

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag

2 december 2003

Ons kenmerk

PO/A/03/52527

Uw brief van

Onderwerp

Monitoring decentralisatie
huisvesting/Overheveling verantwoordelijkheid
buitenonderhoud van gemeenten naar scholen

Hierbij bied ik u een tweetal rapporten aan over de monitoring van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Ook informeer ik u over de stand van zaken over verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden voor huisvesting van de gemeenten naar de instellingen voor primair- en voortgezet onderwijs.

Samenvatting

a. Monitor decentralisatie huisvesting

De monitor decentralisatie onderwijshuisvesting laat zien dat gemeenten in 2002 € 40 - € 130 miljoen minder aan onderwijshuisvesting hebben uitgegeven dan het fictief budget onderwijshuisvesting in het gemeentefonds (€ 1,2 miljard). Een verklaring hiervoor is dat gemeenten de meeste uitgaven voor 2002 in het najaar van 2001 hebben vastgesteld, terwijl de definitieve -en als gevolg van extra investeringen door het Rijk hogere- gemeentefondsuitkering in maart 2003 bekend is gemaakt. Ook de komende jaren zal er financieel gemonitord worden om te kijken hoe de uitgaven van gemeenten zich ontwikkelen.

De afgelopen jaren zijn voorzieningen in de huisvesting toegekend aan eenderde van de scholen voor primair onderwijs en aan 45% van de scholen in het voortgezet onderwijs.

Op dit moment heeft ongeveer de helft van de gemeenten de door de VNG voorgestelde wijzigingen voor onderwijskundige vernieuwingen overgenomen.

Gemeenten hebben voor onderwijshuisvesting minder uitgegeven dan zij ontvingen, zowel in- als exclusief herwaardering. Hierbij moet opgemerkt worden dat de verantwoordelijkheid voor de prioriteitsstelling en de besteding van het budget nadrukkelijk bij de afzonderlijke gemeenten ligt.

b. Decentralisatie van gemeenten naar po-/vo instellingen

Er bestaat een breed draagvlak bij instellingen en de VNG voor overheveling van het onderhoud in het voortgezet onderwijs van gemeenten naar scholen; de hoogte van het bedrag zal op moment van uitname uit het gemeentefonds worden bepaald.

Verwijderd: Contactpersoon:
J.W. Damen, T +31-70-
4124555, E

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl

Inleiding

Sinds 1997 berust de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs bij de gemeenten. Het daarbij behorende budget wordt via het gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Op verzoek van de Kamer wordt de decentralisatie aan een monitor onderworpen. Dit is de vierde rapportage van de monitoring. Het onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft, evenals bij de vorige rapportages, een enquête gehouden onder alle gemeenten over de financiële aspecten rond de onderwijshuisvesting en de wijze waarop gemeenten met deze taak omgaan. Het rapport heeft betrekking op het jaar 2002. Daarnaast treft u een rapport aan van Deloitte en Touche. Hierin wordt een beeld geschetst van de aanpassing van schoolgebouwen aan onderwijskundige vernieuwingen, van 2000 tot en met 2002.

Onderwijskundige vernieuwingen

In de brief van 15 mei 2002 (TK 2001-2002, 28000 VIII, nr. 136) heeft het kabinet aangegeven dat een extra investeringsimpuls voor de scholenbouw gewenst is. Met deze impuls is het mogelijk om aanpassingen van schoolgebouwen aan onderwijskundige vernieuwingen uit te voeren. In overleg tussen gemeenten en schoolbesturen kunnen de extra beschikbare middelen onder andere ingezet worden voor de volgende voorzieningen:

- het realiseren van computerlokalen of ICT-werkplekken;
- het creëren van kleinere lokalen en ruimten voor individuele begeleiding;
- het scheppen van extra ruimten voor het praktijkonderwijs, de invoering van het studiehuis en het VMBO;
- werkplekken voor het onderwijskundig personeel.

Gezien de verschillen tussen schoolgebouwen kunnen lokaal prioriteiten worden gesteld. Deze voorzieningen kunnen worden bekostigd uit het gemeentefonds. Dit wordt mogelijk gemaakt door een structurele toevoeging van het Rijk van € 45 miljoen (vanaf 2002), en door een prioritaire aanwending van het gemeentefondsacres van in totaal structureel € 68 miljoen (dit laatste bedrag wordt opgebouwd in een periode van 5 jaar).

Om deze impuls vorm te kunnen geven is intensief overleg gevoerd met de VNG.

De monitor 2002

Financiële aspecten

Uit de voorgaande drie monitorrapportages (over de jaren 1997, 1998 en 2000) bleek dat de uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting ongeveer gelijk zijn aan de middelen die hiervoor via het gemeentefonds worden verstrekt.

Uit de gegevens over 2002 blijkt dat er een toename is van uitgaven van gemeenten aan onderwijshuisvesting. In 2002 gaven gemeenten in totaal ruim € 200 miljoen meer uit dan in 2000. Daarbij moet worden gezegd dat het fictief budget onderwijshuisvesting de afgelopen jaren via accres- en taakmutaties eveneens is toegenomen. In 2002 werd door gemeenten minder uitgeven dan het totaal beschikbare fictief budget. Het totaal via het gemeentefonds uitgekeerde bedrag is € 1,2 miljard. De totale uitgaven van gemeenten zijn exclusief herwaardering € 1,07 miljard en inclusief herwaardering € 1,16 miljard.

Bij de beoordeling van deze cijfers kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst:

Het proces van aanvragen en beoordelen

Gemeenten kennen, gekoppeld aan de gemeentelijke begroting, eenmaal per jaar voorzieningen toe aan schoolbesturen. Aanvragen voor onderhoud aan- of de nieuwbouw van schoolgebouwen voor het uitvoeringsjaar 2002, worden bij de gemeente ingediend voor 1 februari 2001. Vervolgens stelt de gemeenteraad in het najaar van 2001 het programma voor 2002 vast.

De wijziging van de modelverordening in verband met de onderwijskundige ontwikkelingen is in augustus 2002 verschenen. De meeste aanvragen zijn getoetst aan de "oude" modelverordening, waarvan de extra investeringsimpuls nog geen onderdeel uitmaakte.

De vaststelling van de gemeentefondsuitkering

De fondsbeheerders informeren gemeenten een aantal malen per uitkeringsjaar over de hoogte van de te verwachten uitkering via het gemeentefonds. Zowel in de septembercirculaire 2001 als in de meicirculaire 2002 is een indicatie gegeven van het fictief budget, en de ontwikkelingen van de accressen. In de septembercirculaire 2001 werd het accres 2002 geraamd op 3,67%. In de meicirculaire 2002 werd dit percentage geactualiseerd naar 4,40%. In de maartcirculaire 2003 is aangegeven dat de nacalculatie gunstig uitvalt voor de gemeenten: het nagecalculeerde accres over 2002 bedraagt 5,38%.

Zoals eerder aangegeven was de kabinetsbesluitvorming over de extra investeringsimpuls in mei 2002. Op dat moment was het uitvoeringsprogramma 2002 al vastgesteld door de gemeenteraden. In de vergelijking tussen inkomsten en uitgaven van de onderwijshuisvesting is uitgegaan van de in maart 2003 definitief vastgestelde uitkering aan gemeenten.

Uiteraard hoeft het 'fictief' aandeel voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds voor gemeenten niet leidend te zijn. Gemeenten kunnen afhankelijk van de lokale omstandigheden besluiten welk budget voor onderwijshuisvesting wordt aangewend. Uit de monitor blijkt dat bijna 15% van de gemeenten het 'fictieve' deel als maximum beschouwd. In bijna 9% van de gevallen wordt een lager bedrag opgenomen. Ruim een kwart hanteert een hoger bedrag, en ruim 52% hanteert geen maximumbedrag.

Gemeentelijke werkwijzen

De modelverordening

Een belangrijk aspect van de extra impuls voor de invoering van onderwijskundige vernieuwingen is de aanpassing van de modelverordening huisvestingsvoorzieningen. In de eerdergenoemde brief van 15 mei 2002 is aangegeven dat de VNG de modelverordening fasegewijs zal aanpassen. In augustus 2002 zijn de gemeenten geïnformeerd over de eerste fase. Deze wijziging van de modelverordening heeft betrekking op de onderwijskundige vernieuwingen in het primair onderwijs. De voornaamste wijzigingen zijn:

- Een nieuwe ruimtenormering die ertoe leidt dat een gemiddelde school in het primair onderwijs een extra oppervlakte toegewezen krijgt van gemiddeld 105 m².
- In de financiële paragraaf zijn voor aangevraagde voorzieningen nieuwe normbedragen vastgesteld.

Uit de monitor 2002 bleek dat bijna de helft van de gemeenten de voorgestelde wijzigingen (nog) niet in de plaatselijke verordening heeft vertaald. Het overgrote deel van deze gemeenten geeft aan dat dit in de nabije toekomst zal gebeuren.

Op 6 augustus 2003 heeft de VNG de wijzigingen voor het voortgezet onderwijs gepubliceerd. De nieuwe ruimtenormering betekent substantieel meer m² voor de scholen. Naast extra vierkante meters voor het AVO-onderwijs, betekent de nieuwe normering vooral meer ruimte ten behoeve van het VMBO en het praktijkonderwijs.

De ontwikkeling van de schoolgebouwen

In de eerdergenoemde brief van 15 mei 2002 heb ik aangegeven onderzoek te laten verrichten naar de daadwerkelijke veranderingen in de totale voorraad gebouwen voor het primair en voortgezet onderwijs (de nulmeting). Uit dit onderzoek moet ook blijken hoe gemeenten van plan zijn de extra middelen voor onderwijskundige vernieuwingen in te zetten.

Verruiming van de normering in de modelverordening alléén biedt de scholen nog geen adequate schoolgebouwen. Uiteindelijk dient de normering te worden vertaald in schoolgebouwen die zijn aangepast aan de eisen van deze tijd.

Deloitte en Touche heeft een onderzoek uitgevoerd onder een representatief aantal gemeenten. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2000 tot en met 2002.

De monitor richt zich echter op de totale uitgaven aan onderwijshuisvesting van gemeenten, dus inclusief alle kosten die zijn gekoppeld aan in het verleden aangegane verplichtingen. Tijdens de decentralisatie in 1997 lag meer dan 90% van het overgedragen budget vast in dergelijke verplichtingen.

Het onderzoek naar de beleidseffecten van de invoering van de onderwijskundige vernieuwingen richt zich op nieuw aangegane verplichtingen in de onderzoeksperiode.

De ontwikkeling van het budget nieuwe verplichtingen

De uitgaven voor nieuwe verplichtingen zijn de afgelopen jaren toegenomen. Ten opzichte van 2000 is het investeringsvolume in 2002 met 41% toegenomen. In de steekproefgemeenten is in drie jaar tijd € 593 miljoen nieuw verplicht. Hiervan heeft € 353 miljoen betrekking op voorzieningen als uitbreiding van de gebouwcapaciteit, vervanging van bestaande gebouwen en verbetering van de functionele kwaliteit.

Verbetering van de huisvesting

Verder blijkt uit het onderzoek dat in een periode van drie jaar bij eenderde van alle onderwijsinstellingen in het primair onderwijs voorzieningen in de huisvesting zijn uitgevoerd. In het voortgezet onderwijs heeft 45% van de instellingen toestemming gekregen het gebouw uit te breiden, te vervangen dan wel aanpassingen aan het gebouw te plegen.

Eenzijds geven gemeenten in totaal minder uit aan onderwijshuisvesting dan er via het gemeentefonds aan ontvangsten binnenkomt. Hierbij zijn de verklarende factoren gegeven. Anderzijds blijkt uit de rapportages dat gemeenten eigen keuzes maken, toegesneden op de lokale situatie. En dat de gemeenten actief zijn op het terrein van onderwijshuisvesting en aangeven dat ook de komende tijd te blijven doen. Gelet op deze uitkomsten ligt het in de verwachting dat de onderwijskundige vernieuwingen de komende jaren verder gestalte zullen krijgen, en de schoolgebouwen hier op worden aangepast.

Onderhoud schoolgebouwen, overdracht van gemeenten aan schoolbesturen

Het Kabinet heeft in het Hoofdlijnen Akkoord 2003 aangekondigd dat schoolbudgetten zoveel mogelijk zullen worden gebundeld en gedecentraliseerd (ook van gemeenten) naar de scholen. Dit betreft ook de budgetten voor huisvesting en onderhoud. De mogelijkheden daarvoor zijn onderzocht. Dit levert het volgende beeld op:

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs hebben schoolbesturen problemen met de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Eén van de problemen is de toepassing van het eigenrisico-bedrag per leerling. Dit speelt in geval van aanpassingen aan de binnenzijde van het gebouw. Verder is er nu een (soms weinig logische) scheiding tussen het binnen- en buitenonderhoud, en geeft de procedure rond aanvragen van buitenonderhoud uitvoeringslast bij zowel gemeente als schoolbestuur.

Uit onderzoek blijkt dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs voorstander zijn van de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de binnen / buitenkant, maar niet voor nieuwbouw en uitbreiding. Ook vanuit de VNG is gemeld dat de overheveling bespreekbaar is.

Als deze overheveling wordt gerealiseerd, dan:

- wordt een einde gemaakt aan de (soms weinig logische) scheiding tussen het binnen - en buitenonderhoud
- wordt de uitvoeringslast van zowel gemeenten als schoolbestuur beperkt
- ontstaat er eenduidige en transparante regelgeving en
- blijft de gemeente verantwoordelijk voor de nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen, de zogenoemde investering- of stichtingskosten.

Er moet voor deze overheveling een bestuurlijk en financieel arrangement komen. Er wordt aan gewerkt om hierover met de betrokken partijen overeenstemming te krijgen. Over de hoogte van het uit te nemen onderhoudsbudget uit het gemeentefonds zal nader overleg plaatsvinden. Vervolgens zal in overleg met betrokkenen het budget worden versleuteld in de materiële vergoeding die naar de scholen gaat.

Wijziging in de verantwoordelijkheden en taken vereist ook een aanpassing in wettelijke bepalingen en de lagere regelgeving. Zoals met u is afgesproken, wordt op dit moment gewerkt aan een wetswijziging. Ik hoop het wetsvoorstel in de loop van 2004 bij u in te dienen.

Primair onderwijs

Het zogenaamde eigenrisico bij aanpassingen geldt niet in het primair onderwijs. Verder is bij het primair onderwijs niet alleen sprake van een andere schaalgrootte, ook de omvang van het scholenveld is aanmerkelijk groter dan in het voortgezet onderwijs. Toch is het mogelijk dat er in het primair onderwijsveld belangstelling en draagvlak is voor de overheveling van het budget voor de binnen/ buitenkant. De komende maand start een onderzoek om te verkennen of dat daadwerkelijk het geval is. Over het verloop van het traject "overheveling buitenonderhoud" zal ik de Kamer nog dit jaar per brief informeren.

Vervolg monitor

De eerstvolgende financiële monitor staat gepland voor 2005. In dat jaar zullen opnieuw de gemeenten worden ondervraagd. In dit verband wil ik graag wijzen op een onderzoek dat thans wordt uitgevoerd door het ministerie van BZK. Dit onderzoek heeft betrekking op eventuele herinrichting van de clusters Bijstand en Zorg van het gemeentefonds. De twee genoemde clusters zullen worden uitgesplitst in drie nieuwe clusters:

- Bijstand en Werkgelegenheid;
- Educatie, met daarbinnen het subcluster onderwijshuisvesting;
- Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening.

In het bijzonder het nieuw te vormen subcluster "onderwijshuisvesting" is in dit verband van belang. Nu komen de financiële gegevens nog (via een afzonderlijke bevraging) uit de monitor. Op termijn kunnen deze gegevens voor de onderhoudswerkzaamheden aan het verdeelstelsel worden onderscheiden door de beheerders van het gemeentefonds. Dan is een afzonderlijke monitor niet meer nodig.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)