

ONDERZOEK HUISVESTING
VOORTGEZET ONDERWIJS

- eindrapport -

Drs. C.E. Wissink
Dr. S.W. van der Ploeg

Amsterdam, januari 2009
Regioplan publicatienr. 1707

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
ministerie van OCW.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergronden en aanleiding onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	2
1.3	Onderzoeksverantwoording	3
1.4	Leeswijzer	6
2	Achtergronden vrijwillige doordecentralisatie	7
2.1	Beschrijving van de huidige systematiek	7
2.2	Vrijwillige doordecentralisatie.....	10
2.3	Vrijwillige doordecentralisatie: stand van zaken	12
2.4	Alternatieve scenario's.....	14
2.5	Visies op huisvestingsverantwoordelijkheid.....	16
3	Vrijwillige doordecentralisatie of niet?	19
3.1	Uitgebreide responsbeschrijving.....	19
3.2	Wel (onderhandelingen tot) vrijwillige doordecentralisatie	21
3.3	Geen vrijwillige doordecentralisatie	25
4	Scenario's voor doordecentralisatie	35
4.1	Draagvlak voor alternatieven	35
5	Conclusies	43
5.1	Functioneren gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid	43
5.2	Belemmeringen en oplossingen vrijwillige door- decentralisatie	45
5.3	Draagvlak alternatieve scenario's.....	46
Bijlagen	49
Bijlage 1	Tabellen	51
Bijlage 2	Literatuur	53

1 INLEIDING

1.1 Achtergronden en aanleiding onderzoek

In 1997 is de verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting voor scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. Sindsdien ontvangen gemeenten een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds (in 2007 ging het om een bedrag van € 1,29 miljard¹). Gemeenten kregen de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs, op basis van een verordening (Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs).² De gemeenten werden verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw, uitbreiding bestaande bouw, grootschalig onderhoud buitenzijde van het gebouw en aanpassing aan de binnenzijde van het gebouw. Schoolbesturen werden medeverantwoordelijk voor hun huisvesting, namelijk voor het onderhoud van de *binnenzijde* van het gebouw.

Sinds 1 januari 2005 is de volledige taak en het bijbehorende budget voor *onderhoud* aan gebouwen bij wet overgedragen van de gemeenten naar de scholen voor voortgezet onderwijs (vo). Sindsdien zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor al het onderhoud (binnen- en buitenzijde) en aanpassingen. De gemeenten bleven verantwoordelijk voor uitbreiding en nieuwbouw.³

Bij de decentralisatie in 1997 is in de WVO de mogelijkheid opgenomen om de schoolbesturen nog (veel) meer huisvestingsverantwoordelijkheid te geven door middel van *vrijwillige doordecentralisatie*: de gemeenteraad kan besluiten tot overheveling van een groter deel of zelfs alle huisvestingstaken en -middelen aan de scholen.⁴ In dat geval betaalt de gemeenteraad een jaarlijkse bijdrage voor de huisvestingskosten aan het bevoegd gezag. De regelgeving met betrekking tot doordecentralisatie is weinig gedetailleerd. De inhoud van de overeenkomst over doordecentralisatie is het resultaat van afspraken die schoolbestuur en gemeente hierover samen maken.

¹ Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting, VNG, augustus 2007.

² Idem.

³ Brief aan Tweede Kamer, toelichting op wetsvoorstel huisvesting VO – PO, vergaderjaar 2004-2005, nr. 29687.

⁴ Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 76v.

In 2001 (publicatie juni 2002) is onderzoek verricht naar ervaringen met doordecentralisatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs.⁵ Uit het onderzoek bleek dat er (op dat moment) zowel onder schoolbesturen als onder gemeenten onvoldoende draagkracht was om over te gaan tot een wettelijk te regelen verplichte en volledige overheveling van huisvestingstaken. Gemeenten zagen het als een inbreuk op het voeren van een integraal accommodatie- en vastgoedbeleid. Schoolbesturen gaven aan de rol van gemeenten op het gebied van nieuwbouw en uitbreiding alsmede economisch claimrecht als strategisch en efficiënt te ervaren.

Uit een in november 2006 gehouden veldraadpleging over de bekostigings-systematiek in het voortgezet onderwijs komt een ander beeld naar voren. Er is, onder meer, sprake van knelpunten in de bekostiging van huisvesting. Voorts is door scholen aangegeven dat de gedeelde verantwoordelijkheid (schoolbestuur en gemeente) niet voor alle scholen voldoet.⁶ Scholen/besturen willen zelf de verantwoordelijkheid hebben voor de volledige huisvesting, dus inclusief nieuwbouw en uitbreiding in plaats van de huidige gedeelde verantwoordelijkheid. Redenen hiervoor zijn dat in de huidige situatie schoolbesturen vinden dat ze niet in staat zijn te beoordelen of alle middelen die voor huisvesting aan de gemeente ter beschikking worden gesteld, ook voor de bestemde doelen worden gebruikt. Bovendien wordt in de huidige bekostigingssystematiek geen rekening gehouden met het aantal vestigingen. De staatssecretaris van voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs gaf aan dat 'hoewel dit onderwerp losstaat van het bekostigingssysteem' het signaal van de scholen serieus te nemen, te willen onderzoeken en de Kamer daarover in 2008 te willen informeren.⁷

1.2 Onderzoeksvragen

Het hoofddoel van het onderzoek is: *Zicht krijgen op het functioneren van de gedeelde verantwoordelijkheid voor huisvesting tussen scholen voor vo en gemeenten, de voor- en nadelen van de huidige systematiek en het inventariseren van draagvlak voor geschikte alternatieven.*

⁵ DHV Huisvesting en Vastgoed (juni 2002). *Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs, ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*. Amersfoort: DHV Huisvesting en vastgoed. Het betreft een verkennend onderzoek, waarvoor in totaal zestien gemeenten en 33 scholen zijn bevroegd.

⁶ McDaniel, Olaf en Jochem Duijnhouwer (16 november 2006), *Versnellingsessies Ministerie van OCW, Directie VO*. Amsterdam: CBE Consultants. De veldraadpleging had betrekking op de bekostigingssystematiek in het voortgezet onderwijs en bestond uit twee sessies met ieder vijftien deelnemers. De deelnemers waren werkzaam op een school als directeur/bestuurder of hoofd financiën. Daarnaast hebben beleidsambtenaren van het kerndepartement deelgenomen aan de veldraadpleging.

⁷ Brief aan de Tweede Kamer van 20 april 2007, onderwerp: Bekostigingssystematiek Voortgezet Onderwijs. Den Haag, 20 april 2007.

Deze centrale vraag is uitgewerkt in drie hoofdvragen en een aantal subvragen:

- 1) Hoe functioneert de gedeelde verantwoordelijkheid voor de huisvesting tussen scholen voor voortgezet onderwijs en gemeenten?
In welke mate is er sprake van vrijwillige doordecentralisatie in de hoofdvormen:
 - Overheveling van budget naar het schoolbestuur onder behoud van economisch claimrecht bij de gemeente?
 - Overheveling van budget en economisch claimrecht naar het schoolbestuur?
- 2) Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige systematiek?
 - 2a. Welke factoren belemmeren de vrijwillige doordecentralisatie?
 - 2b. Op welke manier kunnen die belemmeringen worden weggenomen?
- 3) Welk draagvlak is er voor alternatieven voor de huidige systematiek?
 - 3a. Wordt de voorkeur gegeven aan het vergemakkelijken van de vrijwillige doordecentralisatie of aan een (al dan niet gefaseerde) wettelijke overheveling?
 - 3b. Wat zijn de argumenten voor en tegen een (al dan niet gefaseerde) wettelijke overheveling?

1.3 Onderzoeksverantwoording

1.3.1 Aanpak

Het onderzoek is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- deskresearch;
- dataverzameling: gestructureerde telefonische interviews en webenquête;
- paneldiscussies.

In deze paragraaf worden de verschillende onderdelen van het onderzoek achtereenvolgens beknopt beschreven.

Deskresearch

In deze fase van het onderzoek is bestaande informatie over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting in het vo verzameld en bestudeerd. Het gaat hierbij om met name informatie uit eerder onderzoek.⁸ Verder is in deze fase kennisgenomen van een door de VO-raad opgestelde

⁸ We hebben ons hierbij beperkt tot materiaal dat is verschenen sinds 2002, het jaar waarin de vorige rapportage over doordecentralisatie verscheen: DHV Huisvesting en vastgoed, *Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs, ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*, Amersfoort, juni 2002.

notitie over doordecentralisatie waarin onder andere een aantal scenario's voor doordecentralisatie van de huisvestingsmiddelen voor het vo zijn voorgesteld.⁹ Daarnaast is een aantal publicaties van de VNG over dit onderwerp bestudeerd¹⁰

Dataverzameling: gestructureerde telefonische interviews en webenquête

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn gestructureerde telefonische interviews gehouden met beleidsmedewerkers van gemeenten en (indien mogelijk meerdere) bestuurders van schoolbesturen voor het voortgezet onderwijs in dezelfde gemeenten. Tabel 1.1 laat een verdeling naar gemeenten en schoolbesturen zien. De gemeenten zijn geselecteerd door een steekproef waarbij rekening is gehouden met de gemeentegrootte en bestuursomvang.

Tabel 1.1 Gemeenten naar omvang en voorgestelde steekproef

Gemeenteomvang	Aantal gemeenten*	Te benaderen voor onderzoek		
		Gemeenten	Besturen	Besturen per gemeente
Minder dan 20000 inw.	96	6	6	1
20000-<50000 inw.	171	6	10	1 à 2
50000-<100000 inw.	41	7	18	2 à 3
100000-<250000 inw.	21	7	25	3 à 4
250000 inw. of meer	4	4	16	4
Totaal	333	30	75	

* Gemeenten met minstens één vestiging of locatie van een school voor voortgezet onderwijs.

Parallel aan de telefonische interviews zijn de resterende schoolbesturen voor vo benaderd met het verzoek om deelname aan een internetenquête over doordecentralisatie huisvesting vo. Het gaat hierbij om in totaal 331 schoolbesturen.

Paneldiscussies

Tot slot zijn er 5 paneldiscussies georganiseerd waaraan door vertegenwoordigers van schoolbesturen en van gemeenten is deelgenomen. Tijdens deze bijeenkomsten is gesproken over het functioneren van de huidige systematiek gedeelde verantwoordelijkheid en de mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie. Verder is ingegaan op de mogelijke alternatieve scenario's voor de huidige systematiek van gedeelde verantwoordelijkheid waaronder bijvoorbeeld het scenario van functionele decentralisatie. In het

⁹ VO-raad, *Doordecentralisatie. Een verkenning van mogelijkheden van overheveling van taken en middelen voor de huisvesting van gemeente naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht, februari 2008.

¹⁰ Hierbij gaat het met name om: 'Decentralisatie door doordecentralisatie. Een handreiking voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs.', VNG en besturenkoepels, 1997. En 'Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting', VNG, 2007.

rapport is een analyse opgenomen van de voor- en nadelen, knelpunten, mogelijkheden, oplossingen en voorwaarden die per scenario tijdens de panelbijeenkomsten naar voren zijn gekomen.

1.3.2 Beknopte responsbeschrijving

In totaal namen dertig medewerkers van gemeenten deel aan de telefonische interviews. Daarnaast hebben we gesproken met 43 medewerkers van schoolbesturen vo.

Negen van de initieel benaderde gemeenten hebben afgezien van deelname aan de telefonische interviews. Daarvoor in de plaats is een reservegemeente benaderd. De meest voorkomende redenen voor afzien van deelname aan het onderzoek, waren tijdgebrek en een tekort aan kennis van het onderwerp. Wat betreft de schoolbesturen geldt dat er in totaal 83 schoolbesturen zijn benaderd die waren gevestigd in een of meer gemeenten die tot de onderzoeksgroep behoorden:

- Drieënveertig schoolbesturen (waarvan drie met scholen in meerdere onderzoeksgemeenten) hebben hieraan gehoor gegeven.
- Veertien schoolbesturen hebben, ondanks herhaalde pogingen, niet gereageerd op ons verzoek.
- Elf schoolbesturen bleken bij nader inzien niet tot de onderzoeksgroep te behoren omdat sprake was van een verticale scholengemeenschap of omdat het ging om een po-bestuur.
- Vijftien schoolbesturen bleken niet bereid om aan het onderzoek deel te nemen. Te druk en te weinig interesse in het onderwerp waren de voornaamste redenen om niet aan het onderzoek deel te nemen.

Webenquête De schoolbesturen vo die nog niet waren benaderd voor deelname aan het telefonische interview, zijn in de tweede helft van april 2008 per brief benaderd met het verzoek om deelname aan de webenquête.¹¹ In de eerste week van mei 2008 is aan alle schoolbesturen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld, een rappelbrief verstuurd waarin nogmaals werd verzocht om deelname aan het onderzoek. Uiteindelijk heeft ruim veertig procent van de benaderde schoolbesturen voor voortgezet onderwijs de webenquête ingevuld.¹² Tabel 1.3. geeft een overzicht van de deelname aan de webenquête.

¹¹ Voorts had de VO-raad in haar nieuwsbrief (VO-actueel, 32, 17 april 2008) aandacht gevraagd voor het onderzoek.

¹² We zijn niet in de gelegenheid om een non-responsanalyse te doen. We vermoeden dat schoolbesturen die niet aan de webenquête hebben deelgenomen hiervoor dezelfde redenen hebben als de schoolbesturen die niet aan de telefonische interviews wilden meewerken hebben opgegeven, namelijk een gebrek aan tijd en/of interesse in het onderwerp.

We willen erop wijzen dat een responspercentage van 42 procent in het algemeen voldoende is om een representatief beeld te kunnen schetsen.

Tabel 1.2 Deelname schoolbesturen vo aan webenquête

Volledig of grotendeels ingevuld	140 (42%)
Niet of nauwelijks ingevuld	23 (7%)
Niet deelgenomen	168 (51%)
Totaal	331 (100%)

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de achtergrond en stand van zaken met betrekking tot vrijwillige doordecentralisatie op basis van bestaande bronnen. Hoofdstuk 3 behandelt de resultaten van de telefonische interviews en de webenquête. Hierbij maken we onderscheid tussen gemeenten en schoolbesturen waar wel sprake is van vrijwillige doordecentralisatie, en gemeenten en schoolbesturen waar dat (nog) niet het geval is. In hoofdstuk 4 beschrijven we het draagvlak onder gemeenten en schoolbesturen voor alternatieven voor de huidige systematiek van gedeelde verantwoordelijkheid en de kanttekeningen die hierbij door de betrokken partijen zijn gezet. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van dit onderzoek.

2 ACHTERGRONDEN VRIJWILLIGE DOORDECENTRALISATIE

In het eerste hoofdstuk is kort beschreven wat de aanleiding en achtergrond is voor het onderzoek. In dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in. We betrekken hierbij onderzoeken die in de afgelopen jaren op het terrein van vrijwillige doordecentralisatie zijn uitgevoerd.¹ Daarnaast is gebruikgemaakt van documentatie van de VO-raad en de VNG.

2.1 Beschrijving van de huidige systematiek

Zoals beschreven moeten schoolbesturen zich sinds 1997 tot de gemeenten wenden voor de aanvraag van middelen voor onderwijshuisvesting. Voor het financieren hiervan ontvangen gemeenten jaarlijks een vergoeding van het Rijk, in de vorm van een toevoeging van de middelen in het algemeen gedeelte van het gemeentefonds (het gaat om een ongeoormerkte toevoeging, gemeenten zijn vrij in de besteding ervan). In 2005 vond een aanpassing plaats in de verdeling van de huisvestingsverantwoordelijkheid. Het schoolbestuur, dat al verantwoordelijk was voor het onderhoud van schoolgebouwen aan de *binnenkant*, werd hiermee verantwoordelijk voor alle activiteiten die onder de noemer aanpassing dan wel onderhoud vallen (de vergoeding voor deze huisvestingstaken is afkomstig van het Rijk en maakt deel uit van de lumpsumfinanciering).² Voor nieuwbouw, vervanging en uitbreiding bleven de schoolbesturen aangewezen op de gemeenten. De door de gemeente, na op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen, vastgestelde 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs' (VVH) vormt het kader voor het (jaarlijkse) proces van aanvragen van middelen voor huisvesting door schoolbesturen en beoordelingen door de gemeente.³

In 'Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk' noemt de VNG het resultaat van de decentraliseringsoperatie van 1997 'succesvol'. De overgang van verantwoordelijkheden van Rijk naar gemeenten is 'zonder grote problemen'

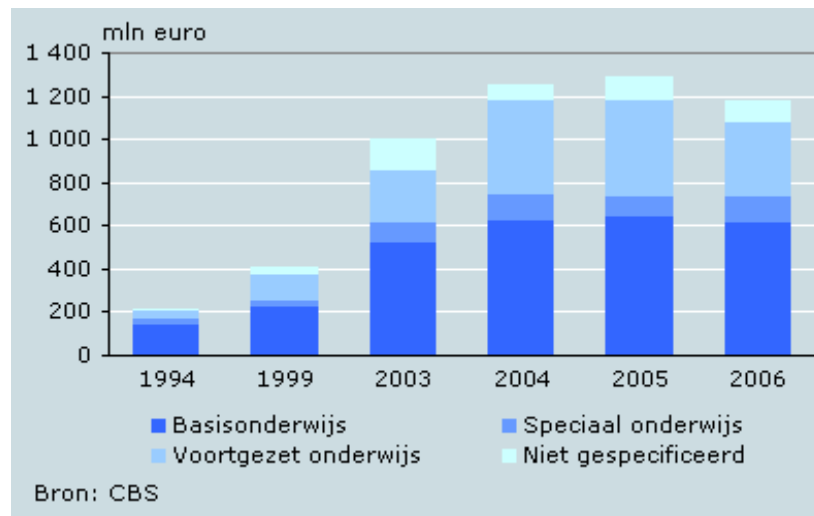
¹ Daarbij hebben we ons over het algemeen beperkt tot de informatie die sinds 2002 is verschenen (het jaar waarin het rapport over het vorige onderzoek naar doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs uitkwam: *DHV Huisvesting en Vastgoed, ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs*, juni 2002).

² Bij deze wetwijziging is ook het begrip 'onderhoud' verruimd. In de WVO werd onderscheid gemaakt tussen onderhoud buitenkant en binnenkant en aanpassing binnenkant van het gebouw. Met de wetwijziging is dit onderscheid komen te vervallen. Alles wat eerst viel onder 'aanpassing' is 'onderhoud' geworden en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur.

³ Door de VNG is in 1997 een modelverordening opgesteld die in feite een vertaling is van de rijksnormen die voor 1997 golden. In 2007 is de modelverordening flink aangepast en derhalve geen een-op-een-vertaling meer van de rijksnormen van 1997.

verlopen en huisvesting van scholen is bij de gemeente in goede handen.⁴ Ook de minister van OCW stelt dat 'de decentralisatie van de taken en verantwoordelijkheden van de onderwijshuisvesting een succes is'.⁵ Uit de monitor onderwijshuisvesting blijkt dat, in elk geval op macroniveau, gemeenten grosso modo in onderwijshuisvesting investeren wat ze daarvoor (in een fictief budget) in het gemeentefonds ontvangen. Dit fictieve budget bedroeg in 2006 € 1,29 miljard.⁶ In figuur 2.1 worden de bruto-investeringen van de gemeenten in onderwijshuisvesting weergegeven.

Figuur 2.1 Bruto-investeringen gemeenten in onderwijshuisvesting



CBS Webmagazine, 5 september 2007

De eerdergenoemde modelverordening VVH heeft er volgens de VNG voor gezorgd dat de gemeentelijke onderwijshuisvestingstaken een 'zachte landing' hebben gemaakt. De verordening fungeert als een belangrijk houvast voor zowel schoolbesturen als gemeenten. De verordening (en het jaarlijkse huisvestingsprogramma) voorziet echter niet in een meerjarenplanning, terwijl er juist sprake is van een tendens om consensus tussen gemeenten enerzijds en schoolbesturen anderzijds voor meerdere jaren vast te leggen.⁷ De verordening zelf kan niet of nauwelijks worden aangepast om in de behoefte van meerjarenplanning te voorzien. De onderwijswetten bepalen namelijk zeer nauwkeurig op welke wijze de gemeente haar zorgplicht in verordeningen en procedures moet vastleggen. Schoolbesturen en gemeenten die op de korte

⁴ Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting, VNG, aug. 2007.

⁵ Brief aan de Tweede Kamer, onderwerp; monitor onderwijshuisvesting, 16 juni 2006.

⁶ Idem.

⁷ Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting, VNG, 2007.

en middellange termijn meer zekerheid willen hebben over de te verwachten investeringsbeslissingen kunnen een Integraal Huisvestingsplan (IHP) overeenkomen, wat een (financiële) meerjarenplanning wel mogelijk maakt. Een andere mogelijkheid om de verordening te 'omzeilen' en tegemoet te komen aan de behoefte van integraal beleid, een meerjarenplanning en een beleidsrijke onderwijshuisvesting is het sluiten van een overeenkomst tussen schoolbestuur en gemeente, de zogenaamde vrijwillige doordecentralisatie.⁸ Beide routes naar onderwijshuisvesting vallen binnen de huidige wettelijke kaders van de WVO.

2.1.1 Huisvesting in de onderwijssectoren po en bve

De huisvestingssystematiek in het primair onderwijs (po) lijkt sterk op die in het vo. Bij de decentralisatie van 1997 zijn gemeenten hiervoor verantwoordelijk geworden en, net als in het vo, wordt de verantwoordelijkheid gedeeld met de schoolbesturen po. Net als in de WVO is in de WPO de mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie opgenomen. Anders dan in het vo is in het po geen sprake geweest van een wijziging in de gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van huisvesting tussen schoolbestuur en gemeente. In 2004 is wel onderzoek gedaan naar het draagvlak onder schoolbesturen voor overheveling van verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud naar de schoolbesturen.⁹ Daaruit bleek dat er in het primair onderwijs geen breed draagvlak was voor verplichte doordecentralisatie (58% had voorkeur voor het handhaven van de bestaande situatie waarin doordecentralisatie op vrijwillige basis mogelijk is, 42% was voor het verplicht stellen van doordecentralisatie). Deze onderzoeksresultaten waren voor de minister van OCW aanleiding om de bestaande verdeling van verantwoordelijkheid tussen gemeenten en schoolbesturen in het primair onderwijs niet aan te passen.¹⁰

In de beroeps- en volwasseneneducatie (bve) is de huisvestingsverantwoordelijkheid volledig anders geregeld. Hier is sinds 1 juli 1997 sprake van functionele decentralisatie, dat wil zeggen, de verantwoordelijkheid voor huisvesting is vanuit het Rijk gedecentraliseerd naar de schoolbesturen zelf. De gebouwen en terreinen in de bve-sector zijn overgedragen aan de instellingen.¹¹ Met de overdracht trad ook een nieuw bekostigingsstelsel in werking. Iedere instelling krijgt een vast bedrag voor de instandhouding van de huisvesting.

⁸ Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting, VNG, 2007.

⁹ Diepeveen, M., A. Vermeij en S.W. van der Ploeg, S.W., *Overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen. Draagvlakonderzoek*. RegioPlan, Amsterdam maart 2004.

¹⁰ Brief aan Tweede Kamer d.d. 7 juni 2004, kenmerk PO/A/04/25871.

¹¹ Goedkeuring op 27 mei 1997 door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen van het economisch claimrecht', ook wel de Omkering Kapitaaldienst Financiering (OKF-BVE) genoemd.

De bedoeling van de overdracht was de onderwijsinstellingen een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van hun huisvesting. Zeggenschap, eigen verantwoordelijkheid waren de drijfveren voor de Omkering Kapitaaldienst Financiering (OKF) waarmee de instellingen het economisch claimrecht over hun vastgoed verkregen. Het economisch claimrecht werd om niet aan het bve overgedragen. Via verevening op basis van de waarde van het vastgoed van alle instellingen afzonderlijk werd gestreefd naar een vergelijkbare startpositie voor alle instellingen.¹²

2.1.2 Functionele vs territoriale decentralisatie

In de aanloop naar de decentralisatie van onderwijshuisvesting voor vo, po en so naar de gemeenten is de keuze tussen functionele en territoriale decentralisatie aan de orde geweest. De redenen om voor vo, po en so te kiezen voor territoriale decentralisatie terwijl voor het bve werd gekozen voor functionele decentralisatie hebben niet alleen te maken met schaalgrootte, maar ook met de eventueel benodigde nadere regelgeving (ook ten aanzien van leegstand), de extra financiële constructies (zowel een initiële impuls als een waarborgfonds) en het draagvlak van het lokale onderwijsbeleid.¹³

2.2 Vrijwillige doordecentralisatie

Vrijwillige doordecentralisatie betekent niets meer en niets minder dan de overheveling van taken en middelen (voor huisvesting) van de gemeenten naar scholen in het voortgezet onderwijs. De mogelijkheid voor vrijwillige doordecentralisatie is vastgelegd in artikel 76v van de Wet op het voortgezet onderwijs:

In afwijking van dit hoofdstuk kan de gemeenteraad besluiten dat jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten wordt betaald aan het bevoegd gezag van een andere dan een gemeentelijke 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.¹⁴

Vrijwillige doordecentralisatie kan alleen plaatsvinden als schoolbestuur en gemeente dit samen overeenkomen. Over de inhoud en omvang van de over te dragen taken en de omvang van de over te dragen middelen, alsmede de vorm van de overeenkomst geeft de wet geen duidelijkheid. Dit is afhankelijk

¹² Huisvestingsautonomie in het beroepsonderwijs, RIGO, 2005.

¹³ OCW, Nota naar aanleiding van het nader verslag, vergaderjaar 1995-1996, 24 455, nr. 11.

¹⁴ Ook de WPO biedt de mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie. Dit wordt bepaald in artikel 111 van de WPO. Voor het speciaal onderwijs wordt vrijwillige doordecentralisatie geregeld in artikel 109 van de WEC.

van overleg en afspraken tussen schoolbestuur en gemeenten. Beide partijen kunnen het initiatief nemen tot (het verkennen van de mogelijkheid tot) vrijwillige doordecentralisatie. Wanneer een schoolbestuur bij de gemeente een verzoek indient tot vrijwillige doordecentralisatie is de gemeente verplicht om inhoudelijk op het verzoek in te gaan. De gemeente is verplicht een besluit te nemen over dit verzoek. Een eventuele afwijzing moet goed worden beargumenteerd. Schoolbesturen kunnen tegen de beslissing van de gemeente in beroep gaan.¹⁵

2.2.1 Overwegingen bij vrijwillige doordecentralisatie

Schoolbesturen en gemeenten kunnen heel verschillende overwegingen hebben om al dan niet over te gaan tot vrijwillige doordecentralisatie. Vanuit de gemeentelijke invalshoek wordt een voorname rol gespeeld door de principiële afweging of onderwijshuisvesting een exclusieve verantwoordelijkheid van de lokale overheid is of dat dit (deels) aan schoolbesturen kan worden overgedragen. Andere afwegingen zijn onder meer het belang van integraal en efficiënt accommodatiebeleid, de mate van autonomie van de schoolbesturen in de gemeente en organisatorische overwegingen (uitvoeringslasten van de huisvestingsverantwoordelijkheid).¹⁶

Vanuit de schoolbesturen speelt onder meer een (verdere) vergroting van de autonomie een belangrijke rol. Daaraan is de overweging gekoppeld of het schoolbestuur zichzelf in staat acht deze verantwoordelijkheid te dragen in de zin van aanwezigheid van voldoende deskundigheid, financiële mogelijkheden en personeelscapaciteit. Net als bij de gemeente speelt de overweging van vermindering van bestuurs- en uitvoeringslasten een rol, zeker wanneer een schoolbestuur gebouwen in meerdere gemeenten heeft.¹⁷

2.2.2 Varianten van vrijwillige doordecentralisatie¹⁸

Doordat er in de wet niets is vastgelegd over de inhoud en omvang van de over te dragen taken alsmede de vorm van de overeenkomst kent de overeenkomst tot vrijwillige doordecentralisatie vele verschijningsvormen. Voor het voortgezet onderwijs (sinds 01-01-2005 volledig verantwoordelijk voor onderhoud en renovatie) is het belangrijkste onderscheid wel of geen overdracht van economisch claimrecht:

¹⁵ In 2005 is in het doordecentralisatieartikel in de WVO opgenomen dat gemeenten een besluit moeten nemen over het verzoek van een schoolbestuur waardoor het schoolbestuur tegen dat besluit bezwaar en beroep kan aantekenen.

¹⁶ Zie voor een volledige opsomming van de overwegingen: Decentralisatie door doordecentralisatie. Een handreiking voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs, VNG, Den Haag 1997.

¹⁷ Idem.

¹⁸ E.e.a. is beschreven aan de hand van de informatie uit 'Decentralisatie door doordecentralisatie. Een handreiking voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs, VNG en besturenkoepels, 1997.

- Alle huisvestingszaken zijn doorgedecentraliseerd. De gemeente draagt de volledige zorgplicht over aan het schoolbestuur en het schoolbestuur kan geen aanvragen meer doen op grond van de verordening. In deze situatie heeft het schoolbestuur veel autonomie, maar draagt ook veel risico's. Bij deze vorm van vrijwillige doordecentralisatie kunnen twee subvormen worden onderscheiden:
 - Algehele vrijwillige doordecentralisatie *zonder* overdracht van het economisch claimrecht. Dat wil zeggen dat, indien het gebouw niet meer hoeft te worden gebruikt door de daar gevestigde school, de gemeente het eigendom verkrijgt. De gedachte hierachter is dat het schoolgebouw is gerealiseerd met de inzet van publieke middelen. Voor schoolbesturen betekent dit dat ze het gebouw niet mogen verkopen zonder toestemming van het college van B en W en evenmin dat er zonder toestemming zakelijke rechten op het gebouw mogen worden gevestigd (bijvoorbeeld een hypotheek).
 - Algehele vrijwillige doordecentralisatie *met* overdracht van het economisch claimrecht. In dat geval krijgt het schoolbestuur, naast het juridisch eigendom, ook het economisch eigendom van het gebouw.

Behalve afspraken over welke huisvestingstaken worden doorgedecentraliseerd vanuit de gemeente naar het schoolbestuur, kan in de overeenkomst ook worden opgenomen dat de gemeente afziet van bepaalde wettelijke bevoegdheden. Hierbij gaat het naast het al eerdergenoemde economisch claimrecht vooral om het vorderingsrecht. Een overeenkomst voor vrijwillige doordecentralisatie kan zowel voor bepaalde tijd als voor onbepaalde tijd worden afgesloten.

2.3 Vrijwillige doordecentralisatie: stand van zaken

In het voorgaande is vooral ingegaan op de theorie rondom vrijwillige doordecentralisatie. In deze paragraaf verleggen we de focus naar de praktijk.

Uit de 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting' blijkt dat gemeenten en schoolbesturen tot 2001 betrekkelijk weinig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden tot vrijwillige doordecentralisatie. Tabel 2.1 laat de ontwikkeling vanaf 1997 tot en met 2000 zien, afgebeeld naar grootteklasse.¹⁹ Het is duidelijk dat het aantal gemeenten dat overgaat tot vrijwillige doordecentralisatie naar de schoolbesturen, toeneemt. De absolute aantallen blijven echter bescheiden. Verder is duidelijk dat vrijwillige doordecentralisatie voornamelijk plaatsvindt naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs.

¹⁹ Recenter gegevens zijn niet gevonden. Sinds 2001 maakt de vraag over doordecentralisatie geen deel meer uit van de 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting' die wordt uitgevoerd door Research voor Beleid.

Tabel 2.1 Mate van vrijwillige doordecentralisatie²⁰

Grootteklasse	Aantal gemeenten		
	1997	1998	2000
< 10.000	1	-	3
10.000-20.000	4	3	5
20.000-50.000	3	8	14
50.000-100.000	-	-	2
100.000-200.000	-	1	2
> 200.000	-	-	-
Totaal	8	12	26

Bron: Research voor Beleid

Tabel 2.2 Vrijwillige doordecentralisatie naar schoolsoort²¹

Type onderwijs	Aantal gemeenten		
	1997	1998	2000
Basisonderwijs	1	1	2
(Voortgezet) speciaal onderwijs	3	1	1
Voortgezet onderwijs	3	8	16
Totaal	6	9	18

Bron: Research voor Beleid

In 2001 (publicatie juni 2002) is onderzoek verricht naar ervaringen met vrijwillige doordecentralisatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs.²² Het betreft een verkennend onderzoek, waarin totaal 16 gemeenten en 33 scholen zijn bevroegd. Het onderzoek gaf inzicht in de ervaringen (mogelijkheden en belemmeringen) die de scholen en gemeenten hebben met vrijwillige doordecentralisatie.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat de grootste belemmering voor gemeenten die geen overeenkomst voor vrijwillige doordecentralisatie hadden afgesloten het afstaan van invloed op de onderwijshuisvesting is. Dit geldt in het bijzonder bij overdracht van het economisch claimrecht. Daarnaast zagen gemeenten belemmeringen in:

- behoud van politieke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting;
- hoogte van de jaarlijkse vergoeding;
- andere prioriteiten.

²⁰ De data in deze tabel zijn afkomstig uit de 'Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO' respectievelijk de tweede en de derde meting, publicatie 1999 en 2001, Research voor Beleid.

²¹ In 2000 waren er zes gemeenten die hadden doorgedecentraliseerd naar *alle* schoolbesturen. Deze gemeenten zijn niet meegenomen in de tabel.

²² DHV Huisvesting en Vastgoed, *Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs, ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*, Amersfoort, juni 2002.

Verder wordt geconcludeerd dat scholen die positief stonden tegenover vrijwillige doordecentralisatie en geen overeenkomst hadden voor vrijwillige doordecentralisatie de volgende voordelen zagen:

- investeringen in onderwijshuisvesting beter laten aansluiten op de behoefte in het onderwijs;
- efficiëntie en flexibiliteit bij beheer van financiën en gebouwen;
- minder overleg met gemeenten (in het bijzonder bij overdracht van economisch claimrecht).

Scholen zonder overeenkomst die negatief tegenover vrijwillige doordecentralisatie stonden, gaven aan benadeeld te worden door een 'achterstand' in de huidige situatie van de onderwijshuisvesting. Scholen willen hun huisvesting eerst 'op orde' hebben waarna vrijwillige doordecentralisatie wordt uitgevoerd.

Gemeenten die destijds wel nieuwbouw of aanpassingen hadden doorge-decentraliseerd waren daarover positief en gaven aan voldoende invloed gehouden te hebben op de onderwijshuisvesting. Economisch claimrecht werd alleen in enkele kleine gemeenten overgedragen, zodat binnen de gemeente meer capaciteit vrij kwam voor andere zaken.

In 2005 zijn best practices van de besluitvorming over onderwijshuisvesting in kaart gebracht.²³ Een van de belangrijkste succesfactoren voor het uitvoeren van vrijwillige doordecentralisatie is een gezamenlijke visie van gemeente en scholen op onderwijs en onderwijsvoorzieningen. De bekostigingssystematiek is van invloed op de wederzijdse belangen. In de huidige situatie kan het voor een school bijvoorbeeld financieel voordelig zijn om in plaats van aanpassingen aan de huisvesting te pleiten voor nieuwbouw, omdat nieuwbouw wordt bekostigd door de gemeente.

Vrijwillige doordecentralisatie is één van de manieren om te komen tot een, door de schoolbesturen gewenste, grotere autonomie met betrekking tot huisvesting. De VO-raad heeft daarnaast nog een aantal andere scenario's uitgewerkt die tot meer autonomie geven aan de schoolbesturen. Deze scenario's worden in de volgende paragraaf beschreven.

2.4 Alternatieve scenario's

Deze paragraaf is gebaseerd op de notitie 'Doordecentralisatie. Een verkenning van de mogelijkheden van overheveling van taken en middelen voor huisvesting van gemeente naar schoolbesturen in het voorgezet onderwijs' van de VO-raad.

"In de kern gaat het bij doordecentralisatie om de beschikbaarstelling van een periodieke vergoeding aan een schoolbestuur waarmee het de huisvesting van

²³ M3V, DHV, *Succesvol realiseren onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs*, 2005.

de school kan bekostigen²⁴. De middelen kunnen afkomstig zijn van de gemeente (zoals het geval is in de huidige wetsbepaling in de WVO). Een andere mogelijkheid is dat de middelen rechtstreeks door het Rijk aan de schoolbesturen worden uitgekeerd. Er zijn dus verschillende scenario's mogelijk voor overdracht van middelen voor huisvesting aan schoolbesturen. Naast een 'nulscenario' wat staat voor handhaving van de huidige mogelijkheden voor vrijwillige doordecentralisatie worden de volgende scenario's onderscheiden:

- Activeringsscenario: bevordering van vrijwillige doordecentralisatie van gemeenten naar schoolbesturen. Vrijwillige doordecentralisatie krijgt hierdoor een minder vrijblijvend karakter dan in de huidige situatie het geval is. In dit scenario hoeft de WVO niet te worden aangepast. Bevordering kan worden bewerkstelligd door bijvoorbeeld te werken met voorbeeldovereenkomsten, voorlichting door experts en dergelijke.
- Functionele decentralisatie: algehele overheveling van taken en middelen van gemeente naar Rijk en vervolgens van Rijk naar scholen. In dit scenario is wel sprake van verandering in de wetgeving. Door centrale wetgeving wordt de overheveling van taken en middelen gerealiseerd, waarbij met de gemeenten wordt afgerekend door het Rijk en de scholen met ingang van een bepaalde datum een jaarlijkse vergoeding ontvangen.
- Opting out: ook hier is sprake van functionele decentralisatie, maar dan gefaseerd (dus niet voor alle schoolbesturen in een keer). Ook dit vergt een wetswijziging. In de uitvoering betekent dit scenario dat scholen die dat willen en voldoen aan een aantal criteria, recht krijgen op een huisvestingsvergoeding (vanuit het Rijk).

Aan alle scenario's zitten haken en ogen die voor de gemeenten en schoolbesturen heel verschillend kunnen zijn. In onderstaand schema (tabel 2.3) worden de scenario's op een aantal onderscheidende kenmerken vergeleken.

²⁴ VO-raad, *Doordecentralisatie. Een verkenning van de mogelijkheden van overheveling van taken en middelen voor huisvesting van gemeente naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs*, februari 2008, pag. 11.

Tabel 2.3 Kenmerken per scenario²⁵

Kenmerken	Nulscenario	Functionele decentralisatie	Opting out
Zorgplicht	Gemeente	Bestuur	Bestuur/ gefaseerd
Geldstroom Vergoeding	Gemeentefonds Conform gemeentefonds	OCW Conform BVE	OCW Conform BVE
Afrekening gemeenten Economisch claimrecht	Maatwerk	Standaard	Standaard
Gelijke behandeling scholen	Bestuur/maatwerk	Bestuur	Bestuur
Complexiteit overgangsregeling	Niveau gemeente	Niveau Rijk	Niveau Rijk/ Gefaseerd
	Geen	Hoog	Rijk: beperkt Gemeente: complex

Bron: VO-raad

2.5 Visies op huisvestingsverantwoordelijkheid

De VO-raad en de VNG als belangenbehartigers/koepelorganisaties van de, in het vraagstuk van huisvesting VO, belangrijkste partijen, hebben elk een eigen visie op welke manier de kwaliteit van onderwijshuisvesting het beste wordt gediend.

De VO-raad geeft te kennen de voorkeur te geven aan het overdragen van de integrale huisvestingsverantwoordelijkheid aan de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Daarbij speelt het principe van autonomie van schoolbesturen een belangrijke rol. Verder wordt gewezen op de reeds bestaande integrale bekostiging van personeel en exploitatie. Het is in dat kader 'niet meer dan logisch' om de volledige huisvestingsverantwoordelijkheid bij de schoolbesturen te leggen. Tot slot wordt gewezen op een aantal ontwikkelingen die de scholenbouw in Nederland beïnvloeden en eveneens pleiten voor een andere taak- en rolverdeling tussen gemeente en schoolbestuur:²⁶

- Onderwijsvernieuwing: dit brengt nieuwe werkvormen met zich mee die andere eisen stellen aan inrichting en indeling van gebouwen.
- Multifunctionaliteit van het schoolgebouw is het uitgangspunt geworden bij nieuwbouw (versus het 'stand alone' schoolgebouw).
- Nieuwe actoren en maatschappelijk vastgoed: woningcorporaties hebben de mogelijkheid gekregen voorzieningen te realiseren met een (semi-) publieke functie en zijn geïnteresseerd in onderwijsinstellingen als partner.
- Publiek-private samenwerking als belangrijke nieuwe vorm van aanbesteding. Voorbeelden hiervan zijn DBFMO (Design, Build, Finance,

²⁵ Idem.

²⁶ VO-raad, *Doordecentralisatie. Een verkenning van de mogelijkheden van overheveling van taken en middelen voor huisvesting van gemeente naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs*, februari 2008.

Maintain en Operate), LBC (Living Building Concept) en geïntegreerde contracten, MFA's (multifunctionele accommodaties).

De VNG pleit juist voor het handhaven van de huidige verdeling van bevoegdheden tussen schoolbesturen en gemeenten (inclusief de bestaande mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie). Daarvoor worden, naast de omvangrijke uitvoeringstechnische problemen die met het scenario van functionele decentralisatie gepaard zouden gaan, de volgende argumenten aangevoerd:

- Onderwijshuisvesting is voor gemeenten het laatste instrument waarmee gemeenten de regietaak op gebied van jeugd en onderwijs inhoud kunnen geven.
- Op dit moment is voorzien in een democratisch gelegitimeerde vorm van controle op de (omvangrijke) middelen voor onderwijshuisvesting. De lokale gemeenschap kan vrij direct invloed uitoefenen op de manier waarop de middelen worden besteed en lokaal maatwerk is mogelijk.
- Onderwijshuisvesting is bij de gemeenten in goede handen. De middelen worden goed besteed (want) er worden nieuwe scholen gebouwd.
- De onderwijssector is gebaat bij rust na een periode van diverse grote operaties.

In hoofdstuk 5 van dit rapport komt aan de orde wat het draagvlak is onder schoolbesturen en gemeenten voor de verschillende scenario's, alsmede de voor- en nadelen, knelpunten en mogelijkheden die door hen naar voren zijn gebracht.

3 VRIJWILLIGE DOORDECENTRALISATIE OF NIET?

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke gemeenten en schoolbesturen die aan het onderzoek deelnamen, zijn overgegaan tot vrijwillige doordecentralisatie en welke dat niet hebben gedaan. Daarbij gaat het ons vooral om de motieven om wel of niet door te decentraliseren. Daarnaast wordt voor de groep waar wel sprake is van doordecentralisatie, ingegaan op de inhoud van de overeenkomst tot doordecentralisatie, het verloop van de onderhandelingen en de verwachtingen en ervaringen van de betrokkenen. Voor de groep waar geen sprake is van vrijwillige doordecentralisatie, beschrijven we wat verwachtingen en knelpunten zijn, zowel vanuit het perspectief van de gemeenten als vanuit het perspectief van de schoolbesturen.

3.1 Uitgebreide responsbeschrijving

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de telefonische interviews met dertig gemeenten en 43 bijbehorende schoolbesturen voor vo. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de webenquête die is verspreid onder 331 schoolbesturen voor vo. De respons op deze webenquête bedroeg ruim veertig procent.

In tabel 3.1 is de verdeling van de respondenten over de deelnemende gemeenten en schoolbesturen weergegeven

Tabel 3.1 Verdeling respondenten gemeenten en schoolbesturen

Gemeenteomvang	Aantal gemeenten*	Deelgenomen aan onderzoek		
		Interviews (telefonisch)		webenquête
		Gemeenten	Besturen	Besturen
Minder dan 20000 inw.	96	6	4	8
20000-<50000 inw.	171	6	5	66
50000-<100000 inw.	41	7	10	30
100000-<250000 inw.	21	7	13	29
250000 inw. of meer	4	4	11	7
Totaal	333	30	43	140

* Gemeenten met minstens één vestiging of locatie van een school voor voortgezet onderwijs.

In deze paragraaf gaan we in op een aantal kenmerken van de gemeenten en schoolbesturen die aan de telefonische interviews of aan het webonderzoek hebben deelgenomen.

Gemeenten

Bijna driekwart van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het telefonisch interview, heeft te maken met meer dan één schoolbestuur voor vo binnen hun gemeentegrenzen. Dit aantal kan variëren van twee tot 23 schoolbesturen binnen de gemeentegrenzen. Bijna twee derde van de gemeenten uit deze groep heeft te maken met vier à zes schoolbesturen. Door vier gemeen-

ten is aangegeven dat ze zelf onderdeel zijn van een schoolbestuur voor vo. Op één na zijn alle gemeenten (zeer) positief over de samenwerking met de schoolbesturen op het gebied van huisvesting.

In het onderzoek is nagegaan wat er sinds de decentralisatie van 1997 is gerealiseerd op het gebied van huisvesting vo. Op één na hebben alle gemeenten aangegeven in de periode 1997-2007 nieuwbouw, uitbreiding of beide te hebben gerealiseerd op het gebied van huisvesting vo. De meeste bouwactiviteiten zijn in of na 2000 gerealiseerd. Er is sprake van grote spreiding in de omvang van de gedane investeringen en de normatieve oppervlakte. Door meer dan de helft van de gemeenten is aangegeven dat het grootste gedeelte van de kosten voor de bouwactiviteiten zijn gedragen door de gemeenten zelf. Door negen gemeenten is aangegeven dat de schoolbesturen een eigen bijdrage hebben geleverd aan de investeringen. Deze bijdrage varieert van vier procent tot 83 procent van de investeringskosten. Uit de telefonische interviews met de gemeenten komt naar voren dat marktpartijen nog nauwelijks een rol spelen als het gaat om investeringen in huisvesting vo. Een G4-gemeente heeft aangegeven in één bouwproject wel te hebben gewerkt met een PPS-constructie.

De tabellen met betrekking tot bouwactiviteiten in de periode 1997-2007, de omvang van de gedane investeringen, de wijze van financiering en de omvang van de kapitaalslasten zijn opgenomen in bijlage I.

School-
besturen

In totaal hebben 183 schoolbesturen deelgenomen aan het onderzoek (zie tabel 3.1: webenquête n= 140, telefonische interviews n= 43). Ruim veertig procent heeft aangegeven wat betreft huisvesting te maken te hebben met meer dan één gemeente. Het aantal gemeenten waar schoolbesturen mee te maken kunnen hebben, varieert van twee tot 28. Het is in dit verband van belang op te merken dat de schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de telefonische enquête zijn bevraagd over hun ervaringen met één gemeente.¹ De schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de webenquête zijn bevraagd over hun ervaringen met maximaal 3 gemeenten. Dit betekent dat in dit rapport sprake is van 268 'schoolbestuur-gemeente-paren' op het gebied van huisvesting vo. In een aantal tabellen is deze samenwerkingsrelatie tussen schoolbestuur en gemeente de eenheid van analyse. Van de schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de webenquête, beoordeelt tachtig procent de samenwerkingsrelaties met de gemeente(n) op het gebied van huisvesting als positief tot zeer positief. Van de schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de telefonische interviews is bijna negentig procent positief tot zeer positief over de samenwerking met de gemeente.

Wel of niet?

Aan alle gemeenten die deelnamen aan het telefonische interview, is de vraag voorgelegd op welke manier de gedeelde verantwoordelijkheid voor huisvesting vo momenteel is vormgegeven. Achtentwintig van de dertig gemeenten

¹ Vanzelfsprekend gaat het hierbij om één van de gemeenten uit de steekproef voor dit onderzoek.

gaven aan dat er geen sprake is van vrijwillige doordecentralisatie. Een grote gemeente heeft aangegeven dat hier wel sprake van is en in één kleinere gemeente wordt er momenteel met de schoolbesturen onderhandeld over doordecentralisatie.

Uit de gegevens afkomstig van de schoolbesturen blijkt dat, voor de in totaal 268 schoolbestuur-gemeente-paren in 26 gevallen (10%) sprake is van vrijwillige doordecentralisatie. In 22 gevallen (8%) is men nog in onderhandeling over doordecentralisatie en in 220 gevallen (82%) is er geen sprake van vrijwillige doordecentralisatie.

In het veld van vo-scholen en belangenvertegenwoordigers wordt aangenomen dat grotere schoolbesturen vaker zijn overgegaan tot vrijwillige doordecentralisatie dan kleinere schoolbesturen. De gedachte hierachter is dat grotere schoolbesturen de bestuurlijke en financiële draagkracht hebben om de huisvestingsverantwoordelijkheid volledig te dragen. Uit de tabel 3.2 blijkt echter dat er op het terrein van vrijwillige doordecentralisatie geen sprake is van grote verschillen tussen grote schoolbesturen (schoolbesturen waar meer dan één school voor vo onder valt) en kleine schoolbesturen (met maar één school voor vo).

Tabel 3.2 Doordecentralisatie bij schoolbestuur-gemeente paren

Omvang schoolbesturen VO	Geen vrijwillige doordecentralisatie	Onderhandelingen	Wel vrijwillige doordecentralisatie	Totaal
Met 1 school	155 (82%)	19 (10%)	16 (8%)	190 (100%)
Met meer dan 1 school	45 (80%)	3 (5%)	8 (14%)	56 (100%)
Bestuursomvang onbekend	20 (91%)	-	2 (9%)	22 (100%)
Totaal	220	22	26	268

3.2 Wel (onderhandelingen tot) vrijwillige doordecentralisatie

Zoals beschreven is het aantal gemeenten waar sprake is van (onderhandelingen over) vrijwillige doordecentralisatie beperkt. Slechts in twee gemeenten is hiervan sprake. Door beide gemeenten is aangegeven dat de vrijwillige doordecentralisatie betrekking heeft op alle schoolbesturen vo in de gemeente. Er worden dus geen schoolbesturen uitgesloten van de overeenkomst.

In een grote gemeente (100.000-250.000 inwoners) is de volgende constructie bedacht om de vrijwillige doordecentralisatie vorm te geven. De schoolbesturen vo richten ten behoeve van de huisvestingsverantwoordelijkheid gezamenlijk een coöperatie op. De gemeente legt de verantwoordelijkheid en de middelen voor huisvesting vo in handen van de coöperatie. Binnen de coöperatie stemmen de schoolbesturen onderling de huisvestingsbehoefte, -plannen en -middelen op elkaar af. De onderhandelingen zijn nog niet helemaal afgerond. De verwachting is dat alle partijen voor de zomer tot overeenstemming komen en de overeenkomst voor doordecentralisatie zullen ondertekenen.

In de kleine gemeente waar momenteel wordt onderhandeld over vrijwillige doordecentralisatie, was men nog niet zover dat er een uitspraak kon worden gedaan over de vorm die men wilde kiezen (overeenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd en met of zonder overdracht van economisch claimrecht). Er is door een onderzoeksbureau onder alle betrokken schoolbesturen (inclusief de schoolbesturen voor primair onderwijs in de gemeente) onderzoek verricht naar de wenselijkheid van vrijwillige doordecentralisatie. Gebleken is dat enerzijds de schoolbesturen vo wel de volledige huisvestingsverantwoordelijkheid zouden willen hebben en dat de politiek op dit punt welwillend is. Anderzijds hebben de schoolbesturen po op dit moment de meeste reserves als het gaat om vrijwillige doordecentralisatie. Dit kalenderjaar zal het college een standpunt innemen over dit onderwerp en kan er eventueel werkelijk worden begonnen met onderhandelen.

In een kleine gemeente staan de onderhandelingen over vrijwillige doordecentralisatie op stapel. Door twee schoolbesturen is eind 2007 het verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie ingediend. De gemeente beraadt zich hier nog op, maar is niet onwelwillend. Volgens de medewerker van de gemeente is de volgende stap in het proces dat er in de tweede helft van 2008 door de gemeente een notitie zal worden opgesteld en dat eind 2008 de onderhandelingen zullen starten. Een ding staat al vast: de gemeente geeft de voorkeur aan een beperkte vorm van doordecentralisatie.

3.2.1 Initiatief en motieven

Uit het onderzoek komt naar voren dat het initiatief voor vrijwillige doordecentralisatie in de meeste gevallen bij de schoolbesturen ligt, dan wel bij het schoolbestuur en de gemeente gezamenlijk.

De schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de webenquête motiveerden de keuze voor vrijwillige doordecentralisatie vooral door te wijzen op het belang van autonomie van schoolbesturen en het in één hand beleggen van de huisvestingstaken voor vo (zie tabel 3.3). De gemeenten en schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de telefonische interviews, bevestigen dit beeld. Door een kleinere gemeente is verder naar voren gebracht dat doordecentralisatie een besparing betekent op de inspanning die nu gemoeid is met het verwerken van aanvraag voor en uitvoering van huisvesting voor scholen. Uit de telefonische interviews komt verder naar voren dat de belanghebbende partijen (binnen één gemeente) heel verschillende motieven (kunnen) hebben om voor vrijwillige doordecentralisatie te kiezen.

Respondent uit een grote gemeente (100.000-250.000 inwoners): “Een belangrijke andere reden om over te gaan tot vrijwillige doordecentralisatie (naast het beleggen van de huisvestingstaken in één hand en een verzakelijking van de relatie tussen gemeente en schoolbestuur) was het beleggen van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting bij degenen die ook de inhoudelijke verantwoordelijkheid hebben voor het verzorgen van het onderwijs in de gemeente”.

Een vertegenwoordiger van een schoolbestuur in dezelfde gemeente: “Een belangrijke reden om te kiezen voor vrijwillige doordecentralisatie (naast het belang van autonomie van schoolbesturen en verzakelijking van de relatie tussen schoolbesturen en gemeente) was gegarandeerde investeringsruimte in de komende tien jaar. “De afgelopen tien jaar is er nauwelijks geïnvesteerd in huisvesting... met de nieuwe constructie weten we in ieder geval zeker dat alle schoolbesturen in de komende tien jaar middelen krijgen om de huisvesting aan te pakken...”

Tabel 3.3 Motieven voor vrijwillige doordecentralisatie

Schoolbestuur-gemeente-paren met/in onderhandeling over vrijwillige doordecentralisatie (n= 48)²	
Belang autonomie scholen	27 (29%)
Huisvestingstaken vo in 1 hand	20 (21%)
Verminderde uitvoeringslasten gemeente	13 (14%)
Verzakelijking van relatie tussen gemeente en schoolbestuur (subsidiërelatie)	14 (15%)
Vergroten mogelijkheden van particuliere partijen in huisvesting vo	8 (10%)
Anders	11 (12%)
Totaal	93 (100%)

Bron: Gecombineerde resultaten van web enquête en telefonische interviews onder schoolbesturen vo

3.2.2 Inhoud overeenkomsten en voorwaarden

Uit de webenquête wordt duidelijk dat in de gevallen waar sprake is van vrijwillige doordecentralisatie (of onderhandelingen daarover), het meestal gaat om een vergaande vorm van vrijwillige doordecentralisatie. Dat wil dus zeggen overeenkomsten voor onbepaalde tijd en met overdracht van economisch claimrecht. Uit de telefonische interviews met medewerkers van gemeenten en schoolbesturen wordt duidelijk waarom men vaker voor een vergaande variant kiest. Volgens respondenten heeft de overeenkomst voor onbepaalde tijd en met overdracht van economisch claimrecht de meeste toegevoegde waarde in de zin van vrijheid, autonomie, handelingsruimte en toekomstperspectief (voor de schoolbesturen). Een medewerker uit een grote gemeente (100.000-250.000 inwoners) zegt: “Je moet doordecentralisatie goed doen, of helemaal niet. Daarom kiezen wij voor de meest vergaande variant”.

Uit de webenquête wordt ook duidelijk dat in de overeenkomsten tot vrijwillige doordecentralisatie meestal afspraken worden opgenomen over een vergoedingsbedrag per leerling. Verschillende schoolbesturen hebben aangegeven dat het bedrag per leerling rond de € 400 ligt. Tevens worden in de overeen-

² De tabel is gebaseerd op de 48 schoolbestuur-gemeente-paren waar sprake is van (onderhandelingen tot) vrijwillige doordecentralisatie op het totaal van 268 schoolbestuur-gemeente-paren uit het onderzoek. Er mochten meerdere antwoorden worden ingevuld.

komsten afspraken opgenomen over de overdracht van kapitaallasten. Tabel 3.4 geeft een overzicht van andere veelgenoemde (financiële) voorwaarden waaronder vrijwillige doordecentralisatie heeft plaatsgevonden of gaat plaatsvinden.

In de hierboven beschreven case van een grote gemeente (100.000-250.000 inwoners) en schoolbesturen waar (bijna) sprake is van vrijwillige doordecentralisatie, is ook gekozen voor de vorm waarbij sprake is van overdracht van economisch claimrecht. Tevens zijn er afspraken gemaakt over leegstand en de overdracht van kapitaallasten. De voorwaarden waaronder de overeenkomst wordt gesloten, zijn nog niet helemaal uitonderhandeld. Duidelijk is al wel dat er rekening zal worden gehouden met het aantal leerlingen als het gaat om de omvang van de over te dragen middelen. Ook het werken via een coöperatie in plaats van afzonderlijke schoolbesturen kan worden gezien als een belangrijke voorwaarde voor vrijwillige doordecentralisatie. Daarmee is de situatie in deze gemeente een illustratie van de vrijheid die gemeenten en schoolbesturen onder de huidige wetgeving hebben om zelf vorm en inhoud te geven aan de overeenkomst tot vrijwillige doordecentralisatie.

Tabel 3.4 Voorwaarden in overeenkomst vrijwillige doordecentralisatie

Schoolbestuur-gemeente-paren met/in onderhandeling over vrijwillige doordecentralisatie (n= 48)³	
Indexering van de vergoeding	22 (46%)
Gemeente heeft het eerste recht van koop bij verkoop van schoolgebouw of –terrein	19 (39%)
Schoolbestuur mag voor geen enkele voorziening meer aanvraag indienen bij de gemeente	18 (37%)
Schoolbestuur moet geld reserveren voor uitbreiding/nieuwbouw	14 (29%)
Vergoeding afhankelijk van het aantal leerlingen op ingangsdatum	11 (23%)
Anders	12 (25%)
Totaal	96

Bron: Gecombineerde resultaten van webenquête en telefonische interviews onder schoolbesturen vo

3.2.3 Onderhandelingen, verwachtingen en ervaringen⁴

Uit de telefonische interviews die we hebben gevoerd, komt naar voren dat onderhandelingen over doordecentralisatie niet eenvoudig zijn. Vanwege de complexiteit van het onderwerp is het op zijn minst tijdrovend om bij alle partijen 'de neuzen dezelfde kant op te laten wijzen'. In de eerder beschreven

³ De tabel is gebaseerd op de 48 schoolbestuur-gemeente-paren waar sprake is van (onderhandelingen tot) vrijwillige doordecentralisatie op het totaal van 268 schoolbestuur-gemeente-paren uit het onderzoek. Er mochten meerdere antwoorden worden ingevuld.

⁴ In de webenquête is, omwille van het beperkt houden van de gegevensuitvraag bij de respondenten, niet gevraagd naar deze onderwerpen. Deze paragraaf heeft derhalve alleen betrekking op wat er uit de telefonische interviews naar voren is gekomen.

case van de grote gemeente (100.000-250.000 inwoners) waar (bijna) sprake is van vrijwillige doordecentralisatie moesten niet alleen gemeente en schoolbesturen het samen eens worden, ook de schoolbesturen onderling moesten een gedeelde visie ontwikkelen. Veel overleg, zich richten op het uiteindelijke doel (goede onderwijshuisvesting) en het vastleggen van heldere afspraken over taken en bevoegdheden zijn in dit geval de belangrijkste instrumenten gebleken in het oplossen van knelpunten in de onderhandelingen. Andere succesfactoren zijn:

- focus op het gezamenlijke doel zowel inhoudelijk als financieel (niet blijven steken in cijfers of juridische zaken) en daarmee de win-winsituatie creëren;
- instelling van de betrokken partners;
- vertrouwen hebben in de betrokken partijen en elkaar kennen.

De twee gemeenten en vier schoolbesturen aan wie we de vraag hebben kunnen voorleggen wat in het algemeen hun verwachtingen zijn ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie, hebben aangegeven dit (zeer) positief in te zien. Schoolbesturen dragen hierbij aan dat er meer transparantie komt (financieel), dat men vrij is om de kapitaalmarkt op te gaan en zo meer vermogen kan aantrekken voor de huisvesting en de onafhankelijkheid van het gemeentelijke proces. Hierdoor kunnen processen sneller verlopen en kan worden gebouwd zoals het schoolbestuur dat zelf wil. De gemeente ziet financieel voordeel in vrijwillige doordecentralisatie doordat schoolbesturen onder meer gezamenlijk kunnen inkopen (via de coöperatie) en elkaars leegstand beter kunnen benutten. Een kleine gemeente ziet vooral voor de eigen organisatie voordeel doordat er zowel ambtelijk als bestuurlijk minder inspanning hoeft te worden geleverd op het terrein van huisvesting vo.

Omdat in geen van de gemeenten en schoolbesturen die we hebben gesproken al jarenlang sprake was van vrijwillige doordecentralisatie, hebben we geen informatie over de ervaringen die beide partijen daarmee hebben opgedaan.

3.3 Geen vrijwillige doordecentralisatie

Voor verreweg de meeste gemeenten en schoolbesturen geldt dat er (nog) geen sprake is van vrijwillige doordecentralisatie op het gebied van huisvesting vo. Uit tabel 3.5 blijkt dat bijna negentig procent van de schoolbesturen hiervoor nooit een verzoek heeft ingediend bij de gemeente. Afgewezen dan wel ingetrokken aanvragen komen nauwelijks voor.

Tabel 3.5 Wel of geen verzoek ingediend tot vrijwillige doordecentralisatie⁵

Schoolbestuur-gemeente paren	
Nooit verzoek ingediend	196 (89%)
Verzoek doordecentralisatie is afgewezen	19 (9%)
Verzoek doordecentralisatie ingetrokken	5 (2%)
Totaal	220 (100%)

Bron: Gecombineerde resultaten van webenquête en telefonische interviews onder schoolbesturen vo

3.3.1 Afgewezen of ingetrokken verzoek

Uit de webenquête onder schoolbesturen wordt duidelijk wat de belangrijkste redenen zijn voor afwijzing van een verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie door de gemeente. De meest genoemde reden is onvoldoende zicht op de gevolgen van doordecentralisatie. Ook genoemd zijn een tekort aan middelen aan de kant van de gemeente en eventuele nadelige financiële consequenties als gevolg van doordecentralisatie. De resultaten van de telefonische interviews met gemeenten en schoolbesturen bevestigen dit beeld.

Slechts enkele schoolbesturen hebben aangegeven overwogen te hebben om tegen het besluit van de gemeente in beroep te gaan. Verreweg de meeste schoolbesturen die werden geconfronteerd met een afwijzing van hun verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie, hebben dit echter niet gedaan. De redenen hiervoor zijn divers. Een schoolbestuur heeft aangegeven dit niet te hebben gedaan omdat ze geen beroepsmogelijkheden zagen. Andere schoolbesturen geven aan dat er geen directe noodzaak was tot vrijwillige doordecentralisatie, dat ze de verstandhouding met de gemeente goed wilden houden of dat ze geen nut zagen in een gang naar de rechter, mede omdat de gemeente absoluut was in de afwijzing van het verzoek.

Uit de tabel hierboven blijkt dat intrekking van een verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie door een schoolbestuur nog minder vaak voorkomt dan afwijzing van een dergelijk verzoek door een gemeente. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat knelpunten ten aanzien van de financiële afrekening (omvang van de beschikbare middelen, veel geld vragen voor de bestaande schoolgebouwen en slechte onderhoudssituatie van de bestaande gebouwen) hierbij een voorname rol spelen.

Aan de schoolbesturen die hun verzoek tot doordecentralisatie hebben ingetrokken is de vraag voorgelegd of en zo ja, wanneer en over welke vorm

⁵ De tabel is gebaseerd op de 220 van de in totaal 268 'samenwerkingsrelaties' met gemeenten waar geen sprake is van (onderhandelingen tot) vrijwillige doordecentralisatie.

van doordecentralisatie ze overwogen opnieuw met de gemeente te gaan praten. De animo hiervoor onder de schoolbesturen blijkt gering.

3.3.2 **Waarom geen verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie?**

Uit tabel 3.5 is af te lezen dat verreweg het grootste deel van de schoolbesturen nooit een verzoek tot doordecentralisatie heeft ingediend. In deze paragraaf gaan we in op de redenen om dit onderwerp niet aan te kaarten zowel vanuit het perspectief van de gemeente als dat van de schoolbesturen.

School-
besturen

Schoolbesturen noemen een groot aantal verschillende redenen waarom er tot nog toe niet is gesproken over vrijwillige doordecentralisatie (tabel 3.6). Zowel in de webenquête als in de telefonische interviews is de meest genoemde reden om het onderwerp vrijwillige doordecentralisatie niet aan te kaarten, dat het schoolbestuur van mening is dat de onderwijshuisvesting bij de gemeente in goede handen is (18.4%). Uit het interview met een medewerker van een groot schoolbestuur (waarbij met geen enkele gemeente een overeenkomst tot vrijwillige doordecentralisatie is gesloten) blijkt dat met bijna alle gemeenten op goede voorwaarden afspraken zijn gemaakt over nieuwbouw. “Met vrijwel alle gemeenten hebben we goede deals kunnen maken...”. Ook kleinere schoolbesturen die met maar één of enkele gemeenten te maken hebben, zijn tevreden over de samenwerking met de gemeente op het gebied van huisvesting en zien derhalve geen aanleiding om vrijwillige doordecentralisatie op de agenda te zetten.

Een andere door schoolbesturen veelgenoemde reden om vrijwillige doordecentralisatie niet aan te kaarten, is dat de gemeente niet wil (13.8%). Dit kan naar voren gekomen zijn in verkennende of informele gesprekken over dit onderwerp. Of tijdens het reguliere overleg met gemeente en schoolbestu(u)r(en) over het onderwijs in de gemeente. Sommige schoolbesturen hebben ideeën over de achterliggende motieven voor de droge constatering dat “de gemeente niet wil doordecentraliseren”. Dit varieert van onwenselijkheid in ambtelijk-politieke zin tot het behoud van invloed op huisvesting vo. “... gemeente houdt de boot af omdat ze het geld liever zelf ontvangen, zodat ze kunnen schuiven..., een vinger in de pap kunnen houden” (interview met medewerker van een klein schoolbestuur).

Een derde veelgenoemde reden om vrijwillige doordecentralisatie niet te bespreken heeft een meer basaal karakter, namelijk het onderwerp heeft binnen het schoolbestuur geen prioriteit (16.3%). Uit de interviews met schoolbesturen is naar voren gekomen dat er in deze gevallen dringender zaken waren die om aandacht vroegen zoals bijvoorbeeld renovaties, onderwijskundige aanpassingen of zorgen over de terugloop in het aantal leerlingen.

Tot slot is door schoolbesturen meerdere keren aangegeven dat het aankaarten van vrijwillige doordecentralisatie op dit moment om verschillende redenen niet gelegen komt, maar dat niet wordt uitgesloten dat dit op een later moment wel zal worden aangekaart.

Tabel 3.6 Redenen om vrijwillige doordecentralisatie niet aan te kaarten

Schoolbestuur-gemeente-paren die nooit vrijwillige doordecentralisatie hebben aangevraagd (n= 196)⁶		
1	Huisvesting bij gemeente in goede handen	36 (18,4%)
2	Vrijwillige doordecentralisatie heeft geen prioriteit	32 (16,3%)
3	Gemeente wil geen vrijwillige doordecentralisatie	27 (13,8%)
4	(Niet opportuun) vanwege nieuwbouw (net gerealiseerd, nog bezig of gaat op korte termijn starten)	17 (8,7%)
5	(Niet opportuun) vanwege (financiële) risico's /eerst meer duidelijkheid over (financiële) risico's	13 (6,6%)
6	(Niet opportuun) vanwege werken met masterplannen/IHP	7 (3,6%)
7	Niet opportuun, overig	14 (7,1%)
8	Schoolbestuur te klein/éénpitter	7 (3,6%)
9	Diverse redenen in relatie tot de gemeente (schoolbestuur heeft pas sinds kort met gemeente te maken/schoolbestuur laat het initiatief bij gemeente/schoolbestuur heeft vrijwillige doordecentralisatie informeel besproken met gemeente)	5 (2,6%)
10	Niet in belang van de school/strategisch niet interessant/geen toegevoegde waarde	4 (2,0%)
11	Eerst oriëntatie op mogelijkheden /wenselijkheid	3 (1,5%)
12	Andere schoolbesturen willen/kunnen niet	3 (1,5%)
13	Anders	18 (9,2%)
14	Onbekend/weet niet	10 (5,1%)
Totaal		196 (100%)

Bron: Gecombineerde resultaten van web enquête en telefonische interviews onder schoolbesturen vo

Gemeenten De redenen om vrijwillige doordecentralisatie niet aan te kaarten vertonen grote overeenkomsten met de antwoorden van de schoolbesturen, maar dan met de gemeentelijke bril op. Zowel grote als kleine gemeenten geven zelf ook aan dat de huisvestingsverantwoordelijkheid bij hen in goede handen is en dat er daarom voor schoolbesturen geen enkele reden is om de totale huisvestingsverantwoordelijkheid naar zich toe te trekken.

Daarnaast geven gemeenten (zowel klein als groot) aan geen vrijwillige doordecentralisatie te willen, omdat ze een actieve rol willen blijven spelen op het gebied van onderwijshuisvesting. “De gemeente wil integraal beleid en wil zeggenschap over de schoolgebouwen” (grote gemeente).

Tot slot kwam uit de interviews naar voren dat vooral in enkele wat kleinere gemeenten het onderwerp vrijwillige doordecentralisatie nauwelijks op de agenda staat. Deels omdat er vanuit de schoolbesturen geen verzoeken komen (en er dus geen noodzaak is om zich in het onderwerp te verdiepen), deels omdat de capaciteit ontbreekt om een gemeentelijke visie op het onderwerp te ontwikkelen.

⁶ De tabel is gebaseerd op de 48 schoolbestuur-gemeente-paren waar sprake is van (onderhandelingen tot) vrijwillige doordecentralisatie op het totaal van 268 schoolbestuur-gemeente-paren uit het onderzoek. Er mochten meerdere antwoorden worden ingevuld.

Een medewerker van een G4-gemeente vertelt: “Schoolbesturen hadden en hebben het goed bij de gemeente. De gemeente heeft ervoor gezorgd dat de voorzieningen op peil kwamen (80 projecten, 195 miljoen geïnvesteerd en nog eens 175 miljoen staat open). In de collegeperiode 2002 tot 2006 is een bedrag van 250 miljoen euro gereserveerd voor onderwijshuisvesting”.

Twee van de vier schoolbesturen die we in deze gemeente hebben geïnterviewd, beamen dat de gemeente de huisvestingsverantwoordelijkheid goed (en naar wens) invult.

Door verscheidene schoolbesturen en gemeenten (zowel klein als middelgroot en groot) is aangegeven dat er momenteel of in het verleden oriënterende of informele gesprekken hebben plaatsgevonden over doordecentralisatie. Daarbij kan het gaan om gesprekken tussen schoolbesturen onderling of om gesprekken tussen (het) schoolbestu(ur)en en de gemeente. Dit heeft echter niet geleid tot een formeel verzoek van de zijde van schoolbesturen tot doordecentralisatie of, van de zijde van de gemeente, tot stappen in die richting. Soms omdat het onderwerp, na informele besprekingen, door de gemeente ‘onbespreekbaar’ is verklaard, soms omdat zowel gemeente als schoolbesturen te veel aarzelingen bleken te hebben.

Toekomst

Ook aan de schoolbesturen en gemeenten die nog nooit een verzoek tot doordecentralisatie hebben ingediend (of ontvangen), is de vraag voorgelegd of en zo ja, wanneer en over welke vorm van vrijwillige doordecentralisatie wordt overwogen om te gaan praten.

Bijna zeventig procent van de schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de webenquête of aan de telefonische interviews heeft aangegeven binnen een periode van vijf jaar hierover (met de gemeente) te willen gaan praten. Kleine schoolbesturen hebben vaker aangegeven dit te willen oppakken dan grote besturen (75% van de kleine schoolbesturen versus 61% van de grote schoolbesturen). De meerderheid van de schoolbesturen heeft aangegeven te willen praten over een vergaande vorm van vrijwillige doordecentralisatie, dus met overdracht van economisch claimrecht.

Enige nuancering is hierbij wel op zijn plaats. Uit de interviews blijkt dat schoolbesturen die het in de afgelopen jaren ‘goed’ hebben gehad bij hun gemeente, bijvoorbeeld doordat er sprake was van een soepele realisatie van huisvestingsplannen en/of doordat de gemeente veel heeft geïnvesteerd in onderwijshuisvesting, minder behoefte hebben aan het veranderen van de gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid dan schoolbesturen die het minder hebben getroffen met hun gemeente.

Een medewerker van een schoolbestuur in een G4-gemeente geeft aan in de toekomst graag over vrijwillige doordecentralisatie te praten mede vanwege ontevredenheid over de prestaties van de gemeente als het gaat om de uitvoering van huisvestingsprojecten. In de nabije toekomst zal het echter niet aan de orde zijn: “...we dromen over vrijwillige doordecentralisatie voor het vo, maar het is nog niet zover, het is nog te vroeg, mede omdat er wordt gewerkt op basis van een masterplan huisvesting...”

Onder gemeenten is er veel minder animo om in de toekomst vrijwillige doordecentralisatie op de agenda te zetten. Bijna twee derde van de gemeenten zegt dit niet te overwegen. De redenen hebben met name betrekking op de regie voor huisvesting vo zelf in handen willen houden en invloed willen hebben op wat er op dit terrein binnen de gemeente gebeurt. Ook wordt meerdere keren aangegeven dat het thema geen prioriteit heeft: zoals het nu loopt, loopt het goed. Sommige gemeenten voelen zich hierin gesterkt doordat er (in hun ogen) ook vanuit de schoolbesturen geen animo lijkt te bestaan om de situatie van gedeelde verantwoordelijkheid voor huisvesting te wijzigen. Enkele gemeenten hebben aangegeven niet te beschikken over de (feitelijke) informatie om een afweging te kunnen maken over voor- en nadelen van vrijwillige doordecentralisatie.

3.3.3 Verwachtingen, veranderingen, knelpunten

Aan alle gemeenten en schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de telefonische interviews en waar (nog) geen sprake is van vrijwillige doordecentralisatie, is de vraag voorgelegd wat de verwachtingen zijn van vrijwillige doordecentralisatie, welke veranderingen zij hiervan voorzien en welke knelpunten in de eigen organisatie bestaan voor het doorvoeren van vrijwillige doordecentralisatie.

Op dit punt tekent zich een groot verschil af tussen schoolbesturen en gemeenten. Terwijl bij de gemeenten een kleine meerderheid meer negatieve verwachtingen heeft ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie, heeft bij de schoolbesturen een ruime meerderheid positieve tot zeer positieve verwachtingen.

School-
besturen

Alle besturen met maar één school hebben positieve verwachtingen ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie. Van de besturen met meer dan één school heeft ruim driekwart positieve verwachtingen. Ook de schoolbesturen die eerder hadden aangegeven geen verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie te hebben ingediend omdat ze het goed hebben bij de gemeente, geven aan positieve verwachtingen te hebben van vrijwillige doordecentralisatie. Uit de interviews met medewerkers van schoolbesturen bleken met name de onafhankelijkheid van de gemeente, de grotere vrijheid om te doen wat men (het schoolbestuur) zelf wil, meer snelheid en slagvaardigheid in het proces rondom huisvesting (minder bureaucratie en administratieve rompslomp van aanvraagformulieren voor de gemeente en wachten op behandeling van de aanvraag door de gemeente) de voornaamste redenen om positieve verwachtingen te hebben ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie. Schoolbesturen realiseren zich over het algemeen terdege dat de prijs van meer vrijheid en onafhankelijkheid is dat ze zelf meer (financieel) risico dragen. Potentiële knelpunten ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie liggen met name op het financiële vlak. Verschillende besturen hebben aangegeven dat ze graag vrijwillige doordecentralisatie zouden willen mits er voldoende middelen tegenover staan en men tot een goede financiële afrekening met de gemeente komt.

“In 2005 waren we blij verlost te zijn van de aanvragen rondom buitenonderhoud. We zouden nu ook blij zijn om verlost te zijn van alle procedures. Scheelt werk en tijd. Veel meer zelf kunnen beslissen en minder afhankelijk van ambtelijke processen...” (klein schoolbestuur in middelgrote gemeente).

“Omdat je dan de plannen die je hebt als schoolbestuur kunt verwezenlijken. Veel gericht en adequater dan als het via de gemeente moet. Meer ook vanuit de inhoud van het onderwijs (onderwijskundige vernieuwing) dan wat er sec nodig is qua vierkante meters...” (klein schoolbestuur in kleine gemeente).

“Wij zien in vrijwillige doordecentralisatie een middel om de zaken in eigen hand te houden, meer vrijheid te krijgen, meer mogelijkheden. Maar dan is het wel zo dat de middelen kostendekkend moeten zijn. Dan zouden we het heel prettig vinden om onafhankelijk te zijn...” (klein schoolbestuur in G4 gemeente).

“Afhankelijk van de hoeveelheid geld die we van de gemeente krijgen. Als we het volledige bedrag uit het gemeentefonds zouden ontvangen, kunnen we prima onze eigen broek ophouden. Is het minder, dan wordt vrijwillige doordecentralisatie minder aantrekkelijk/lastiger...” (klein schoolbestuur in middelgrote gemeente).

Gemeenten Zowel kleine als middelgrote en grote gemeenten hebben negatieve verwachtingen ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie. De redenen die door de gemeenten zijn aangevoerd hebben betrekking op het verlies van invloed op de onderwijshuisvesting sec en onderwijshuisvesting als onderdeel van een breder instrumentarium (integraal beleid, koppeling met jeugdbeleid en sociaal beleid). Daarnaast vrezen gemeenten dat schoolbesturen onvoldoende (financiële) draagkracht hebben om de verantwoordelijkheid voor deze taak alleen te dragen en toch weer bij de gemeente aankloppen wanneer er bijvoorbeeld gecombineerde voorzieningen of grote sportvoorzieningen moeten worden gerealiseerd.

“Behoud van zorgplicht, gedoe met afspraken met scholen, kans dat de gemeente alsnog met de gebakken peren zit. Verlies van invloed op RO, locaties van scholen, vastgoed van gemeente, spreiding van scholen over de stad...” (G4 gemeente).

“Juist de gezamenlijkheid van de geldstroom maakt dat gemeenten bereid zijn meer middelen te investeren in het onderwijs (dan ervoor binnenkomt via het gemeentefonds). Als je doordecentraliseert worden schoolbesturen afhankelijk van één geldstroom, namelijk het gemeentefonds...” (grote gemeente).

“Gemeente gebruikt huisvesting als sturingsmiddel. Mooie voorzieningen in slechte wijken om daarmee de scholen voor iedereen aantrekkelijk te houden. Besturen kijken puur economisch. De gemeente heeft een bredere blik: onderwijshuisvesting dient meer dan alleen het belang van onderwijs...” (G4 gemeente).

“Scholen kunnen dit op lange termijn nooit allemaal alleen regelen, financieel gezien onhaalbaar...” (kleine gemeente).

Veranderingen Aan de schoolbesturen en gemeenten die hebben deelgenomen aan de telefonische interviews, is gevraagd welke veranderingen zij verwachten na doorvoering van vrijwillige doordecentralisatie. Wat betreft de schoolbesturen is het meest genoemd een grotere mate van zelfstandigheid en vrijheid, onafhankelijkheid van de gemeente als het gaat om de huisvesting. Een aantal keren wordt in een adem genoemd dat sprake is van een grotere mate van flexibiliteit, effectiviteit en slagvaardigheid doordat de bureaucratie van de aanvraagprocedure richting de gemeente komt te vervallen. Enkele schoolbesturen merken op dat een grotere mate van verantwoordelijkheid ook betekent dat het schoolbestuur groter en professioneler moet worden. Er moet expertise in huis worden gehaald (of ingehuurd) om op de juiste wijze invulling te kunnen geven aan de toegenomen verantwoordelijkheid rondom huisvesting.

De gemeenten zijn minder eensgezind in hun reactie. Een deel noemt het verlies van huisvestingsverantwoordelijkheid als sturingsinstrument op het onderwijs in de gemeente. Andere gemeenten noemen het verlies van betrokkenheid bij en contact met schoolbesturen doordat er geen gezamenlijk overleg over huisvesting meer noodzakelijk is. Door enkele gemeenten is genoemd dat er minder personeel hoeft te worden ingezet op onderwijs-huisvesting.

Knelpunten Tot slot is in de interviews aan de orde gekomen in hoeverre de respondenten, voor hun eigen organisatie, knelpunten zien wat betreft het doorvoeren van vrijwillige doordecentralisatie. Door de respondenten bij gemeenten zijn financiële knelpunten het meest genoemd. Dit kan variëren van zorgen over de financiële afhandeling, het bepalen van de waarde van de bestaande gebouwen, de ingewikkelde berekeningen van de omvang van de over te dragen middelen, tot zorg over of en hoe schoolbesturen de huisvestingsverantwoordelijkheid financieel op orde moeten krijgen.

“Het probleem is dat je te maken hebt met kleine schoolbesturen, die hebben minder bestuurlijke en financiële spankracht (dan de gemeente). Het budget wordt opgeknipt in kleine porties en dat heeft mogelijk invloed op de effectiviteit van de te besteden huisvestingsmiddelen” (een beleidsmedewerker uit een middelgrote gemeente).

Naast financiële knelpunten is door gemeenten ook het verlies van invloed op het huisvestingsbeleid genoemd en is de zorg uitgesproken dat uiteindelijk de zorgplicht toch bij de gemeente blijft. Oplossingen voor de genoemde knelpunten worden vooral gezocht in het maken van heldere afspraken over vorm en voorwaarden van vrijwillige doordecentralisatie en het eenduidig vastleggen in een overeenkomst.

De schoolbesturen blijken eveneens vooral financiële knelpunten te zien als het gaat om het doorvoeren van vrijwillige doordecentralisatie. Er is vooral zorg over de toereikendheid van de beschikbare middelen. Enkele kleine

schoolbesturen laten weten zich te klein te voelen om de benodigde financiële draagkracht c.q. financiële risico's te dragen. Gerelateerd aan het knelpunt op het gebied van financiën signaleren veel schoolbesturen dat er een knelpunt is op het gebied van kennis en expertise van (de financiële en juridische aspecten van) volledige huisvestingsverantwoordelijkheid. Evenals bij de gemeenten worden oplossingen voor de financiële knelpunten vooral gezocht in het maken van goede afspraken met de gemeente. Het tekort aan expertise binnen de schoolbesturen lost men op door het 'binnenhalen' van de benodigde kennis. Hetzij door deze extern in te kopen, door de kennis van het bestaande bestuur op dit punt uit te breiden of door het aantrekken van nieuwe bestuursleden.

4 SCENARIO'S VOOR DOORDECENTRALISATIE

In dit hoofdstuk worden de scenario's voor doordecentralisatie zoals uiteengezet in paragraaf 4 van hoofdstuk 2 nader onder de loep genomen. Daarbij maken we gebruik van de informatie die uit de telefonische interviews met medewerkers van gemeenten en schoolbesturen naar voren is gekomen. Daarnaast maken we gebruik van het materiaal uit de 5 paneldiscussies die binnen het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd en specifiek ingingen op de scenario's. Aan elke panelbijeenkomst namen zowel medewerkers van gemeenten als van schoolbesturen deel. Daarnaast waren er vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, de VO-raad, VNG, het ministerie van BZK en de Besturenraad aanwezig.¹

4.1 Draagvlak voor alternatieven

Aan de gemeenten en schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de telefonische interviews, zijn vier mogelijke scenario's voor doordecentralisatie voorgelegd. Het betreft hier drie alternatieven voor de huidige mogelijkheid van vrijwillige doordecentralisatie. Deze, door de VO-raad opgestelde alternatieven stonden kort beschreven in de vragenlijst die voorafgaand aan het telefonische interview aan alle respondenten is opgestuurd. Tijdens het interview werd, indien nodig, een mondelinge toelichting gegeven op de scenario's.

- I *Nulscenario*: doorgaan op de *huidige* weg: *vrijwillige* doordecentralisatie (schoolbestuur kan doordecentralisatie *niet* afdwingen).
- II *Activeringsscenario*: *Bevorderen* van vrijwillige doordecentralisatie in kader van meer autonome positie van schoolbestuur ten opzichte van gemeente: invoering van maatregelen die de toepassing van de doordecentralisatiebepaling in WVO bevorderen (bijvoorbeeld actieve voorlichting aan gemeenten en schoolbesturen, werken met voorbeeldcontracten, aanpassing in wetgeving ten aanzien van zorgplicht gemeente et cetera).
- III *Functionele decentralisatie-scenario*: Centrale overheveling van taken en middelen van Rijk naar scholen: *functionele decentralisatie in één keer*. De schoolbesturen krijgen de integrale huisvestingsverantwoordelijkheid.
- IV *Opting-out-scenario*: Gefaseerde overheveling van taken en middelen van Rijk naar scholen: *opting out*, een variant op scenario III vanuit de gedachte dat niet alle scholen tegelijkertijd in staat zullen zijn om deze taak in één keer overgeheveld te krijgen.

¹ Deze organisaties namen allen deel aan de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

Voorkeuren In de eerste plaats is de gemeenten en schoolbesturen gevraagd om hun voorkeur voor één van de scenario's uit te spreken. In tabel 3.5 staat de verdeling over de verschillende scenario's afgebeeld. Het verschil in voorkeuren tussen gemeenten en schoolbesturen is opvallend. Ruim de helft van de gemeenten geeft de voorkeur aan het nulscenario. Hierbij gaat het zowel om kleine als (middel)grote gemeenten. Ook drie van de G4-gemeenten kiezen voor het nulscenario. De meerderheid van de gemeenten die de voorkeur hebben gegeven aan het eerste scenario, motiveert dit door aan te geven dat er in dit scenario sprake is van behoud van invloed van de gemeente op het thema onderwijshuisvesting en, breder, op jeugdbeleid, RO en maatschappelijk vastgoed. Met andere woorden, "het gemeentelijk belang is in dit scenario beter afgedekt (dan in de andere scenario's)" (een beleidsmedewerker van een G4-gemeente). Tijdens de paneldiscussies is door een aantal gemeenten eveneens naar voren gebracht dat onderwijshuisvesting meer is dan 'stenen stapelen voor een schoolgebouw'. Via onderwijshuisvesting wordt ook beleid gevoerd op de algehele sociale infrastructuur, spreiding van voortgezet onderwijs in de stad en dergelijke.

Tabel 4.1 Voorkeur scenario's

	I	II	III	IV	Weet niet	Totaal
Gemeenten	17 (57%)	3 (10%)	8 (27%)	-	2 (6%)	30 (100%)
Schoolbesturen	8 (18%)	3 (7%)	30 (70%)	2 (5%)	-	43 (100%)

Van de schoolbesturen kiest bijna driekwart voor het functionele decentralisatie-scenario. Kleine schoolbesturen geven iets vaker de voorkeur aan scenario 3 dan grote schoolbesturen (respectievelijk 74% en 68%). De door schoolbesturen meest genoemde reden om de voorkeur te geven aan dit scenario, heeft betrekking op zelfstandigheid, onafhankelijkheid en 'los' zijn van de gemeente. De drijfveer is niet zozeer gelegen in ontevredenheid met de gemeente, maar vereenvoudiging van de huisvestingsverantwoordelijkheid waarbij alles in één hand komt en er met één centrale regeling (van bovenaf) taken, verantwoordelijkheden en middelen worden vastgesteld.

De voorzitter van een schoolbestuur met één vo-school en meerdere scholen voor po in een middelgrote gemeente: "Een integrale huisvestingsverantwoordelijkheid (bij het schoolbestuur) zodat de navelstreng met de gemeente wordt doorgesneden. Daarmee bevordert je ook continuïteit die nu ontbreekt. En voorkom je dat te veel andere problemen op het bord van onderwijs(huisvesting) worden geschoven".

Een andere vaker genoemde reden heeft betrekking op een grotere mate van gelijkheid, standaardisatie en helderheid voor alle scholen voor voortgezet onderwijs wanneer er sprake zou zijn van functionele decentralisatie.

4.1.1 Voordelen, nadelen, knelpunten en risico's

Aan de respondenten van schoolbesturen en gemeenten is gevraagd of ze (vanuit hun eigen perspectief) per scenario voor- en nadelen, knelpunten en risico's konden noemen. Tijdens de telefonische interviews bleek dit een lastige opgave te zijn. Vanwege de beperkte invulling van de scenario's gaven meerdere respondenten aan over onvoldoende informatie te beschikken om steekhoudende uitspraken te kunnen doen. Vooral met de 'tussenvarianten' II en IV konden de respondenten moeilijk uit de voeten. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat voor beide partijen met name de financiële aspecten van de scenario's als knelpunt en risico worden beschouwd. Voor de gemeenten speelt daarbij met name een goede afrekening van de gedane investeringen. Voor schoolbesturen is de omvang van de beschikbare middelen een belangrijk aandachtspunt. In de tabellen hieronder geven we op hoofdlijnen de resultaten weer.

Tabel 4.2 Gemeenten: voordelen, nadelen, knelpunten en risico's

Scenario	Voordelen	Nadelen	Knelpunten	Risico's
I	Behoud van invloed op onderwijs-huisvesting Recht kunnen doen aan de specifieke, lokale situatie Behoud van keuzemogelijkheid: doordecentralisatie als alle partijen het willen	Moeten werken met compromissen, consensus	Financieel (afrekening met schoolbesturen, overdracht middelen)	Behoud zorgplicht Impasse tussen schoolbesturen en gemeente
II	Behoud van invloed Bijdrage aan discussie vanuit voorlichting en voorbeeldcontracten	Verlies van grip op huisvesting vo	Financieel Behoud zorgplicht	Zorgplicht Gelijkwaardige startpositie scholen
III	Helderheid, gelijkheid, duidelijkheid voor en tussen schoolbesturen Vermindering werklast gemeente	Verlies van invloed op onderwijshuisvesting Niet meer kunnen inspelen op lokale situatie Ook de schoolbesturen die niet willen moeten mee	Financieel: dekking van gedane investeringen, verrekeningsoperatie, gelijkwaardige startpositie Scholen concurreren elkaar via huisvesting	Financieel Achteruitgang in kwaliteit huisvesting

Vervolg tabel 4.2

Scenario	Voordelen	Nadelen	Knelpunten	Risico's
IV	Doordecentralisatie 'naar wens'	Naast elkaar bestaan van 2 systemen (wel en niet doorgedecentraliseerd) Probleembesturen blijven bij gemeente, sterke schoolbesturen gaan voor doordecentralisatie	Financieel (afrekening met schoolbesturen, gelijkwaardige startpositie)	Financieel (gemeente behoudt verantwoordelijkheid 'arme' schoolbesturen en kan dit niet meer compenseren met de 'rijke' schoolbesturen)

Tabel 4.3 Schoolbesturen: voordelen, nadelen, knelpunten en risico's

Scenario	Voordelen	Nadelen	Knelpunten	Risico's
I	Beperkte financiële risico's Inspelen op lokale situatie Samenwerking met gemeente (belanghebbende partijen samen verantwoordelijk)	Afhankelijkheid van de gemeente Administratief proces (duurt lang voordat er iets wordt gerealiseerd)	Financieel (onvoldoende transparantie over beschikbare bedragen)	Financieel
II	Meer autonomie		Gebrek aan deskundigheid bij beide partijen	
III	Zelfstandigheid, eigen beleid voeren, onafhankelijkheid van gemeente, gelijkheid, helderheid Huisvesting in 1 hand	Verantwoordelijk zijn voor de financiën Expertise nodig Lastiger inspelen op lokale situatie	Verplichte karakter Financieel: risico's kunnen dragen, voldoende middelen	Financieel Te weinig deskundigheid
IV	Tijd om aan verantwoordelijkheid 'te wennen'	Geen heldere startsituatie voor de scholen door langdurige 'overgangsperiode'	Financieel Expertise	Financieel

De tabellen geven een eerste indruk van hoe respondenten tegen de verschillende scenario's aankijken. Tijdens de paneldiscussies is veel dieper ingegaan op de voor de betrokken partijen verschillende haken en ogen aan elk scenario.

Op basis van de beschikbare informatie uit de interviews en de paneldiscussies zijn we gekomen tot drie typen argumenten die door gemeenten en schoolbesturen naar voren zijn gebracht.

Principiële argumenten

Een deel van de gemeenten neemt het principiële standpunt in dat er geen sprake moet zijn van verdergaande doordecentralisatie van huisvestingsverantwoordelijkheid naar de schoolbesturen, omdat de gemeente daarmee een belangrijk sturingsmiddel verliest. Daarbij gaat het om meer dan alleen onderwijshuisvesting. Het gaat om integraal accommodatiebeleid/-maatschappelijk vastgoed, jeugdbeleid, sociale infrastructuur, wijkgericht werken en dergelijke. Gemeenten zijn van mening dat zij beter dan schoolbesturen in staat zijn om dit beleid integraal vorm te geven.

Schoolbesturen wijzen erop dat de gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid niet strookt met de tendens naar autonomie voor schoolbesturen en de lumpsumfinanciering. Scholen zijn al voor een heel groot deel zelfstandig en beschikken al over veel middelen om hun taken en verantwoordelijkheden uit te voeren. In dat licht is het paradoxaal dat ze voor een relatief klein deel van het totale budget zich tot de gemeente moeten wenden teneinde nieuwbouw of uitbreiding te kunnen realiseren.

Financiële argumenten

Door een deel van de gemeenten wordt naar voren gebracht dat ze sinds de decentralisatie van 1997 (veel) meer in onderwijshuisvesting hebben gestoken dan ze daarvoor zelf in het gemeentefonds hebben ontvangen. In een situatie van verdere doordecentralisatie zien gemeenten hiertoe geen directe aanleiding meer. Sommige schoolbesturen zullen bij vrijwillige doordecentralisatie/functionele decentralisatie minder middelen in handen krijgen dan er nu (via de gemeente) voorhanden zijn. Een beleidsmedewerker van een G4-gemeente geeft in dit verband aan dat 'vrijwillige doordecentralisatie daarom geen nut heeft voor de schoolbesturen'. Schoolbesturen realiseren zich dat ze er in sommige gemeenten financieel op achteruit zullen gaan.

Andere financiële argumenten die door gemeenten naar voren worden gebracht hebben betrekking op verlies van controle (door de gemeente) op de besteding (door schoolbesturen) van huisvestingsmiddelen (gemeenschaps-geld), verwachte complexiteit met betrekking tot ontvlechting van middelen voor huisvesting uit het gemeentefonds en afrekening/overdracht van gedane investeringen.

Een belangrijk financieel argument voor schoolbesturen is de hoogte van het bedrag per leerling dat ze tot hun beschikking krijgen. Bij een (te) lage vergoeding per leerling wordt het door schoolbesturen niet aantrekkelijk gevonden om de volledige huisvestingsverantwoordelijkheid te krijgen. Illustratief is in dit geval de casus van een aantal schoolbesturen vo in een kleine gemeente (20.000-50.000 inwoners). Zij hadden de handen ineengeslagen en waren al geruime tijd met de gemeente in onderhandeling over vrijwillige doordecentralisatie. Het lag binnen handbereik, maar strandde op een, in de ogen van de schoolbesturen, te laag bedrag per leerling dat de gemeente bereid was door te sluisen.

Andere financiële argumenten die door schoolbesturen naar voren worden

gebracht, hebben betrekking op de overname van gebouwen van gemeenten (met name voor grote schoolbesturen is dit een aandachtspunt omdat zij veel gebouwen (in een keer) moeten overnemen), een goede afrekening/ verevening met gemeenten en een gelijkwaardige startpositie voor alle schoolbesturen.

Procedurele argumenten

Gemeenten hebben aangegeven dat kennis en ervaring van onderwijs-huisvesting vooral in hun organisatie zit en vooralsnog veel minder bij de schoolbesturen. Dit is met name ook van belang voor integraal accommodatie-beleid/maatschappelijk vastgoed. Voorts wordt betoogd dat onderwijs-huisvesting een deel van het contact tussen gemeenten en schoolbesturen over onderwijs reguleert en dat het wegvallen daarvan niet wenselijk is. Last but not least blijft in het geval van vrijwillige doordecentralisatie de zorgplicht voor gemeente.

Schoolbesturen wijzen erop dat in de huidige situatie huisvesting een tijdrovend en inspannend proces is doordat er met (veel) gemeenten moet worden overlegd. Sommige zijn van mening dat de verordening (te) weinig ruimte biedt om de gewenste huisvesting te realiseren. Doordecentralisatie biedt de mogelijkheid om sneller en flexibeler de huisvesting te realiseren en volledig 'baas over eigen huis' te zijn, zodat schoolbesturen zelf de vorm (kunnen inspelen op onderwijsvernieuwingen) en ook het gebruik (bijvoorbeeld openstelling buiten schooltijden voor medegebruik) van hun huisvesting bepalen. Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheid van samenwerking met derden (PPS, woningbouwcorporaties) en de extra flexibiliteit die dit oplevert door bijvoorbeeld bouw en beheer over te laten aan derden en naar behoefte ruimte te huren.

4.1.2 Oplossingen en voorwaarden

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat gemeenten en schoolbesturen verschillende argumenten hebben aangevoerd voor of juist tegen de onderscheiden scenario's. Uit de paneldiscussies zijn ook oplossingen en voorwaarden naar voren gekomen hetgeen duidelijk maakt dat de argumenten niet onoverkomelijk hoeven te zijn (met uitzondering van de principiële argumenten). In deze paragraaf beschrijven we per type argument (financieel en procedureel) de oplossingen en voorwaarden.

Financieel

Oplossingen en voorwaarden

- Het bedrag per leerling zou van te voren moeten worden bepaald, zo weten schoolbesturen waar ze aan toe zijn. Schoolbesturen kunnen dan sneller zien of doordecentralisatie een aantrekkelijke optie is en daarmee kunnen de onderhandelingen met de gemeente soepeler verlopen.
- Het scenario van opting out (scenario III) geeft schoolbesturen de gelegenheid om plannen te maken voor de komende jaren en voorkomt dat vooral grote schoolbesturen in korte tijd veel werk en grote (financiële)

risico's op zich af zien komen.

- De financiële afwikkeling moet zo helder mogelijk zijn. Hierbij gaat het om ontvlechting en verevening, overname van lopende verplichtingen, overeenstemming over boekwaarden en zorgen voor een goede en gelijkwaardige startpositie van de verschillende scholen.
- Het instellen van een waarborgfonds voor schoolbesturen. Grote en kleine schoolbesturen moeten hierop aanspraak kunnen maken bij functionele decentralisatie aangezien dit voor hen betekent dat ze in korte tijd hun (totale) gebouwenbestand moeten overnemen. Een waarborgfonds is dan een vangnet voor de met de overname gepaard gaande financiële risico's. Kleine schoolbesturen zouden het waarborgfonds kunnen gebruiken voor het afdekken van financiële risico's, het verkrijgen van financiering van banken en het daarbij realiseren van een redelijk rentepercentage.
- De voorwaarden voor overdracht van gebouwen moet wettelijk goed worden geregeld (zoals bij de functionele decentralisatie van BVE in 1997).
- Adequate bekostiging (per leerling) is noodzakelijk voor schoolbesturen. Hierbij is ook gesproken over het maken van onderscheid tussen (Rand)stad en platteland en het laten meewegen van de onderwijsvorm.
- Een nulmeting/nulsituatie ten aanzien van het gebouwenbestand moet door een onafhankelijke partij worden vastgesteld.
- Schoolbesturen moeten aantonen de huisvestingsverantwoordelijkheid aan te kunnen (solvabiliteit).

Procedureel *Oplossingen en voorwaarden*

- Het extern kunnen inhuren van deskundigheid op gebied van huisvesting zodat (met name) kleine schoolbesturen een eventueel gebrek aan kennis en expertise kunnen opvangen.
- Het handhaven van overleg tussen schoolbesturen en gemeenten, ook wanneer huisvesting niet meer op de agenda staat. Beide partijen zijn van mening dat er ruimte blijft voor het bespreken van meer *inhoudelijke* vraagstukken op gebied van onderwijs en de afstemming met ander beleid, bijv. jeugdbeleid. Het wegvallen van de gedeelde verantwoordelijkheid over huisvesting zou de relatie gemeente – schoolbesturen zelfs goed kunnen doen.
- Ondersteuning in het proces naar doordecentralisatie, bijvoorbeeld door de beschikbaarheid van modelcontracten of -overeenkomsten en best practices (in het activeringsscenario is hierin voorzien).
- Het verbeteren van de onderhandelingspositie van schoolbesturen ten opzichte van die van de gemeente.

Door verschillende éénpitters is aangegeven dat ze voor hun scholen geen (extra) risico's zien in doordecentralisatie in vergelijking met grote schoolbesturen. Bovendien kunnen éénpitters de handen ineen slaan om samen sterker te zijn, ondermeer op het gebied van huisvesting. Een éénpitter heeft aangegeven dit ook te hebben gedaan. Andere éénpitters geven aan hier niets voor te voelen. Éénpitters zijn niet voor niets éénpitters. Ze moeten niet fuseren omwille van huisvesting.

Alle partijen waren het er over eens dat, onafhankelijk van de keuze voor een van de scenario's, vertrouwen tussen schoolbesturen en gemeente een noodzakelijke voorwaarde is voor zinvol overleg over onderwijs(huisvesting).

5 CONCLUSIES

Het hoofddoel van dit onderzoek was zicht krijgen op het functioneren van gedeelde verantwoordelijkheid voor huisvesting voortgezet onderwijs (vo) tussen scholen voor vo en gemeenten, de voor- en nadelen van de huidige systematiek en het inventariseren van draagvlak voor geschikte alternatieven. In dit laatste hoofdstuk zetten we de onderzoeksresultaten nog eens op een rij en formuleren een antwoord op de onderzoeksvraag.¹

5.1 Functioneren gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid

Sinds de decentralisatie van 1997 zijn gemeenten en schoolbesturen samen verantwoordelijk voor huisvesting vo. De gemeenteraad kan (op verzoek van het schoolbestuur) besluiten om de taken en middelen voor huisvesting geheel over te dragen aan het schoolbestuur, dit wordt vrijwillige doordecentralisatie genoemd.

In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat de gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid voor wat betreft het voortgezet onderwijs redelijk functioneert. Vrijwel alle gemeenten en schoolbesturen die we voor dit onderzoek hebben ondervraagd zijn (zeer) positief over de samenwerking op het gebied van huisvesting. Voorts is uit de telefonische enquête gebleken dat voor alle 43 schoolbesturen en in alle betrokken gemeenten in de periode van 1997 tot 2007 nieuwbouw en/of uitbreiding is gerealiseerd.

Uit de onderzoeksresultaten kan verder worden geconcludeerd dat vrijwillige doordecentralisatie relatief weinig voorkomt. Van de dertig gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, meldt één gemeente dat de overeenkomst (bijna) is gesloten. Een andere gemeente meldt dat de onderhandelingen momenteel lopen. Van de 268 schoolbestuur-gemeente-paren² is er in tien procent van de gevallen sprake van vrijwillige doordecentralisatie. Nog eens acht procent is hierover in onderhandeling. Wanneer er sprake is van vrijwillige doordecentralisatie gaat het in de meeste gevallen over de meest vergaande variant, dus met overdracht van economisch claimrecht naar het schoolbestuur. Beide partijen zijn het erover eens

¹ De bevindingen in het onderzoek zijn gebaseerd op telefonische interviews met dertig gemeenten (verdeeld over 5 grootteklassen) en 43 bijbehorende schoolbesturen voor vo. Daarnaast is gebruikgemaakt van de resultaten van een webenquête die is verspreid onder 331 schoolbesturen voor vo (de respons op de enquête bedroeg ruim 40%).

² In totaal hebben 183 schoolbesturen deelgenomen aan het onderzoek (zie tabel 3.1: webenquête n= 140, telefonische interviews n= 43). Ruim veertig procent heeft aangegeven wat betreft huisvesting te maken te hebben met meer dan één gemeente. De schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de telefonische enquête zijn bevraagd over hun ervaringen met één gemeente. De schoolbesturen die hebben deelgenomen aan de webenquête zijn bevraagd over hun ervaringen met maximaal drie gemeenten. Dit betekent dat in dit rapport sprake is van 268 'schoolbestuur-gemeente-paren' op het gebied van huisvesting vo.

dat dit de meeste toegevoegde waarde biedt met betrekking tot autonomie voor de schoolbesturen.

Voor de 220 schoolbestuur-gemeente-paren waar geen sprake is van vrijwillige doordecentralisatie geldt dat bijna negentig procent van de schoolbesturen nooit een verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie bij de gemeente heeft ingediend (9% zag het verzoek afgewezen en 2% van de schoolbesturen heeft het verzoek tot vrijwillige doordecentralisatie ingetrokken).

Schoolbesturen noemen een groot aantal verschillende redenen waarom tot nog toe vrijwillige doordecentralisatie niet bij de gemeente is aangekaart. In tabel 3.6 in hoofdstuk 3 zijn veertien redenen onderscheiden. Nadere analyse van de in de tabel genoemde redenen maakt duidelijk dat ruim eenderde van de schoolbestuur-gemeente-paren positief is over de gemeente (35,8%: reden 1,4 en 6)³. Schoolbesturen wijzen daarbij op de goede contacten en samenwerking met de gemeente(n), de positieve opstelling/inzet van de gemeente(n) ten aanzien van onderwijshuisvesting en op de investeringen die de gemeente(n) plegen op dit terrein: er wordt nieuwbouw en uitbreiding gerealiseerd. Uit het onderzoek blijkt dat in de periode 1997-2007 in vrijwel alle onderzochte gemeenten (en schoolbesturen) nieuwbouw en/of uitbreiding is gerealiseerd.

Eenderde (33,8%: reden 2, 7, 9, 11 en 12)⁴ van de schoolbesturen heeft aangegeven 'neutraal' te staan ten opzichte van het onderwerp vrijwillige doordecentralisatie en het om die reden (nog) niet te hebben aangekaart bij de gemeente. Voor een deel van de schoolbesturen in deze groep geldt dat het onderwerp geen prioriteit heeft. Er zijn/waren dringender zaken die om aandacht vroegen zoals bijvoorbeeld onderwijskundige aanpassingen of zorgen over de terugloop in het aantal leerlingen.

Eenzesde (16,1%: reden 3)⁵ van de schoolbestuur-gemeente-paren meldde dat de gemeente zich negatief opstelt ten aanzien van vrijwillige doordecentralisatie en om die reden dit onderwerp niet (verder) met de gemeente te hebben besproken. Een deel van de schoolbesturen heeft zich uitgesproken over wat er achter de onwil van de gemeente zou kunnen schuilgaan, namelijk het willen handhaven van invloed op onderwijshuisvesting en de wens om op dit terrein integraal met jeugdbeleid, wijkbeleid en maatschappelijk vastgoed/integraal accommodatiebeleid juist een actieve rol te spelen.

Bijna eenzesde van de schoolbesturen (14,2%: reden 5, 8 en 10) heeft de (potentiële) financiële risico's voor de eigen organisatie als reden aangevoerd om vrijwillige doordecentralisatie niet bij de gemeente aan te kaarten.

³ De redenen 13 en 14 uit tabel 3.6 zijn hierbij buiten beschouwing gelaten en om die reden niet meegenomen in de bovengenoemde procentuele berekeningen.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

5.2 Belemmeringen en oplossingen vrijwillige doordecentralisatie

Aan gemeenten en schoolbesturen is ook de vraag voorgelegd welke factoren vrijwillige doordecentralisatie belemmeren en hoe deze belemmeringen kunnen worden weggenomen.

Beide partijen zien, elk vanuit het eigen perspectief, vooral knelpunten op het financiële vlak. Schoolbesturen noemen met name de toereikendheid van de beschikbaar gestelde middelen, een goede afrekening (van gedane investeringen) met de gemeente en het vermogen om financiële risico's te dragen (vooral door kleinere schoolbesturen genoemd).

Deze laatste twee punten worden ook door gemeenten als belemmering voor vrijwillige doordecentralisatie gezien. Het behoud van de zorgplicht voor onderwijshuisvesting (doordat ze partner zijn in een overeenkomst met de schoolbesturen) is volgens gemeenten een ander knelpunt voor vrijwillige doordecentralisatie. Voorts wordt het verlies van invloed op onderwijshuisvesting door gemeenten als belemmering voor vrijwillige doordecentralisatie gezien.

Beide partijen signaleren een knelpunt op het vlak van kennis en expertise van (de financiële en juridische) aspecten van volledige verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting. In de huidige situatie is dit met name bij gemeenten aanwezig en in mindere mate bij schoolbesturen.

Sommige van de hierboven genoemde belemmeringen voor vrijwillige doordecentralisatie zijn goed op te lossen.

Oplossingen voor de financiële knelpunten worden vooral gezocht in het maken van heldere afspraken over vorm en voorwaarden van vrijwillige doordecentralisatie en het eenduidig vastleggen in een overeenkomst. Om dit te faciliteren, zou er gebruikgemaakt kunnen worden van standaarden/-modellen die door de VNG, VO-raad en het ministerie van OCW zouden kunnen worden ontwikkeld. Het is daarbij raadzaam om (ook) instrumenten te ontwikkelen die gemeenten en schoolbesturen helpen om de financiële uitgangspositie vooraf helder te krijgen. Dit kan helpen drempels in de onderhandeling te slechten.

Het (eventuele) gebrek aan kennis en expertise van volledige huisvestingsverantwoordelijkheid bij schoolbesturen wordt opgelost door deze via de inhuur van externe experts dan wel via uitbreiding (of vervanging) van (het aantal) bestuursleden 'binnen te halen'.

Ten aanzien van de zorgplicht kan worden opgemerkt dat nader onderzoek wenselijk is. Centraal staat daarbij de vraag of en zo ja, in hoeverre een gemeente de zorgplicht voor de onderwijshuisvesting binnen de huidige wettelijke kaders geheel of gedeeltelijk kan neerleggen bij een schoolbestuur. Daarbij dient met name te worden gekeken naar de juridische mogelijkheden of onmogelijkheden.

5.3 Draagvlak alternatieve scenario's

Vrijwillige doordecentralisatie is niet de enige weg naar volledige huisvestingsverantwoordelijkheid voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. De VO-raad heeft enkele alternatieve scenario's opgesteld waarlangs dit kan worden gerealiseerd. Onderzocht is wat onder schoolbesturen en gemeenten het draagvlak is voor deze alternatieve scenario's.

Er kunnen twee hoofdvarianten in de scenario's worden onderscheiden. Enerzijds handhaven van de huidige wet- en regelgeving (nulscenario) en daarbinnen het stimuleren van vrijwillige doordecentralisatie (activeringsscenario). Anderzijds een scenario waarin schoolbesturen de volledige huisvestingsverantwoordelijkheid krijgen en de middelen hiervoor direct vanuit het Rijk ontvangen (functionele decentralisatie in een keer of, gefaseerd, opting out).

De meerderheid (57%) van gemeenten heeft een voorkeur voor het handhaven van de huidige mogelijkheden voor vrijwillige doordecentralisatie (nulscenario). Ruim een kwart van de gemeenten heeft uitgesproken de voorkeur te geven aan het scenario van functionele decentralisatie. Bij de schoolbesturen geeft zeventig procent de voorkeur aan het scenario van functionele decentralisatie, terwijl achttien procent zich uitspreekt voor handhaving van de status quo. Gemeenten en schoolbesturen voelen weinig voor de twee 'tussenvarianten', het activeringsscenario dat beoogt vrijwillige doordecentralisatie te vergemakkelijken en het scenario van opting out, dat staat voor gefaseerde functionele decentralisatie.

In het onderzoek is ingegaan op de argumenten voor en tegen een (al dan niet gefaseerde) wettelijke overheveling. De argumenten die door gemeenten en schoolbesturen naar voren zijn gebracht, vallen uiteen in drie typen, namelijk principiële argumenten, financiële argumenten en procedurele argumenten.

Principieel

Het principiële argument dat door gemeenten wordt aangevoerd, komt neer op het niet willen verliezen van een sturingsmiddel voor het voeren van integraal beleid op het gebied van onderwijs, jeugd, maatschappelijk vastgoed, wijkgericht werken et cetera. Gemeenten zijn van mening dat zij beter in staat zijn om dit beleid integraal vorm te geven dan schoolbesturen.

Schoolbesturen wijzen erop dat de gedeelde huisvestingsverantwoordelijkheid niet strookt met de tendens naar autonomie voor schoolbesturen en de lumpsumfinanciering voor scholen. Het is vreemd dat scholen zich voor een relatief klein deel van hun totale takenpakket en het daarmee gepaard gaande budget tot de gemeente moeten wenden.

Dit principiële argument verklaart ook de schijnbare tegenstelling in de onderzoeksresultaten onder schoolbesturen. Immers enerzijds is er sprake van tevredenheid onder schoolbesturen over de huidige situatie voor wat betreft de samenwerking met de gemeente en is maar in 10% van de onderzochte schoolbestuur-gemeente-paren sprake van vrijwillige doordecentralisatie,

terwijl anderzijds een meerderheid van de schoolbesturen behoefte heeft aan de volledige verantwoordelijkheid voor huisvesting (70% heeft voorkeur voor het scenario van functionele decentralisatie). Overigens is de voorkeur van de schoolbesturen voor functionele decentralisatie niet zonder meer te vergelijken met die voor vrijwillige doordecentralisatie omdat bij vrijwillige doordecentralisatie veel meer inspanning van het schoolbestuur aan de orde is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onderhandelingsproces dat noodzakelijkerwijs vooraf gaat aan het sluiten van de overeenkomst tot vrijwillige doordecentralisatie.

Financieel Een deel van de gemeenten wijst erop dat ze sinds 1997 veel meer in onderwijshuisvesting hebben geïnvesteerd dan ze daarvoor hebben ontvangen. In een situatie van volledige huisvestingsverantwoordelijkheid voor de schoolbesturen zien gemeenten hiervoor geen (directe) aanleiding meer. Sommige schoolbesturen zullen daardoor (per saldo) minder besteedbare middelen krijgen voor huisvesting. Voorts wordt gewezen op verlies van controle op de besteding van huisvestingsmiddelen, de complexiteit rondom ontvlechting van middelen voor huisvesting vo uit het gemeentefonds en afrekening van de sinds 1997 gedane investeringen.

Voor schoolbesturen is de omvang van het bedrag per leerling bepalend: is dit hoog genoeg, dan is functionele decentralisatie een aantrekkelijke optie. Een (te) laag bedrag per leerling daarentegen is een argument tegen functionele decentralisatie. Verder wijzen schoolbesturen op een goede afrekening met de gemeente, een regeling rondom de overname van gebouwen en een gelijkwaardige startpositie voor alle scholen.

Procedureel Overleg over huisvesting reguleert nu (deels) het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over onderwijs. Gemeenten vinden het onwenselijk dat er, in de situatie van functionele decentralisatie, minder contact is met schoolbesturen omdat er niet meer hoeft te worden overlegd over huisvesting. Gemeenten geven verder aan meer kennis van en ervaring met onderwijs-huisvesting te hebben.

Schoolbesturen wijzen erop dat huisvesting nu veel tijd en inspanning kost juist vanwege het overleg met (meerdere) gemeenten. Functionele decentralisatie biedt dan de mogelijkheid om sneller en flexibeler te bouwen en de vormgeving en het gebruik van het gebouw zelf te bepalen (inspelen op onderwijshervormingen, openstellen van schoolgebouw voor medegebruik, samenwerking met derde partijen).

De financiële en procedurele (tegen)argumenten die door gemeenten en schoolbesturen naar voren zijn gebracht, hoeven niet onoverkomelijk te zijn. Van belang zijn onder meer een adequate bekostiging, duidelijke en redelijke afspraken rondom de financiële afhandeling, de instelling van een waarborgfonds en het handhaven van overleg tussen schoolbesturen en gemeente over onderwijsbeleid in brede zin.

Principiële verschillen van mening ten aanzien van functionele decentralisatie laten zich minder makkelijk overbruggen, daarvoor is geen 'pasklare' oplossing te geven. Belangrijk is dat de partijen over dit onderwerp met elkaar in gesprek blijven en daarbij het belang van goede onderwijshuisvesting en goed onderwijs voorop laten staan.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Tabellen

In deze bijlage zijn de tabellen opgenomen met informatie over de realisatie van onderwijshuisvesting sinds 1997, het jaar van realisatie, de omvang van de investering en het normatieve vloeroppervlak alsmede de wijze van financiering van de investeringen. Deze vragen zijn in de telefonische interviews zowel aan de gemeenten als aan de schoolbesturen voorgelegd.

De vraag over de kapitaallasten van de gemeente voor de huisvesting voortgezet onderwijs (exclusief afschrijvingen en rente als gevolg van herwaardering) is alleen aan de gemeenten voorgelegd.

Tabel B1.1 Nieuwbouw en/of uitbreiding in de periode 1997-2007

	Schoolbesturen	Gemeenten
	Aantal	Aantal
Nieuwbouw	16 (37%)	3 (10%)
Uitbreiding	13 (30%)	6 (20%)
Beide	14 (33%)	20 (67%)
Geen van beide	-	1 (3%)
Totaal	43 (100%)	30 (100%)

Tabel B1.2 Jaar realisatie huisvesting

	Schoolbesturen	Gemeenten
Jaar	Aantal	Aantal
Voor 2000	2	2
2000	3	3
2001	1	1
2002	4	4
2003	2	2
2004	4	4
2005	6	6
2006	9	9
2007	9	9
2008	8	8

Tabel B1.3 Omvang investeringen huisvesting vo 1997-2007

	Schoolbesturen	Gemeenten
Bedrag	Aantal	Aantal
Minder dan 1 miljoen	8	7
1 - 2 miljoen	6	13
2 - 3 miljoen	5	8
3 - 4 miljoen	1	6
4 - 5 miljoen	2	3
5 - 6 miljoen	2	-
6 - 7 miljoen	4	2
Meer dan 7miljoen	5	11

Tabel B1.4 Normatieve vloeroppervlakte (M2)

Oppervlak	Schoolbesturen	Gemeenten
	Aantal	Aantal
< 500	4	4
500-1000	5	6
1000-2000	5	7
2000-3000	2	4
3000-4000	1	3
4000-5000	2	3
5000-6000	1	2
6000-7000	2	2
7000-8000	1	1
8000-9000	2	3
> 9000	3	2

Tabel B1.5 Wijze van financiering van gerealiseerde onderwijshuisvesting

	Schoolbesturen	Gemeenten
	Aantal	Aantal
Volledig door gemeenten	9	28
Met bijdrage schoolbestuur		
Omvang bijdrage:		
<10%	3	1
10-20%	7	5
20-30%	2	2
>30%	9	4
Met marktpartijen	-	1
Anders	1	1

Tabel B1.6 Kapitaallasten gemeente op 1 januari 2008 voor de huisvesting van voortgezet onderwijs (excl. afschrijvingen en rente als gevolg van herwaarderingen)

Bedrag	Aantal
100.000 - 200.000	3
200.000 - 500.000	2
500.000 - 1 miljoen	4
1 - 2,5 miljoen	4
10 - 20 miljoen	1
20 - 30 miljoen	1
30 - 40 miljoen	2
40 - 50 miljoen	1
50 miljoen	1

BIJLAGE 2

Literatuur

ABB-VO, BPCO, LVGS, VBKO, VBS, VOS, VNG (1997), *Decentralisatie door doordecentralisatie. Een handreiking voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1997.

DHV Huisvesting en Vastgoed (2002), *Doordecentralisatie bij het voortgezet onderwijs, ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*, Amersfoort, juni 2002.

Diepeveen, M., A. Vermeij en S.W. van der Ploeg (2004), *Overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen. Draagvlakonderzoek*, Regioplan, Amsterdam, maart 2004.

M3V, DHV (2005), *Succesvol realiseren onderwijshuisvesting voortgezet onderwijs*.

McDaniel, Olaf en Jochem Duijnhouwer (2006), *Versnellingsessies Ministerie van OCW, Directie VO*, Amsterdam: CBE Consultants, 16 november 2006.

OCW (2004-2005), *Brief aan de Tweede Kamer, toelichting op wetsvoorstel huisvesting PO-VO*, vergaderjaar 2004-2005, nr. 29687.

OCW (2007), *Brief aan de Tweede Kamer, bekostigingssystematiek voortgezet onderwijs*, april 2007.

OCW (2004), *Brief aan de Tweede Kamer, draagvlakonderzoek overheveling buitenonderhoud naar besturen in het primair onderwijs*, juni 2004.

OCW (2006), *Brief aan de Tweede Kamer, Monitor onderwijshuisvesting*, juni 2006.

Schraven, J.W., *Doordecentralisatie doel of middel. Een verkenning van de mogelijkheden voor doordecentralisatie*, Den Haag, BKO.

Research voor Beleid (1999), *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO*, 2 september 1999.

Research voor Beleid (2001), *Decentralisatie onderwijshuisvesting. Herhaalde enquête onder schoolbesturen. Eindrapport. 27 augustus 2001*.

Research voor Beleid (2001), *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Meting onder gemeenten. Eindrapport. 27 augustus 2001.*

Research voor Beleid (2001), *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vierde meting onder gemeenten. Eindrapport. 10 september 2003.*

Research voor Beleid (2001), *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten. Eindrapport. 8 mei 2006.*

VNG (2007), *Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk. Handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in onderwijshuisvesting. VNG, augustus 2007.*

VO-raad (2008), *Doordecentralisatie. Een verkenning van de mogelijkheden van overheveling van taken en middelen voor huisvesting van gemeente naar schoolbesturen in het voortgezet onderwijs, februari 2008.*