

Algemene Rekenkamer
T.a.v. dhr. drs. C.C.M. Vendrik, wnd. president
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

Utrecht, 5 januari 2016

Kenmerk: 2015/01/05/3017

Betreft: Conceptrapport Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt

Geachte heer Vendrik,

Wij hebben met veel belangstelling uw conceptrapport over schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs gelezen en zijn graag bereid hier commentaar op te leveren.

Het eerste waaraan we graag willen refereren is de conclusie van de Rekenkamer dat het huidige tempo waarin nieuwbouw wordt gerealiseerd, betrekkelijk laag is: gebouwen 'staan' gemiddeld 69 jaar. In onze ogen onderstreept dit dat gemeenten gemiddeld te weinig investeren in onderwijsgebouwen.

De ARK constateert dat er overeenkomsten zijn tussen het rijksvastgoedbeheer en het domein van de onderwijshuisvesting: ook daar staan partijen voor een grote transitieopgave die hoge eisen zal stellen aan uitvoering en bestuur. De periode van relatief stabiele (financiële) vooruitzichten voor de meeste gemeenten en schoolbesturen lijkt voorbij. De geschetste opgave zal voor individuele gemeenten en schoolbesturen (forse) financiële consequenties kunnen hebben. Deze constatering onderschrijven wij.

Het valt de Rekenkamer op dat de bewindslieden van OCW graag zouden zien dat het huisvestingsstelsel meer oplevert dan alleen gebouwen van redelijke kwaliteit. In brieven aan en debatten in het parlement spreken ze zich ambitieuzer uit: schoolgebouwen moeten volgens hen goed zijn. Ze moeten daarnaast een gezond binnenklimaat hebben, een duurzame exploitatie, en aansluiten bij de eisen van deze tijd. Dat ambitieniveau ziet de ARK niet terug in eisen in wet- en regelgeving. Daaruit blijkt dat een minimaal vloeroppervlak vereist is en dat schoolbesturen hun gebouwen behoorlijk moeten onderhouden. Die begrippen zijn verder niet in landelijke wet- en regelgeving uitgewerkt. Kijken we naar de normbedragen die de VNG in haar modelverordening hanteert voor nieuwbouw, dan blijken die niet te passen bij de ambities van de bewindslieden en over het algemeen zelfs niet bij de eisen van het Bouwbesluit.

De VO-raad vindt het bovenstaande een belangrijke notie en is benieuwd naar de reactie van de staatssecretaris hierop.

De Rekenkamer maakt een opmerking over de ontoereikendheid van de materiële bekostiging in het PO. Daar voegen we aan toe dat ook in het VO de materiële bekostiging ontoereikend is.

Dalende leerlingaantallen betekenen overcapaciteit in gebouwen en ongedekte exploitatiekosten. De Rekenkamer beveelt de staatssecretaris van OCW aan het onderwerp onderwijshuisvesting nadrukkelijk te betrekken bij zijn ambities om meerjarige regionale gebiedsplannen van de grond te krijgen. Het is denkbaar dat de lokale financiële situatie zo nijpend is, dat deze in de weg staat aan de oplossing van een evident ondoelmatige huisvestingssituatie. Ook wordt het kabinet geadviseerd te bezien of de rijksoverheid in dergelijke gevallen de lokale partijen eenmalig financieel tegemoet zou moeten komen om de impasse te doorbreken.

Wij onderschrijven deze opvatting, het strookt met onze opvattingen over krimp.

Een belangrijk nadeel is naar de mening van de ARK de prikkel in het onderwijshuisvestingsstelsel om de kosten over de hele levensduur van schoolgebouwen niet te betrekken in de afweging om een gebouw met bepaalde specificaties neer te zetten. Beide geldstromen – voor nieuwbouw én voor onderhoud – zijn echter publiek geld, en vanuit dat overkoepelend maatschappelijk perspectief zou het wenselijk zijn aan het begin van een huisvestingstraject met zowel nieuwbouw- als onderhoudskosten rekening te houden. De VO-raad is het hier roerend mee eens en vindt dit een belangrijk argument om te streven naar decentralisatie van de huisvestingsverantwoordelijkheid naar de schoolbesturen.

De VNG beschouwt renovatie als onderdeel van onderhoud en daarmee de verantwoordelijkheid van schoolbesturen; die zien het zelf vaak niet zo, omdat grootscheepse renovatie een alternatief is voor nieuwbouw. Renovatie wordt hierdoor niet altijd als optie overwogen, terwijl het wel een goede tussenoplossing kan zijn op enig moment in de lange levensduur van een schoolgebouw, aldus de Rekenkamer.

We zijn het in deze eens met de ARK. Waarom renovatie niet aanmerken als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en schoolbestuur? Het levert de gemeente een verlenging van de levensduur van een gebouw op en het schoolbestuur een beter gebouw. Ze hebben dus een gezamenlijk belang.

Nadelen van volledig functionele decentralisatie naar schoolbesturen

De Rekenkamer ziet financiële risico's als schoolbesturen voortaan als enige verantwoordelijk zouden zijn voor onderwijshuisvesting. Zo kan nieuwbouw grotere financiële tegenvallers met zich meebrengen dan onderhoud, bijvoorbeeld door schommelingen in de rentestand. Die tegenvallers zouden schoolbesturen moeten opvangen binnen hun lumpsum en dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs en tot financiële problemen leiden. Het omgekeerde kan ook gebeuren: dat schoolbesturen overwegend investeren in de kwaliteit van onderwijs, ten koste van de kwaliteit van onderwijshuisvesting op de langere termijn. En tot slot: uiteraard zou, als

schoolbesturen geheel verantwoordelijk zouden worden voor huisvesting van het primair en voorgezet onderwijs, het gemeentelijke perspectief vervallen. Een coöperatie van alle schoolbesturen in een gemeente zou dat al beter kunnen dan individuele schoolbesturen. De VO-raad kijkt hier vooralsnog anders tegenaan. Er zijn risico's bij decentralisatie naar de schoolbesturen, maar die zijn te overzien. Zo is bij andere sectoren een waarborgfonds ingesteld om financiële risico's gekoppeld aan huisvesting af te dekken. Het is zo dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor 92% van het geld dat bij hen omgaat, dus waarom niet die laatste 8% toevoegen?

Overigens vinden wij de coöperatiegedachte ook interessant. De VO-raad gaat in de eerste helft van 2016 zijn standpunt over functionele decentralisatie heroverwegen.

Nadelen van volledig territoriale decentralisatie naar gemeenten

De ARK merkt op dat de bekostiging van het onderwijs ingrijpend verandert als de gemeenten als enige verantwoordelijk worden voor onderwijshuisvesting. Schoolbesturen worden dan sterk afhankelijk van gemeenten op het terrein van huisvesting. Daarnaast kunnen schoolbesturen nu schuiven tussen personele en materiële uitgaven. Die vrijheid zou ingeperkt worden als schoolbesturen niet meer over het onderhoud van hun gebouwen zouden gaan. Gemeenten zouden zich dan op detailniveau met de bedrijfsvoering van scholen moeten gaan bemoeien. De VO-raad is het hier roerend mee eens.

De Rekenkamer wil de procedure voor nieuwbouw van onderwijshuisvesting zo veel mogelijk laten aansluiten bij de vierjarige raadsperiode van gemeenten. De integrale huisvestingsplannen (IHP's) die veel gemeenten nu al hebben kunnen daarbij als voorbeeld dienen, waarbij wel van belang is dat deze strategisch zijn (en niet alleen operationeel) én juridische status hebben. In de ogen van de VO-raad werkt het koppelen van het IHP aan de raadsperiode niet goed uit. Het IHP zou echt een strategisch document moeten zijn en voor een veel langere periode dan vier jaar (minimaal tien jaar) moeten gelden om te voorkomen dat een wisseling van de politieke wacht onmiddellijk tot beleidswijzigingen kan leiden die de plannen van schoolbesturen doorkruisen. Binnen het huidige stelsel vinden wij het belangrijk dat IHP's een juridische status krijgen.

De ARK constateert dat het voor sommige gemeenteraden lastig blijkt hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen omdat ze beperkt, te globaal en/of niet-samenhangend worden geïnformeerd, zowel over de financiële als over de inhoudelijke kant van onderwijshuisvesting.

Wij vinden dit een democratisch tekort. Binnen het huidige stelsel zou de gemeenteraad meer in positie moeten worden gebracht.

De Rekenkamer wil de mogelijkheden bezien tot verbetering van bestaande data omtrent onderwijshuisvesting, op transparante en toegankelijke wijze samengebracht en als open data beschikbaar gesteld. Ook dat verstevigt de lokale checks and balances.

De VO-raad onderschrijft dit volledig. Wij zijn zelf bezig te komen tot huisvestingskengetallen per school.

Tot zover ons commentaar op dit conceptrapport van de Algemene Rekenkamer. De conclusie is dat wij het rapport op hoofdlijnen onderschrijven.

Met vriendelijke groet,

H.A.J. van Asseldonk,
vice-voorzitter VO-raad