

## **(Kritische) reactie op brochure 'Doordecentraliseren primair onderwijs' uitgebracht door HEVO.**

De brochure 'Doordecentraliseren primair onderwijs' borduurt voort op het rapport 'Fris Alternatief' dat door de POraad is uitgebracht. Wordt in het rapport 'Fris Alternatief' als uitgangspunt gekozen een wetswijziging waardoor de gemeente geen rol meer speelt op het terrein van de onderwijshuisvesting (alleen als het financieel mis dreigt te gaan wordt van de gemeente een borgstelling gevraagd), daar kiest de brochure een alternatief, t.w. doordecentralisatie binnen het huidige stelsel. Deze keuze is gebaseerd op pragmatische redenen, t.w. de verwachting dat een wetswijziging op korte termijn niet mogelijk is, terwijl naar het oordeel van de schrijvers het huidige stelsel niet voldoet.

Zijn gemeente en schoolbesturen tot elkaar veroordeeld, of zijn ze elkaars partner. Bij het lezen van de brochure bekruipt het gevoel dat gemeente en schoolbesturen helaas tot elkaar veroordeeld zijn en elkaar niet als partner zien. Om dit te doorbreken is moet het huidige stelsel 'op zijn kop' en is doordecentralisatie een tussenoplossing. Want met doordecentralisatie kunnen schoolbesturen pas echt hun verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting waarmaken.

De vraag waarom het huidige stelsel niet voldoet wordt als volgt beantwoord: het huidige stelsel is niet duidelijk is over de verantwoordelijkheden en schoolbesturen belemmert in het maken van integrale keuzes rond investeringen en exploitatie. Het is maar de vraag of het huidige stelsel deze manco's kent, of dat er andere oorzaken aan ten grondslag liggen. Met betrekking tot de verantwoordelijkheden is het huidige stelsel helder: schoolbestuur is verantwoordelijk voor de (kwaliteit van de) onderwijshuisvesting en voor het bekostigen van de onderwijshuisvesting is het schoolbestuur afhankelijk van het rijk en de gemeente. Of zoals de staatssecretaris het in 1996 bij de discussie over de decentralisatie heeft gezegd: 'Gemeenten moeten niet op de stoel van de schoolbesturen gaan zitten, schoolbesturen blijven eindverantwoordelijk'. Helderder kan het niet worden verwoord. Dit betekent dat schoolbesturen binnen het huidige stelsel hun eigen verantwoordelijkheid hebben en keuzes kunnen maken, ook over de inzet van de middelen. Wat echter op dit moment voor schoolbesturen een blokkade is, is de brief van de staatssecretaris van mei 2009 waarin de schoolbesturen wordt ontraden uit de rijksvergoeding investeringen in voorzieningen onderwijshuisvesting te bekostigen. Schoolbesturen brengen in de gesprekken met de gemeente deze brief te pas en te onpas op tafel, waardoor een integrale benadering van investeringen en exploitatie niet mogelijk is. Zolang deze brief niet van tafel is zal ook bij doordecentralisatie de beperking blijven bestaan. Maar schoolbesturen die wat rekkelijk zijn kunnen, zonder de inhoud van de brief geweld aan te doen, ook op dit moment middelen voor investeringen beschikbaar stellen, vooral als hierdoor een extra kwaliteit aan het schoolgebouw wordt toegevoegd.

Wat opvalt in de huidige discussie en in de brochure is dat het rijk praktisch buiten beeld blijft, terwijl het rijk verantwoordelijk is voor het bekostigen van ong. 80% van het onderhoud van de schoolgebouwen. Op dit punt is door de POraad vastgesteld dat de rijksvergoeding sterk tekort schiet (ong. 35% te laag t.o.v. de werkelijke kosten). En de minister van OCW schrijft dan vrolijk aan de Tweede Kamer dat het niet noodzakelijk is de rijksvergoeding aan de schoolbesturen aan te passen, omdat het tekort op de exploitatie zeer beperkt is. Hoe is dit dan te verklaren? Heel simpel. Om het tekort op onderhoud en energie te beperken moeten schoolbesturen keuzes maken en onttrekken dan mogelijk middelen aan onderwijsleerpakket o.i.d. om hun exploitatie sluitend te krijgen. In ieder geval heeft het feit dat de rijksvergoeding niet voldoende is om het onderhoud op een adequate wijze uit te voeren tot gevolg dat dit ook ten koste gaat van de kwaliteit van het schoolgebouw. En wat doet de minister van OCW? Deze schrijft vrolijk aan de Tweede Kamer dat het niet noodzakelijk is de rijksvergoeding aan te passen, omdat het tekort op de exploitatie zeer beperkt is. Hoe is dit dan te verklaren? Heel simpel. De minister van OCW bekijkt de totale lumpsumvergoeding en stelt vast dat het totaal praktisch voldoende is, zonder te kijken naar de verschillende onderdelen. Dat schoolbesturen mogelijk middelen aan onderwijsleerpakket o.i.d. onttrekken om hun exploitatie sluitend te krijgen en dat dit ten koste gaat van het primaire proces is voor de minister van OCW niet relevant. Doordecentralisatie betekent voor dit financiële probleem in ieder geval geen oplossing. Bij doordecentralisatie zal de gemeente eisen stellen aan de inzet van de middelen, t.w. inzetten voor dat onderhoud dat door de gemeente wordt bekostigd en niet voor het 'afdekken' van exploitatietekorten. De gemeente is geen 'flappentap' voor tekorten die worden veroorzaakt door de te lage rijksvergoeding.

De teneur van de brochure is misschien onbewust, maar toch negatief ten opzichte van de gemeente, terwijl anderzijds de gemeente een rol wordt toebedeeld die haar niet toekomt: de gemeente is niet verantwoordelijk voor het realiseren van investeringen, maar voor het beschikbaar stellen van de noodzakelijke bekostiging voor het realiseren van de investeringen. In de discussie gaat het vooral over

de te lage gemeentelijke vergoeding (normkosten) en het feit dat de gemeente de gelden voor onderwijshuisvesting, die via de algemene uitkering worden ontvangen, niet volledig besteed.

Of de gemeentelijke vergoeding (normkosten) te laag is, is de vraag. Vele gemeenten stellen een hogere vergoeding dan de normkosten beschikbaar. Het antwoord op de stelling dat de normkosten te laag zijn is ook niet eenvoudig te geven. In de periode tot 2005 was het mogelijk om schoolgebouwen van een goed kwalitatief niveau te realiseren binnen de normkosten. Vanaf 2005 hebben we te maken gehad met een overspannen bouwmarkt, waardoor de bouwkosten onevenredig hard zijn gestegen. In de huidige economische situatie zien we dat de aanbestedingen beduidend lager zijn dan de laatste jaren en dat er weer kwalitatief goede schoolgebouwen binnen het normbudget kunnen worden gerealiseerd.

De discussie wordt echter volledig beheert door de vraag of de normkosten voldoende zijn, terwijl de discussie moet gaan over de vraag welke kwaliteit we willen realiseren. De uitkomst van deze discussie bepaalt of de normkosten wel of niet voldoende zijn om de gewenste kwaliteit voor een schoolgebouw te realiseren. Het wordt dan geen financiële discussie, maar een inhoudelijke discussie op basis waarvan ook afspraken kunnen worden gemaakt over de gemeentelijke vergoeding en de bijdrage van de schoolbesturen. Het vaststellen van een kwaliteitsniveau kan op lokaal niveau plaatsvinden, maar ook landelijk door de betrokken organisaties als VNG, POraad en VOraad. Het is dan ook te betreuren dat op dit punt iedere organisatie weer zijn eigen weg kiest en niet met een door alle partijen gezamenlijk gedragen visie op de kwaliteit van het schoolgebouw komt. Door de nu gekozen werkwijze zal mogelijk de discussie over de normkosten verminderen, maar ontstaat een andere discussie op lokaal niveau, t.w. de discussie over het minimale kwaliteitsniveau. Mogelijk een gemiste kans voor de landelijke organisaties.

En dan de financiering. Hetgeen hierover naar voren wordt gebracht in de discussie lijkt wel op een plaat waar een kras in zit (dat zeiden we vroeger), die zich dus telkens herhaalt. Blijkbaar is het belangrijker te melden dat de gemeente minder uitgeeft dan via de algemene uitkering wordt ontvangen, dan dat de gemeente voldoet aan haar zorgplicht en zorgt voor adequate onderwijshuisvesting. En dan is het natuurlijk de vraag 'wat is adequate onderwijshuisvesting'. Zolang er geen kwaliteitsniveau is geformuleerd kan op deze vraag geen antwoord worden gegeven. Omdat de middelen voor onderwijshuisvesting onderdeel uitmaken van de algemene uitkering (vergelijkbaar met de lumpsumvergoeding die een schoolbestuur ontvangt) kan de gemeente keuzes maken bij de inzet van deze middelen. Keuzes maken binnen de beperkte middelen van de lumpsumvergoeding is ook de schoolbesturen niet vreemd, want deze moeten ook keuzes maken. En dan kan men, in relatie met de te lage inzet van de 'onderwijsmiddelen' uit de algemene uitkering, blijven verwijzen naar de slechte staat van de schoolgebouwen, en denkt daarmee te scoren bij de landelijke politiek. Maar ik zie alleen maar dat gemeenten in de afgelopen jaren grote investeringen in de schoolgebouwen hebben gerealiseerd en daarmee voldoen aan de zorgplicht. Misschien kan de aandacht nu eens uitgaan naar alles wat goed gaat, in plaats van structureel in het negatieve te blijven hangen. Want kent men wel de achtergrond waarom schoolgebouwen soms in slechte staat verkeren? Blijkbaar is dit niet interessant om te melden, want dan wordt hetgeen men wil bereiken (herziening van het stelsel) ondergraven. Ik ben er echter van overtuigd dat ook in een ander stelsel schoolgebouwen in slechte staat zullen zijn. Dit is gebaseerd op mijn praktijkervaring dat de kwaliteit van de schoolgebouwen, ook na volledige doordecentralisatie, afnam in plaats van toenam. De betreffende overeenkomst doordecentralisatie is dus ook stopgezet en de gemeente heeft de verantwoordelijkheid weer in eigen hand genomen.

Doordecentralisatie wordt gezien als 'het ei van Columbus' en lost alle problemen op. Naar het oordeel van de schrijvers kunnen schoolbesturen na doordecentralisatie investeringen en exploitatie integreren (dan moet wel de brief van de staatssecretaris van tafel) en kunnen zodanig investeren dat hoge onderhouds- en energiekosten worden voorkomen. Het beperken van de onderhoudskosten is te realiseren binnen het huidige stelsel. Met betrekking tot de hoge energierekening is het de vraag of dit wordt veroorzaakt door de kwaliteit van het schoolgebouw, of door het feit dat in toenemende mate ICT-voorzieningen (laptops, beamers, digitale schoolborden etc.) de school worden 'binnengebracht'. Naar verwachting is dit laatste de oorzaak van de toename van de energiekosten en staat dit los van de kwaliteit van het schoolgebouw. Wel betekent een steeds verdergaande digitalisering van het onderwijsproces dat er meerdere warmtebronnen in het schoolgebouw komen, wat ten koste gaat van het binnenmilieu. Het is dus van belang dat, voordat naar een van de partijen wordt gewezen, eerst naar de oorzaak van de kostenstijging een onderzoek wordt gedaan.

Wat mij wel intrigeerde was aanbeveling 6. Daarbij wordt gesteld dat doordecentralisatie een middel is om de schoolbesturen te prikkelen te professionaliseren. Wat mij betreft is doordecentralisatie een middel om schoolbesturen zekerheid te geven over het moment dat de vergoeding wordt ontvangen en geen middel om de schoolbesturen te prikkelen te professionaliseren. Ik verwacht dat schoolbesturen nu al als professional opereren. Als dat niet zo is, is er nog een wereld te winnen.

Wat is mijn conclusie naar aanleiding van deze brochure. Opnieuw blijven we 'hangen' in een discussie over de structuur van het stelsel, zonder een gesprek aan te gaan over wat de gezamenlijke drijfveer is. Het huidige stelsel heeft de verantwoordelijkheden duidelijk geformuleerd en als op lokaal niveau ieder zijn rol met verve vervult kan er meer worden bereikt dan het steeds maar weer herhalen van wat geweest is. En op lokaal niveau gebeurt heel veel goeds. Voor een inhoudelijke discussie is het van wezenlijk belang dat de informatie die verstrekt wordt juist is en gedragen wordt door alle partijen. Kritiek op het huidige stelsel mag, maar dan wel op de juiste gronden. Als de informatie correct is kan men wel verschillen over conclusies en aanbevelingen. Maar door, zoals in de brochure, verkeerde uitgangspunten te nemen, wordt niet eens meer gesproken over de aanbevelingen en conclusies.

Maar is het noodzakelijk dat de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor hun onderwijshuisvesting? Waarom kan er geen scheiding worden aangebracht in een verantwoordelijke organisatie voor de 'stenen' en de onderwijsorganisatie voor de inhoud? Deze mogelijkheid biedt het huidige stelsel, ook zonder doordecentralisatie. Dit betekent wel dat het schoolbestuur los moet komen van het idee dat zij altijd juridisch eigenaar van het schoolgebouw (moeten) zijn. Met het realiseren van multifunctionele accommodaties komt dit wettelijk uitgangspunt ook steeds meer ter discussie.

Afrondend constateer ik dat in de brochure de volgende feitelijkheden worden ontkend resp. geen aandacht ontvangen:

1. er is één systeemverantwoordelijke, t.w. het ministerie van OCW;
2. er is één verantwoordelijke voor de (kwaliteit van de) onderwijshuisvesting, t.w. het schoolbestuur en
3. om te komen tot goede schoolgebouwen heeft het schoolbestuur te maken met twee vergoedingsstromen (rijk en gemeente), beiden zijn dus verantwoordelijk voor voldoende bekostiging
4. de staatssecretaris van OCW heeft met de brief van mei 2009 een blokkade gelegd op een integrale aanpak van investeringen en exploitatie.

Hoe nu verder?

1. Beëindig de discussie over de structuur van het stelsel en ga met elkaar de discussie aan over de kwaliteit van een schoolgebouw.
2. Zorg dat de brief van de staatssecretaris van tafel gaat.
3. Kom tot een door POraad en VNG gezamenlijk gedragen brochure waarin geen verschil van inzicht bestaat over de formele uitgangspunten van het huidige stelsel.
4. Ga met elkaar in gesprek om te onderzoeken welke oplossing op lokaal niveau het meest gewenst is.

Ommen,  
11 oktober 2011  
Seakle Satter