

Baas over eigen school

Onderzoek naar doordecentralisatie van
onderwijshuisvesting in het voortgezet
onderwijs

Opdrachtgever: Onderwijsraad

ECORYS

Ruud van der Aa
Bart van Hulst
Vincent Thio

Rotterdam, februari 2009

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E asb@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Arbeid & Sociaal Beleid

T 010 453 88 05

F 010 453 88 34

Inhoudsopgave

1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Onderzoeksaanpak	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Literatuurstudie	9
2.3 Casestudies	9
3 Begripsbepaling doordecentralisatie	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Juridische context	11
3.3 Doordecentralisatie stand van zaken	12
3.4 Middelen ten behoeve van doordecentralisatie	13
3.5 Vormen van doordecentralisatie	13
4 Decentralisatie van onderwijshuisvesting	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Vastgoedbeheer in de bve-sector en het hbo	15
4.3 Kansen voor het onderwijs	16
4.3.1 Overheveling vastgoed als onderdeel van verzelfstandiging	16
4.3.2 Doelmatige inzet van middelen	17
4.3.3 Kwaliteit en kwantiteit van de vierkante meters	18
4.3.4 Bureaucratisch stelsel verdwijnt	19
4.4 Risico's voor het onderwijs	19
4.4.1 Bekostigingsaspecten	19
4.4.2 Financiële risico's	21
4.4.3 Concentratie en kleinschaligheid	21
4.4.4 Ongelijke startsituatie	22
4.5 Relevantie voor het voortgezet onderwijs	23

5 Doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Overwegingen bij doordecentralisatie	26
5.2.1 Overwegingen voor schoolbesturen	26
5.2.2 Overwegingen voor gemeenten	28
5.3 Het proces van doordecentralisatie	29
5.4 De gevolgen van doordecentralisatie	30
5.4.1 Knelpunten voorafgaand aan doordecentralisatie verdwijnen	30
5.4.2 De voordelen van doordecentralisatie voor scholen	30
5.4.3 Risico's bij doordecentralisatie	33
5.4.4 Expertise en de kosten van de expertise	34
5.4.5 Onvoorziene gevolgen van doordecentralisatie	34
6 Conclusies	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Eerdere ervaringen met decentralisatie van onderwijshuisvesting	37
6.3 Redenen voor doordecentralisatie	37
6.4 Gevolgen van doordecentralisatie voor het onderwijs	39
6.5 Succes- en faalfactoren	41
6.6 Slotopmerking	41
Literatuurlijst	43
Bijlage 1 – Geïnterviewde personen	45
Bijlage 2 – Gesprekspuntenlijst	47
Bijlage 3 - Beschrijving casussen	49

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan het einde van een vierjaarlijkse raadsperiode brengt de Onderwijsraad het advies de *Stand van educatief Nederland* uit. In het advies maakt de Raad de balans op van vier jaar onderwijsbeleid in Nederland. De *Stand van educatief Nederland* bevat een vergelijking van de prestaties op onderwijsgebied van verschillende onderwijsstelsels, een vergelijking van de huidige prestaties op onderwijsgebied met die van vier jaar geleden en een thematisch verdiepend deel, dat nader ingaat op een aantal specifieke onderwerpen.

Per 1 januari 1997 zijn de taken en bevoegdheden op het gebied van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen van het Rijk aan de gemeenten. Het bijbehorende huisvestingsbudget voor onderwijs wordt via het Gemeentefonds over de gemeenten verdeeld (territoriale decentralisatie). Sinds 1997 is het ook mogelijk om (een deel van) de taken en bevoegdheden van de gemeente vrijwillig door te decentraliseren naar schoolbesturen. Het hoeft hier overigens niet om alle huisvestingstaken te gaan, de doordecentralisatie kan variëren van alleen de overdracht van onderhoudstaken tot volledige overdracht. In 2005 heeft de decentralisatie in het voortgezet onderwijs een vervolg gekregen en zijn de onderhoudstaken in het voortgezet onderwijs overgeheveld naar de scholen. Sinds 2005 zijn de scholen in het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor zowel binnen- als buitenonderhoud.

Ook in het hbo (1994) en de bve-sector (1997) zijn de huisvestingstaken en –bevoegdheden gedecentraliseerd. In deze sectoren zijn de taken en bevoegdheden direct overgedragen aan de scholen (functionele decentralisatie) in tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs. Deze decentralisatie staat bekend als de zogenaamde ‘OKF-operatie’ (Omkering Kapitaaldienst Financiering), waarbij het economisch claimrecht werd overgedragen aan de school. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 4.

In het kader van het thematisch verdiepende deel van de *Stand van educatief Nederland* heeft de Onderwijsraad ECORYS verzocht een onderzoek uit te voeren naar de overwegingen bij doordecentralisatie en de factoren die een rol spelen bij een al dan niet succesvolle doordecentralisatie.

1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvragen

In de voorgaande paragraaf hebben we opgemerkt dat de mate van doordecentralisatie kan variëren. In het onderhavige onderzoek worden met name de vergaande vormen van

doordecentralisatie onderzocht, dus doordecentralisatie waarbij de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en renovatie is overgedragen aan de scholen. Wij merken op dat het onderzoek betrekking heeft op de doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs. Dit wil overigens niet zeggen dat wij ons in de onderzoeks aanpak beperken tot bestudering van (door)decentralisatie in alleen het voortgezet onderwijs.

Het onderzoek beantwoordt de volgende drie onderzoeksvragen:

- Welke ervaringen hebben gemeentes met doordecentralisatie sinds de in 1997 ontstane mogelijkheid taken en bevoegdheden van de gemeente door te decentraliseren in het voortgezet onderwijs?
- Welke redenen geven gemeentes en schoolbesturen om huisvesting wel of niet door te decentraliseren?
- Wat zijn mogelijke gewenste en ongewenste gevolgen voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs?

Beantwoording van de onderzoeksvragen geeft de volgende onderzoeksresultaten:

- Een overzicht van de factoren die bijdragen aan de beslissing om wel of niet over te gaan tot doordecentralisatie.
- Een overzicht van de succes- en faalfactoren van doordecentralisatie.

Het gaat hierbij primair om de gevolgen voor het onderwijs. Centraal staat de vraag of er ongewenste/onvoorziene effecten zijn te verwachten van doordecentralisatie. Zoals aangegeven, is het in het bijzonder van belang te onderkennen dat financiële verantwoordelijkheid voor huisvesting risico's met zich meebrengt.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoek is als volgt:

- Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeks aanpak.
- Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van doordecentralisatie en dient als context.
- Hoofdstuk 4 inventariseert de kansen en risico's van doordecentralisatie en is gebaseerd op literatuurstudie in het hbo en de bve-sector.
- Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de afweging van gemeenten en scholen bij het besluiten tot wel of niet doordecentralisatie.
- Hoofdstuk 6 gaat over doordecentralisatie in de praktijk en is gebaseerd op case studies in het voortgezet onderwijs.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

Het onderzoek is uitgevoerd langs twee hoofdlijnen:

- Literatuurstudie naar de instellingsverantwoordelijkheid voor huisvesting in de bve-sector en het hoger onderwijs.
- Casestudies naar doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs.

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de opzet van de literatuurstudie en de casestudies.

2.2 Literatuurstudie

Om een oriënterend overzicht te krijgen van de mogelijke gevolgen van doordecentralisatie op het onderwijs is een literatuurstudie uitgevoerd naar de gevolgen van de decentralisatie van onderwijshuisvesting in de bve-sector en het hoger onderwijs. Het doel van de literatuurstudie is om op basis van eerdere gedocumenteerde ervaringen inzicht te krijgen in de gevolgen van het decentraliseren van de huisvesting op het onderwijs. In de bve-sector en het hoger onderwijs heeft overheveling van de verantwoordelijkheden voor huisvesting halverwege de jaren negentig plaatsgevonden. Zodoende is er voldoende informatie beschikbaar met betrekking tot de decentralisatie en zijn de gevolgen van de decentralisatie uitgekristalliseerd. Wij merken op dat de wijze waarop in deze sectoren de huisvesting is gedecentraliseerd afwijkt van het doordecentraliseren in het VO. In de bve-sector en het hoger onderwijs zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk direct overgedragen aan alle scholen. Bij doordecentralisatie in het VO is er sprake van een vrijwillige afspraak tussen school en gemeente.

2.3 Casestudies

In doordecentralisatie zit een spanning tussen enerzijds de autonomie van de school en anderzijds de verantwoordelijkheid en de sturingsmogelijkheden van de lokale overheid. Hoe hier op gemeentelijk niveau mee wordt omgegaan, welke afwegingen worden gemaakt en welke checks en balances worden ingebouwd, is onderzocht aan de hand van twaalf casestudies.

Bij de selectie van de cases voor de casestudie is een aantal selectiecriteria gehanteerd. In welke gemeenten (of voor welke scholen) is er sprake van vergaande doordecentralisatie

van de onderwijshuisvesting? Welke achtergrondkenmerken, bij zowel scholen als gemeenten bij de doordecentralisatie zijn relevant?

Doordecentralisatie wordt niet zonder meer overal toegepast. Dit duidt erop dat niet zonder meer willekeurig een aantal gemeenten te selecteren is waar vergaand is doorgedecentraliseerd. In het onderzoek is gericht geselecteerd. Een aantal gemeenten is door de opdrachtgever aangedragen. Daarnaast is een aantal cases geselecteerd op basis van literatuur en interviews met experts. Hierbij wordt er impliciet vanuit gegaan dat het niveau van een case een gemeente is. Evenzogoed kan een school(bestuur) het niveau van de case zijn. Bij de selectie is er ook rekening mee gehouden een schoolbestuur te selecteren dat scholen heeft in verschillende gemeenten.

Bij het selecteren van cases is ervoor gekozen om te variëren over een aantal kenmerken:

- aantal schoolbesturen binnen de gemeente en omgekeerd groot schoolbestuur dat in meerdere gemeenten scholen heeft;
- combinaties van gemeenten en scholen die voor dan wel tegen doordecentralisatie zijn (wij merk om op dat er vier combinaties zijn);
- omvang van de gemeente (kleine en grote gemeenten);
- vorm van doordecentralisatie en stadium van doordecentralisatie.

Inhoudelijk bestaan de casestudies, naast het bestuderen van beschikbare documenten, uit het afnemen van interviews bij gemeenten, scholen en besturen. Welke functionarissen er precies bij het proces van of de besluitvorming over doordecentralisatie zijn betrokken, verschilt per gemeente. Ook bij scholen zijn verschillende actoren bij het proces van doordecentralisatie betrokken. Per casus zijn meerdere personen geïnterviewd. Deze interviews zijn overwegend telefonisch afgenomen.

Ten behoeve van de interviews is een gesprekspuntenlijst opgesteld. De kernvragen van de gesprekspuntenlijst zijn:

- Wie heeft initiatief tot doordecentralisatie genomen?
- Welke afwegingen zijn gemaakt door schoolbestuur en gemeente?
- Welke afspraken zijn gemaakt tussen schoolbestuur en gemeente, in het bijzonder afspraken die de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs betreffen?
- Wat zijn de positieve en negatieve gevolgen van de doordecentralisatie op het onderwijs in de praktijk?

In de bijlage is een volledige gesprekspuntenlijst opgenomen.

3 Begripsbepaling doordecentralisatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over doordecentralisatie van onderwijs-huisvesting in het voortgezet onderwijs. Voor een goed begrip van het onderzoek is het niet noodzakelijk dit hoofdstuk te lezen. Het hoofdstuk gaat allereerst in op de juridische context en vervolgens op de stand van zaken met betrekking tot doordecentralisatie. Tot slot worden de verschillende vormen van doordecentralisatie beschreven.

3.2 Juridische context

Op 1 januari 1997 heeft het Rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeenten. In de praktijk betekent dit dat met ingang van 1997, onder aftrek van een efficiencykorting, de bedragen ten behoeve van onderwijshuisvesting overgeboekt zijn van de begroting van het ministerie van OCW naar die van het gemeentefonds. Verdeling vanuit het gemeentefonds naar de scholen geschiedt op basis van elf maatstaven, waaraan per maatstaf een bedrag is gekoppeld.

De wetgeving biedt de mogelijkheid tot doordecentralisatie. Gemeente en schoolbestuur komen dan overeen de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de huisvesting over te dragen aan het schoolbestuur. De mogelijkheid tot doordecentralisatie is opgenomen in de Wet Decentralisatie huisvestingsvoorzieningen. Het betreffende artikel luidt als volgt:

Artikel 76v WVO

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.

De bijbehorende Memorie van Toelichting luidt als volgt:

Memorie van Toelichting

Een gemeente die met een school een dergelijke constructie overeenkomt, dient daartoe op grond van artikel 76v zelf voorwaarden te stellen. Bij die voorwaarden kan de gemeente ook afwijken van de bepalingen die in artikelen van dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Te denken valt aan een voorwaarde waarin wordt opgenomen dat indien een school kiest voor deze constructie, deze school geen aanvraag meer kan indienen voor incidentele investeringen. De desbetreffende wetsartikelen zijn dan op deze school niet meer van toepassing. Voorts kan worden bepaald dat het bevoegd gezag van de school een

blijvende keus doet en daar niet meer op kan terugkomen. Tevens kan worden bepaald dat de gemeente aan de school de verplichting oplegt een eenmalige vergoeding te betalen voor de gebouwen en terreinen, waarna de gemeente vervolgens jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten aan de school verschaft. Als gevolg daarvan kan het schoolbestuur het volledige beschikkingsrecht over de gebouwen en de terreinen verkrijgen, terwijl de gemeente het economisch claimrecht ter zake verliest. Dat houdt tevens in dat een gebouw dat niet meer als school wordt gebruikt, niet zoals in de wettelijke constructie aan de gemeente valt, maar in plaats daarvan aan het desbetreffende schoolbestuur.

Doordecentralisatie is dus geen recht voor schoolbesturen. De wet biedt geen aanknopingspunten om de gemeente te dwingen tot doordecentralisatie. Wel moet een gemeente een afwijzing van een verzoek tot doordecentralisatie motiveren. Ook is in de wet niets bepaald over de inhoud en omvang van de over te dragen verantwoordelijkheden voor huisvesting. In de praktijk gaat het om overheveling van huisvestingstaken met een daaraan gekoppeld (jaarlijks) vergoedingsbedrag. Over de hoogte van het (jaarlijkse) vergoedingsbedrag moeten gemeente en school zelfstandig afspraken maken. Een wettelijk kader ontbreekt.

Er zijn veel varianten van doordecentralisatie denkbaar en mogelijk. Regulering hiervan zou gedetailleerde regelgeving impliceren. Hiervan is afgezien omdat de decentralisatie juist moet leiden tot flexibiliteit en maatwerk.

3.3 Doordecentralisatie stand van zaken

Over het aantal gemeenten waarin vergaande doordecentralisatie wordt toegepast, zijn geen recente gegevens beschikbaar. De meest recente gegevens over aantallen staan in de Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO¹ en hebben betrekking op 2000. In 2000 is volgens de monitor 7,6 procent van de gemeenten overgegaan op doordecentralisatie. Dit betreft vooral scholen voor voortgezet onderwijs. Er zijn in 2000 zelfs meer verzoeken tot doordecentralisatie afgewezen dan dat er daadwerkelijk is doorgedecentraliseerd. Wel is er sprake van een toenemend aantal doordecentralisaties. In de vervolgmetingen van de Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting is het onderwerp doordecentralisatie als dusdanig niet meer aan bod gekomen.

Over de factoren die bepalend zijn voor doordecentralisatie merkt de Onderwijsraad in zijn advies *Wat scholen vermogen*² op: “Een van de factoren die bepalen of gemeenten tot doordecentralisatie overgaan, is het beleidsvoerend vermogen van schoolbesturen om binnen een doorgedecentraliseerd systeem te werken. Daarnaast spelen ook andere factoren mee, met name factoren die verband houden met spanning tussen overheidssturing en autonomie van scholen”.

Het voorgaande heeft betrekking op de stand van zaken in 2000/2001. In het actieprogramma *Kwaliteit aan de basis*³ van het ministerie van OCW is de discussie over doordecentralisatie aangezwengeld. Mede naar aanleiding hiervan is per 1 januari 2005

1 Lubberman e.a., *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*, Leiden, 2001.

2 Onderwijsraad, *Wat scholen vermogen*, Den Haag, 2001.

3 Ministerie van OCW, *Kwaliteit aan de basis*, Den Haag, 2001.

de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud in het voortgezet onderwijs overgeheveld naar de scholen.

3.4 Middelen ten behoeve van doordecentralisatie

De middelen die omgaan in doordecentralisatie geven een indicatie van de omvang. Het exacte bedrag dat gemoeid is met decentralisatie en doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs is onbekend, enerzijds omdat het bedrag dat aan het gemeentefonds wordt toegekend een bedrag is voor zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs en anderzijds omdat onbekend is welk deel hiervan wordt gedecentraliseerd. Uit de meest recente Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting⁴ blijkt dat in 2004 1,29 miljard euro aan het gemeentefonds is toegekend, ofwel negen procent van de uitgaven aan primair en voortgezet onderwijs. Tijdens de overheveling in 1997 betrof ongeveer een kwart van dit bedrag geld voor het voortgezet onderwijs.

3.5 Vormen van doordecentralisatie

Doordecentralisatie kent verschillende vormen. In de eerste plaats kan doordecentralisatie verschillen in de *mate waarin doordecentralisatie* plaatsvindt. Globaal zijn er wat dit betreft vier varianten te onderscheiden:

- Doordecentralisatie van de onderhoudstaken. Sinds 2005 is dit in het voortgezet onderwijs het geval.
- Doordecentralisatie van alle huisvestingsvoorzieningen, met uitzondering van uitbreiding en (vervangende) nieuwbouw. Het gaat hierbij om instandhouding van bestaande gebouwen (zoals renovaties, aanpassingen, herstel).
- Doordecentralisatie van alle huisvestingszaken inclusief uitbreiding en (vervangende) nieuwbouw. Deze vorm kent twee subvarianten:
 - doordecentralisatie met overdracht van het economisch claimrecht;
 - doordecentralisatie zonder overdracht van het economisch claimrecht.

In de tweede plaats kan doordecentralisatie plaatsvinden op basis van de *wijze waarop* de bekostiging van de huisvestingskosten wordt overgedragen.

- De huisvestingskosten kunnen worden verrekend op basis van de feitelijke kosten of een begroting van de kosten. Het gaat er hierbij om dat er een meerjarenbegroting is, waarover gemeente en school overeenstemming hebben bereikt.
- Daarnaast kan de bekostiging plaatsvinden op basis van kengetallen (normatieve bekostiging). Bij een normatieve bekostiging vormen kengetallen van huisvestingskosten en renovatiecycli de uitgangspunten. Als ook de uitbreidingsnieuwbouw onder de normatieve bekostiging valt, ligt het voor de hand een koppeling te maken met leerlingenaantallen. De gemeente Nijmegen is een voorbeeld van een gemeente die ver gevorderd is met normatieve doordecentralisatie.

⁴ Van Aarsen e.a., *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO (vijfde meting)*, Leiden, 2006.

4 Decentralisatie van onderwijshuisvesting

4.1 Inleiding

Het vergaand overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting naar de scholen biedt kansen, maar kent ook risico's. Bij de kansen wordt vooral gedacht aan autonomievergroting voor de school en mogelijkheden voor efficiënt beheer. In de beeldvorming zijn risico's vrijwel synoniem met financiële risico's. Enerzijds moet er voldoende professionele kennis van vastgoed aanwezig zijn, anderzijds kunnen de kosten van het vastgoed oplopen als gevolg van onvoorziene tegenvallers.

Een directe link tussen de kwaliteit van onderwijs en het hebben van vastgoed in eigen beheer van scholen wordt niet vaak direct gelegd. Bovendien is het aantonen van een directe relatie tussen de kwaliteit van onderwijs en het beheer van vastgoed geen eenvoudige zaak. Wel zijn er indirecte aanwijzingen te vinden. Deze indirecte aanwijzingen zijn de kansen en risico's voor het onderwijs. Dit hoofdstuk gaat in op de kansen en risico's voor het onderwijs bij het beheer van eigen vastgoed en betreft resultaten van een literatuurstudie voor de bve-sector en hoger onderwijs. Deze sectoren hebben geruime tijd het vastgoed in eigen beheer hebben.

Dit hoofdstuk gaat allereerst kort in op de decentralisatie die in het onderwijs heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt in twee paragrafen ingegaan op de kansen en risico's van de gedecentraliseerde onderwijshuisvesting voor het onderwijs. In de slotparagraaf wordt geresumeerd en aangegeven wat de relevantie is van de verschillende kansen en risico's voor het voortgezet onderwijs.

4.2 Vastgoedbeheer in de bve-sector en het hbo

In de jaren negentig is in het hbo (1994) en de bve-sector (1997) de operatie Omkering Kapitaalsdienst Financiering uitgevoerd (OKF-operatie). Met de OKF-operatie werd het 'economisch claimrecht' overgedragen aan de onderwijsinstellingen. Juridisch was het vastgoed al eigendom van de scholen. Er mocht echter niets aan de gebouwen veranderen of gebeuren zonder toestemming van het ministerie. Na de OKF-operatie mochten instellingen zelf over hun huisvesting beslissen en werden zij zelf verantwoordelijk voor de financiering van de huisvesting.

De beschikbare literatuur over de OKF-operatie is beperkt, waarbij er vooral aandacht is voor de financieel-economische en juridische kant. Ook gaat de literatuur vaak over het proces van de overdracht. Daarnaast wijzen de verschillende studies erop dat de OKF-operatie heeft plaatsgevonden binnen een bredere context van stelsel- en beleids-

wijzigingen. Enerzijds impliceert dit dat indien ex-post naar de effecten van de decentralisatie wordt gekeken, effecten moeilijk zijn te isoleren. Anderzijds betekent dit dat de decentralisatie van het vastgoedbeheer een middel of onderdeel kan zijn in een groter geheel van doelen en beleidsontwikkeling.

4.3 Kansen voor het onderwijs

4.3.1 Overheveling vastgoed als onderdeel van verzelfstandiging

Vastgoeddecentralisatie is niet een doel op zich. Bij de OKF-operatie ging het in meer algemene zin om een grotere eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap. Naast het doelmatiger besteden van huisvestingsmiddelen lag de nadruk op doelstellingen als versterking van de autonomie en de financiële speelruimte van instellingen⁵. Van Wijk (2005) merkt hierover op dat voor de OKF-operatie de samenhang met andere onderdelen van de verzelfstandiging essentieel was. Ook in de literatuur over de doordecentralisatie van het voortgezet onderwijs worden vergroting van de autonomie en financiële speelruimte genoemd als voordelen⁶.

Overigens zijn de slaagkansen van de beoogde effecten van autonomievergroting, (een impuls voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en toegankelijkheid) in belangrijke mate afhankelijk van het beleidvoerend vermogen binnen de instellingen⁷. Bij onvoldoende beleidvoerend vermogen kunnen instellingen hun autonomie niet op adequate wijze benutten. Financiële risico's die gepaard gaan met een grotere autonomie kunnen bij onvoldoende beleidvoerend vermogen als negatief worden ervaren.

Ook in advies over onderwijshuisvesting gespecialiseerde adviesbureaus leggen voor zowel het hbo, als de bve-sector de link tussen onderwijsvernieuwingen en onderwijshuisvesting. Dit kan betekenen dat onderwijskundige en organisatorische veranderingen en ontwikkelingen wijzigingen in de huisvesting vereisen, maar ook dat nieuwbouw wordt ingezet om veranderingen te stimuleren⁸. Met de huisvesting in eigen beheer bij de scholen wordt enerzijds voldaan aan de randvoorwaarde voor vernieuwingen, anderzijds beschikken scholen over een katalysator om wijzigingen door te voeren. Overigens speelt hier de bekostiging van de benodigde investeringen wel een rol. De investeringen moeten worden gedekt uit de reguliere bekostiging of er moet een andere oplossing worden gezocht (bijvoorbeeld samenwerking met een private partij).

De hbo-instellingen zijn tevreden over de door de OKF-operatie verkregen autonomie. Zo constateert de Rekenkamer (1997) dat het belangrijkste winstpunt van de OKF-operatie het verworven eigen meesterschap van de instellingen is. De studie *evaluatie OKF-operatie hbo* constateert dat de onderwijsinstellingen tevreden zijn met de grotere

5 Velzen C. van, (2005) *Strategisch vastgoedmanagement van groot belang voor not-for-profit!* Den Haag: vvmdeft

6 Zie bijvoorbeeld Schraven J.W., Spoorenberg B. Vries A. de, (1997) , *Decentralisatie door doordecentralisatie*. Den Haag: VNG.

7 Onderwijsraad, (2000), *Dereguleren met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

8 Zie bijvoorbeeld www.onderwijshuisvesting.nl , website van PRC.

autonomie met betrekking tot de bedrijfsvoering⁹. De gevolgen van het in eigen beheer verkrijgen van het vastgoed in de bve-sector is voor zover bekend niet geëvalueerd.

4.3.2 Doelmatige inzet van middelen

De doelmatigheid van ingezette middelen kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken. Het kan gaan om de doelmatigheid van het vastgoed of de kosten van het vastgoed, bijvoorbeeld in termen van het aantal vierkante meters per student en de prijs van die vierkante meters. Doelmatigheid kan ook breder worden geïnterpreteerd, waarbij een link tussen vastgoed en onderwijsprestaties het uitgangspunt is. Nog anders wordt dit als de gehele middeleninzet in beschouwing wordt genomen, bijvoorbeeld een investering in dubbel glas leidt tot lagere energiekosten.

Naast de verschillende invalshoeken van de doelmatigheid speelt ook mee dat het niet alleen gaat om doelmatigheid maar ook om de vergrotende trap; namelijk, nog meer doelmatigheid. Het vastgoedmanagement in eigen beheer van scholen wordt afgezet tegen de situatie die daaraan voorafgaat; het vastgoedbeheer in handen van de rijksoverheid. Op voorhand zijn van deze verschuiving effecten te verwachten, omdat de prikkels voor de instellingen anders komen te liggen. In de situatie waarbij de rijksoverheid een budget voor onderwijshuisvesting heeft, bestaat er voor de individuele school een prikkel om een zo groot mogelijk aandeel van dit onderwijshuisvestingsbudget voor de eigen instelling te verwerven. Bij vastgoed in eigen beheer bestaat er een andere prikkel. Bij de allocatie van huisvestingskosten zal een integrale afweging worden gemaakt, zeker indien substitutie tussen verschillende kostensoorten mogelijk is.

Van Wijk (2005) constateert dat de doelmatigheid voor het hbo inderdaad is toegenomen na de OKF-operatie. De scholen konden bouwen op het moment dat zij dat nodig achtten en waren niet langer afhankelijk van de overheidsplanning. Het kunstmatige onderscheid tussen inventaris en gebouw verdween. Het gebruik van de vierkante meters werd intensiever door verhoging van de bezettingsgraad, ook in bestaande gebouwen (zoals andere roosterings, verlenging van openingstijden). Het aantal vierkante meters per gebruiker (student en medewerker) is tussen 1997 en 2002 in het hbo gedaald van 7,59 naar 6,9¹⁰. Het ruimtegebruik per student is gedaald van 8,3 m² in 1997 naar 6,8m² in 2002 en 6,5 m² in 2004. Van Wijk (2005) stelt dat grotere zelfstandigheid op het gebied van onderwijshuisvesting leidt tot een drastische verbetering van de doelmatigheid en efficiency. Overigens kent het intensievere gebruik ook nadelen. Zo kan het voor een leerkracht een achteruitgang zijn om de alleenheerschappij over de ruimte te verliezen.

De studie *presteren door vastgoed* (de Vries, 2007) gaat gedetailleerd in op de gevolgen van vastgoedingrepen op de prestaties van hoge scholen. Het onderzoek heeft aangetoond dat vastgoedgerelateerde beslissingen ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de organisatie. Gecombineerd met de financiële omvang van de vastgoedportefeuille, kan dit grote gevolgen hebben voor de continuïteit van de instellingen. Deze conclusie wordt genuanceerd met meetproblemen, directe en indirecte verbanden en het multi-

9 Boele C.P., (1998) *Evaluatie OKF-operatie HBO*, Amersfoort: Twijnstra en Gudde.

10 Vries J.C. de, (2004) *Benchmarking HBO Vastgoed*. Delft: TU Delft.

dimensionale karakter van prestaties. De studie richt zich niet op de OKF-operatie en doet dus geen uitspraak over een toename in doelmatigheid als gevolg van het verkrijgen van het vastgoed in eigen beheer. Wel kan worden geconcludeerd dat het hebben van vastgoed in eigen beheer voor instellingen een middel is waarmee de doelmatigheid is te beïnvloeden.

De Vries (2007) constateert dat de bestuurders van hogescholen zich bewust zijn geworden van de strategische waarde van vastgoed in de bedrijfsvoering van de hogeschool. Vastgoed speelt een rol bij het nemen van strategische beslissingen, zoals het invoeren van nieuwe onderwijsconcepten, fusies en reductieplannen. Wat levert de huisvesting op en hoe kan de huisvesting bijdragen aan de prestaties en doelstellingen van de school? Vastgoed is daarmee een strategisch productiemiddel. De studie van de Vries noemt tien punten in relatie tot vastgoed, waarmee de prestaties van de onderwijsinstellingen kunnen worden beïnvloed: het verlagen van huisvestingskosten, productie vergroten, risico beheersen, financieringsmogelijkheden vergroten, flexibiliteit vergroten, cultuur verbeteren, imago ondersteunen of uitdragen, innovatie stimuleren, satisfactie verhogen en synergie vergroten. Het blijkt dat de instellingen in de meeste gevallen het verlagen van de kosten als doel hebben gesteld.

4.3.3 Kwaliteit en kwantiteit van de vierkante meters

De afname van vierkante meters per medewerker of student bij hbo-instellingen is gepaard gegaan met een kwaliteitsverbetering. De decentralisatie van de huisvestingsmiddelen heeft ervoor gezorgd dat hbo-instellingen op minder vierkante meters, die kwalitatief beter worden benut, zijn gehuisvest. De bezetting van de ruimten is toegenomen. Zowel de kwaliteit van de gebouwen als de kwaliteit van de exploitatie is verbeterd¹¹.

De gebouwen van de scholen dragen ook bij aan het imago van de school en worden steeds vaker gezien als het visitekaartje van de instelling. Sinds de OKF-operatie hebben een groot aantal hogescholen nieuwbouwplannen ontwikkeld en gerealiseerd. Achtergronden van de nieuwbouwplannen zijn fusies, aanpassing aan nieuwe onderwijsconcepten en het uitdragen van de identiteit van de hogeschool¹².

Niet alleen de kwaliteit neemt toe, maar ook de functionaliteit wijzigt, bijvoorbeeld door gezamenlijk gebruik van onderzoekopstellingen en werkplaatsen door verschillende onderwijsinstellingen (ook uit andere onderwijssectoren) en door het bedrijfsleven. Ook integratie van de praktijk in of nabij de hogescholen behoort tot de mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn bedrijven in of bij een hogeschool of een dependance. Daarnaast kunnen hogescholen een rol spelen in de plannen van gemeenten met betrekking tot gebiedsontwikkeling. De Vries (2007) geeft als voorbeelden: vestiging op A-locaties zoals de Zuid-as Amsterdam en de Kop van Zuid in Rotterdam, stimulering van het Laakhavengebied in Den Haag en de onderwijscampus Leeuwarden.

11 Boele C.P., (1998) *Evaluatie OKF-operatie HBO*, Amersfoort: Twijnstra en Gudde.

12 Vries J.C. de, (2007) *Presteren door Vastgoed*. Delft:Proefschrift.

Ook in de bve-sector is de kwaliteit van de vierkante meters verbeterd. De bve monitor 2003/2004 (2005) merkt op dat de functionaliteit van gebouwen steeds verder wordt aangepast aan onderwijskundige ontwikkelingen. Scholen passen lokalen aan tot digilabs, skillslabs, open leercentra en projectruimtes. Renovaties en nieuwbouw van gebouwen is zodanig dat het vernieuwde of nieuwe gebouw beter aansluit op de visie op onderwijs en organisatie van de instelling.

4.3.4 Bureaucratisch stelsel verdwijnt

Grotere autonomie en toename van de doelmatigheid zijn gevolgen van het verdwijnen van een bureaucratisch stelsel. In het oude systeem konden instellingen niets met hun vastgoed zonder afstemming met het ministerie. Investeringsvrijheid waarbij een integrale afweging wordt gemaakt met betrekking tot de exploitatie en het vervallen van de prikkel om zoveel mogelijk te claimen bij het ministerie zijn in dit kader al genoemd. In het oude systeem werden investeringen die zich terugverdienden met een lagere exploitatie, bijvoorbeeld dubbel glas, niet gehonoreerd omdat exploitatie en investeringen twee verschillende afdelingen van het ministerie betroffen. Ook het overvragen door instellingen, waarbij zoveel mogelijk van de kosten onder het ‘kopje’ *Gebouwen* werd gebracht en het anticiperen daarop door het ministerie was een bekend verschijnsel in het oude systeem. Van Wijk (2005) merkt verder over het oude systeem met betrekking tot het hoger onderwijs op: *“De planning was een tombola voor de instellingen. Eerst moest je op het ‘intentionele’ investeringschema komen, daarna op het echte. Als er tijdens die planning veranderingen in een plan nodig bleken, liep je het risico dat je opnieuw kon beginnen. En ‘op is op is bouwstop’ was de regel bij het departement, dat een gebouw à fonds perdu uit zijn jaarlijkse investeringsbudget betaalde. Goede contacten met de afdeling Huisvesting Hoger Onderwijs waren van essentieel belang”*. In de nieuwe situatie worden de middelen op objectieve wijze over de instellingen verdeeld.

4.4 Risico’s voor het onderwijs

4.4.1 Bekostigingsaspecten

De bekostiging van de huisvesting kent meerdere aspecten. Hoewel er voor het hbo en de bve-sector verschillende bekostigingsregels gelden, zal dekking van de huisvestingslasten gevonden moeten worden in het budget dat voor het merendeel van de overheid afkomstig is. Het van de overheid afkomstige budget wordt verdeeld op basis van de prestaties (studenten en geslaagden) van de onderwijsinstellingen. Huisvesting betreft vaak een langdurige verplichting. Daartegenover staat een financiering die van jaar tot jaar kan fluctueren. Instellingen lopen hierdoor een bepaald risico. Van Wijk (2005) constateert dat studentenaantallen weliswaar goed voorspelbaar zijn, maar voorkeuren voor onderwijsrichting, onderwijssoort en locatie een stuk onzekerder zijn. Voor met name monofunctionele instellingen nemen de risico’s toe. Dit kan voor scholen een prikkel zijn tot bestuurlijke schaalvergroting, maar ook tot diversificatie, ook als deze geen inhoudelijke meerwaarde heeft.

Door de flexibiliteit van het vastgoedbezit te verhogen, maken instellingen de risico's beter beheersbaar. Door te huren ontstaat flexibiliteit in het vastgoedbezit. Nadeel van huren is dat dit duurder is dan eigen bezit. In de bekostiging is er overigens rekening mee gehouden dat instellingen een deel van hun vastgoed huren. In de bve-sector bestond voor de OKF-operatie ook al een deel van het vastgoed uit huur. In 2003 betrof 19 procent van het oppervlak in de bve-sector gehuurd oppervlak¹³. Er is daarmee sprake van een toename van het aandeel gehuurde oppervlak ten opzichte van het voorgaande jaar, vooral bij grote ROC's. Voor de toename worden twee mogelijke verklaringen aangedragen: keuze voor meer flexibiliteit of tijdelijke huur in afwachting van nieuwbouw. In 1997 was in het hbo 22 procent van de nieuwe vierkante meters huur en 12 procent lease¹⁴. Het gehuurde kan een hoge vlucht nemen. Zo is bijvoorbeeld in 2004 voor de Saxion-hogescholen circa 50 procent van het vloeroppervlak gehuurd of geleased.

Huisvesting in bezit van instellingen betekent dat het eigen vermogen van instellingen moet toenemen. De omvang of zelfs het aanhouden van eigen vermogen door instellingen is aanleiding voor discussie¹⁵. De achterliggende gedachte is dat het eigen vermogen geld is dat door de instellingen wordt opgepot en beter besteed kan worden aan het onderwijsproces. Solvabiliteit is een maat om de omvang van het eigen vermogen in relatie tot het vreemd vermogen te beoordelen. De bve-sector en het hbo kennen ten aanzien van de solvabiliteit signaleringsgrenzen van 10 en 60 procent¹⁶. Komt de solvabiliteit meerjarig boven de 60 procent, dan kan het zijn dat de ontvangen middelen onvoldoende worden besteed aan hetgeen waarvoor ze bedoeld zijn¹⁷. Hoewel discussie over eigen vermogen geen risico is en eigen vermogen ook zonder vastgoed voorkomt, bestaat er een risico dat vermogensvorming geld onttrekt aan het primaire proces. Overigens zij opgemerkt dat de discussie over eigen vermogen complex is, dat signaleringsgrenzen arbitrair zijn en dat eigen vermogen ook noodzakelijk is. De vermogensvorming is geen risico, het is alleen een risico als dit ten koste van het primaire proces geschiedt. Bovendien kan een te dure lening eveneens ten koste gaan van het primaire proces. De discussie over de omvang van het eigen vermogen wordt overigens ook gevoerd zonder dat vastgoed in het spel is. Het po en vo hebben ook te maken met deze discussie.

Eerder in dit hoofdstuk is aandacht geschonken aan de onderwijsvernieuwingen die na de decentralisatie plaatsvonden en waarbij het eigen beheer van vastgoed deze vernieuwingen faciliteerde. In relatie tot de bekostiging moet er rekening mee worden gehouden dat nieuwe concepten duur kunnen zijn en dat mogelijke ruimte extensief is. Bij vernieuwingen moet er wel ruimte worden gevonden binnen de bestaande bekostiging. Een andere optie is om zowel, binnen de publieke sector als de private sector samenwerking te zoeken met derden. Hiervan zijn in zowel het hbo als de bve-sector verschillende voorbeelden te vinden.

13 Wouters P., Holen P., Schoenmakers N., Tiebosch C. (2005), *Bve monitor 2003 / 2004*. Utrecht: Cappingini.

14 Boele C.P., (1998) *Evaluatie OKF-operatie HBO*, Amersfoort: Twijnstra en Gudde.

15 Bijlage bij brief: VO/F-2007/14020, Antwoord op vragen van het lid Dibi (GroenLinks) aan de minister en de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over financiële overschotten in het onderwijs.

16 Ter informatie: de huidige signaleringsgrens in het voortgezet onderwijs is 45 procent.

17 Er kunnen overigens goede redenen zijn waarom de solvabiliteit boven de signaleringsgrens ligt, bijvoorbeeld door een klein totaal vermogen.

4.4.2 Financiële risico's

Het spreekt voor zich dat financiële risico's toenemen bij overdracht van vastgoed. Een school moet niet alleen kennis in huis hebben, maar ook rekening houden met mogelijke tegenvallers. Het een en ander heeft een link met een toereikende bekostiging en de vorming van eigen vermogen. Een te schrale bekostiging is overigens geen individueel risico en vereist een sectorbrede oplossing. Een voorbeeld hiervan is dat de universiteiten kort na de OKF-operatie claimden te weinig budget te hebben voor hun huisvestingsplannen. Deze claims zijn deels gehonoreerd.

Van Velzen (2005) constateert over de overdracht van het vastgoed in de bve-sector dat er in een aantal gevallen een financiële noodsituatie is ontstaan. Instellingen bleken niet adequaat te zijn toegerust om op professionele wijze met de verantwoordelijkheid voor het vastgoed om te gaan. De benodigde capaciteit (in termen van menskracht) of de benodigde expertise ontbreken. Een onderbouwing of voorbeelden worden door Van Velzen niet gegeven.

In zowel de bve-sector als het hbo bestaat er een waarborgfonds. Deze fondsen zijn niet zozeer bedoeld om de instellingen overeind te houden als wel om een waarborg te hebben voor geldschietters. In geval van een individuele financiële noodsituatie zijn de opties beperkt. De overheid of een derde partij kan worden gevraagd om bij te springen. Een ander optie is om te fuseren met een andere onderwijsinstelling.

4.4.3 Concentratie en kleinschaligheid

Met vastgoed in eigen beheer kunnen scholen een keuze maken tussen het concentreren van hun activiteiten of juist het inzetten op kleinschaligheid. In 2005 heeft de Onderwijsraad het advies *variëteit in schaal* uitgebracht. Het advies beschrijft de gevolgen van schaalvergroting in termen van keuzevrijheid van deelnemers en afnemers, de legitimatie van besluitvorming en governance en sociale samenhang. Het advies gaat ook in op de fysieke omvang van de school. De Onderwijsraad pleit ervoor om ruimte te bieden aan kleinschaligheid in het onderwijs.

Voorafgaand aan een beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van schaalvergroting in het hbo en de bve-sector is een eerste opmerking op zijn plaats. Schaalvergroting en fusies zijn geen directe gevolgen van decentrale onderwijshuisvesting. Wel is het zo dat meer verantwoordelijkheden een verdere professionalisering vereisen en dat dit mogelijk gemakkelijker te realiseren is met een bepaalde schaal. Een tweede opmerking is dat schaalvergroting en fysieke concentratie geen synoniemen zijn. Overigens zijn bestuurlijke schaalgrootte, fysieke schaalgrootte en organisatorische schaalgrootte niet synoniem. Een grote onderwijsinstelling kan de leeromgeving kleinschalig organiseren. Daarentegen kan schaalvergroting wel aanleiding zijn om de onderwijsactiviteiten te concentreren. Eigen vastgoedbeheer faciliteert deze concentratie.

In *Variëteit in schaal* wordt geconcludeerd dat het eigen beheer van gebouwen fysieke concentratie in de bve-sector stimuleert. Sinds de ROC-vorming hebben veel instellingen ervoor gekozen om hun oude locaties af te stoten en activiteiten onder te brengen in een

nieuw gebouw. Enerzijds leidt dit tot fysieke concentratie, anderzijds gaat het bij nieuwbouw om moderne en goed geoutilleerde huisvesting. Het advies geeft aan dat er niet de indruk bestaat dat gebouwelijke kleinschaligheid de overhand heeft bij de nieuwbouwplannen. Kleinschaligheid is geen speerpunt van de bve-sector.

Er zijn indicaties bronnen die erop duiden dat wat dit betreft een kentering is ingezet en een fysiek grotere schaal 'uit de mode is'. De bve-monitor (2005) constateert dat op het gebied van clusteren van locaties nieuwe keuzes worden gemaakt; zo kiezen bepaalde instellingen juist niet voor een campus, maar voor herkenbare scholen, waar mogelijk in combinatie met het bedrijfsleven. In de bve-monitor wordt dit mede onderbouwd door een geringe daling in het aantal locaties of gebouwen. Ook vastgoedadviesbureaus signaleren een trend van kleinschaligheid. Onder de kop 'Van groot naar beter' constateert PRC dat de ontwikkeling van ROC's weliswaar logistiek effectief is, maar gigantische, amorfe instellingen heeft opgeleverd. PRC signaleert en voorspelt een trend van grootschalige naar kleinschalige, kleinere eenheden met een helder profiel. Overigens maakt *Variëteit in schaal* ook melding van programma's waarbij kleinschaligheid het uitgangspunt is.

In het hbo heeft voorafgaand aan de OKF-operatie de operatie Schaalvergroting Taakverdeling en Concentratie (STC-operatie) plaatsgevonden. Als gevolg hiervan heeft een groot aantal fusies in het hbo plaatsgevonden. Overigens is er na de OKF-operatie verder gefuseerd. In 1986 waren er 82 instellingen, in 1996 waren er nog 59 over en in 2007 is het aantal instellingen gedaald tot 41.

In het hbo kent de fysieke allocatie vier verschijningsvormen:

- centraal, een gebouw;
- centraal, meerdere gebouwen;
- decentraal, hoofdvestiging met nevenvestiging;
- decentraal met gelijkwaardige vestigingen.

De Vries (2007) heeft een analyse gemaakt van de vastgoedingrepen in het hbo tussen 1997 en 2002 en de gevolgen voor de vastgoedportefeuille. Hieruit is geen algemene trend af te leiden waaruit concentratie van activiteiten blijkt. Anderzijds zijn er wel voorbeelden van centralisatie (Haagse Hogeschool, Hogeschool Zuyd, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen) en heeft een aantal scholen vierkante meters afgestoten.

4.4.4 Ongelijke startsituatie

Als gevolg van decentralisatie kan een ongelijkheid tussen scholen ontstaan, vooral door verschillen in de waarde van het vastgoed van een school. De wijze waarop de waarde wordt bepaald laten we hierbij buiten beschouwing. Dit speelde vooral in de bve-sector omdat deze hun gebouwen niet overgedragen hebben gekregen. Hierdoor moest verevening tussen de instellingen plaatsvinden. In de bve-sector is de waarde van het vastgoed op basis van een aantal eenvoudige rekenregels bepaald. De instellingen hadden veel en verspreid bezit. Daardoor middelden de verschillende bezittingen elkaar op instellingsniveau aardig uit. Een ongelijke startsituatie is eigenlijk geen knelpunt geweest.

4.5 Relevantie voor het voortgezet onderwijs

In het hbo en de bve-sector heeft de overheveling van vastgoed plaatsgevonden in een bredere context van verzelfstandiging. Doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs is op dit ogenblik een lokale keuze van gemeente en scholen. Op dit moment is doordecentralisatie noch een recht noch een plicht. Indien een school een grotere zelfstandigheid wil verwerven door het eigen vastgoed te beheren, dan kan dit alleen als hierin overeenstemming wordt bereikt met de gemeente.

Ten aanzien van decentralisatie is op basis van de literatuur geconstateerd dat er in het hbo en de bve-sector een meer doelmatige inzet van middelen is gerealiseerd. Ook is geconstateerd dat de kwaliteit van de gebouwen is verbeterd. Of een meer doelmatige inzet van middelen en een kwaliteitsverbetering van de gebouwen eveneens met doordecentralisatie gerealiseerd kan worden, hangt af van de lokale situatie. Hierbij speelt de vraag in hoeverre de gemeente in de huidige situatie in staat is de middelen doelmatig in te zetten en welke bereidheid er bestaat om in onderwijshuisvesting te investeren.

Voor het hbo en de bve-sector gold dat met decentralisatie een bureaucratisch stelsel verdween. Bij doorcentralisatie in het voortgezet onderwijs zal iets soortgelijks gelden. Het vigerende systeem waarbij de gemeente beslist in welke school wordt geïnvesteerd, verdwijnt. Wat hiervoor in de plaats komt, kan overigens van gemeente tot gemeente verschillen (zie hoofdstuk 6).

De bekostiging in het hbo en de bve-sector kent risico's vanwege de systematiek. Huisvesting betreft vaak een langdurige verplichting, waartegenover een financiering staat die van jaar tot jaar kan fluctueren. Op lokaal niveau kan dit ook spelen, het is maar net de vraag welke afspraken tussen gemeente en scholen worden gemaakt. Hierin kunnen keuzes worden gemaakt. Bij afspraken op basis van bijvoorbeeld leerlingaantallen moeten scholen een visie hebben op het toekomstig aantal leerlingen. Daarnaast is het zo dat een te schrale bekostiging op sectorniveau (hbo en bve-sector) iets anders is als een te schrale bekostiging op lokaal niveau (voortgezet onderwijs).

Door decentralisatie heeft met name in de bve-sector fysieke concentratie van onderwijsactiviteiten plaatsgevonden. Deze fysieke concentratie heeft niet alleen voordelen. Hoewel bij doordecentralisatie een fysieke concentratie van onderwijsactiviteiten een mogelijk gevolg is, is er een aantal redenen te bedenken waarom dit niet zonder meer zal gebeuren in het voortgezet onderwijs. In de eerste plaats lijkt de trend naar grootschaligheid gekeerd in het onderwijs. In de tweede plaats heeft de gemeente door middel van vergunningen invloed op de bouwplannen van scholen.

Tot slot zijn verschillende startposities van scholen aan de orde geweest. De gebouwen van de ene school kunnen meer waard zijn dan de gebouwen van een andere school. Bij doordecentralisatie is de situatie relatief eenvoudig, omdat het op lokaal niveau om een beperkt aantal gebouwen gaat. In geval van meerdere schoolbesturen in een gemeente moet bij doordecentralisatie worden afgesproken hoe een eventuele ongelijke startpositie wordt verevend.

5 Doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs

5.1 Inleiding

Doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs is, zoals in hoofdstuk 3 opgemerkt, op basis van wederzijdse vrijwilligheid. Doordecentralisatie is noch voor de gemeente noch voor schoolbesturen een recht of een verplichting. Daarmee is de overheveling van de huisvestingsverantwoordelijkheid naar de scholen in het voortgezet onderwijs anders dan in de bve-sector en het hoger onderwijs. In het voortgezet onderwijs wordt het besluit tot overheveling van het vastgoed op lokaal niveau genomen. Ook de vorm en de mate waarin de doordecentralisatie plaatsvindt, zijn lokaal verschillend.

Dat de keuze op lokaal niveau wordt genomen, heeft als gevolg dat er geen uniforme beslissingsregels zijn om wel of niet over te gaan tot doordecentralisatie. Het proces en de uitkomsten van het proces verschillen per gemeente. Gemeenten en scholen verschillende afwegingen.

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in algemene zin in op de afwegingen die gemeenten en scholen maken bij een besluit tot doordecentralisatie. Naast informatie uit de casussen berust een deel van de informatie ook op literatuur¹⁸.

Vervolgens gaat het hoofdstuk kort in op doordecentralisatie als bestuurlijk proces. Bij doordecentralisatie gaan de verschillende partijen niet over een nacht ijs. Voorafgaand aan doordecentralisatie vindt uitvoerig overleg plaats dat uitmondt in een overeenkomst tot doordecentralisatie. In de overeenkomst kunnen afspraken zijn gemaakt over aspecten die de kwaliteit van het onderwijs borgen of risico's afdekken.

Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de effecten die kunnen optreden bij doordecentralisatie. En hoe hiermee wordt omgegaan. De beschreven uitkomsten betreffen vooral de resultaten van een aantal casestudies in het voortgezet onderwijs. Hoewel de verschillende cases overeenkomsten hebben, heeft iedere case ook zijn eigen unieke aspecten. Dit betekent dat wat in het ene geval goed werkt, niet een blauwdruk is voor succes in een ander geval. In dit hoofdstuk is gekeken naar de gemeenschappelijke deler.

¹⁸ Een uitgebreid overzicht en beschrijving van de overwegingen wordt gegeven in: Schraven J.W., Spoorenberg B. Vries A. de, (1997), *Decentralisatie door doordecentralisatie*. Den Haag: VNG.

5.2 Overwegingen bij doordecentralisatie

5.2.1 Overwegingen voor schoolbesturen

Huisvesting is voor veel schoolbesturen een relevant onderwerp. Het SCP (2008) constateert dat voor meer dan de helft van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs de huisvesting bijzonder veel aandacht opeist. Daarmee staat huisvesting op de eerste plaats van onderwerpen die veel aandacht van het schoolbestuur opeisen. De studie laat ook zien dat besturen meer autonomie willen de op het gebied van de huisvesting, het onderhoud en de exploitatie van de school. Meer dan de helft van de besturen voelt zich daarin belemmerd. Meer dan de helft heeft hier overigens betrekking op primair en voortgezet onderwijs samen. De studie geeft ook nog aan dat vooral de meerpitters in het voortgezet onderwijs doorgaans meer autonomie willen, in het bijzonder op het terrein van huisvesting, onderhoud en de exploitatie van het schoolgebouw.

Doordecentralisatie betekent dat er een overgang plaatsvindt van toetsing vooraf naar verantwoording achteraf. Als gevolg hiervan liggen voor de scholen de overwegingen om over te gaan op doordecentralisatie in het verlengde van het verkrijgen van een zekere handelingsvrijheid, gegeven de ambities die het SCP constateert. Daarnaast liggen de overwegingen van scholen om over te willen gaan op doordecentralisatie in het verlengde van te verwachten positieve effecten. Hierbij moet ook worden gedacht aan de door de scholen ervaren knelpunten van het huidige systeem. Het huidige systeem betreft vaak een systeem waarbij jaarlijks middelen verdeeld worden¹⁹.

Puntsgewijs zijn de volgende overwegingen te onderscheiden:

- Doordecentralisatie kan een logische complementaire stap zijn in autonomie-vergroting.
- Scholen kunnen met een gebouw in eigen beheer het gebouw beter aanpassen aan eisen en wensen die passen bij hun onderwijskundige visie.
- In de huidige systematiek zijn onderhoud en renovatie/nieuwbouw gescheiden verantwoordelijkheden. Doordat dit in een hand komt, kan bij besluiten over onderhoud en renovatie/nieuwbouw een integrale afweging worden gemaakt. Hierbij valt te denken aan een hogere investering die zich terugverdient in de exploitatie van het gebouw. Daarnaast betekent doordecentralisatie ook dat er voor de school een drempel wordt weggenomen om eigen middelen in te brengen bij een investering.
- Er is minder overleg met de lokale overheid nodig. De soms jaarlijkse afstemming over de huisvesting kan een kostbaar en tijdrovend proces zijn. Daarnaast geeft doordecentralisatie een meerjarig financieel perspectief.
- Voor grotere besturen, die bijvoorbeeld in meerdere gemeenten vestigingen hebben, kunnen er voordelen zijn op het gebied van deskundigheid, financiële mogelijkheden en personeelscapaciteit.

19 Dat het jaarlijks verdelen tot knelpunten leidt, wordt onderkend. Steeds vaker worden meerjarige afspraken gemaakt Er zijn hierin ook andere mogelijkheden om van de verordening af te wijken. In *Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk, handreiking voor de verankering van lokaal maatwerk in de onderwijshuisvesting* worden verschillende vormen beschreven om tot meerjarige afspraken te komen.

Naast de meerwaarde voor de school moet de vraag worden beantwoord of de school toe is aan doordecentralisatie. De vraag of een school toe is aan doordecentralisatie kent de volgende elementen:

- Voldoende professionaliteit, goede kwaliteit van het management.
- Gezonde financiële positie.
- Staat van de schoolgebouwen.
- Verwachtingen ten aanzien van de middelen die de gemeente beschikbaar zal stellen.

Bovenstaande afwegingen kunnen in eerste instantie de afwegingen zijn om als school voorstander te zijn van doordecentralisatie en doordecentralisatie aan te kaarten bij de gemeente. In de uiteindelijke keuze tussen wel en niet doordecentraliseren voor de school gaat het om een keuze tussen het bestaande regime van onderwijshuisvesting en de concrete invulling van doordecentralisatie. Het gaat dus om een tweetrapsraket waarin in eerste instantie de school zich zal opwerpen als voorstander en vervolgens een afweging maakt of de voorwaarden waaronder de doordecentralisatie plaatsvindt voor de school voldoende armslag en meerwaarde creëert om de onderhuisvesting in eigen beheer te nemen. In de afweging van de school is dit een relevant gegeven. Het gaat hier met name om het financiële plaatje. Er zijn voorbeelden waarbij de bijdrage van de gemeente aan de onderwijshuisvesting hoger is dan een fictief budget, berekend op basis van de middelen die het gemeentefonds instromen. Als de gemeente redeneert dat bij doordecentralisatie alleen de middelen die in het gemeentefonds komen ten behoeve van onderwijshuisvesting worden doorgesluisd, kan dit voor scholen aanleiding zijn om af te zien van doordecentralisatie.

In het algemeen blijken scholen uit te gaan van een bedrag per leerling ten behoeve van onderwijshuisvesting waarmee zij zichzelf in staat achten de onderwijshuisvesting zelf ter hand te nemen. Bij deze financiële afweging wordt door scholen uiteraard een integrale afweging gemaakt waarin ook de staat van de schoolgebouwen een rol speelt. Zo geeft een geïnterviewde aan een aantal jaren terug geen voorstander te zijn van doordecentralisatie vanwege achterstalling onderhoud, maar na het opknappen van de gebouwen was hij wel een voorstander. Dit argument geldt overigens niet voor iedereen, in Nijmegen wordt juist doorgedecentraliseerd om het mogelijk te maken grootschalig te renoveren en nieuw te bouwen. Daarbij geldt ook nog dat de gebouwen vaak worden overgenomen tegen de boekwaarde, waarin de investeringen in het gebouw zijn verdisconteerd. Een van de geïnterviewde scholen geeft aan uit te gaan van een specifiek bedrag en voor dat bedrag niet te willen doordecentraliseren. Voor een ander geldt juist het omgekeerde, namelijk dat vanaf een bepaald bedrag doordecentralisatie wel te doen is. Het gaat er hier dus maar net om van welk alternatief de scholen uitgaan of welk alternatief de gemeente voorspiegelt.

Hoewel de financiële afweging belangrijk is, kunnen er ook andere afwegingen zijn om wel of niet te kiezen voor doordecentralisatie. Het gaat dan om de vorm. Voordat wordt overgegaan tot doordecentralisatie zijn vaak verschillende varianten verkend. In een casus is doorgedecentraliseerd, maar konden de scholen onderling niet tot overeenstemming komen. Naar aanleiding hiervan hebben de scholen besloten de doordecentralisatie op te zeggen²⁰.

20 In de betreffende casus is er nog wel sprake van doordecentralisatie, omdat de opzegtermijn een jaar is.

5.2.2 Overwegingen voor gemeenten

Zoals eerder is opgemerkt, is de praktijk meestal dat een school of de scholen binnen een gemeente willen doordecentraliseren en dit vervolgens voorleggen aan de gemeente. De gemeente kan dan besluiten om hier gehoor aan te geven. Wel of niet gehoor geven aan doordecentralisatie kent vanuit de gemeente een aantal overwegingen.

In de eerst plaats moet de gemeente een principiële afweging maken of zij de zorg voor onderwijshuisvesting als een exclusieve verantwoordelijkheid ziet of dat (delen) van de zorg voor onderwijshuisvesting in aanmerking komen voor overdracht aan schoolbesturen. In deze afweging speelt de zienswijze van de gemeente ten aanzien het lokale onderwijsbeleid een rol. Gaat het om faciliteren of wil de gemeente ook invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid? Vanuit de interviews geeft een aantal gemeenten aan dat door niet door te decentraliseren zij een grotere rol in het onderwijs voor de gemeente zien. Andersom zijn er ook gemeenten die doordecentralisatie in een bredere context plaatsen en gebruiken om ook op andere gebieden dan de onderwijshuisvesting afspraken te maken. Hieraan zijn juridische aspecten verbonden. In het volgende hoofdstuk komen we hierop terug. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een betere profilering van het vmbo of een afspraak om de schoolgebouwen grondig te renoveren. Een door scholen en gemeente gedeelde visie op het onderwijs en de onderwijshuisvesting in het bijzonder is een belangrijke succesfactor.

Voor de gemeente zijn er ook efficiency-overwegingen, mede in combinatie met andere gemeentelijke beleidsterreinen. Zo kan er synergie zijn met de beleidsterreinen sport en welzijn. Ook multifunctionaliteit van gebouwen is een aspect van de efficiency-overwegingen.

Anderzijds kan de gemeente specifieke kennis in huis hebben die bij doordecentralisatie niet meer (bij de gemeente) nodig is. Ook kan van het omgekeerde geval sprake zijn. In een casus willen de scholen stoppen met doordecentralisatie, maar had de gemeente slechts in zeer beperkte mate kennis over onderwijshuisvesting in huis.

Ook de mate waarin schoolbesturen hun autonomie beleven kan een rol spelen bij de keuze voor doordecentralisatie. Een schoolbestuur met ambitie kan een natuurlijke partner zijn voor de gemeente. Hierbij moet de gemeente ervan overtuigd zijn dat de school de zorgplicht adequaat kan overnemen.

Een van de geïnterviewden geeft aan dat het uitermate belangrijk is om goed na te gaan waarom er voor doordecentralisatie gekozen wordt. Er wordt aangegeven dat soms op basis van de verkeerde redenen wordt overgegaan tot doordecentralisatie:

- elkaars taal niet spreken;
- geen begrip van en voor wederzijdse processen;
- hakken in het zand.

Doordecentralisatie moet een bredere basis hebben dan het afkopen van de zorgplicht. Dit past in het plaatje waarbij de gemeenten doordecentralisatie aangrijpen om niet alleen afspraken over huisvesting te maken, maar ook over het onderwijs in bredere zin.

Na het besluit om gehoor te geven aan doordecentralisatie moet worden nagedacht hoe de doordecentralisatie er in de praktijk uit moet zien. Welke randvoorwaarden wil de gemeente stellen en welke doelen worden nagestreefd? Omgekeerd kan het ook voorkomen dat er is doorgedecentraliseerd, maar dat er besloten wordt hiermee te stoppen. In dit laatste geval gaat het dan om doelstellingen waaraan niet voldaan wordt of onduidelijkheden over verantwoordelijkheden.

5.3 Het proces van doordecentralisatie

Doordecentralisatie en het proces tot doordecentralisatie zijn twee verschillende zaken. Hoewel het proces van doordecentralisatie geen onderwerp van onderzoek is, willen wij hierover een aantal opmerkingen plaatsen. Immers in het proces van doordecentralisatie wordt een vorm gekozen en worden afspraken gemaakt.

Het proces van doordecentralisatie blijkt vaak een zware bestuurlijke kluit te zijn. Dit komt doordat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij het proces van doordecentralisatie. Bij de gemeente gaat het om het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en het ambtenarenapparaat. Scholen kennen zo hun eigen krachtveld. Afhankelijk van hoe de school is georganiseerd, spreken verschillende partijen mee. Het een en ander neemt toe in complexiteit als er verschillende schoolbesturen vertegenwoordigd zijn in een gemeente. In dergelijke gevallen kan een gemeente ervoor kiezen om een op een te doordecentraliseren, maar kan ook eisen dat de schoolbesturen in de gemeente een centraal aanspreekpunt hebben of een gezamenlijke overeenkomst tekenen.

Gezien het zware bestuurlijke proces zijn belangrijke succesfactoren van doordecentralisatie het vertrouwen in elkaar en een op samenwerking gerichte houding. Het vertrouwen tussen gemeente en scholen geeft scholen de ruimte om vanuit hun onderwijskundige invalshoek om te gaan met hun gebouwen. De afspraken die hierbij worden gemaakt, kunnen worden geformaliseerd in convenanten, overeenkomsten of contracten. Samenwerking heeft zowel betrekking op de relatie tussen scholen en gemeente, maar ook op de samenwerking tussen scholen onderling. Soms vindt deze samenwerking plaats op ad-hocbasis en worden grote onderwerpen gezamenlijk opgepakt, bijvoorbeeld de onderhandelingen met het college van B&W, maar ook het afsluiten van een lening. De samenwerking kan ook worden geformaliseerd, bijvoorbeeld door een coöperatieve vereniging op te richten.

Bij doordecentralisatie, waarbij het economisch claimrecht in handen komt van de school, is de praktijk meestal zo dat de scholen de gebouwen (moeten) kopen van de gemeente. De schoolgebouwen vertegenwoordigen een bepaalde waarde op de gemeentebalans. Vanuit gemeenteperspectief kunnen de gebouwen niet voor niets worden overgedragen. De scholen kopen de gebouwen van de gemeente door bijvoorbeeld een lening af te sluiten die gedekt wordt met een deel van de middelen uit de doordecentralisatie.

5.4 De gevolgen van doordecentralisatie

5.4.1 Knelpunten voorafgaand aan doordecentralisatie verdwijnen

Voorafgaand aan doordecentralisatie blijken er vaak een of meerdere knelpunten te zijn ten aanzien van de onderwijshuisvesting. In het algemeen bestaat er een knelpunt ten aanzien van een meerjarige planning en/of de ouderdom van de schoolgebouwen. Ook vragen scholen zich soms af of er wel voldoende wordt geïnvesteerd in de onderwijshuisvesting door de gemeenten.

Gemeenten kunnen slechts een korte periode vooruit plannen met hun onderwijshuisvesting. Vaak gaat het slechts om een jaar²¹. Dit is een gevolg van de wijze waarop de gemeentelijke processen plaatsvinden. In geval van meerdere schoolbesturen binnen de gemeentegrenzen moet het onderwijsbudget periodiek (jaarlijks) verdeeld worden onder de schoolbesturen. Ook als het om een schoolbestuur gaat, kan het jaarlijkse bedrag voor onderwijshuisvesting ontoereikend zijn om een flinke investering, in bijvoorbeeld meerdere gebouwen, te doen. Doordecentralisatie geeft de mogelijkheid om het onderwijshuisvestingsbudget op basis van een meerjarige visie te besteden. Er ontstaat voor scholen een mogelijkheid om te schuiven met middelen in zowel de tijd als tussen gebouwen.

Ouderdom van schoolgebouwen is vooral een knelpunt als het gaat om meerdere oude gebouwen. Er zijn dan onvoldoende middelen om alle gebouwen tegelijk aan te pakken. Na doordecentralisatie bestaat er voor de scholen de mogelijkheid om vreemd vermogen aan te trekken, bovendien bestaat er een grotere bereidheid bij scholen om eigen vermogen in de school te investeren.

5.4.2 De voordelen van doordecentralisatie voor scholen

Flexibiliteit

Flexibiliteit wordt door scholen gezien als een belangrijk voordeel. Flexibiliteit maakt het mogelijk om gebouwen in een kort tijdsbestek af te stemmen op het onderwijs en makkelijk te kunnen inspringen op vernieuwingen zonder dat daar veel en vaak tijdrovend overleg voor nodig is. Bij doordecentralisatie kan bij wijze van spreken dezelfde dag nog de aannemer op de stoep staan.

Voor een deel wordt flexibiliteit afgemeten aan de praktijk zonder doordecentralisatie. In de situatie zonder doordecentralisatie is het lastig om snel op wijzigingen in te springen en hebben scholen te maken met regelgeving vanuit de gemeente. Bij gemaakte afspraken tussen gemeente en school over bijvoorbeeld een renovatie is het vanuit de school lastig om (kleine) wijzigingen in de plannen aan te brengen. Bij wijzigingen in de plannen moeten de verschillende partijen van de gemeente op de hoogte worden gebracht en

²¹ Het ontbreken van een meerjarig perspectief wordt onderkend door gemeenten. Ook als er geen sprake is van doordecentralisatie worden vaak afspraken gemaakt over een langere periode. Door afspraken te maken over een langere periode kunnen prioriteiten worden gesteld en hebben scholen duidelijkheid over 'wanneer zij aan de beurt zijn'. Uiteraard geldt dat de langere periode hier een relatief begrip is.

akkoord gaan met de wijzigingen. Dergelijke processen kosten veel tijd. Ook wordt aangegeven dat er een overdaad aan regelgeving is, die de flexibiliteit niet ten goede komt. Dit wordt overigens genuanceerd. Afhankelijk van de lokale situatie kennen scholen een zekere vrijheid. Bovendien komt niet alle regelgeving van de lokale overheid.

Verruiming van mogelijkheden tot samenwerking met andere partijen.

Doordecentralisatie opent deuren voor creatieve oplossingen. Hierbij valt te denken aan samenwerking met andere onderwijssectoren, samenwerking met woningcorporaties en PPS-constructies. Een voorbeeld hiervan is het Technodôme in Venlo. Het Technodôme is een gebouw, waarin het voortgezet onderwijs en het middelbaar onderwijs samen technische beroepsopleidingen verzorgen.

Overigens zijn creatieve oplossingen niet voorbehouden aan doordecentralisatie. Zo zijn er in Rotterdam plannen voor een schoolgebouw dat door een woningcorporatie wordt gerealiseerd en vervolgens wordt gehuurd door het mbo en voortgezet onderwijs (Zuiderparkcollege)²². Wel is het zo dat het realiseren van de plannen hier (erg) veel tijd kost. Hoewel de plannen al enige tijd bestaan, moet de eerste steen nog worden gelegd. Mogelijk zou het proces hier sneller zijn gegaan bij doordecentralisatie. In Den Haag, waar eveneens geen sprake is van doordecentralisatie, is voor het Montaigne Lyceum te Den Haag eveneens een creatieve oplossing gekozen. Het gaat om een PPS-constructie, waarbij gekozen is voor het zogeheten DBFM-model (Design-Build-Finance-Maintain). Het Montaigne Lyceum is de eerste school in Nederland die in publiek-private samenwerking (PPS) is gebouwd. Het nieuwe gebouw van het Montaigne Lyceum is gerealiseerd door het consortium de Talentgroep (Imtech, Strukton en ISS Facility Services), dat naast het ontwerp en de bouw tevens de exploitatie van de school voor haar rekening neemt gedurende een periode van bijna 30 jaar. Het contract voor deze constructie is gesloten tussen de gemeente Den Haag en de Talentgroep. Den Haag heeft het contract aanbesteed in samenspraak met SCO Lucas, onder welk bestuur het Montaigne Lyceum ressorteert.

De bouw van het Montaigne Lyceum is geëvalueerd door Ernst & Young (2006)²³. Uit de evaluatie blijkt dat de PPS constructie leidt tot meerwaarde in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin. Er is gekozen voor kwalitatief hoogwaardige oplossingen en de kwaliteit is vastgelegd voor een langere periode. Door verwachte tijdsbesparingen voor personeel en management en een betere onderwijshuisvesting is er sprake van een kwaliteitsimpuls. Daarnaast is er sprake van financiële meerwaarde omdat de kosten van de PPS-constructie zestien procent lager liggen. Wel zijn er enkele leerpunten voor het PPS-proces, mede doordat het bij het Montaigne Lyceum voor de eerste keer om een constructie in het voortgezet onderwijs ging. Het proces van aanbesteden kostte veel tijd. Ook is de constructie pas aantrekkelijk vanaf een bepaalde schaal.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat er naast het traditionele bouwen ook innovatieve vormen van bouwen zijn. Vanuit de overheid en de veldpartijen wordt deze ontwikkeling onderkend en gestimuleerd. Het Servicecentrum Scholenbouw (SCS)

²² De gemeente huurt voor het voortgezet onderwijs.

²³ Opdrachtgever van de evaluatie is het kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën in samenspraak met het ministerie van OCW, gemeente Den Haag en SCO Lucas.

ontwikkelt en verspreidt kennis over geïntegreerde aanbestedingstrajecten bij de scholenbouw. Zij richt zich daarbij primair op schoolbesturen en gemeenten. Het SCS is een initiatief van de ministeries van OCW, Financiën en VROM, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de organisaties voor bestuur en management in het primair en voortgezet onderwijs²⁴. Het SCS categoriseert de volgende innovatieve vormen:

- DBFMO en DBMO: geïntegreerde aanbesteding, waarbij private partij meer dan alleen bouwt.
- Clustering: door bouwprojecten te clusteren worden transactiekosten gereduceerd.
- Multifunctionaliteit: meerder gebruikers in het gebouw.
- Maatschappelijk vastgoed: de woningcorporatie investeert in een schoolgebouw en verhuurt het.
- Gebiedsontwikkeling: een private partij investeert en bestrijdt de kosten uit de grondexploitatie.

Het voert te ver om in deze rapportage alle vormen van PPS met voor- en nadelen te behandelen. Voor het onderhavige rapport is het van belang te signaleren dat deze ontwikkelingen er zijn en dat deze niet zijn voorbehouden aan gemeenten waar de onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd. Wel geven scholen aan dat met doordecentralisatie het voor de school makkelijker is om een derde partij bij de onderwijshuisvesting te betrekken. Ook in *integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk* wordt opgemerkt dat de bij de doordecentralisatie behorende budgetovereenkomst zekerheden biedt voor derde partijen die betrokken worden bij de onderwijshuisvesting²⁵.

Het gebouw als visitekaartje

Een mooie nieuw schoolgebouw, voor zover ‘mooi’ objectiveerbaar is, is het visitekaartje van een onderwijsinstelling. Zo kan een schoolgebouw tijdelijk een extra stroom aan leerlingen opwekken. Overigens wordt hierover opgemerkt dat het gaat om een tijdelijk effect van twee tot drie jaar. Het belangrijkste middel om leerlingen te trekken is en blijft het bieden van goed onderwijs. Ook kan een nieuw gebouw een zekere uitstraling hebben naar de arbeidsmarkt. Zeker als er in een dergelijk gebouw rekening wordt gehouden met docentwerkplekken.

De voordelen van een nieuw gebouw zijn overduidelijk. Doordecentralisatie en nieuwbouw zijn echter geen synoniemen. Wat wel speelt is dat bij doordecentralisatie meer ruimte is om bij nieuwbouw iets extra's aan het gebouw toe te voegen. De VNG huisvestingsnormen die vaak worden gehanteerd, hebben een sober karakter. Ook kan nieuwbouw bij doordecentralisatie eerder aan de orde komen, omdat degene die beslist over de investeringen in de nieuwbouw ook degene is die baat heeft bij een gebouw met uitstraling.

²⁴ www.scsb.nl.

²⁵ Heeswijk van H.W.G.M., Schuckman Ch. H., Deleamarre N. (2007), *Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk*. Den Haag: VNG.

5.4.3 Risico's bij doordecentralisatie

Risico's voor de scholen

Doordecentralisatie kent niet alleen lusten maar ook lasten. Risico's die zonder doordecentralisatie voor de gemeente zijn, zijn na doordecentralisatie voor de scholen. In algemene zin is er natuurlijk een financieel risico. De kosten van onderwijshuisvesting kunnen tegenvallen of als gevolg van diverse factoren dusdanig oplopen, dat de middelen die ontvangen worden voor de onderwijshuisvesting geen dekking bieden. Bij financiële risico's spelen meerdere factoren een rol. Zo kunnen kosten tegenvallen als gevolg van te optimistisch inschattingen of slechte beslissingen bij de investeringen, maar ook als gevolg van onvoorziene omstandigheden, zoals een asbestsanering. Ook oplopende bouw- en rentekosten kunnen tegenvallen²⁶. Het is goed om vooraf af te spreken hoe met deze verschillende factoren wordt omgegaan. Met name de ontwikkeling van de bouw- en rentekosten zijn relevant. De vraag is of de vergoeding voor onderwijshuisvesting aan de scholen gelijke tred houdt met de kostenontwikkeling. Een indexatie op basis van de consumentenprijsindex zou weleens onvoldoende kunnen zijn. In de gemeente Nijmegen is specifiek afgesproken dat, mocht voor een of meerdere schoolbesturen de normatieve vergoeding aantoonbaar onvoldoende zijn om aan de financiële verplichtingen en de ambities te kunnen voldoen, dan gezocht zal worden naar een maatwerkoplossing.

Ook andere risico's worden onderkend. In de eerste plaats is er een demografisch risico. Bij doordecentralisatie en het gebruiken van de middelen voor renovatie of nieuwbouw moet er wel een aantal jaar vooruit worden gekeken. Niemand wordt geholpen met een splinter nieuw schoolgebouw zonder leerlingen. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de ontgroening die in Zuid-Limburg plaatsvindt. Meerdere geïnterviewden geven aan een periode van 10 jaar vooruit te kijken bij de leerlingaantallen en hiermee rekening te houden in hun plannen. In (grote) nieuwbouwwijken scheidt demografie een kans, scholen zullen juist daar een vestiging willen openen.

Ook bij het uitvoeren van een renovatie of nieuwbouw liggen risico's op de loer. Een van de geïnterviewden geeft aan spannende tijden te hebben meegemaakt bij nieuwbouw omdat er een bouwvertraging optrad. Het is dan zaak dat de school adequaat handelt en het proces goed monitort. Juist in dergelijke situaties wordt de professionaliteit van de school op de proef gesteld en is het belangrijk dat de eerder genoemde expertise in huis is.

Risico's voor de gemeente (op het gebied van onderwijs)

In de benoemde risico's is ervan uitgegaan dat scholen in staat zijn de latente risico's te beheersen. Het kan natuurlijk ook uit de hand lopen. Formeel blijven gemeenten een zorgplicht houden en in het uiterste geval zal de gemeente moeten bijspringen. In een van de interviews is overigens nog een andere optie genoemd. In geval van nood kan er overwogen worden om met een sterke (regionale) partner te fuseren. In Breda zijn de risico's voor de coöperatieve vereniging. De vereniging kan eventueel failliet gaan, de leden van de vereniging (de scholen) niet. De scholen zijn ook niet aansprakelijk.

²⁶ Hier zijn oplopende bouw- en rentekosten genoemd, dalende bouw- en rentekosten zijn, vooral bij de rentekosten, natuurlijk ook mogelijk.

Ook kan er onduidelijkheid zijn over het besteden van de huisvestingsmiddelen. Middelen worden na doordecentralisatie niet gebruikt waarvoor ze volgens de gemeente bedoeld zijn. Huisvestingsgeld wordt gebruikt om exploitatietekorten te dekken, waardoor de staat van de gebouwen achteruit gaat. Er bestaat dan onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Ook is het mogelijk dat huisvestingsmiddelen uit de ene gemeente gebruikt worden voor een school in een andere gemeente. Hoewel in theorie mogelijk, blijkt hier overigens in de praktijk geen knelpunt te zitten.

Gemeenten anticiperen op risico's door bij doordecentralisatie wel verantwoording te vragen over de door scholen ontvangen middelen. Bij doordecentralisatie worden afspraken gemaakt op meerdere terreinen, waarbij onder andere een van de doelen is het afdekken of het controleren van de risico's voor de gemeente. Hierbij valt ook te denken aan afspraken over het wegvloeien van middelen naar schoolgebouwen in een andere gemeente.

Naast risico's op het gebied van onderwijs kunnen er voor de gemeente ook andere risico's zijn. Met name bij afspraken over het (terug)kopen van de school loopt de gemeente een financieel risico. Zo heeft in Zwolle bij de aankoop van het de Deltion College (bve-sector) te maken met een financiële strop als gevolg van de beperkte mogelijkheden van herontwikkeling op het moment van de aankoop.

5.4.4 Expertise en de kosten van de expertise

Bij doordecentralisatie is het noodzakelijk dat scholen voldoende kennis in huis hebben op het gebied van onderwijshuisvesting. De noodzaak voor het in huis hebben van expertise wordt door scholen onderkend. Grote schoolbesturen geven aan deze kennis in huis te hebben of deze te kunnen organiseren. Afhankelijk van de situatie kunnen scholen er ook voor kiezen om samen te werken op het gebied van onderwijshuisvesting. Dit is bijvoorbeeld het geval in Breda waar een coöperatieve vereniging is opgericht. Een vereniging biedt ook de mogelijkheid dat scholen uit (kleinere) buurgemeenten zich hierbij aansluiten. Kleine schoolbesturen kunnen de expertise eventueel ook inhuren. Dit kan omgerekend iets duurder zijn. Daar staat tegenover dat naarmate de schoolomvang kleiner is de onderwijshuisvesting overzichtelijker wordt. De kosten van de onderwijshuisvestingsexpertise worden ook genoemd (overhead). Hierover wordt opgemerkt, dat deze kosten anders bij de gemeenten worden gemaakt.

5.4.5 Onvoorziene gevolgen van doordecentralisatie

Bij doordecentralisatie zijn er ook onvoorziene, meestal positieve gevolgen. Deze gevolgen zullen van case tot case variëren. In een van de cases wordt aangegeven dat er ruimte ontstaat op de agenda om te overleggen over andere onderwijsgerelateerde zaken. Als er niet is doorgedecentraliseerd, is onderwijshuisvesting een belangrijk onderwerp bij overleg tussen gemeente en school. Een andere geïnterviewde geeft aan dat de afgedongen samenwerking meerwaarde biedt. Bij meerdere schoolbesturen in een gemeente ontstaat er een dialoog. Scholen gaan met elkaar samenwerken en wille er met elkaar uitkomen. Ook als de samenwerking niet is afgedwongen, ontstaat deze spontaan

(bijvoorbeeld gezamenlijk naar de bank gaan om betere voorwaarden bij de bank te bedingen). Bij het ontbreken van samenwerking ontstaat kans op versnippering.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

Onderhavig onderzoek heeft als doel inzicht te geven in de ervaring met doordecentralisatie, redenen voor doordecentralisatie en in de mogelijk gewenste en ongewenste gevolgen van doordecentralisatie voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Het onderzoek betreft een literatuurstudie naar de gevolgen van decentralisatie van onderwijshuisvesting in de bve-sector en het hoger onderwijs en case-studies naar doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs.

6.2 Eerdere ervaringen met decentralisatie van onderwijshuisvesting

De bevindingen uit de literatuurstudie naar de gevolgen van de decentralisatie van onderwijshuisvesting in de bve-sector en het hoger onderwijs laat een aantal voor het voortgezet onderwijs relevante ontwikkelingen zien. De bevindingen zijn overwegend positief. Voor het hbo en de bve-sector is door decentralisatie een bureaucratisch stelsel verdwenen en is een meer doelmatige inzet van middelen gerealiseerd. Ook is geconstateerd dat de kwaliteit van de gebouwen is verbeterd. Wel zijn instellingen risicodragend geworden in hun huisvesting. Immers, huisvesting betreft vaak een langdurige verplichting. Daar tegenover staat een financiering van de overheid die van jaar tot jaar kan fluctueren als gevolg van jaarlijkse schommelingen in leerlingaantallen. Dit risico kan worden afgedekt door flexibel met het vastgoed om te gaan, maar ook door te kiezen voor een organisatorisch grotere schaal. In de bve-sector heeft een fysieke concentratie van onderwijsactiviteiten plaatsgevonden, overigens niet alleen door decentralisatie van de huisvesting. Deze fysieke concentratie van onderwijs heeft niet alleen voordelen, de menselijke maat komt onder druk te staan.

De ervaringen met doordecentralisatie in de bve-sector en het hoger onderwijs zijn relevant voor het voortgezet onderwijs, maar het is niet zo dat deze zonder meer geëxtrapoleerd kunnen worden naar het voortgezet onderwijs. Daarvoor is de context en de aard van het onderwijs van de genoemde onderwijssoorten te verschillend. Denk hierbij aan de rol van de gemeente, de fysiek kleinere schaal en het belang om dicht bij het voedingsgebied gevestigd te zijn.

6.3 Redenen voor doordecentralisatie

De keuze voor wel of niet doordecentraliseren wordt op lokaal niveau genomen door gemeente en scholen. Het een en ander heeft tot gevolg dat er geen uniforme

beslissingsregels zijn om wel of niet over te gaan tot doordecentralisatie. Het proces en de uitkomsten hiervan kunnen per gemeente verschillen. Ook zijn de redenen om over te gaan op doordecentralisatie voor gemeenten en scholen verschillend. Doordecentralisatie betekent dat er een overgang plaatsvindt van toetsing vooraf naar verantwoording van het onderwijshuisvestingsbeleid achteraf. Als gevolg hiervan liggen voor de scholen de overwegingen om over te gaan op doordecentralisatie in het verlengde van het verkrijgen van een zekere autonomie. Voor de gemeenten liggen de overwegingen in het verlengde van voldoende borging van:

- de zorgplicht van de gemeente voor onderwijshuisvesting;
- de onderwijswensen van de gemeente.

Het bovenstaande betekent in de praktijk dat, uitzonderingen daar gelaten, het meestal de scholen zijn die doordecentralisatie aankaarten bij de gemeente²⁷. Voorafgaand hebben de scholen voor zichzelf bepaald wat de meerwaarde is van doordecentralisatie en dat zij aan doordecentralisatie toe zijn. De belangrijkste meerwaarde voor de school is een grotere autonomie die flexibiliteit oplevert ten aanzien van de beslissing over de onderwijshuisvesting. Meer concreet zijn er de volgende voordelen voor de scholen:

- Scholen kunnen met een gebouw in eigen beheer het gebouw beter aanpassen aan eisen en wensen die passen bij hun onderwijskundige visie.
- Meer bestuurlijke slagkracht. De besluitvorming die aan investeringen ten grondslag ligt, kent een kortere doorlooptijd.
- Integrale afweging bij besluiten over investeringen:
 - een barrière om vanuit de eigen middelen bij te dragen aan de huisvesting wordt weggenomen;
 - in de afweging wordt ook de exploitatie meegenomen, het praktisch gebruik en het schoolgebouw als het visitekaartje van het onderwijs.
- Meer financieringsmogelijkheden, bijvoorbeeld lenen bij de bank.
- De school weet over een lange periode waar ze aan toe is in termen van geldstromen.
- Voor grote schoolbesturen kan aanwezige expertise op het gebied van onderwijs-huisvesting en financiën beter benut worden en kan er een mogelijkheid zijn om middelen te combineren.

Naast meerwaarde moet de school ook nagaan of de school toe is aan doordecentralisatie. Hiertoe moet de school de volgende vragen beantwoorden:

- Heeft de school voldoende professionaliteit en is kwaliteit van het management voldoende?
- Heeft de school een gezonde financiële startpositie?
- Wat is de staat van de schoolgebouwen?
- Stelt de gemeente voldoende middelen beschikbaar bij doordecentralisatie?

Voor de gemeente gaat het zoals gezegd om borging van de zorgplicht van de onderwijshuisvesting en de realisatie van de onderwijswensen. Bij borging van de zorgplicht is het om vertrouwen in het management van de school of scholen belangrijk. Veelal gaat het er hier om dat de gemeente overtuigd is van de professionaliteit van de school. Vaak wordt voorafgaand aan doordecentralisatie een risicoanalyse of haalbaarheidsstudie gemaakt

²⁷ In een gemeente met meerdere schoolbesturen kan het natuurlijk zo zijn dat een schoolbestuur de doordecentralisatie aankaart en andere schoolbesturen daar in meegaan.

(mogelijk door een extern bureau). De realisatie van de onderwijswensen van de gemeente geeft in dit onderzoek een paradoxaal beeld. Enerzijds zijn er gemeenten die niet doordecentraliseren omdat ze juist de regie in handen willen houden anderzijds zijn er gemeenten die juist doordecentraliseren om hun onderwijswensen te realiseren. In dit laatste geval gaat het er vaak om dat de gemeente iets wil (bijvoorbeeld een betere profilering van het vmbo) en de school aangeeft dit te kunnen realiseren binnen de context van doordecentralisatie.

Nadat er overeenstemming is om over te gaan tot doordecentralisatie, komt de volgende fase aan de orde waarin de uiteindelijke overeenkomst tot stand komt. Er moet een keuze worden gemaakt ten aanzien van:

- de vorm en mate van doordecentralisatie;
- de partijen van de overeenkomst (met alle besturen, met alle besturen vertegenwoordigd in een rechtspersoon of met een schoolbestuur);
- de specifieke afspraken over de te bereiken doelen, het afdekken van ongewenste gevolgen en het omgaan met risico's et cetera;
- de verantwoording;
- de hoogte van het budget.

In dit traject kan doordecentralisatie alsnog spaak lopen met name als de wederzijdse verwachtingen over de budgetafspraken te ver uit elkaar liggen.

6.4 Gevolgen van doordecentralisatie voor het onderwijs

Bij de mogelijk gewenste en ongewenste gevolgen van doordecentralisatie voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs is het goed op te merken dat het gaat om *mogelijke* gevolgen. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat bepaalde gevolgen in alle gevallen optreden. Daarvoor zijn de verschillen tussen de cases te groot. Daarnaast is het zo dat van de ongewenste effecten in de ene situatie geleerd kan worden voor de volgende situatie. Ook is het mogelijk dat bepaalde effecten pas op de langere termijn gaan optreden.

De mogelijke, gewenste effecten voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs komen grotendeels overeen met de meerwaarde die scholen zien in doordecentralisatie. Het gaat daarbij vooral om een investeringsbeleid dat aansluit op de onderwijskundige visie van de school en de integrale afweging die bij investeringen wordt gemaakt. Daarnaast kan doordecentralisatie een impuls aan de kwaliteit van het onderwijs geven. In de overeenkomst van doordecentralisatie kunnen gemeente en scholen specifieke doelen benoemen, zoals het versterken van het vmbo en het vervangen van de gebouwen.

Bij doordecentralisatie is een aantal ongewenste gevolgen mogelijk ten aanzien van de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Vaak zijn deze mogelijke gevolgen onderkend door de gemeenten. Bij doordecentralisatie zijn in de afspraken maatregelen genomen om de mogelijk ongewenste gevolgen te voorkomen. Ook kunnen gemeenten verschillend tegen effecten aankijken. In het onderzoek zijn de volgende ongewenste gevolgen die zich voor kunnen doen, geïnventariseerd:

- Geringe spreiding en minder makkelijke toegankelijkheid van het onderwijsaanbod. Analooq aan de ontwikkelingen in de bve-sector kan een trek naar andere locaties in de stad plaatsvinden. Vanuit de interviews met scholen wordt aangegeven dat dit theoretisch mogelijk is, maar dat het voor het voortgezet onderwijs belangrijk is om dichtbij het voedingsgebied te zitten. Gemeenten anticiperen door in de overeenkomsten een terugkooprecht te bedingen.
- Ongewenste toename van de schaalgrootte van scholen. Bij schaalgrootte kan het gaan om de bestuurlijke schaalgrootte maar ook om de fysieke schaalgrootte van gebouwen. De vereiste professionaliteit en expertise die bij eigen vastgoedbeheer om de hoek komen kijken of het versterken van de inkoopkracht kunnen voor scholen aanleiding zijn om te zoeken naar een grotere bestuurlijke schaal. Daartegenover staat dat dit ook kan worden gevonden in een samenwerking, soms afgedwongen omdat de gemeente één aanspreekpunt wil hebben (doordecentralisatie naar één partij, waarin alle besturen zijn vertegenwoordigd). De schaalgrootte van gebouwen kan ook toenemen. In een van de cases is het overigens zo dat de gemeente de visie op de fysieke schaalvergroting deelt.
- Leegstand als gevolg van demografie en concurrentie. Bij doordecentralisatie is het gebruikelijk om het budget te koppelen aan het aantal leerlingen. Voor een school betekent dit dat de school enerzijds demografisch vooruit moet kijken en anderzijds voldoende leerlingen aan zich moet binden. Blijven de leerlingen weg, dan ontstaat er leegstand en komen de financiën in het geding. Bij leegstand moet gekeken worden of het mogelijk is ruimten te verhuren.
- Financiële risico's. De financiële risico's voor de scholen nemen toe. De eerder genoemde professionaliteit moet ervoor zorgen dat hier goed mee wordt omgegaan. Bij doordecentralisatie is het ook van belang om transparant te maken wat de afspraken zijn bij kostenstijgingen en rentewijzigingen. Ook moet bedacht worden wat de consequenties zijn bij het uit de hand lopen van de financiële risico's, bijvoorbeeld terug naar de gemeente of een fusie met een sterke partij. Ook zijn er natuurlijk mogelijkheden om het financiële risico juridisch in te dekken, zodat de school beschermd blijft, bijvoorbeeld door het oprichten van een coöperatie.

De hierboven genoemde gevolgen hebben betrekking op het onderwijs. Voor de gemeenten zijn er ook andere mogelijke gevolgen die ongewenst zijn. Voor de gemeenten blijft de zorgplicht bestaan. Hierdoor lopen gemeenten bijvoorbeeld het risico dat als scholen hun afspraken niet nakomen, zij alsnog moeten investeren in de onderwijshuisvesting. Zo bleek in Haarlem onduidelijkheid te bestaan over de verantwoordelijkheden. Vervolgens heeft de gemeente doordecentralisatie stop gezet, omdat de kwaliteit van sommige schoolgebouwen achteruit liep. Zo kwamen in Oosterhout de scholen op een punt waarop zij er met elkaar niet meer uitkwamen. De scholen wilden daarom de overeenkomst opzeggen, terwijl de gemeente de expertise met betrekking tot onderwijshuisvesting drastisch had afgebouwd. Ook kunnen er aan de gemaakte afspraken ten behoeve van doordecentralisatie risico's kleven voor de gemeenten, zoals een (terug)koopplicht tegen een vastgesteld bedrag. Naast de risico's die direct ingrijpen in het onderwijs, zijn er dus ook risico's die door de gemeenten worden gedragen.

6.5 Succes- en faalfactoren

Doordecentralisatie kent succesverhalen, maar ook situaties waarin de overeenkomst tussen school en gemeente is opgezegd. Zoals eerder genoemd, moet goed worden nagedacht over de meerwaarde van doordecentralisatie in de specifieke lokale situatie. Door alle partijen wordt benadrukt dat bij een overgang naar doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting het onderling vertrouwen en een op samenwerking gerichte houding belangrijke ingrediënten zijn voor het succes van doordecentralisatie. Elementen die hierin een rol spelen zijn:

- een gedeelde visie op het onderwijs en de onderwijshuisvesting in het bijzonder;
- professionaliteit van het schoolbestuur;
- duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden;
- gedegen financiële planning voorafgaand aan de doordecentralisatie.

6.6 Slotopmerking

Doordecentralisatie is een transitie van toetsing vooraf naar verantwoording achteraf. Dit verschaft scholen de autonomie en de flexibiliteit, waarmee zij slagvaardig hun gebouwen kunnen aanpassen aan hun onderwijsvisie. Wel is het zo dat de school deze autonomie moet aankunnen, omdat het beheren van vastgoed professionaliteit vereist van het schoolbestuur. Voor de gemeente betekent de verantwoording achteraf een bepaalde mate van onzekerheid. De gemeente moet er dan ook vertrouwen in hebben dat de schoolbesturen in staat zijn voor het eigen vastgoed te zorgen. Daarnaast moeten scholen en gemeente samen een kader ontwikkelen op basis waarvan zij willen doordecentraliseren. De grotere autonomie van het schoolbestuur kan een impuls zijn voor verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Het onderwijshuisvestingsbeleid komt zo overeen met de onderwijskundige visie van de school.

Literatuurlijst

Aarsen E. van, Schoenmakers F., Hoffius R.(2006) *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO (vijfde meting)*, Leiden, Research voor Beleid.

Algemene Rekenkamer (1997), *Overdracht huisvesting aan HBO-instellingen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Beek ter H., Heijden van der D. (2006) *Evaluatie Montaigne financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten*, Amsterdam: Ernst & Young.

Boele C.P., (1998) *Evaluatie OKF-operatie HBO*, Amersfoort: Twijnstra en Gudde.

Heeswijk van H.W.G.M., Schuckman Ch. H., Delemarre N. (2007), *Integraal huisvestingsplan en lokaal maatwerk*. Den Haag: VNG.

Lubberman J., Kemp S. van der, Klein T. (2001) *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO*. Leiden: Research voor beleid.

Ministerie van OCW, (2001) *Kwaliteit aan de basis*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van BZK, (2001), *Lokaal verdeeld*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Onderwijsraad, (2000), *Dereguleren met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad, (2001), *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Schraven J.W., Spoorenberg B. Vries A. de, (1997) , *Decentralisatie door doordecentralisatie*. Den Haag: VNG.

Turkenburg M., (2008), *De school bestuurd*. Den Haag: SCP.

Velzen C. van, (2005) *Strategisch vastgoedmanagement van groot belang voor not-for-profit!* Den Haag: vvm delft

Vries J.C. de, (2004) *Benchmarking HBO Vastgoed*. Delft: TU Delft.

Vries J.C. de, (2007) *Presteren door Vastgoed*. Delft: Proefschrift.

Wijk F. van, (2005), *Huisvestingsautonomie in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: Rigo.

Wouters P., Holen P., Schoenmakers N., Tiebosch C.(2005), *Bve monitor 2003 / 2004*. Utrecht: Capgemini.

Bijlage 1 – Geïnterviewde personen

Mevrouw K. Altink, gemeente Wierden
Mevrouw M. Beregem, LMC
De heer F van Casteren, ambtelijk secretaris Coöperatieve Vereniging i.o.
De heer S. Clancy Makeblijde College
De heer T. van Diemen, Dunamare Onderwijsgroep
De heer S. Haenen, Cvo Hilversum
De heer W. Jansen, PRC
De heer C. de Koning, lid college van bestuur onderwijsgemeenschap Venlo en omstreken
Mevrouw P. Keijzerse, Scoop
De heer W. Littooi, cvo Rotterdam
De heer Maessen, gemeente Venlo
De heer van Noort, gemeente Oosterhout
De heer T. van der Peet, stichting christelijk onderwijs Haaglanden
De heer W. Raaijmakers, gemeente Breda
Mevrouw M. Romers, gemeente Rotterdam
De heer H. Rekker, Gemeente Alphen aan den Rijn
De heer K. Reekers, J.C. Pleysierschool
De heer S. Satter, gemeente Haarlem
De heer R van Schaik, Juvenaat College Bergen op Zoom
De heer J. Schraven
De heer F Schopman, VO Haaglanden
De heer H. Vromen, controller Rijk van Nijmegen
De heer P. Visscher, gemeente Hilversum
De heer A. Voet, gemeente Den Haag

Bijlage 2 – Gesprekspuntenlijst

Algemeen

- Wat is de stand van zaken met betrekking tot doordecentralisatie in het vo, denk hierbij aan:
- Om welke vorm van doordecentralisatie gaat het?
- Welke partijen zijn hierbij betrokken?
- Welke verantwoordelijkheden zijn doorgedecentraliseerd (verbouwing, renovatie, uitbreiding, nieuwbouw)?
- Wanneer is er een begin gemaakt met doordecentralisatie?
- Is er een bepaalde dynamiek in het proces (is het proces in stapjes gegaan, worden er nog stappen gezet, is er sprake van een eenmalige verandering)?

Overwegingen bij doordecentralisatie

- Van wie is het initiatief tot doordecentralisatie uitgegaan?
- (indien van toepassing) Hoe is hierop gereageerd door andere partijen?
- Welke redenen zijn er om tot doordecentralisatie te besluiten? Hebben deze redenen een directe of indirecte relatie met het onderwijsproces?
- Zijn er knelpunten die met behulp van doordecentralisatie kunnen worden opgelost (zo ja welke knelpunten) (Hoe was de situatie met betrekking tot onderwijshuisvesting voorafgaand aan de doordecentralisatie)?
- Is er aandacht voor mogelijk gewenste en ongewenste gevolgen van doordecentralisatie voor het onderwijsproces? Zo ja, welke gevolgen?
- Welke risico's zijn voorzien en hoe is daarmee omgegaan? In hoeverre houden deze verband met het onderwijsproces?
- Zijn er argumenten tegen doordecentralisatie? In hoeverre houden deze verband met het onderwijsproces?
- In hoeverre is er deskundigheid aanwezig met betrekking tot het langdurig beheren van vastgoed?
- (Voor scholen die een regionale functie hebben of in de buurt van een gemeentegrens onderwijs aanbieden) Wat is de invloed van 'gemeentegrenzen' bij doordecentralisatie?
- (Voor scholen onder een groot bestuur) In hoeverre worden de middelen van de verschillende scholen gecombineerd?

Doelen van en randvoorwaarden aan doordecentralisatie

- Voor zover niet besproken: wat zijn de doelen van de doordecentralisatie? In hoeverre hebben deze doelen (ook) betrekking op het onderwijsproces?
- Zijn er door betrokken partijen voorwaarden gesteld aan de doordecentralisatie? Zo ja, welke? Hebben deze voorwaarden (ook) betrekking op het onderwijsproces? Zo ja, hoe?

- Zijn er afspraken gemaakt om deze risico's af te dekken (welke risico's en welke afspraken)?
- Welke partijen zijn bij deze afspraken betrokken? Ontbreken er partijen?

Gevolgen van doordecentralisatie

- Wat zijn de gevolgen van de doordecentralisatie geweest?
 - Zijn beoogde doelen bereikt? Zijn gewenste gevolgen opgetreden?
 - Zijn eventuele knelpunten met betrekking tot huisvesting door middel van doordecentralisatie verholpen?
 - Zijn er ongewenste gevolgen geweest? Neveneffecten?
 - Zijn er onvoorziene positieve effecten opgetreden?
 - Zijn er knelpunten, waren deze voorzien en hoe is hiermee omgegaan?
- Hoe vindt afstemming tussen de scholen plaats (denk aan verschillende specialisaties van scholen, bijvoorbeeld sport of techniek)?

Doordecentralisatie en onderwijsproces (voor zover nog niet besproken)

- Zijn er bij de doordecentralisatie afspraken gemaakt die betrekking hebben op het onderwijsproces (bijvoorbeeld afspraken over de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs)? Wat voor afspraken? Gaat het hierbij om afspraken die bepaalde risico's moeten afdekken en/of het realiseren van bepaalde doelen.
- Met wie zijn deze afspraken gemaakt (NB, zijn er ook andere scholen betrokken bij de afspraken)?
- Heeft de doordecentralisatie gevolgen gehad voor het onderwijsproces? Zo ja, welke?
- Genereert doordecentralisatie kansen voor het onderwijsproces? Zo ja welke?
- Welke risico's zijn aan doordecentralisatie verbonden met betrekking tot het onderwijsproces?

Bijlage 3 - Beschrijving casussen

Breda

Het voortgezet onderwijs in Breda kent verschillende spelers van klein experimenteel onderwijs tot een bestuur met scholen in verschillende gemeenten. In de gemeente Breda was ten tijde van het onderzoek de overgang naar doordecentralisatie in een vergevorderd stadium. De doordecentralisatie is een element van de samenwerking tussen de scholen in het voortgezet onderwijs, het ROC (merk op dat het ROC feitelijk niets met de doordecentralisatie van doen heeft) en de gemeente Breda op het gebied van onderwijsvernieuwing en huisvesting. Ten behoeve van de doordecentralisatie wordt (is) een coöperatieve vereniging voor onderwijshuisvesting opgericht waar alle bevoegde gezagen in het voortgezet onderwijs lid van zijn. De doordecentralisatie vloeit voort uit de gedachte dat een aantal zaken verbeterd kunnen worden. De oude situatie (voor doordecentralisatie) betekende handhaving van een status-quo. In het masterplan 'Ruimte voor Samen Scholen' zijn de beoogde verbeteringen benoemd: profilering van de scholen (verbreden van keuzes), verbeteren van het imago van het beroepsonderwijs en doorlopende leerlijnen). Deze doelen zijn de overgenomen en onderdeel van de doordecentralisatie.

Hilversum

Het voortgezet onderwijs in Hilversum kent vier schoolbesturen. Een van deze schoolbesturen heeft ook scholen buiten Hilversum. In Hilversum is niet doorgedecentraliseerd. Wel is er voor de onderwijshuisvesting een meerjarige perspectief. Scholen en gemeente hebben een convenant afgesloten. Voor de huisvesting wordt gebruik gemaakt van de normbedragen van de VNG. De middelen zijn in jaarschijven gealloceerd. De prioritering en planologische haalbaarheidsbepaling vonden plaats op basis van een overeengekomen wegingmethodiek. Door afspraken over een langere periode weten scholen waar ze aan toe zijn en wanneer ze 'aan de beurt zijn'. Dit neemt overigens niet weg dat het convenant en de voortgang daarvan tussentijds worden besproken.

Den Haag

Den Haag heeft voor het voortgezet onderwijs twee schoolbesturen met meerdere scholen en een aantal eenpitters (wel soms met meerdere vestigingen). In Den Haag is niet doorgedecentraliseerd. Wel zijn er in een integraal huisvestingsplan afspraken gemaakt voor de langere termijn.

Rotterdam

In Rotterdam zijn er drie 'grote' schoolbesturen voor voortgezet onderwijs (ook met scholen buiten Rotterdam), een landelijk opererende instelling en een aantal eenpitters (wel soms met meerdere vestigingen). De grote drie zien een eventuele doordecentralisatie wel zitten. Vooralsnog is er niet doorgedecentraliseerd en zijn er ook geen

plannen. Wel is er een integraal huisvestingsplan waarin de plannen voor de onderwijshuisvesting zijn vastgelegd voor een langere periode.

Bergen op Zoom

In Bergen op Zoom heeft een (regionaal) groot schoolbestuur twee scholen (meerdere vestigingen). Verder zijn er een eenpitter en scholen die onder een bestuur vallen met scholen in ander gemeenten. In Bergen op Zoom is de doordecentralisatie sinds 2006 een-op-een. Scholen krijgen per leerling een bedrag voor onderwijshuisvesting. Het idee van doordecentralisatie is een gezamenlijk idee van scholen en gemeente. In de overeenkomst tot doordecentralisatie zijn afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het handhaven van het aanbod en de kwaliteit daarvan. Er blijft overleg bestaan tussen partijen. Verantwoording van bestede middelen vindt plaats in de jaarrekeningen van de scholen.

Haarlem

Haarlem heeft een schoolbestuur met zes scholen in Haarlem, eenpitters en besturen met een school in Haarlem, maar ook scholen in andere gemeenten. Haarlem was in 1997 een van de eerste gemeenten die met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting de middelen doordecentraliseerde. De doordecentralisatie kende een oorspronkelijke looptijd van vijf jaar en is eenmalig verlengd met vijf jaar. Anno 2008 is de doordecentralisatie stopgezet. In de praktijk zijn schoolbesturen heel wisselend met de verkregen huisvestingsmiddelen omgegaan. Dat is niet altijd 'goed' gegaan. Geld bedoeld voor huisvesting is anders aangewend. De staat van onderhoud van een aantal gebouwen is achteruit gegaan. In de overeenkomst tot doordecentralisatie zaten onduidelijkheden over verantwoordelijkheden.

Venlo

In Venlo is een schoolbestuur dat voortgezet onderwijs aanbiedt. Bij de decentralisatie in 1997 is al nagedacht over doordecentralisatie. De doordecentralisatie is uiteindelijk in 2003 tot stand gekomen. De doordecentralisatie maakt het mogelijk om de onderwijsconcepten te realiseren. De gemeente en het schoolbestuur hebben dezelfde visie op het onderwijs. Door de doordecentralisatie zijn de plannen gerealiseerd. Meest aansprekend voorbeeld is het Technodôme, een gebouw waarin het voortgezet onderwijs en het middelbaar onderwijs samen technische beroepsopleidingen verzorgen.

Nijmegen

In de gemeente Nijmegen is volledige doordecentralisatie per 1 januari 2006 een feit. In Nijmegen zijn meerdere schoolbesturen actief, variërend van eenpitters tot besturen met meerdere scholen. Met de doordecentralisatie willen gemeente en schoolbesturen de vernieuwing van schoolgebouwen versnellen. Onderdeel van het convenant waarmee de doordecentralisatie wordt bekrachtigd, is dat in een periode van 40 jaar de onderwijsgebouwen worden vernieuwd of gerenoveerd. Door het geld voor onderwijshuisvesting rechtstreeks te verdelen en het eigendom over te dragen, hebben de schoolbesturen sturing op hun vastgoed. Daarnaast zijn in het convenant afspraken gemaakt over spreiding van het onderwijs en de soorten onderwijs die worden aangeboden. Ook heeft de gemeente de plicht en het recht om gebouwen tegen WOZ-waarde terug te kopen als een schoolbestuur deze wil afstoten.