

De Algemene Rekenkamer (AR) stuurde 12 december 2013 een [brief Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen aan de Tweede Kamer](#). De AR gaat in op de risico's die zij ziet rond de overheveling van het buitenonderhoud en de uitname van 256 miljoen euro uit het gemeentefonds. Zij geeft aanbevelingen hoe deze risico's te voorkomen. De genoemde risico's zijn niet nieuw voor de PO-Raad. Zij zet zich al langer in om deze risico's te ondervangen en herkent zich in veel van de aanbevelingen die de AR doet.

De AR ziet de volgende risico's bij overheveling van het buitenonderhoud:

- Veel schoolbesturen hebben te weinig reserves en hoge energiekosten
- Krimp
- Herverdeeleffecten van de overheveling van het buitenonderhoud
- Nu te weinig gemeentelijk investeringen en de over te hevelen middelen zijn gebaseerd op de werkelijke gemeentelijke uitgaven, in plaats van de gevraagde gemeentelijke uitgaven
- Te weinig expertise over bouwheerschap onder schoolbesturen

Om de risico's te ondervangen doet de AR een aantal aanbevelingen. Schoolbesturen moeten volgens de AR ondersteund worden met een overgangsregeling die niet alleen geldt voor kleine besturen. Ook dienen er maatregelen getroffen te worden indien er onwenselijke herverdeeleffecten zijn. Daarnaast zou een laagdrempelige, onafhankelijke organisatie zonder winst oogmerk schoolbesturen moeten helpen de uitvoering van het onderhoud aan hun gebouwen te professionaliseren. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn door afspraken tussen PO-Raad en OCW al bijna volledig ingevuld. Afspraken zijn gemaakt over een overgangsregeling voor grote en kleine besturen en begeleiding door het kenniscentrum Ruimte-OK. Helaas zijn herverdeeleffecten bij een aanpassing van een stelsel niet altijd te vermijden. Mochten er echte problemen ontstaan dan zal de PO-Raad daarover in gesprek gaan met de staatssecretaris.

Kwaliteit onderwijshuisvesting omhoog

De overheveling van het buitenonderhoud heeft tot doel de kwaliteit van de onderwijshuisvesting te verbeteren. De AR vermoedt dat de totale bekostiging voor het primair onderwijs niet voldoende is om de achterstand in het onderhoud en de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in te lopen. Zij adviseert staatssecretaris Dekker te onderzoeken of de bekostiging voldoende is om in de redelijke behoeften van een school te voorzien. Een dergelijk onderzoek vindt echter elke 5 jaar plaats. De uitkomsten hiervan hebben al twee keer achtereen aangetoond dat de bekostiging voor materiele instandhouding tekort schiet. Aanpassing van het Plan van Eisen is steeds achterwege gebleven. Ook wijst de AR op de mogelijkheden die het Kwaliteitskader dat de PO-Raad heeft ontwikkeld biedt. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat het onderhoud van de gebouwen gemiddeld redelijk op orde is. De problemen hebben betrekking op functionaliteit, duurzaamheid en energieverbruik. Door de overheveling ontstaat volgens de PO-Raad juist meer ruimte hierin verbetering te brengen. Ook moeten volgens de AR de eisen die Passend Onderwijs aan een schoolgebouw stelt, worden meegenomen. De staat van de onderwijshuisvesting moet volgens de AR periodiek onderzocht worden, om na te gaan of de overheveling een positief effect heeft op de kwaliteit van het buitenonderhoud. Zij pleit voor een nulmeting in 2014. Aangezien het probleem niet zit in het onderhoud ziet we alleen meerwaarde in een monitor als die betrekking heeft op de huisvesting als geheel. De staatssecretaris heeft aangekondigd met een dergelijk instrument te komen.

Ook bij de uitname van 256 miljoen euro uit het Gemeentefonds ziet de AR risico's

Uit een diepgaand onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken is gebleken dat gemeenten minder aan onderwijshuisvesting uitgeven dan zij ontvangen hebben. Daarom is in het regeerakkoord vastgelegd de ongebruikte middelen over te hevelen naar de lumpsum van schoolbesturen. Het betreft 256 miljoen euro voor primair en voortgezet onderwijs tezamen. Dit staat los van de middelen die overgeheveld worden voor het buitenonderhoud (158,8 miljoen euro).

De Algemene rekenkamer ziet bij de uitname van de 256 miljoen euro ook een aantal risico's .

- Gemeenten anticiperen mogelijk op de uitname door extra te besparen op onderwijshuisvesting .
- Schoolbesturen zijn niet verplicht het geld dat beschikbaar komt uit te geven aan huisvesting. Het bedrag wordt onderdeel van de lumpsum. Ook is een deel opgenomen in Nationaal Onderwijsakkoord. Het gevaar bestaat , dat dit geld nog steeds niet aan onderwijshuisvesting ten goede zal komen.
- Schoolbesturen in het primair onderwijs mogen de middelen uit de lumpsum niet inzetten voor nieuwbouw. De onderwijsinspectie heeft geconstateerd dat een deel van de scholen dit – vaak noodgedwongen - toch doet, omdat de gemeente onvoldoende in de huisvestingsbehoefte van de school voorziet. Dit is typeert OCW als onrechtmatig en ongewenst. De AR wijst erop dat het risico van investeringen door schoolbesturen zal toenemen omdat zij zich genoodzaakt voelen om zelf te investeren in nieuwbouw of uitbreiding.

De PO-Raad herkent deze gevaren en wordt zelf met regelmaat door besturen gevraagd hoe hiermee om te gaan. Daar staat tegenover, dat door het snel verouderende gebouwenbestand - ondanks de krimp - de vraag naar nieuwbouw juist toeneemt.

De PO-Raad onderschrijft de aanbeveling van AR na te gaan welke stimuleringsmaatregelen kunnen voorkomen dat gemeenten minder uitgeven aan nieuwbouw. Dekker heeft al geantwoord dat hij dit zal onderzoeken in samenspraak met de PO-Raad en de VNG. Daarnaast adviseert de AR Dekker financieel toezicht in te richten op de opsporing van onrechtmatige uitgaven van schoolbesturen aan onderwijshuisvesting, om te voorkomen dat deze uitgaven ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de PO-Raad leidt een al te rigide benadering van het toezicht tot een toename van de signaleerde problemen. Daarnaast is het een misvatting dat alle investeringen van besturen in de huisvesting ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Bij veel investeringen is het tegendeel het geval, bijvoorbeeld als dat leidt tot een beter binnenklimaat, of forse bezuinigingen bij de energiekosten, waardoor na enige tijd extra middelen vrijvallen. Al langere tijd pleit de PO-Raad ervoor om tussen PO-Raad en VNG goede afspraken te maken over wat wel en niet is toegestaan t.a.v. het investeringsverbod en renovatie.

Algehele conclusie:

Met alle voorstellen die tot nu gedaan worden, wordt getracht binnen het bestaande stelsel verbeteringen aan te brengen. Hoewel elke verbetering welkom is, is de huisvestingssituatie van de scholen in het primair onderwijs zodanig achterop geraakt (hetgeen ook nog eens blijkt uit het Oberon Rapport) , dat een echte oplossing moet worden gezocht in een aanpassing van het stelsel zelf.

De PO-Raad zal dan ook het initiatief nemen voor een “Schevenings beraad 2.0”, om op de langere termijn te komen tot een herijking van het huisvestingsstelsel en de bestuurlijke verhoudingen daarbij. Voor de korte en middellange termijn is het noodzakelijk te werken aan bijstelling van het bestaande stelsel.