

Feiten op een rij: Overheveling van het onderhoud

Tekst: Gertjan van Midden

Waarom was de overheveling van het onderhoud nodig? Af en toe ontvangen we nog steeds signalen van besturen die zeggen moeilijk rond te komen met de door het Rijk per 1 januari 2015 overgehevelde onderhoudsmiddelen. Het aantal vragen is de laatste tijd wel fors afgenomen, maar toch is het goed de feiten nog eens op een rijtje te zetten. Ook zijn er besturen die geen aanspraak maken op de overgangsregeling.

Waarom overheveling?

In 2010 heeft de PO-Raad in het [rapport Fris Alternatief](#) vastgesteld dat het huidige huisvestingsstelsel niet meer goed functioneerde.

Een van de adviezen in dit rapport was om te kiezen voor één duidelijke geldstroom, gebaseerd op het aantal leerlingen.

Het overhevelen van alle huisvestingstaken van de gemeenten naar schoolbesturen was echter een brug te ver én, gelet op een aantal ontwikkelingen, ook niet wenselijk. Daarom is ervoor gekozen om de scheiding tussen het onderhoud van de binnenkant en van de buitenkant op te heffen en alle onderhoudstaken en de daarbij horende vergoedingen over te hevelen van de gemeenten naar de schoolbesturen. Daarmee zouden besturen veel beter kunnen inspelen op onderhoudsactiviteiten en deze ook veel beter op elkaar kunnen afstemmen. Daarnaast zou dat een aanzienlijke beperking van de administratieve lasten betekenen. Ten slotte zouden besturen zo beter een meerjarig beleid kunnen voeren én gemakkelijk energiebesparende maatregelen kunnen nemen. Het 'beruchte' investeringsverbod zou hierdoor immers ook aan betekenis inboeten.

Veel steun

Gelet op de jaarprocedures in de gemeentelijke regels, het feit dat de energiekosten van scholen een belangrijk probleem vormen en de historisch verklaarbare, maar onnatuurlijke scheiding van verantwoordelijkheden hadden besturen in de oude situatie onvoldoende mogelijkheden te sturen op de exploitatielasten en de kwaliteit van de gebouwen. Alvorens een definitieve keuze te maken is er een uitgebreid haalbaarheidsonderzoek onder de schoolbesturen in het PO en de gemeentebesturen uitgevoerd. Hieruit bleek dat er veel steun was voor het voornemen om het onderhoud van de buitenkant over te hevelen: maar liefst 76 procent van de besturen bleek

hiervan een groot voorstander. Ook de kleine besturen bleken in meerderheid voorstander te zijn. Gemeenten waren eveneens overwegend positief over de overheveling van de onderhoudstaken.

Wel gaven de besturen een aantal randvoorwaarden aan:

- Er moesten voldoende middelen beschikbaar komen;
- Een goede voorlichting was noodzakelijk;
- Er moest een overgangsmaatregel komen.

De financiële onderbouwing

De PO-Raad heeft, alvorens het gesprek met OCW aan te gaan, onderzocht hoeveel middelen per m² macro noodzakelijk zouden zijn. Daarvoor heeft de PO-Raad gebruik gemaakt van de expertise van een op dit terrein toonaangevend adviesbureau. Uit deze rekensom bleek dat een bedrag van ongeveer 12 euro per m² in principe toereikend zou moeten zijn. In het totaal ging het hierbij om een bedrag van een kleine 130 miljoen euro. In de onderhandelingen is verder aangegeven dat de overheveling voor gemeenten een beperking van de administratieve lasten zou betekenen. Voor schoolbesturen kwam er een taak bij.

Ook aanpassingen

Aanvankelijk ging het alleen om de overheveling van het onderhoud; later zijn in de wetwijziging ook aanpassingen meegenomen die nodig zijn om het gebouw zoals het is opgeleverd in stand te houden. Het ging dan om de aanpassing aan gewijzigde wet- of regelgeving en aanpassingen als gevolg van onderwijskundige vernieuwingen. Om dat mogelijk te maken was dus een hoger bedrag nodig dan de hiervoor genoemde 130 miljoen. Uiteindelijk is besloten een bedrag van 156 miljoen uit het Gemeentefonds over te hevelen naar de lumpsum van de schoolbesturen. Macro is dit ruim voldoende om de nieuwe taak uit te kunnen voeren. Uiteraard heeft de PO-Raad zich gerealiseerd dat herverdeeffecten in een aantal gevallen minder gunstig voor besturen zouden kunnen uitvallen. Bij een dergelijke stelselaanpassing is dit onvermijdelijk. De genormeerde bekostigingsregeling (lumpsum) maakt het bovendien onmogelijk maatwerk per bestuur of school te leveren.

Overigens is naast de overheveling van de 156 miljoen voor het onderhoud ook een bedrag van 256 miljoen voor po en vo samen uit het Gemeentefonds toegevoegd aan de lumpsum, als uitvoering van de motie Haarsma-Buma. Dit betrof middelen die gemeenten in de afgelopen jaren aan andere beleidsprioriteiten dan de huisvesting van scholen hebben uitgegeven.

Voorlichting

OCW heeft geld beschikbaar gesteld voor een goede voorlichtingscampagne. Onder begeleiding van de PO-Raad, de VNG en OCW is de opdracht daarvoor gegeven aan het Kenniscentrum Ruimte-OK. In de afgelopen periode heeft Ruimte OK verschillende voorlichtingsbijeenkomsten gehouden en een aantal brochures uitgebracht <http://www.ruimte-ok.nl/node/686#.VVmTPvntlBc>

Overgangsmaatregel

Met OCW is uitgebreid gesproken over de verschillende mogelijkheden om een overgangsmaatregel vorm te geven. Een aantal wellicht voordeliger varianten viel daarbij al snel af.

- Het bleek juridisch en praktisch onmogelijk om tussen schoolbesturen en gemeentebesturen de inkomsten en uitgaven over de afgelopen jaren te verrekenen, of gevormde reserves van gemeenten over te hevelen. Ten eerste bleek het onmogelijk om te herleiden welke bedragen voor onderhoud deel uitmaakten van de uitkering uit het Gemeentefonds. Ten tweede bleek het onmogelijk te bepalen welke bedragen individuele gemeenten in de afgelopen jaren hebben uitgegeven.
- Een overgangsmaatregel op basis van een nulmeting bleek niet alleen erg kostbaar (het gaat om 9000 gebouwen), maar ook op dit punt bleek het niet mogelijk om gemeenten hier juridisch aan te binden.
- Ook is gesproken over maatwerk in de lumpsum. Dat zou echter – zoals hiervoor al is aangegeven - het karakter van de lumpsum volledig teniet doen.

Uiteindelijk is gekozen voor een eenvoudige overgangsmaatregel, zoals die inmiddels is gepubliceerd en voor een groot deel uitgevoerd. Het gehele pakket voldeed op die manier voor het grootste deel aan de uitkomsten van het hiervoor genoemde draagvlakonderzoek. Er zijn 526 aanvragen voor de regeling gehonoreerd en er zijn 53 aanvragen afgewezen.

Wat als je buiten de overhevelingsregeling valt?

96% van de kleine schoolbesturen kan aanspraak maken op geld vanuit de overgangsregeling die met de overheveling van het onderhoud gepaard gaat. Het schoolbestuur PCPO Krimpenerwaard hoort bij de 4% die hiervoor niet in aanmerking komt. De reden is dat de gebouwen van dit bestuur te nieuw zijn.

PCPO Krimpenerwaard ontstond tien jaar geleden door de fusie van zes kleine verenigingen met acht scholen. Directeur-bestuurder Theo Segers: 'Een van onze voornemens destijds was om te zorgen dat alle scholen een nieuw gebouw zouden krijgen. Dat was ambitieus, maar het is redelijk goed gelukt. Vijf scholen kregen nieuwbouw, drie gebouwen zijn zwaar gerenoveerd.'

Dit lukte dankzij vroegtijdig en intensief overleg met de betreffende gemeenten. Inmiddels zijn deze gefuseerd tot de gemeente Krimpenerwaard, maar destijds had het schoolbestuur te maken met vier verschillende gemeentes. Segers: 'Deze gemeentes hebben uiteindelijk heel adequaat gereageerd op aanhoudende verzoeken van onze kant om te zorgen voor goede huisvesting. In drie van deze gemeentes hebben we ons oude gebouw afgestoten en zijn we in een nieuwe multifunctionele accommodatie (mfa) getrokken. In twee andere situaties, waar we in oude gebouwen zaten, is complete nieuwbouw gepleegd.'

Segers: 'Wij hebben destijds zelf aangedrongen op de bouw van mfa's. Toen het leerlingenaantal in deze regio nog groeide, kwamen er allerlei aanvragen voor accommodaties binnen bij de gemeente. Wij voorzagen de krimp en zeiden tegen de gemeente: huisvest scholen samen in mfa's, dan hoef je niet overal noodlokalen neer te zetten en kan je het verloop van leerlingen tussen scholen beter opvangen. Daar hebben de gemeentes naar geluisterd en daarom zitten wij nu overal in nieuwbouw.'

Hoe om te gaan met tekorten

Sommige besturen meldden bij de PO-Raad dat hun MJP (meerjaren onderhoudsplanning) flinke tekorten laat zien. Uiteraard kan de PO-Raad niet oordelen over individuele plannen. Wel zijn er enkele aspecten die bij de uitvoering van een MJP voor besturen van belang zijn. Op de eerste plaats bestaan er verschillende vormen van onderhoudsplanningen. Met name bij de zogenaamde conditionele planningen wordt vooraf een kwaliteitsniveau vastgesteld. Het behoeft geen betoog dat dat van grote invloed is op het uiteindelijke prijskaartje. Een tweede aspect is dat de meeste plannen uitgaan van gemiddelde landelijke prijzen. Het is verstandig om bij de aanbesteding van de feitelijke werkzaamheden daarmee rekening te houden. Een derde aspect is dat niet alle plannen kwalitatief even goed zijn. Uiteraard leveren de meeste bedrijven die dit type plannen maken goed werk. In een aantal gevallen is dat echter niet het geval. Een bestuur doet er dus goed aan kritisch te zijn bij de keuze van een adviesbureau. Op de vierde plaats is het bij de uitvoering van een MJP niet altijd nodig om deze één op één uit te voeren. Het is goed steeds de vraag te stellen in hoeverre de uitvoering van in de planning opgenomen werkzaamheden daadwerkelijk noodzakelijk is.

Samenvattend

Bij wetswijzigingen waarmee geld is gemoeid, zijn herverdeeleffecten helaas onvermijdelijk. Daarnaast is het zo dat de situatie van de gebouwen per schoolbestuur en zelfs per school behoorlijk kan verschillen.

Bij een genormeerd bekostigingssysteem is maatwerk niet alleen onmogelijk maar ook onwenselijk. Schoolbesturen willen immers ook zoveel mogelijk bestedingsvrijheid.

Door het maken van scherpe (kritische) keuzes kunnen schoolbesturen de uitgaven voor het onderhoud in de meeste gevallen redelijk in de hand houden.