestaande uitgavenpatroon. Dat kan ook meer zijn dan de boekwaarde. In overleg kan ook voor een andere waardebeoordeling worden gekozen, bijvoorbeeld door uit te gaan van een kortere afschrijvingsperiode, zoals dertig jaar in plaats van veertig jaar.





### **Economisch claimrecht naar besturen**

Voor het schoolbestuur is het in dit verband belangrijk het economisch claimrecht te verwerven. Na de totstandkoming van de doordecentralisatie kan het bestuur in haar eigen jaarrekening een restwaarde toekennen aan het vastgoed, waardoor de jaarlijkse afschrijving kan worden verlaagd.

### **Overdracht**

Overdracht vindt plaats via een notariële akte en inschrijving hiervan in het kadaster. De transacties zijn in principe vrijgesteld van omzetbelasting en van overdrachtsbelasting. Het is verstandig om een fiscale check te laten uitvoeren door een deskundige, dan wel vooraf af te stemmen met de Belastingdienst.

### **Hoogte van de huisvestingsmiddelen (het budget)**

Het is nuttig om vooraf inzicht te hebben in het budget dat via het gemeentefonds jaarlijks aan de gemeente beschikbaar wordt gesteld. De PO-Raad heeft hiervoor een [reken-tool](#) ontwikkeld.

### **Indexering**

Er zijn afspraken nodig over de jaarlijkse indexering om het effect van inflatie (of deflatie) te ondervangen. Er bestaan verschillende indexeringsreeksen, zoals het bekende indexcijfer voor de gezinsconsumptie of de bouwkostenindex (BNB). De partijen moeten een keuze maken die zoveel mogelijk tegemoet komt aan de ontwikkeling van de lasten. Vervolgens moeten gemeenten

en besturen afspraken maken over mogelijke toekomstige toevoegingen en verminderingen. De overheveling van het buitenonderhoud van gemeente naar schoolbesturen in het PO is hier een mooi voorbeeld van. Hoe gaan partijen hiermee om?

## Verdeling van de middelen

De partijen zullen moeten onderhandelen over de hoogte van de middelen die jaarlijks vanuit de gemeente aan het schoolbestuur worden overgeheveld. Daarbij is het vertrekpunt: Welke visie op (de toekomst van het) onderwijs hebben wij en wat betekent dat voor de gebouwen die wij nodig hebben? Welke kwaliteitseisen hebben wij dan? Wat betekent dit voor de in te zetten middelen? Kunnen wij deze middelen inderdaad vrij maken? En zo niet: wat betekent dit voor de kwaliteit? Welke eisen laten we dan vallen? Wie betaalt wat?

## Nodige voorzieningen

Toelichten op welke manier je start vanuit de kwaliteit en wat nodig is.

## M<sup>2</sup> per leerling

De hoogte van het gemeentelijke budget is gebaseerd op het aantal leerlingen per school. Daarbij wordt rekening gehouden met het eventuele (leerling)gewicht. Voor praktijkonderwijs geldt een afwijkend bedrag. De VNG kent verschillende normen wat betreft de oppervlakte per leerling. Voor een leerling in het voortgezet onderwijs zijn meer m<sup>2</sup> beschikbaar

dan voor een leerling in het primair onderwijs of een leerling in het SO. Dat betekent dat het bestuur het aantal leerlingen moet vertalen naar vierkante meters. Bij doordecentralisatie kan het bestuur deze normen loslaten. Het bestuur en de gemeente stellen een vergoeding vast.

## Begroten van de toekomstige investeringen

Ieder schoolbestuur zal een inschatting moeten maken van de in de komende dertig of veertig jaar te verwachten investeringen. Deze investeringen zijn afhankelijk van de te realiseren m<sup>2</sup> en de te verwachten bouwprijs per m<sup>2</sup>. De bouwprijs op zijn beurt is mede afhankelijk van de bouwwijze, het gewenste ambitieniveau en de marktsituatie. Verdere zaken die van invloed kunnen zijn op de stichtingskosten zijn:

- Grondoppervlakte. Volgens de VNG-norm is naast de footprint van het gebouw – de omvang van het bebouwde oppervlak – een schoolplein noodzakelijk met een oppervlak van 3 m<sup>2</sup> per leerling, dit met een maximum van 600 m<sup>2</sup>. Ook is ruimte nodig voor fietsenstalling, containers en dergelijke. De VNG-norm hoeft uiteraard niet het uitgangspunt te zijn. De normvergoeding voor nieuwbouw (modelverordening VNG) is vaak niet toereikend voor de huisvestingsconcepten van hedendaagse scholen, blijkt uit een [bijdrage](#) in het Vakblad Schoolfacilites.
- Grondprijs. Met de gemeente of



- andere grondeigenaren kan het bestuur afspraken maken over de grondprijs waartegen het schoolbestuur locaties kan verwerven. Daarbij spreken gemeente en bestuur ook af hoe deze grond wordt opgeleverd, bijvoorbeeld schoon en woonrijp en/of bouwrijp.
- Als het gaat om een herbouw op de bestaande locatie moet het bestuur rekening houden met aanvullende kosten. Denk aan:
    - mogelijke kosten van wijziging van bestemmingsplan
    - sloopkosten van het oude schoolgebouw
    - tijdelijke lasten van noodlokalen
    - mogelijke kosten van bodemsanering indien sprake is van vervuilde grond
    - Aansluitkosten voor gas, water en elektriciteit
    - De aanleg van de buitenruimte en de hekwerken en dergelijke
    - Met de nieuwbouw verbandhoudende advieskosten en begeleiding
    - Financieringskosten zoals taxatiekosten, notariskosten (transport- en/of hypotheekakte) en (bank)provisie.
  - Verzekering. Soms is het mogelijk om aan te sluiten bij grotere aanbestedingen.
  - Vandalisme. De gemeente beschikt over cijfers uit het verleden.
  - Kosten van beheer. Van belang is om een actueel (digitaal) bestand te verkrijgen van alle gebouwen, bouwtekeningen, gebruiksvergunningen en dergelijke. Denk verder aan kosten van (ver)huurcontracten. In de praktijk is sprake van verhuur aan kinderopvang, peuterzorg, welzijnsorganisaties enzovoort. Bekijk ook of de huurprijzen actueel zijn en of de eigenaarslasten wel voldoende zijn verrekend.
  - Onderhoudskosten van gebouw en buitenruimte.
  - Afschrijvingen en aflossingen. Bepaal per bestaand over te nemen gebouw de resterende te verwachten levensduur en restwaarde. Dit geldt ook voor nieuw te realiseren gebouwen. Naast een goede exploitatiebegroting is ook inzicht in het verloop van de liquiditeit over een langere reeks van jaren nodig. Zo gaan afschrijvingen vaak over een periode van veertig jaar terwijl de aflossingen meestal in dertig jaar plaatsvinden. Dit kan druk geven op de liquiditeit.
  - Rente. De rente is wellicht nog het moeilijkst te bepalen. Voor de korte termijn zijn er inzichten, maar voor de lange termijn is dit een stuk moeilijker. Zie hiervoor '[Financiering](#)'.
  - Huur van gymnastiekruimten of andere (tijdelijke) gehuurde ruimten. Over het algemeen worden

## Exploitatiebegroting

Het schoolbestuur moet informatie verzamelen om exploitatiebegrotingen voor de lange termijn te kunnen maken. Daarom is het nodig inzicht te krijgen in de lasten van onder meer WOZ en tarieven. Per gemeente zijn deze verschillend. Denk aan:

gymnastiekzalen door meerdere partijen gebruikt. Het ligt dan voor de hand om gymnastieklokalen buiten de overeenkomst te laten. Het schoolbestuur zal dan wel huur moeten betalen, evenals voor onderhoud, schoonmaak en dergelijke. Er zijn afspraken nodig over de hoogte hiervan.

- Inzicht in het verloop van de kengetallen. Om nu en in de toekomst de nieuwbouw te kunnen financieren, vragen banken om te voldoen aan bepaalde kengetallen, denk aan solvabiliteit (eigen vermogen/totaal vermogen) en liquiditeit.
- Prognoses leerlingaantallen.

### **Opbrengstmaximalisatie**

Om de exploitatie- en investeringslasten te kunnen dragen hebben schoolbesturen naast de jaarlijkse gemeentelijke vergoeding meestal aanvullende baten nodig. Voor een deel zijn die te vinden door bij het afstoten van schoollocaties extra winst te realiseren. Locaties die zijn aangekocht voor de boekwaarde hebben in de praktijk vaak een hogere (verkoop) waarde. De hoogte daarvan is uiteraard sterk afhankelijk van de economische ontwikkelingen en de daarmee samenhangende marktwaarde van de gebouwen. Het verschil tussen boekwaarde en verkoopwaarde noemen we stille reserve. Hoe groot die stille reserve is, hangt af van de verkoopwaarde. Er zijn hierbij twee mogelijkheden.

- Er zijn geen nadere afspraken gemaakt met de gemeente. Het

schoolbestuur kan de af te stoten locatie voor de vrije verkoopwaarde proberen te verkopen. De opbrengst zal dan onder meer afhangen van de herontwikkelingsmogelijkheden. Er bestaat een kans op hogere opbrengsten maar ook een risico, zelfs dat het vrijwel onverkoopbaar is.

- Er zijn wel nadere afspraken gemaakt. De gemeente kan bijvoorbeeld een voorkeursrecht bedingen. Daarmee bereikt zij dat vaak strategisch gelegen (centrale) locaties weer herbestemd kunnen worden en dat zij daarbij weer aan het roer staat. Een schoolbestuur kan een aankoopplicht bedingen, waardoor zij niet het risico loopt dat zij een locatie met al haar lasten blijft behouden. Vooraf worden afspraken gemaakt over de manier waarop de waarde wordt bepaald. Dit kan bijvoorbeeld de taxatiewaarde zijn of de WOZ-waarde.

### **Financiering en garantiestelling**

Schoolbesturen moeten onderzoeken of de investeringen bij aanvang en in de toekomst redelijkerwijs financierbaar zijn. Financiering is in principe mogelijk via het ministerie van Financiën of via een bank.

#### **Bank**

Banken stellen eisen op het gebied van de kengetallen, waaronder liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit. Daarnaast willen ze hypothecaire zekerheid en een onderbouwing van de waarde met een taxatie. In zijn algemeenheid wordt

gefinancierd tot een percentage van negentig procent van de waarde. Er zijn verschillende leningsvormen mogelijk, zoals lineair en annuïteit.

### **Garantie**

Als de gemeente een garantie afgeeft laat de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) de voorwaarden 'kengetallen', 'hypothecaire zekerheid' en 'onderbouwing' vallen. Financiering is dan ook mogelijk tegen een scherper tarief.

### **Schatkistbankieren**

Het schoolbestuur kan 'schatkistbankieren' via het ministerie van Financiën. Dat betekent dat alle publieke middelen bij het ministerie moeten worden ondergebracht, met als gevolg meestal lage renteopbrengsten. Daar staat tegenover dat de rentetarieven op leningen ook erg gunstig zijn. Het ministerie werkt met erg kleine opslagen (0,1 procent). Lenen bij het ministerie is mogelijk wanneer er sprake is van een gemeentelijke garantie. Maak hierover dus goede afspraken in de overeenkomst.

### **Nationale Investeringsinstelling**

Een groep Nederlandse beleggers heeft op 1 oktober 2013 de [Nationale Investeringsinstelling](#) opgericht. Hiermee moet het voor Nederlandse verzekeraars en pensioenfondsen makkelijker en aantrekkelijker worden om in eigen land te investeren. De NII is een private onderneming en investeert zelf geen geld. De twaalf deelnemers zijn Achmea, Aegon, ASR, Delta Lloyd,

INKEF, MN, Nationale Nederlanden, PFZW, PGGM, PME, PMT en SNS Reaal. De NII zorgt voor investeringsprojecten in het mkb, woningbouw, duurzame energie, zorg, infrastructuur en onderwijs.

### **Green Deal**

In november 2014 hebben gemeenten, Rijk en scholen in het basis- en voortgezet onderwijs afspraken gemaakt om energiebesparing door scholen te versterken en de kwaliteit van het binnenmilieu van scholen te verbeteren. Deze '[Green Deal Verduurzaming Schoolgebouwen](#)' is bedoeld om schoolbesturen te ondersteunen bij hun ambities om energiebesparing en de kwaliteit van het binnenmilieu op scholen te verbeteren. In mei 2015 verscheen de brochure [Leidraad verduurzamen van schoolgebouwen voor basisonderwijs](#).

### **Duur van de overeenkomst**

Doordecentralisatie is niet iets voor enkele jaren. Er worden afspraken gemaakt over te realiseren ambities voor de komende twintig tot veertig jaar. In principe ligt het voor de hand om doordecentralisatie aan te gaan voor onbepaalde tijd. Op basis daarvan stellen de partijen zich open voor het idee om voor de lange termijn een overeenkomst aan te gaan. Dit past bij het aangaan van langlopende verplichtingen. Alle berekeningen worden op langetermijnbasis gemaakt. Er worden keuzes gemaakt omtrent kwaliteit, duurzaamheid en energieverbruik. De

financiering wordt het liefst voor dertig jaar vastgelegd. Dit leidt tot lange-termijneffecten. Daartoe moeten de partijen keuzes maken. De gevolgen, zowel positief als negatief, moeten door de keuzemaker worden gedragen.

### **Wijze van mogelijkheden van beëindiging**

Natuurlijk kunnen zich situaties voordoen waarbij het niet langer zinvol of mogelijk is de overeenkomst te laten bestaan. In het geval van bijvoorbeeld faillissement of surseance van betaling, is het voortzetten van de overeenkomst mogelijk niet vol te houden. Omdat de gemeente de zorgplicht houdt, ligt het voor de hand dat in een dergelijke situatie het eigendom van de gebouwen weer terugvalt aan de gemeente. Het

is wel belangrijk dit juridisch vooraf goed vast te leggen. Daarnaast kunnen ook andere zaken – zoals een bestuurlijke fusie – gevolgen hebben voor de continuïteit van de afgesloten overeenkomst.

### **Aanpassingen van de overeenkomst**

Op het moment van onderhandeling werken de partijen met de geldstromen zoals die op dat moment beschikbaar zijn. Maar deze geldstromen staan niet voor eeuwig vast. De Rijksoverheid kan beslissen om op een zeker moment geldmiddelen terug te trekken (denk aan de Doordecentralisatie onderhoud voor het PO) of juist extra geldmiddelen toe te voegen voor bepaalde huisvestingsinvesteringen waaraan op



dat moment (politieke) waarde wordt gehecht. Het is daarom raadzaam om in de overeenkomst bepalingen op te nemen waarin staat dat de bedoelingen van deze maatregelen leiden tot aanpassingen in de overeenkomst en wel zo dat het schoolbestuur hierdoor niet in de (financiële) problemen komt.

## Vergoedingen

De middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor onderwijshuisvesting moeten in geval van doordecentralisatie verdeeld worden over de deelnemende schoolbesturen. Een aantal zaken verdient de aandacht bij de uitwerking van een financieel model voor doordecentralisatie:

- de hoogte van de vergoeding
- de normvergoeding
- additionele middelen
- de verhoudingen tussen de vergoedingen voor het PO, VO en SO
- indexering van de vergoeding
- aanpassing van de vergoeding.

### De hoogte van de vergoeding

Bij een volledige doordecentralisatie zal het schoolbestuur een vergoeding moeten ontvangen die passend is bij de te bekostigen zaken die eerder staan beschreven: verzekeringen, OZB, huur van ruimte voor bewegingsonderwijs, noodvoorzieningen, sloop, grond, nieuwbouw, levensverlengende renovatie, parkeren, planlasten, beheerskosten, verhuiskosten, de kosten van financiering van de overname van het vastgoed voor de gemeenten, de kosten van eerste inrichting, enzovoort.

## Normvergoeding

In het gangbare model [Integraal Huisvestingsplan \(IHP\)](#) dragen gemeenten de kosten van deze zaken. Daartoe ontvangen gemeenten een uitkering uit het Gemeentefonds. Dit is een fonds op de rijksbegroting dat wordt gevuld uit de belastingen. Gemeenten krijgen elk jaar geld uit het gemeentefonds om een deel van hun uitgaven te betalen. Gemeenten mogen zelf bepalen aan welke taken ze deze gelden besteden. Gemeenten ontvangen ook een genormeerde uitkering voor onderwijshuisvesting. Deze uitkering houdt wel direct verband met het aantal leerlingen in het VO, maar niet met het aantal leerlingen in het PO. Ook bepalen zaken zoals onder meer de hoeveelheid binnenwater binnen de gemeente en het aantal huishoudens met een laag inkomen de hoeveelheid beschikbare middelen die een gemeente uit het Gemeentefonds ontvangt voor onderwijshuisvesting. Op de website van de PO-Raad staat in de toolbox [een rekenmodel](#) waarmee besturen kunnen zien hoe hoog het normbedrag is dat hun gemeente voor onderwijshuisvesting ontvangt en wat daarvoor de grondslag vormt. Wel is het zo dat het Gemeentefonds een lumpsumuitkering is. Schoolbesturen kunnen deze middelen niet 'claimen' voor onderwijshuisvesting. Aan de andere kant kunnen gemeenten vrijwillig afwijken van de normvergoeding.

## **Additionele middelen**

Naast de middelen uit het Gemeentefonds kan een gemeente additionele middelen aanwenden om de kosten van doordecentralisatie te dekken. Daarbij valt te denken aan:

- Eigen beleidsmiddelen van de gemeente
- Herontwikkelingsopbrengsten uit de aan- en verkoop van schoolgebouwen en –terreinen. Dit kan voor gemeenten een lucratieve aangelegenheid zijn. Vooral als gemeenten en schoolbesturen in het model van doordecentralisatie afspraken maken over de tarieven waartegen verhandeld wordt.
- Maatwerk. In verschillende situaties zijn creatieve oplossingen te bedenken waardoor een gemeente maatwerkconstructies kan toepassen, bijvoorbeeld als er nieuwbouw nodig is voor een nieuw te stichten school. Als het schoolbestuur nieuwbouw goedkoper kan financieren dan een gemeente, ontstaat financiële ruimte bij een gemeente om zo'n nieuw schoolgebouw door te decentraliseren en het betreffende schoolbestuur in ruil daarvoor een maatwerkvergoeding aan te bieden.

## **De verhoudingen tussen de vergoedingen voor het PO, VO en SO**

De vergoeding kan worden omgerekend naar een bedrag per leerling. Daarbij maken we onderscheid tussen de onderwijssoorten PO, SBO, SO of VO. Dit onderscheid weerspiegelt het

verschil in de normatieve ruimtebehoefte per leerling per onderwijssoort en eventueel ook het verschil in bouwkosten per onderwijssoort. Praktijkonderwijs vergt bijvoorbeeld over het algemeen meer installatie-technische voorzieningen.

## **Indexering van de vergoeding**

Bouwkosten zijn aan fluctuatie onderhevig. Daarom kunnen partijen met elkaar afspreken op welke wijze de ontwikkeling van de vergoeding gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de bouwkosten. Daartoe zijn meerdere indexcijfers beschikbaar. Deze indexcijfers zijn te vinden op de website van [Bouw\(kosten\)data BDB](#)

## **Aanpassing van de vergoeding**

De partijen kunnen bij doordecentralisatie afspreken onder welke voorwaarden de vergoeding voor doordecentralisatie niet indexmatig mag worden aangepast. Daarmee kunnen de partijen vermijden dat de vergoeding al te veel afhankelijk wordt van stijgingen (accres) of dalingen (decreas) van de uitkeringen in het Gemeentefonds. Groei en krimp van het Gemeentefonds hangen immers samen met groei of krimp van de Rijksuitgaven. De huisvestingsbehoefte van schoolbesturen staat daar los van.

## **Bijzondere situaties**

Doordecentralisatie is maatwerk. Er kunnen zich bijzondere situaties voordoen.

## **Een deel van de besturen decentraliseert door, een ander deel niet**

In principe kan een gemeente doordecentralisatie mogelijk maken voor slechts een deel van de aanwezige schoolbesturen. Voor de schoolbesturen die niet deelnemen aan doordecentralisatie kan een gemeente op basis van het afgesproken verdeelmodel het aandeel behouden en deze verdelen binnen de spelregels van de Verordening Onderwijshuisvesting. Dat betekent dat de gemeente op basis van aanvragen van nieuwbouw, (bouwkundige) onderbouwing, Op Overeenstemming Gericht Overleg en de vaststelling van het jaarlijkse integrale huisvestingsplan middelen aan schoolbesturen toekent. Het economisch eigendom van de schoolgebouwen blijft bij de gemeente berusten; het juridische eigendom meestal bij het betreffende schoolbestuur.

### **Toe- en afname aantal scholen**

Doordecentralisatie vindt plaats op basis van de bestaande scholen en besturen. In de overeenkomst doordecentralisatie kunnen de partijen bepalingen opnemen over de manier waarop er wordt gehandeld als er nieuwe besturen en/of nieuwe scholen worden gesticht of als er scholen sluiten. Als de partijen daarover niets vastleggen, bekijken zij per individueel geval of en onder welke voorwaarden een nieuwe school of nieuw bestuur ook gaat deelnemen

aan de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting.

### **Herverdeling Gemeentefonds**

Sluiten en stichten van scholen heeft geen invloed op het Gemeentefonds. Bij stijging van het aantal scholen is er evenveel geld te verdelen over meer scholen, maar bij afname van het aantal scholen is het niet per se andersom. Het herverdelingseffect is groter als er een nieuw bestuur wordt opgericht. Een nieuw bestuur is een nieuwe onderhandelingspartner. Met dit nieuwe bestuur moeten de doordecentraliseringspartners opnieuw om de tafel om een afspraak maken over de herverdeling. Als er een schoolbestuur bijkomt, bijvoorbeeld in een andere denominatie, dan is er geen effect op het Gemeentefonds. Als er een nieuwe wijk wordt gebouwd, heeft dat wel invloed op het Gemeentefonds.

### **Invloed van de landelijke overheid**

Daarnaast kunnen door het Rijk doorgevoerde wijzigingen in de omvang van het Gemeentefonds of van de verdeling van die middelen invloed hebben. Het is belangrijk om hierover aan de voorkant goede afspraken te maken. Bij de wijzigingen van het Gemeentefonds per 1 januari 2015 (uitnamen in verband met de overheveling van het onderhoud en de gevolgen van de motie-Buma) hebben we gezien dat het feit dat deze zaken niet altijd even transparant zijn geregeld, soms tot behoorlijke conflicten kan leiden.



## Verhuren

In de praktijk blijkt dat na doordecentralisatie de verhuurinkomsten een aanzienlijke inkomensbron kunnen vormen voor schoolbesturen. Het verhuurtarief dat een schoolbestuur na doordecentraliseren gaat hanteren, is meestal samengesteld uit meerdere componenten.

- Een vergoeding voor de kapitaallasten (rente en aflossing of afschrijving) die voor het betreffende onroerend goed worden gedragen
- Een vergoeding voor de exploitatiekosten (nutslasten, onderhoud, schoonmaak, receptie, beheerskosten en dergelijke)
- Eventueel een derde bestanddeel bestaande uit een vergoeding voor het dragen van financieel risico.

De consequentie hiervan kan zijn dat bijvoorbeeld organisaties voor kinderopvang met een aanzienlijke stijging van de bedrijfslasten te maken krijgen. Omdat ieder bestuur na doordecentralisatie een eigen verhuurtarief vaststelt, kan dit de markt van de kinderopvang verstoren.

## Maatwerkvergoedingen voor specifieke situaties

Verdeelmodellen hebben altijd een generiek karakter, gebaseerd op uitgangspunten die 'gemiddeld' zijn. Daarmee zal niet ieder schoolbestuur uit de voeten kunnen. Enkele voorbeelden van afwijkende situaties die om maatwerk vragen:

## Voorbeeld 1:

### Nieuwbouw is kort geleden

Een klein schoolbestuur met twee SBO-scholen heeft op beide locaties net enkele jaren geleden nieuwbouw gerealiseerd. In geval van doordecentralisatie betekent dat, uitgaande van een overnameprijs tegen de boekwaarde, een hoge overnameprijs. Immers er is nog nauwelijks afgeschreven. Een hoge overnameprijs betekent ook een hoge financieringslast en daardoor hoge rentetermijnen, met name in de eerste tien tot vijftien jaar. Uit een gemiddelde vergoeding kan dit schoolbestuur de lasten niet dekken. Er is dan maatwerk nodig. Dit kan bijvoorbeeld door de tekorten in de eerste jaren aan te vullen, door eenmalig een bedrag te verstrekken of door eenmalig de aankoopssom te verminderen.

## Voorbeeld 2: Nieuwbouw in nieuwe woonwijk

Er moet een nieuwe school gebouwd worden in een Vinex-wijk. Naar verwachting zal het nog een aantal jaren duren voordat de school gevuld is met leerlingen. Minder leerlingen betekent minder vergoeding vanuit de gemeente. In dat geval is maatwerk nodig om het ontoereikende exploitatiesaldo aan te vullen totdat de normale aantallen voor deze school zijn bereikt.

## Evaluatie

Tijdens de onderhandelingen zullen de partijen proberen om de verschillende parameters van de langetermijnberekeningen zo goed mogelijk in beeld te



krijgen. Daarbij werken zij steeds met de informatie die op dat moment voorhanden is. Meestal is deze gebaseerd op historische gegevens. De partijen hebben kennis van de lastenontwikkeling van de afgelopen jaren wat betreft bouwkosten, WOZ, verzekering, vandalisme, de ontwikkeling van de indexcijfers, de ontwikkeling van de rente. Er is kennis van de huidige verhuuropbrengsten. Niemand kan echter de toekomst voorspellen, dus hoe al deze parameters zich gaan ontwikkelen, blijft steeds de vraag. Daarnaast is het van grote waarde om van tijd tot tijd te bezien of de ambities die eerder zijn geformuleerd ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Ook kunnen partijen tot de conclusie komen dat

sommige bestaande ambities moeten worden ingeruild voor andere.

### **Systematisch**

Het is belangrijk om de doordecentralisatie systematisch te evalueren. De partijen maken afspraken over de tijdstippen waarop wordt geëvalueerd, wat wordt geëvalueerd en door wie. Soms heeft de evaluatie gevolgen voor de overeenkomst. Daar zijn afspraken over te maken. Bij welke gevolgtrekkingen uit de evaluatie besluiten de partijen in ieder geval de overeenkomst opnieuw te bekijken? En bij welke in ieder geval niet? Denk bijvoorbeeld aan wetwijzigingen die ingrijpen op de huisvesting. Zijn er vooraf stopmomenten aan te wijzen, indicatoren waardoor

de partijen weten dat het verstandig is de overeenkomst te herzien?

## **Inventarisatie risico's en beheersmaatregelen**

Op het moment van onderhandeling is een goede financiële risicoanalyse onontbeerlijk. Het gaat hierbij om onvoorziene financiële risico's. Wanneer een bestuur bijvoorbeeld een nieuwe school wil bouwen op een bestaande locatie en er op dat moment achterkomt dat de grond vervuild is en gesaneerd moet worden, is dat een onvoorzien financieel risico. In de doordecentralisatie-overeenkomst is hierover niets opgenomen.

Bij een goede risicoanalyse gaat het om de volgende vragen:

- Welke onvoorziene financiële risico's kunnen zich in de loop van de tijd voordoen?
- Hoe groot is de kans dat dit risico daadwerkelijk voorkomt en, daarmee gecombineerd, welke beheersmaatregelen zijn genomen om deze kans te verminderen?
- Hoe groot is de schade die kan

optreden en welke beheersmaatregelen worden getroffen om de omvang van de schade te beperken?

- Hoeveel buffervermogen moet voorhanden zijn om deze onvoorziene financiële tegenvallers op te vangen? Dit kan bijvoorbeeld met een 'Monte Carlo risicosimulatie' worden berekend. Met deze techniek wordt een proces een paar maal met andere startcondities gesimuleerd. Zo kunnen statistisch onderbouwde uitspraken over het noodzakelijke buffervermogen worden gedaan. Het schoolbestuur bepaalt hoe het ermee omgaat en of er afspraken gemaakt kunnen worden tussen alle deelnemende schoolbesturen binnen de gemeente of met de gemeente.

## **Overzicht van de belangrijkste veranderingen na doordecentralisatie**

Op alle thema's kunnen partijen aanvullende afspraken maken. Een overzicht van de belangrijkste veranderingen bij doordecentralisatie als er geen aanvullende afspraken zijn vindt u in de tabel op de volgende bladzijde.

ASPECT	HUIDIGE SITUATIE	NA DOOR- DECENTRALISATIE
economisch eigendom	bij gemeente	bij instellingen
claimrecht gemeente	wel	niet
vorderingenrecht gemeente	wel	niet
bekostiging	twee gescheiden stromen	geïntegreerde stroom
financiering	door gemeente	door instellingen
renterisico	voor gemeente	voor instellingen
onderhoudsrisico's	voor instellingen	voor instellingen
risico afname leerlingaantal	in hoofdzaak voor gemeente	volledig voor instellingen
verkoopopbrengsten	voor gemeente	voor instellingen
herontwikkelingswaarden	voor gemeente	voor instellingen
investering en exploitatie	ontkoppeld; tegengesteld belang	gekoppeld; integraal belang
normen	VNG	Eigen normen
rol instellingen	uitvoerder	ondernemer
rol gemeente	investeerder	partner
samenwerking	wettelijk kader (OOGO)	onderling (convenant) rechtspersoon
stichten nieuwe school	wettelijk kader	wettelijk kader + rechtspersoon
verplaatsen bestaande school	wettelijk kader	wettelijk kader + rechtspersoon
uitbreiden bestaande school	gemeentelijke regie	eigen regie en beslissing
vervangen bestaande school	gemeentelijke regie	eigen regie en beslissing
onderhouden bestaande school	dubbele regie	eigen regie en beslissing

# Breda

**Breda kent elf schoolbesturen. INOS is met 29 scholen het grootste bestuur. Daarnaast zijn er vijf middelgrote besturen en vijf éénpitters. De besturen hebben in oktober 2014 de coöperatie Breedsaam opgericht om een volledige doordecentralisatie van het primair en speciaal onderwijs door te voeren.**

'De aanleiding tot doordecentralisatie ligt in een ver verleden,' vertelt Ben Sanders, algemeen directeur-bestuurder van Stichting Nutsscholen Breda en lid van het Dagelijks Bestuur van Breedsaam. 'Twintig jaar geleden werden er steeds meer noodgebouwen geplaatst. Dat waren slechte gebouwen, slecht geïsoleerd, gehorig. De besturen zijn toen al bij elkaar gaan zitten om te kijken of we gezamenlijk de politiek konden mobiliseren om daar iets aan te doen. Wij gingen ons erin verdiepen, want we wilden weten hoe middelen voor nieuwbouw en uitbreiding werden benut. Daar kregen we toentertijd nog geen inzicht in. In de jaren daarna hebben we voorafgaand aan gemeenteraadsverkiezingen steeds pogingen ondernomen om investeringen in onderwijshuisvesting in het collegeprogramma te krijgen. Daarnaast wilden we graag projecten uitvoeren die langer konden duren dan een gemeenteraadsperiode van vier jaar.'

**Haalbaarheidsonderzoek** Het besef groeide dat het bestuurlijke drukte scheelt, als de besturen zelf over nieuwbouw en uitbreiding gaan. Als besturen meerjarige plannen kunnen maken, kunnen zij ook onderwijsinhoudelijke zaken en ontwikkelingen in de wijken beter koppelen en met hetzelfde geld meer doen. In 2009 presenteren de besturen daarom een notitie met een visie op onderwijshuisvesting. Op grond daarvan stelt de gemeente in 2010 voor om een haalbaarheidsonderzoek doordecentralisatie onderwijshuisvesting te houden en uiteindelijk, in 2014, ligt er een overeenkomst. Per 1 januari 2015 wordt Breedsaam, de onderwijshuisvestingcoöperatie die de besturen samen hebben opgericht, verantwoordelijk voor de schoolgebouwen.

**Professioneel** De voorafgaande jaren zijn de besturen al gaan oefenen met het organiseren van huisvesting. Sanders: 'We willen professioneel handelen, dus we zijn gaan meekijken met beleidsbeslissingen. Dan zie je bijvoorbeeld hoe in een wijk waar een aantal scholen staan, het plaatje kan veranderen als één school nieuwbouw pleegt. Dat heeft mogelijk een aanzuigende werking, waardoor elders in de wijk leegstand komt. Om dat te voorkomen, moet de impuls evenredig over

de wijk worden verdeeld. Je moet alle schoolgebouwen in die wijk op kwalitatief hoogwaardig niveau brengen. Ook de kwaliteit van de huidige schoolgebouwen werd in kaart gebracht. Dat gebeurde met een methodiek die ook in de toekomst gebruikt gaat worden. We hebben in deze periode samen met de gemeente werkgroepen ingericht waarin de lopende en de nieuwe projecten op de agenda stonden. We hebben ook over het beoogde kwaliteitsniveau gesproken. Welke eisen stellen de besturen aan een gebouw en aan installaties? Met deskundigen hebben we gepraat over budgetten. Wat is er nodig om de kwaliteit goed op orde te hebben? Dat heeft geleid tot een richtinggevend budget, dan kun je goede scholen realiseren waarin je ook ruimtes kunt maken voor bijvoorbeeld de intern begeleider.' Met de start van Breedsaam zijn de schoolbesturen zelf verantwoordelijk geworden. Er is een eigen huisvestingsbedrijf opgericht met een deskundige en ervaren staf van medewerkers onder leiding van een dagelijks bestuur. De algemene ledenvergadering houdt toezicht op het bestuur en wordt daarbij van onafhankelijk advies voorzien door een externe raad van commissarissen. Inmiddels heeft Breedsaam een fors aantal bouwprojecten onder haar hoede.

**Gezamenlijk** 'Doordecentralisatie onderwijshuisvesting Voortgezet Onderwijs is al enige jaren een feit in Breda en op basis van die ervaringen en samenwerkingsresultaten is nu de doordecentralisatie PO gerealiseerd,'vertelt wethouder Zorg, Wijkontwikkeling, Welzijn en Onderwijs Miriam Haagh. 'Inmiddels hebben we een half jaar ervaring opgedaan met de nieuwe constructie PO. Vooral de wijkgerichte visie komt heel goed naar boven in de samenwerking. Het gemeenschappelijk belang is nu voor iedereen vanzelfsprekend geworden en de keuzes worden niet gemaakt voor één gebouw, maar in samenhang met andere scholen in de omgeving.' Een belangrijke sleutel voor het succes is de gezamenlijke ambitie van de gemeenten en de schoolbesturen om goed onderwijs voor alle kinderen te realiseren in Breda. Haagh: 'We hebben echt de mogelijkheid gecreëerd om onderwijskwaliteit te verbeteren. Dat komt doordat de besturen verenigd zijn. Ze trekken op als gelijkwaardige partners: één bestuur, één stem. Er is een gezamenlijk toekomstplan en dat geldt voor alle wijken. Eerst hadden we overleg met alle elf besturen apart. Nu de besturen hun eigen grenzen hebben overstegen, is de mentaliteit van 'nu zijn wij wel eens aan de beurt' verdwenen. Er wordt nu gekeken naar wat er nodig is en welke volgorde een logische is.'

**Proces** Een belangrijk document is het Meerjarenplan onderwijshuisvesting 2013–2014/2015–2019. Hierin zijn per wijk de scholen beschreven en afspraken vastgelegd over de nodige investeringen in onderhoud en nieuwbouw en over het beleid rond vergunningen en bestemmingsplannen. 'Zo'n meerjarenplan moet

je echt hebben,'zegt Haagh. 'Anders hou je discussies. Vervolgens kun je als gemeente loslaten. Minder sturing, minder zeggenschap. Daarvoor is vertrouwen nodig over en weer. Dat vertrouwen bouw je niet in een jaartje op, daar gaat echt tijd overheen. Je moet elkaars verschillen willen zien en accepteren. De opstelling van het Meerjarenplan was belangrijk hierin. Onderwijshuisvesting laten we nu over aan de mensen die kennis hebben van onderwijs. Het is in de geest van deze tijd om als overheid los te laten.'

**Discussies** Niet alle discussies zijn al afgerond. Over de samenwerking met kinderopvanginstellingen bijvoorbeeld, zegt Sanders: 'We willen dubbelgebruik van ruimtes. De school gebruikt de ruimte overdag, de kinderopvang na schooltijd. Een bottleneck daarbij is de beslissing wie risicodragend is voor eventuele extra investeringen die nodig zijn om het mogelijk te maken. De middelen van de gemeente mogen we daarvoor niet gebruiken. Een werkgroep moet daar voorstellen voor uitwerken. We hebben dus veel last van de gescheiden geldstromen voor onderwijs en kinderopvang.' Een tweede onderwerp waar nog besluiten over moeten worden genomen is het doorzetten van de middelen die elk bestuur ontvangt voor binnenonderhoud. Voor buitenonderhoud is dat al geregeld. Voor binnenonderhoud is dat minder eenvoudig, ook hiervoor is een werkgroep ingericht waarin diverse schoolbesturen een afgevaardigde hebben. Achteraf denkt Sanders dat de besturen eerder initiatief hadden kunnen nemen tot een gezamenlijke visie. 'Door de meerwaarde van ons initiatief goed te onderbouwen gaven we een geheel nieuw en ander perspectief op de zaak. Het aanreiken van oplossingen is effectiever dan knelpunten op de tafel van de andere partij te deponeren. En vervolgens is het nu aan ons om te bewijzen dat we het verkregen vertrouwen in alle opzichten waar maken.'



# Implementatiefase

De laatste fase van het doordecentralisatieproces is de implementatiefase. Het bestuur beschikt over alle kennis die nodig is om een goede afweging te kunnen maken en heeft met gemeenten onderhandeld over alle aspecten die belangrijk zijn bij doordecentralisatie. In de implementatiefase worden concrete afspraken gemaakt. Welke voorwaarden zijn er nodig? Hoe kunnen we risico's uitsluiten? We belichten in dit hoofdstuk de volgende aspecten:

- ▶ professionaliteit van het schoolbestuur
- ▶ het schoolbestuur als speler in het politiek-maatschappelijke veld
- ▶ bouwen voor brede scholen, integrale kindcentra en overige niet-onderwijsfuncties

### Professionaliteit van het schoolbestuur

Als het om doordecentralisatie gaat, komt vaak de vraag naar voren of het onderwijsveld daarvoor wel voldoende professionele kwaliteit bezit of kan bezitten. Een argument hiervoor is dat een bestuur niet ieder jaar een of meer nieuwe gebouwen neerzet, en de gemeente wel. Maar dat hangt zowel bij het bestuur als de gemeente samen met de omvang. Bovendien hebben sommige gemeenten ervoor gekozen om met de overheveling buitenonderhoud de medewerkers te laten gaan die zich bezighielden met onderwijshuisvesting. In dat geval is de expertise op het gebied van bouwen voor onderwijs waarschijnlijk verdwenen. Ten slotte is het nog maar de vraag of er met doordecentralisatie werkelijk

meer professionaliteit van schoolbesturen nodig is dan zonder algehele doordecentralisatie, als gaat over huisvestingsbeleid en nieuwbouwplannen.

### Expertise inhuren

Een niet-doordecentraliseerd schoolbestuur dat een nieuwbouwwens heeft, doet daartoe een aanvraag, meestal vergezeld van onder meer een bouwkundige onderbouwing. Over het algemeen stelt een daartoe gespecialiseerd bedrijf een dergelijk verzoek op. Bij inwilliging van een aanvraag tot nieuwbouw en toekenning van een bouwbudget krijgt het schoolbestuur op grond van artikel 103 lid 1 van de Wet op het primair onderwijs het bouwheerschap toegewezen. Daartoe wordt meestal externe expertise op het terrein van bouwmanagement ingehuurd.

In een situatie van doordecentralisatie hoeft dit in principe niet te veranderen. Ook dan is externe expertise met scholenbouw ruim voorhanden. Voor kleine(re) schoolbesturen is dit ook zeker aan te raden.

### **Verantwoorde beslissingen**

De gemeente en de samenleving verwachten van het schoolbestuur dat het verantwoorde beslissingen neemt over bouwen. Liefst vanuit een integrale benadering waarin onderwijskundige, strategische, organisatorische, bouwkundige, bedrijfsvoerings- en financiële overwegingen een rol spelen. Deze professionele ontwikkeling van de sector is dan ook gewenst.

### **Insourcen**

Grote schoolbesturen kunnen overwegen om in meer of mindere mate de benodigde expertise voor nieuwbouw en vastgoedbeheer te insourcen. Insourcen is het uitbesteden van een bedrijfsactiviteit aan een specialist op de eigen locatie van de opdrachtgever. Denk daarbij aan een bouwkundige die het projectmanagement kan voeren. Naast het insourcen van een onderhoudsmanager en/of onderhoudspersoneel kunnen besturen ook de benodigde specialistische kennis ook gezamenlijk onderbrengen in een centraal orgaan. Dit is inmiddels in Breda het geval.



## Het schoolbestuur als speler in het politiek-maatschappelijke veld

Wanneer doordecentralisatie een feit is, kan een schoolbestuur zelfstandig beslissingen nemen. Dit schoolbestuur zal merken dat het dan een speler wordt in een maatschappelijk veld. Het komt voor dat nieuwbouw van scholen politieke en/of maatschappelijke discussie oproept, bijvoorbeeld over de verkeersveiligheid rondom scholen, parkeerproblemen en overlastproblematiek. Net als met andere nieuwe voorzieningen of veranderingen in de omgeving, kan er discussie ontstaan over de vraag of deze school nu uitgeremd 'in mijn achtertuin' gebouwd moet worden, met alle overlast van dien.

## Bouwen voor brede scholen, integrale kindcentra en overige niet-onderwijsfuncties

De doordecentralisatiemiddelen zijn bedoeld voor scholenbouw. Maar vervolgens kan een doorgedecentraliseerd schoolbestuur besluiten tot nieuwbouw of verbouw waarmee ook een andere instelling onderdak kan krijgen. Andere functies dan onderwijs, zoals een peuterspeelzaal, een kinderopvanginstelling, het welzijnswerk of de jeugdhulpverlening, maakt dat dit bestuur een groot deel verliest van het investeringspotentieel in scholenbouw.

Elke euro die wordt besteed aan een niet-onderwijsfunctie kan immers niet meer worden besteed aan het (ver) bouwen van scholen. Het bestuur kan daarvoor wel huur vragen, maar het zal geruime tijd duren voordat de huurinkomsten de extra bouw- en exploitatiekosten voor de niet-onderwijsfunctie gaan dekken. In de tussentijd loopt het bestuur het risico dat het verhuren voortijdig eindigt door onvoorzene omstandigheden. Van schoolbestuur is men dan risicodragend projectontwikkelaar geworden.

## Slimme oplossingen

Dit vraagt om slimme oplossingen. Een oplossing kan zijn om niet-onderwijspartners te laten bouwen voor eigen rekening en risico. Hiervoor is een bijzondere afstemming vooraf met de gemeente nodig vanwege de consequenties voor de gemeente, zoals een terugkoopplicht en verhandelbaarheid van het vastgoed na verwerving door de gemeente. Een andere slimme oplossing ligt in het creëren van onderwijsruimten die tegelijkertijd ook buiten schooltijd zijn te benutten voor buitenschoolse opvang of andere functies. Ten slotte kunnen besturen en gemeenten in een doordecentralisatieovereenkomst afspraken maken over eventuele maatwerkconstructies als een schoolbestuur wijkfuncties realiseert bij de nieuwbouw van een school.

# Nijmegen

**In Nijmegen zijn de besturen van het primair onderwijs (twee grote besturen en vier éénpitters) en van het voortgezet onderwijs (twee grote besturen en twee éénpitters) meegegaan in de volledige doordecentralisatie. De besturen hebben ieder apart met de gemeente een overeenkomst.**

‘We moesten elk jaar met de besturen in gesprek over de verdeling van het geld. Dat waren onprettige gesprekken. De besturen probeerden allemaal het maximale voor de eigen scholen eruit te halen, zonder naar de lange termijn te kijken of naar het grote geheel. Omdat er geld nodig was voor uitbreidingswijken, trokken de scholen in achterstandswijken die aan vernieuwing toe waren vaak aan het kortste eind,’ vertelt Hannie Kunst. Zij is wethouder in Nijmegen geweest van 2006 tot 2014 en heeft het hele proces van doordecentralisatie in Nijmegen meegemaakt. ‘Rond 2007 – 2008 zijn we gaan nadenken over de verhouding tussen de partijen, de ambities die we als gemeente en als schoolbesturen hebben. Daar hebben we de gemeenteraad bij betrokken. Die nam in 2009 het besluit tot doordecentralisatie.’

**Apart** Nijmegen maakte met alle besturen apart een overeenkomst. Deze overeenkomst is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten. Zo zijn er afspraken gemaakt over de spreiding over de wijken – in elke wijk moet een basisschool blijven bestaan, in elk stadsdeel een school voor voortgezet onderwijs, er moet een gelijkmatige spreiding zijn van vernieuwingsscholen – en over het maximaal aantal leerlingen per school. ‘We blijven daarnaast met elkaar in overleg. Er is bijvoorbeeld pas een school geopend waaraan een wijkcentrum verbonden is. Door dubbel gebruik van de ruimte maak je het betaalbaar.’

**Regie** Aanvankelijk gingen de besturen hun eigen gang. Maar dat leidde tot ongewenste situaties. Daarom nam de gemeente de regie gedeeltelijk weer terug. Kunst: ‘Verschillende besturen blijven hun eigen markt binnenhalen. Het risico is dat scholen bij nieuwbouw meer vierkante meters bouwen dan goed is met het oog op de demografische ontwikkeling. Daar wilden we toch meer invloed op hebben. Als gemeente overzie je het hele veld. Je kunt als scheidsrechter of mediator optreden. Scholen concurreren vooral. Ook binnen steden zijn er krimpgebieden en wijken die vergrijzen. Voor het VO maakt het minder uit, de kinderen fietsen de hele stad door. We krijgen ook veel leerlingen uit de

omliggende dorpen. Dat is mooi, dan krijgen we gemengde scholen en niet een scheiding tussen achterstandsscholen en elitescholen. Maar ook in de dorpen loopt de bevolking terug. Die impact merk je als stad. De demografische ontwikkeling moet je meenemen. Onze strategie is: er komen nieuwe scholen, maar er moet een flexibele schil zijn van gebouwen die je kunt inzetten als een school gerenoveerd wordt of gaat verhuizen, een soort 'wisselschool', analoog aan de wisselwoning.'

**Boekwaarde** Een belangrijke pijler onder de doordecentralisatie is dat de besturen planexploitatie uitvoeren. Dat betekent dat er een totaaloverzicht is van de kosten van een nieuwbouwproject en de opbrengsten. Scholen krijgen geld van de gemeente voor onderhoud en exploitatie. Kunst: 'De scholen hebben de gebouwen gekocht tegen boekwaarde. Als ze weggaan, krijgt de gemeente de eerste kans om het gebouw terug te kopen, en dan tegen WOZ-waarde. Die ligt hoger dan de boekwaarde. De school kan daar nieuwbouw van laten neerzetten en de gemeente heeft een stuk grond op een A-locatie, om woningen te bouwen bijvoorbeeld.' Het nadeel van deze overeenkomst is dat de huizenmarkt sinds 2007-2008, toen deze afspraken zijn gemaakt, is gestagneerd. Kunst: 'Het heeft ons veel geld gekost toen de prijzen gingen dalen. We hebben 7 miljoen euro moeten afboeken. Dat geldt trouwens voor veel gemeenten. Elke gemeente boekt nu af. Maar onze kinderen hebben nu wel een goed schoolgebouw voor het geld.'

**Eigendom** 'Als bestuur willen wij graag weten waar we aan toe zijn, en we willen zelf gaan over onze gebouwen en onze nieuwbouw,' zegt Toine Jansen, lid van het College van Bestuur van Conexus in Nijmegen. 'Daarom hebben de besturen ervoor gekozen om ieder apart door te decentraliseren. Als je in een stichting of andere rechtspersoon samengaat, hou je dat je met anderen moet overleggen over je huisvesting. Het circus dat we met de gemeente hadden, zouden we dan krijgen met de andere besturen. Niet meteen, want we kunnen het goed met elkaar vinden, maar dat kan in de toekomst veranderen. Ook in een consortium moet iemand de knoop doorhakken. Nu weet ik precies hoeveel middelen er beschikbaar zijn voor de scholen van Conexus. Daarnaast: als je eigendom verwerft, moet ook niemand anders zich ermee willen bemoeien.'

**Professionals** Hoewel besturen niet zo heel vaak nieuwe scholen bouwen, is het gebrek aan ervaring geen probleem, zegt Janssen. 'Professionals kun je inhuren. Het besluit om wel of niet te bouwen, lag ook voor de doordecentralisatie bij het bestuur. Ook dan moest je een aanvraag doen, geld regelen, besluiten over bouwheerschap nemen.' Conexus heeft inmiddels wel veel ervaring. Janssen: 'We zetten momenteel bijna ieder jaar een nieuw schoolgebouw neer.'

**Zorgplicht** Dat de gemeente de regie heeft teruggepakt, vindt Janssen volstrekt legitiem. 'Na de doordecentralisatie is de gemeente zich gaan bezinnen op haar zorgplicht. Ik vind het wel terecht dat ze ondoelmatige bestedingen willen tegengaan. Bij de gemeente komen de aanvragen binnen voor vergunningen, bestemmingsplannen, verkeersafhandeling. De ambtenaar die zich daarmee bezighoudt heeft veel meer overzicht dan wij zouden hebben, zelfs al zouden we als besturen onderling afspraken maken over de nieuwbouw. Ik vind het wel logisch dat de gemeente een overleg voorstelt, als er twee of vier schoolbesturen in hetzelfde voedingsgebied willen bouwen. Niemand wil bouwen voor leegstand.'





# Overwegingen

Voor veel schoolbesturen is volledige doordecentralisatie een logisch vervolg op de overheveling van het buitenonderhoud. De PO-Raad pleit al jaren voor een recht op doordecentralisatie voor schoolbesturen die dit wensen en in staat zijn om de verantwoordelijkheid te dragen voor investeringen in huisvesting. In een [brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2015](#) heeft staatssecretaris Sander Dekker evenwel laten weten voorsnog geen voorstander te zijn van het recht op volledige doordecentralisatie. Schoolbesturen die doordecentralisatie willen doorvoeren, zullen dus daarover tot overeenstemming moeten komen met hun gemeente.

In deze brochure geven wij schoolbesturen inzicht in de factoren die een rol spelen bij doordecentralisatie. Hieronder zetten wij de argumenten voor en tegen doordecentralisatie op een rijtje.

### Argumenten voor doordecentralisatie: Op het gebied van onafhankelijkheid

- Er is zekerheid over het beschikbare budget voor (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding.
- Het schoolbestuur wordt eigenaar van alles wat met huisvesting te maken heeft en wordt daarmee 'baas in eigen huis'.
- Huisvestingslasten duren langer dan de zittingstermijn van de gemeenteraad. Het schoolbestuur wordt voor het huisvestingsbeleid onafhankelijk

van de bij elke verkiezing wijzigende politieke wind die in de gemeente waait.

- Je hebt als bestuur meer regie, je bent flexibeler en je kunt een integrale benadering kiezen.
- Je kunt ook vreemd geld aantrekken.
- Procedures worden aanzienlijk verkort.

### Op het gebied van de kwaliteit van schoolgebouwen

- Het wordt mogelijk een levenscyclusbenadering van de gebouwen door te voeren. Investering levert naderhand besparing op op onderhoud en andere exploitatielasten.
- Omdat een bestuur het grootste belang heeft bij de kwaliteit van het schoolgebouw, leidt dat eerder tot investeringen in de kwaliteit.
- De huisvesting kan beter worden



afgestemd op de onderwijskundige visie.

- Integrale benadering van onderwijs, organisatie, personeel en huisvesting is mogelijk.
- Het bestuur kan efficiënter gebruik maken van de beschikbare middelen. Het is gemakkelijker de afweging te maken tussen vervangende nieuwbouw of renovatie.
- Het is efficiënter als de financiële middelen voor onderhoud, nieuwbouw en uitbreiding in één hand zijn.

### Op het gebied van professionalisering

- Er zal een professionaliseringslag voor schoolbesturen plaatsvinden.
- Het past in de professionalisering van de sector. Gebouwen zijn een

belangrijk middel voor de verbetering van de kwaliteit van onderwijs.

### Op het gebied van de verhouding tussen gemeente en schoolbesturen

- Besturen hoeven niet meer met elkaar de concurrentie aan te gaan.
- Procedures worden aanzienlijk verkort, omdat geen gesprekken met de gemeente meer nodig zijn over het huisvestingsprogramma/huisvestingsplan.
- Een goede verstandhouding met de gemeente blijft belangrijk. De gemeente houdt zorgplicht en zal ook ambities hebben met het jeugd- en onderwijsbeleid. Het is in het belang van kinderen en jongeren dat schoolbesturen en gemeenten



goede afspraken kunnen maken over spreiding, schoolverlaten, veiligheid en dergelijke. Doordecentralisatie brengt nieuwe rollen en verantwoordelijkheden met zich mee.

## Argumenten tegen doordecentralisatie:

### Op het gebied van inspanning

- Het doordecentralisatieproces kost veel tijd, zonder dat de zekerheid op succes bestaat:
  - De doorlooptijd van nadenken over doordecentralisatie en verkennende gesprekken voeren tot en met de overeenkomst, is een traject dat enige jaren in beslag neemt.
  - Het verzamelen van alle benodigde gegevens en het analyseren en interpreteren van deze gegevens is tijdsintensief.

### Op het gebied van financiën

- Kwaliteit kost geld, dat zal het bestuur altijd uit eigen middelen moeten bekostigen. Daar is geen doordecentralisatie voor nodig.
- Besturen lopen financiële risico's bij doordecentralisatie. Zo is de vergoeding van het Rijk lager dan besturen gewend zijn van de gemeente. Bij krimp daalt de vergoeding en krijgt het bestuur te maken met leegstaande lokalen. Daarnaast zijn er de 'normale' risico's van financieel beheer, zoals variatie van rentetarieven en door het Rijk ingevoerde verschuivingen van geldmiddelen.

- Omdat we voor een lange periode afspraken maken, zijn er risico's op wijzigende omstandigheden. Naast financiële wijzigingen, kan er onder andere sprake zijn van onderwijsinhoudelijke wijzigingen en wijzigingen met betrekking tot Ruimtelijke Ordening.

### Op het gebied van verhouding tussen gemeente en schoolbesturen

- Een goede verstandhouding met de gemeente is altijd belangrijk, ook na doordecentralisatie. De gemeente houdt zorgplicht (alleen de verantwoordelijkheid wordt bij doordecentralisatie overgedragen) en zal ook ambities hebben met het jeugd- en onderwijsbeleid. Het is in het belang van kinderen en jongeren dat schoolbesturen en gemeenten
  - vooraf – goede afspraken kunnen maken over spreiding, schoolverlaten, veiligheid en dergelijke.

### De beste rechtsvorm

Doordecentralisatie vindt plaats van de gemeente naar een bestaand bestuur of meerdere bestaande besturen, of naar een nieuw op te richten rechtspersoon waarin alle besturen die deelnemen aan de doordecentralisatie verenigd zijn. Afhankelijk van de omvang van het bestuur, de lokale situatie en de verwachte ontwikkelingen in de regio, zal een bestuur kiezen voor een intensieve of minder intensieve vorm van samenwerking met de andere schoolbesturen.

## Overwegingen

Aspecten die een rol spelen bij het vinden van de meest geschikte rechtsvorm zijn:

- Omvang van een bestuur. Een groot bestuur heeft expertise in huis of middelen om expertise in te huren. Dit maakt het bestuur onafhankelijker van andere spelers.
- In een nieuwe rechtspersoon kunnen krachten beter worden gebundeld. Besturen kunnen gezamenlijk expertise aantrekken of ontwikkelen.
- Schaalgrootte maakt aanbesteding mogelijk. Dat pakt voordeliger uit.
- Bij een nieuw te vormen rechtspersoon is er één aanspreekpunt voor de gemeente.
- Het aantal deelnemende besturen.
- Regionale of lokale aanpak.

## Tips

Een doordecentralisatie slaagt niet altijd. Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten waar de schoolbesturen en de gemeenten niet tot overeenstemming konden komen en de situatie niet veranderde. Wanneer de belangrijkste motivatie tot doordecentralisatie een slechte relatie met de gemeente is, is dat een belangrijke hinderpaal voor succes.

De belangrijkste succesfactoren:

- Doordecentralisatie is een proces van lange adem. Er moet over en weer vertrouwen groeien in een goede afloop. Schoolbesturen en gemeenten zijn zich daarvan beiden bewust.

- Er is een gezamenlijke ambitie van schoolbestuur en gemeente de kwaliteit van het onderwijs en van de onderwijshuisvesting verder te verbeteren.
- Het schoolbestuur en de gemeente zijn gelijkwaardige partners.
- Schoolbesturen onderling worden gelijkwaardige partners.
- Het schoolbestuur beschikt over voldoende kennis en vaardigheden op het gebied van huisvesting, financiën en management en is in staat goede afspraken te maken.
- De gemeente en het schoolbestuur stellen zich open, onderzoekend en transparant op. De partijen bieden elkaar inzicht in budgetten en financiën, bieden duidelijkheid over bestemmingsplannen, zijn helder over wensen, verlangens, locaties en toekomstige taakverdeling.
- Het schoolbestuur en de gemeente betrekken in een vroeg stadium betrokkenen bij de voornemens en laten hen meedenken: de gemeenteraad, de Raden van Toezicht en de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad, en dergelijke.
- Bestuurlijk overleg blijft ook na doordecentralisatie nuttig. Onderwerpen zullen zijn: plannen en wensen rond nieuwbouw, bestemmingsplannen, verkeersafwikkeling rond scholen, gebiedsvernieuwing, Integrale Kindcentra, Multifunctionele Accommodaties, combinaties van een schoolgebouw met een wijkcentrum.

# Meer informatie

## Bijlagen

Oorspronkelijke documenten van Breda/Nijmegen/Amersfoort

- *Convenant met prestatieafspraken onderwijs*, raadsvoorstel 268/2007 van 19 december 2007 gemeente Nijmegen
- Meerjarenplan onderwijshuisvesting, Breda  
[http://www.breda.nl/system/files/rapporten/bijlage\\_3\\_mjp\\_2013-2019.pdf](http://www.breda.nl/system/files/rapporten/bijlage_3_mjp_2013-2019.pdf)

## Bronnen

BSD Arnhem (2012). 'Londo'-norm 'marktconform'? Onderwijshuisvesting, het perspectief...

<http://www.bdb.nl/Publicaties/default.aspx>: (klik door naar Londo-norm marktconform)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bouwbesluit 2012

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwbesluit-2012>

PO-Raad. Rekenmodel PO-Raad

<https://www.poraad.nl/ledenondersteuning/toolboxen/toolbox-huisvesting/gemeentefonds-uitkering-onderwijshuisvesting>

Ruimte-OK. Kwaliteitskader huisvesting 'Het kind centraal'.

[http://www.ruimte-ok.nl/sites/www.ruimte-ok.nl/files/redactie/documenten/kwaliteitskader\\_huisvesting\\_2014\\_proef\\_v2.pdf](http://www.ruimte-ok.nl/sites/www.ruimte-ok.nl/files/redactie/documenten/kwaliteitskader_huisvesting_2014_proef_v2.pdf)

VNG (2007). Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk.

[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2007\\_lbr/Bijlage1\\_BAOZW\\_U200701429.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2007_lbr/Bijlage1_BAOZW_U200701429.pdf)

VNG. Modelverordering voorzieningen onderwijshuisvesting [http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/brieven/](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/brieven/herziene-modelverordering-voorzieningen-huisvesting-onderwijs)

[herziene-modelverordering-voorzieningen-huisvesting-onderwijs](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/brieven/herziene-modelverordering-voorzieningen-huisvesting-onderwijs)

Activeringsscenario Doordecentralisatie

Meer informatie: [http://www.ruimte-ok.nl/kies-uw-expert-0#.VdMj3\\_ntmkp](http://www.ruimte-ok.nl/kies-uw-expert-0#.VdMj3_ntmkp)

## Websites

Bond van Nederlandse Bestekdeskundigen BNB.

<https://www.bestekdeskundigen.nl/home.html>

Bouwkostendata BDB

<http://www.bdb.nl/default.aspx>

Kenniscentrum Ruimte-OK

<http://www.ruimte-ok.nl/>

PO-Raad. Toolbox Onderwijshuisvesting

<https://www.poraad.nl/trefwoorden/onderwijshuisvesting>



# Colofon

Deze uitgave is gemaakt in opdracht van de PO-Raad.

## **Auteurs**

Gertjan van Midden (PO-Raad), Tanja van Nes (PO-Raad), Toine Janssen (Conexus), Jos de Kleijne (Conexus) Hans Heijltjes (Hevo )

## **Eindredactie**

Susan de Boer, Susan de Boer communicatie

## **Publicatiedatum**

oktober 2015

## **Grafische verzorging**

Coers & Roest ontwerpers bno | drukkers



Postbus 85 246

3508 AE Utrecht

030 – 310 09 33

info@poraad.nl

www.poraad.nl

Volg ons via @PO\_Raad



Aidadreef 4, 3561 GE Utrecht  
Postbus 85246, 3508 AE Utrecht  
info@poraad.nl  
@PO\_Raad  
**www.poraad.nl**

