

OVERHEVELING VAN
VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET
BUITENONDERHOUD NAAR
SCHOOLBESTUREN
DRAAGVLAKONDERZOEK

- eindrapport -

drs. M. Diepeveen
drs. A. Vermeij
dr. S.W. van der Ploeg

Amsterdam, maart 2004
Regioplan publicatienr. 1127

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Inleiding.....	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	2
1.3	Leeswijzer	4
2	Onderzoeksopzet	5
2.1	Deskresearch	5
2.2	Schriftelijke enquête	5
2.3	Telefonische interviews	7
3	Resultaten	9
3.1	Vrijwillige doordecentralisatie.....	9
3.2	Verplichte doordecentralisatie	12
3.3	Voor- en nadelen van verplichte doordecentralisatie.....	16
3.4	Financiën.....	21
4	Samenvatting en conclusies.....	27
	Literatuur	29
	Bijlagen	31
Bijlage 1	Vragenlijst doordecentralisatie buitenonderhoud	33
Bijlage 2	Tabel B2.1	37
Bijlage 3	Vijf besturen waar al doordecentralisatie plaatsvindt	39
Bijlage 4	Tien besturen die tegen verplichte doordecentralisatie zijn	41
Bijlage 5	Tien besturen die voor verplichte doordecentralisatie zijn	43

VOORWOORD

In het voortgezet onderwijs wordt de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud aan schoolgebouwen per 1 januari 2005 overgeheveld van de gemeente naar de schoolbesturen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap denkt er over om ook in het primair onderwijs deze verantwoordelijkheid over te hevelen van de gemeente naar de schoolbesturen. De situatie in het primair onderwijs wijkt af van die in het voortgezet onderwijs, omdat er meer scholen zijn en omdat de scholen kleiner zijn. Daarom wil het ministerie weten of er onder de schoolbesturen in het primair onderwijs draagvlak is voor de overheveling van de verantwoordelijkheden aangaande het buitenonderhoud. In dit rapport wordt verslag gedaan van de resultaten van dit draagvlakonderzoek. Tijdens het onderzoek zijn schriftelijke vragenlijsten gestuurd naar alle schoolbesturen in het primair onderwijs en met verschillende besturen zijn aanvullend telefonische gesprekken gevoerd.

Het onderzoek is vanuit het ministerie begeleid door Jan Wouter Damen en Tony Iannella. Wij bedanken hen voor de prettige samenwerking. Daarnaast willen we de besturen bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Tot slot willen we iedereen bedanken die ons telefonisch van informatie heeft voorzien over de doordecentralisatie van het buitenonderhoud. Met name de besturenorganisaties, die daarnaast het onderzoek onder de aandacht van de besturen hebben gebracht via internet of hun nieuwsbrief.

Sjerp van der Ploeg (projectleider)

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Sinds 1 januari 1997 zijn de verantwoordelijkheid en de financiële middelen voor de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd naar de gemeenten. Daarvoor lag deze verantwoordelijkheid bij het Rijk. De schoolbesturen zijn sindsdien verantwoordelijk voor het binnenonderhoud en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de overige taken op het gebied van onderwijshuisvesting. Onder de kostenposten voor onderwijshuisvesting wordt de som verstaan van de kapitaallasten, huurlasten, erfpachtvergoedingen, vergoeding van renten en aflossing aan scholen, overige lasten voor voorzieningen van de onderwijshuisvesting¹ en diverse kosten (bouwvoorbereidingskrediet, voorzieningen en dergelijke). Om de onderwijshuisvesting te financieren stort het Rijk sinds 1997 jaarlijks een niet-geoordeeld bedrag via het Gemeentefonds in de gemeentekas.

Sinds 1997 bestaat in het primair en voortgezet onderwijs tevens de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen vrijwillig ‘door te decentraliseren’ van de gemeente naar één of meerdere schoolbesturen. Schoolbesturen kunnen hiervoor een verzoek indienen bij de gemeente. Deze doordecentralisatie kan op verschillende manieren plaatsvinden, maar er zijn drie basisvarianten (in oplopende mate van verantwoordelijkheid van het schoolbestuur): overdracht van de onderhoudstaken, overdracht van alle huisvestingstaken, met uitzondering van uitbreiding en vervangende nieuwbouw of overdracht van alle huisvestingstaken exclusief of inclusief het economisch claimrecht² (ook wel economisch eigendom genoemd). Wanneer er sprake is van doordecentralisatie van alle huisvestingstaken inclusief het economisch claimrecht, gaan ook de lasten die de gemeente heeft aan een gebouw mee naar het schoolbestuur. Dit komt niet veel voor. De huisvestingstaken (zie voetnoot 1) kunnen allemaal doorgedecentraliseerd worden, eventueel met uitzondering van uitbreiding en vervangende nieuwbouw. Onder de onderhoudstaken wordt het buitenonderhoud aan de schoolgebouwen verstaan. Hierbij valt onder meer te denken aan het vervangen van de dakbedekking, rijwielstallingen, de bestrating van het schoolplein en de vervanging van

¹ Hierbij moet gedacht worden aan de volgende voorzieningen: nieuwbouw, vervangende bouw, uitbreiding van een schoolgebouw, gehele of gedeeltelijke ingebruikneming van een bestaand gebouw, verplaatsing van noodlokalen, terrein, eerste inrichting onderwijsleerpakket, eerste inrichting meubilair, medegebruik, aanpassing van gebouwen, onderhoud aan buitenzijde van de gebouwen exclusief buitenschilderwerk, herstel van constructiefouten, schadeherstel.

² Momenteel is het zo dat de gemeente meestal het economisch claimrecht over een schoolgebouw heeft, terwijl het schoolbestuur juridisch eigenaar is. Dit houdt in dat het schoolbestuur eigenaar is van het schoolgebouw, met alle rechten en plichten. Wanneer een gebouw echter niet langer voor het onderwijs nodig is en zowel het schoolbestuur als de gemeente het daarover eens zijn, dan gaat het gebouw terug naar de gemeente en de gemeente kan het gebouw eventueel verkopen. Hieraan zijn wel wat voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld voor de situatie waarin de school het gebouw niet of slecht onderhouden heeft.

buitenkozijnen, maar ook de vervanging van binnenkozijnen en de algehele vervanging van verwarmingsinstallaties.

In 2000 was 7,6 procent van de gemeenten overgegaan tot doordecentralisatie (Lubberman, J. et al., 2001). Bij ongeveer een derde van deze gemeenten had de doordecentralisatie (mede) betrekking op het primair onderwijs. Bij de overige gemeenten betrof het alleen het voortgezet onderwijs. Uit onderzoek blijkt verder dat veel voorkomende redenen voor doordecentralisatie zijn: de beleving van autonomie door het schoolbestuur en het feit dat de taken voor binnen- en buitenonderhoud in één hand komen te liggen (Wezel, S. van et al., 1999 en J. Lubberman et al., 2001).

Het kabinet heeft in 2003 besloten om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van scholen in het voortgezet onderwijs per 1 januari 2005 over te hevelen naar de schoolbesturen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCenW) denkt erover ook in het primair onderwijs de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen door te decentraliseren. Het gaat dan alleen om de onderhoudstaken. Nieuwbouw en uitbreiding van scholen blijven de verantwoordelijkheid van de gemeente. In het voortgezet onderwijs blijkt 88 procent van de schoolbesturen positieve verwachtingen te hebben ten aanzien van doordecentralisatie in de organisatie (Spiertz, P.H., 2002). In het primair onderwijs is echter sprake van een andere schaalgrootte dan in het voortgezet onderwijs. De scholen zijn niet alleen kleiner, maar er zijn ook veel meer kleine schoolbesturen. Daarom wil het Ministerie van OCW weten of er in het primair onderwijs draagvlak is voor de doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid van het buitenonderhoud. Het ministerie heeft Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven een draagvlakonderzoek uit te voeren. In dit rapport wordt verslag gedaan van de resultaten van dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek moet inzicht geven in de vraag of er onder schoolbesturen voldoende draagvlak is om de verantwoordelijkheid en de middelen voor het buitenonderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs over te hevelen van de gemeenten naar de besturen. Het onderzoek moet met name antwoord geven op de vragen of er al op vrijwillige basis wordt doorgedecentraliseerd, hoe men denkt over de hoogte van de beschikbaar te stellen bedragen, wat de verwachtingen zijn van overheveling van de verantwoordelijkheid, welke problemen men verwacht, welke ondersteuning men nodig denkt te hebben en welke omstandigheden de mening over doordecentralisatie beïnvloeden.

Op grond hiervan zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Algemeen

1. Hoeveel schoolbesturen zijn op de hoogte van het feit dat het sinds 1997 mogelijk is om aanvraag te doen voor de overdracht van de verantwoordelijkheid van het buitenonderhoud?
2. Hoeveel schoolbesturen hebben ooit een aanvraag tot doordecentralisatie³ ingediend?
3. Op welke onderdelen heeft men deze doordecentralisatie aangevraagd?
4. Bij hoeveel schoolbesturen/gemeenten is de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de buitenkant van de schoolgebouwen al doorgedecentraliseerd?
5. Op welke onderdelen heeft doordecentralisatie plaatsgevonden?
6. Hoeveel schoolbesturen zouden over willen gaan tot doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de buitenkant van schoolgebouwen?

Voorwaarden, voordelen en knelpunten

7. Onder welke voorwaarden zouden schoolbesturen over willen gaan tot doordecentralisatie (*bijvoorbeeld onder voorwaarde dat achterstallig onderhoud eerst wordt uitgevoerd*)?
8. Wat voor ondersteuning achten schoolbesturen noodzakelijk om door te decentraliseren (*bijvoorbeeld externe adviseurs, ondersteuning van de besturenorganisaties*)?
9. Wat zijn volgens schoolbesturen de voordelen van doordecentralisatie?
10. Welke knelpunten verwachten schoolbesturen bij doordecentralisatie?
11. Welk bedrag denken schoolbesturen jaarlijks nodig te hebben wil men de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen kunnen dragen?

Achtergrondkenmerken

12. Wat zijn kenmerken van schoolbesturen (*met betrekking tot grootte, denominatie, bestuursvorm, regionale ligging*) die positief staan tegenover doordecentralisatie?
13. Wat zijn overige omstandigheden die samenhangen met de wens van schoolbesturen om al dan niet tot doordecentralisatie over te gaan? (*bijvoorbeeld meerjarenafspraken met gemeenten, financiële reserves, fluctuatie in leerlingenpopulatie, staat van gebouwensituatie zoals staat van onderhoud, wel of geen nieuwbouw of wel of geen monumentaal pand, relatie schoolbestuur - gemeenten, medegebruik schoolgebouw, samenwerking diverse scholen in een gemeente*).
14. In hoeverre heeft de bestuursvorm in het openbaar onderwijs invloed op de houding van schoolbesturen ten opzichte van doordecentralisatie en hoe ziet die invloed eruit?

³ Het onderzoek richt zich op doordecentralisatie van het buitenonderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs. Wanneer gesproken wordt over doordecentralisatie dan wordt daarmee dus doordecentralisatie van het buitenonderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs bedoeld.

1.3 Leeswijzer

Eerst wordt in hoofdstuk 2 de gebruikte onderzoeksopzet toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Hierin worden de resultaten van de enquête beschreven en worden deze toegelicht aan de hand van de telefonische interviews. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 een korte samenvatting gegeven en worden de conclusies beschreven.

2 ONDERZOEKSOPZET

Het doel van het onderzoek is om antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre er bij schoolbesturen draagvlak is voor doordecentralisatie en welke knelpunten er verwacht worden. Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden is het nodig om zoveel mogelijk schoolbesturen te benaderen om hun mening over het onderwerp te geven en daarnaast is een verdiepingslag nodig om de achterliggende argumenten te achterhalen. Het onderzoek is in drie fases uitgevoerd. De eerste fase van het onderzoek is een deskresearch. In de tweede fase - het kwantitatieve deel - zijn vragenlijsten opgestuurd naar alle schoolbesturen in het primair onderwijs. In de derde fase - het kwalitatieve deel - zijn verdiepende kwalitatieve telefonische interviews verricht met schoolbesturen die zijn geselecteerd op basis van de teruggestuurde vragenlijsten. Hieronder worden de verschillende onderdelen van het onderzoek toegelicht.

2.1 Deskresearch

Tijdens de eerste fase van het onderzoek zijn verschillende sleutelinformanten benaderd om een goed beeld te krijgen van de verschillende aspecten die doordecentralisatie met zich meebrengt. Daarnaast is deze deskresearch gedaan om aan de hand van verkregen informatie de schriftelijke vragenlijst op te stellen. Zo is er gesproken met contactpersonen bij de besturenorganisaties (VOS/ABB, Bond KBO, LVGS, VBS, VGS en de Protestantse Besturenraad). Met hen is besproken of zij verwachten dat er draagvlak is onder de schoolbesturen voor doordecentralisatie. Daarnaast is er vooral gesproken over de belemmeringen die zij verwachten bij doordecentralisatie, de voorwaarden waaraan doordecentralisatie zou moeten voldoen, eventuele voordelen en knelpunten van doordecentralisatie en de ondersteuning die besturen eventueel nodig zouden hebben.

Later in het traject is ook nog gesproken met AKROS, een onderwijsbureau dat zo'n 250 scholen adviseert, onder andere op het gebied van huisvestingszaken.

2.2 Schriftelijke enquête

De resultaten van de schriftelijke enquête moesten in elk geval inzicht geven in het aantal besturen dat reeds doordecentraliseert, de verwachtingen die men heeft van verplichte doordecentralisatie en hoe men denkt over verschillende vergoedingsmogelijkheden. Op grond van de informatie die tijdens de deskresearch verzameld is, is in overleg met de opdrachtgever

de schriftelijke vragenlijst opgesteld. De uiteindelijke vragenlijst besloeg vier kantjes en is terug te vinden in bijlage 1.

Besloten is om alle schoolbesturen te benaderen voor de schriftelijke enquête. Bij een draagvlakonderzoek is het belangrijk dat iedereen de mogelijkheid heeft om zich uit te spreken over het desbetreffende onderwerp. Uit het aantal vragenlijsten dat teruggestuurd wordt, zou men in feite kunnen afleiden in hoeverre het onderwerp leeft onder de respondenten. Daarnaast is er ook een methodologisch argument: bij een benadering van de populatie kan niet alleen een betrouwbaar beeld worden verkregen over hoe de schoolbesturen denken over (verplichte) doordecentralisatie, maar daarnaast is het ook mogelijk om uitsplitsingen te doen naar verschillende achtergrondkenmerken.

Respons

De vragenlijsten zijn eind november 2003 naar alle schoolbesturen (1701) gestuurd. De besturen hadden drie weken de tijd om de vragenlijst in te vullen en terug te sturen. Aan de besturenorganisaties is ook nog gevraagd of zij het onderzoek via hun website of nieuwsbrief onder de aandacht van de besturen wilden brengen. Op die manier is de bekendheid met het onderzoek onder de besturen groter en de respons wellicht hoger. Bijna alle besturenorganisaties hebben aan dit verzoek gehoor gegeven. Eind december 2003 zijn de vragenlijsten gescand en 20 januari 2004 zijn de laatste vragenlijsten nog met de hand ingevoerd. Al met al zijn er 880 ingevulde vragenlijsten ingevoerd. Dit is een responspercentage van 51,7 procent.¹

In de begeleidende brief bij de vragenlijst is benadrukt dat het ministerie de beslissing over de doorvoering van verplichte doordecentralisatie mede op grond van de resultaten van dit onderzoek zou nemen. Er is op gewezen dat het daarom voor de schoolbesturen belangrijk was om de vragenlijst in te vullen, zeker wanneer zij een uitgesproken mening hadden over doordecentralisatie.

Representativiteit

Er is gekeken of de schoolbesturen die gerespondeerd hebben, afwijken van de hele populatie als het gaat om grootte van het bestuur, denominatie en regio. Hieruit bleek alleen de verdeling van bestuursgrootte in de responsgroep significant af te wijken van die in de populatie. In tabel 2.1 wordt de verdeling in de populatie en onder de responderende besturen weergegeven.

¹ Tijdens de rapportage zijn er nog een aantal vragenlijsten binnengekomen, die helaas niet meer meegenomen konden worden in de bewerkingen. In totaal zijn er 902 vragenlijsten ingevuld en teruggestuurd.

Tabel 2.1 Verdeling bestuursgrootte over populatie en responsgroep

	Aantal populatie	%	Aantal respons	%
Eén school	791	46,5	361	41,2
Twee scholen	183	10,8	88	10,0
3 - 5 Scholen	303	17,8	154	17,6
6 - 10 Scholen	211	12,4	134	15,2
11 - 15 Scholen	128	7,5	79	9,0
16 - 20 Scholen	45	2,6	32	3,6
21 - 30 Scholen	26	1,5	22	2,5
Meer dan 30 scholen	14	0,8	7	0,8
Totaal	1701	100,0	877*	100,0

* Van drie besturen was de omvang niet bekend.

Wanneer we de percentages met elkaar vergelijken, blijkt dat de kleine schoolbesturen relatief minder gerespondeerd hebben en dat de middelgrote tot grote besturen wat vaker gerespondeerd hebben. Dit kan de resultaten van de analyses beïnvloeden en daarom is er een weegfactor gemaakt die corrigeert voor de verdeling van bestuursgrootte in de responsgroep. De drie besturen waarvan de omvang niet bekend was, hebben een weegfactor van 1 gekregen. Na weging komt de responsgroep wat de bestuursgrootte betreft dus volledig overeen met de populatie. Er wordt bij de analyses als het ware een soort ‘correctie’ toegepast waardoor de resultaten worden weergegeven alsof de verdeling van de bestuursgrootte in de responsgroep hetzelfde is als in de populatie. In dit geval hadden de kleine een grotere weegfactor en de grote besturen een kleine weegfactor. Hierdoor tellen de kleine besturen in de responsgroep iets zwaarder mee en de grote besturen iets minder zwaar mee in de analyses. De weegfactor varieerde tussen 0,61 en 1,13. Bij de interpretatie van de resultaten dient er dus altijd rekening mee te worden gehouden dat het om gewogen resultaten gaat. Wanneer er in de tabel bijvoorbeeld 50 respondenten genoemd worden die een bepaalde mening hebben, zullen dat er in de praktijk zeer waarschijnlijk wat meer of minder geweest zijn.

Van de besturen in de responsgroep heeft 22,9 procent alleen openbare scholen onder beheer, 71,6 procent heeft alleen bijzonder onderwijs onder beheer en 5,5 procent beheert zowel scholen voor openbaar onderwijs als voor bijzonder onderwijs. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de verschillende rechtsvormen van het bestuur van openbaar onderwijs in de responsgroep.

2.3 Telefonische interviews

Aan het eind van de schriftelijke vragenlijst is aan de respondenten gevraagd of zij mee wilden werken aan de volgende fase van het onderzoek, de telefonische interviews met de besturen. Zij konden dan hun naam en telefoonnummer invullen.

Uiteindelijk is met 25 mensen nog een aanvullend telefonisch interview gehouden om beter inzicht te krijgen in de argumenten die spelen rondom het onderwerp doordecentralisatie. Omdat hiermee gestart is nadat de schriftelijke enquête was afgerond, kon er op grond van de antwoorden op de schriftelijke vragenlijst een selectie worden gemaakt van de respondenten waarmee we wilden spreken.

Besloten is om vijf besturen te benaderen waar doordecentralisatie reeds op vrijwillige basis voorkomt, tien besturen die tegen verplichte doordecentralisatie zijn en tien besturen die voorstander zijn van verplichte doordecentralisatie. De eerste groep was eenvoudig te selecteren, omdat in de vragenlijst aan de respondenten gevraagd is of er al sprake was van doordecentralisatie bij hun bestuur. De groep ‘tegenstanders’ bestond uit mensen die in de vragenlijst minimaal zes nadelen van doordecentralisatie hadden aangekruist en geen voordelen. Andersom bestond de groep ‘voorstanders’ uit mensen die alleen voordelen hadden aangekruist (minimaal 5) en geen nadelen. Omdat deze groepen uiteindelijk niet zo groot waren, is er niet geselecteerd naar bestuursgrootte of bestuursvorm. In tabel 2.2 wordt een overzicht gegeven van de bestuursgrootte van de geïnterviewde besturen.

Tabel 2.2 Bestuursgrootte van geïnterviewde besturen

	Sprake van doordecentralisatie	Tegen doordecentralisatie	Voor doordecentralisatie	Totaal
Eén school	0	7	2	9
2 – 5 Scholen	0	1	2	3
6 – 10 Scholen	1	2	0	3
Meer dan 10 scholen	4	0	6	10
Totaal	5	10	10	25

Onder de ‘tegenstanders’ zijn veel kleine besturen en onder de ‘voorstanders’ veel grote besturen. Bij de beschrijving van de resultaten in hoofdstuk drie zal dit straks ook blijken.

In drie verschillende itemlijsten is vastgelegd welke onderwerpen tijdens de gesprekken aan de orde zouden komen. Met de opdrachtgever is afgesproken dat de besturen die al doordecentraliseren in elk geval gevraagd zou moeten worden welke problemen zij zijn tegengekomen en hoe zij daarmee zijn omgegaan. Bij de besturen die tegen verplichte doordecentralisatie zijn, moesten in elk geval hun argumenten boven water komen. Van de besturen die voor verplichte doordecentralisatie zijn, wilden we weten welke verwachtingen zij hebben en of die realistisch zijn. Verder moest tijdens de gesprekken de financiering aan de orde komen. De gebruikte itemlijsten zijn opgenomen in bijlagen 3 tot en met 5.

3 RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. De resultaten van de schriftelijke enquête worden beschreven en aangevuld met de resultaten van de telefonische enquêtes en citaten uit de gesprekken. De cijfers in de tabellen komen uit de enquête, deze zijn gewogen naar bestuursgrootte.

In het eerste gedeelte van dit hoofdstuk gaan we in op de huidige situatie, waarin vrijwillige doordecentralisatie mogelijk is: is men op de hoogte van deze mogelijkheid, heeft men een aanvraag tot doordecentralisatie bij de gemeente gedaan of is men van plan een aanvraag te doen, hoe is de samenwerking met de gemeente op het gebied van het buitenonderhoud momenteel? Vervolgens komt de situatie waarin doordecentralisatie verplicht zou zijn aan bod: heeft dit de voorkeur, onder welke voorwaarden moet dit gebeuren, welke ondersteuning heeft men nodig en welke belemmeringen worden er verwacht? Daarna zullen we ingaan op de voor- en nadelen die de schoolbesturen zien bij verplichte doordecentralisatie. Tot slot gaan we in op de financiële situatie: welke aspecten moeten in de vergoeding tot uitdrukking gebracht worden, hoe staat men tegenover de historische vergoeding?

3.1 Vrijwillige doordecentralisatie

Vrijwillige doordecentralisatie

In de vragenlijst is een aantal vragen gesteld om te kunnen inventariseren in hoeverre vrijwillige doordecentralisatie momenteel voorkomt. Bovendien wilden we van de respondenten weten of zij bekend waren met de mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie. Dit laatste bleek voor twee derde van de schoolbesturen het geval te zijn. Een derde was echter niet op de hoogte van de mogelijkheid om bij de gemeente een aanvraag te doen voor de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud. In de onderstaande tabel wordt de bekendheid met de regelgeving afgezet tegen de grootte van het bestuur.

Tabel 3.1 Bekendheid met regelgeving voor verschillende bestuursgrootte, percentages (gewogen, N = 868)

	1 School	2 - 5 Scholen	6 – 10 Scholen	Meer dan 10 scholen	Totaal
Ja, bekend met regelgeving	57,6	67,8	81,3	82,0	66,5
Nee, niet bekend	42,4	32,2	18,7	18,0	33,5
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de kleine besturen, en met name de eenpitters¹ veel minder bekend zijn met de mogelijkheid tot vrijwillige doordecentralisatie dan de besturen met meer dan vijf scholen. Door de professionaliteit bij grotere schoolbesturen en het contact met vaak meerdere gemeenten, zijn zij waarschijnlijk beter op de hoogte van de regelgeving. De kleine schoolbesturen en met name de eenpitters zouden wat de informatievoorziening betreft een extra aandachtspunt kunnen zijn bij de eventuele doorvoering van verplichte doordecentralisatie.

Uit de gesprekken met de besturenorganisaties in de deskresearch ontstond de indruk dat vrijwillige doordecentralisatie momenteel niet veel voorkomt. De meeste besturenorganisaties gaven aan dat er wel regelmatig overleg is met de besturen over (vrijwillige) doordecentralisatie. Eén besturenorganisatie gaf aan er geen zicht op te hebben in hoeverre de besturen bezig zijn met doordecentralisatie.

In de schriftelijke vragenlijst is gevraagd hoe vaak er een aanvraag tot doordecentralisatie is gedaan en of die aanvraag is gehonoreerd. In tabel 3.2 worden de resultaten weergegeven. Deze vraag is alleen ingevuld door besturen die hebben aangegeven op de hoogte te zijn van de mogelijkheid tot doordecentralisatie.

Tabel 3.2 Aanvraag ingediend (gewogen)

	Aantal	%
Ingediend en gehonoreerd	36	6,2
Ingediend, maar nog niet gehonoreerd	6	1,1
Ingediend, maar geweigerd	13	2,3
Nee, niet ingediend	482	83,2
Onbekend	42	7,2
Totaal	579	100,0

Uit de tabel blijkt dat het overgrote deel van de besturen geen aanvraag heeft ingediend. Van de ingediende aanvragen is twee derde gehonoreerd en bijna een kwart geweigerd. Of de aanvraag ingediend wordt, lijkt niet duidelijk samen te hangen met de bestuursgrootte.

Bij de meeste besturen die doordecentraliseren, gebeurt dat sinds 1999 of 2000. De jaren daarvoor en daarna is er minder vaak met doordecentralisatie gestart.

In tabel 3.3 wordt het aantal besturen weergegeven dat van plan is (op termijn) een verzoek tot doordecentralisatie bij de gemeente in te dienen. Het gaat hierbij om de besturen die wel op de hoogte zijn van de mogelijkheid, maar tot nu toe nog geen aanvraag hebben ingediend.

¹ Besturen met één school.

Tabel 3.3 Op termijn van plan een aanvraag in te dienen (gewogen)

	Aantal	%
Ja	26	5,4
Nee	229	47,4
Misschien	220	45,7
Onbekend	7	1,5
Totaal	482	100,0

Uit de tabel blijkt dat slechts een klein gedeelte van de besturen van plan is om een aanvraag tot doordecentralisatie in te dienen bij de gemeente. Het overgrote gedeelte twijfelt nog of is dat niet van plan.

Samenwerking met gemeente

De schoolbesturen is ook gevraagd naar de huidige samenwerking met de gemeente(n) op het gebied van het buitenonderhoud. Het is voor te stellen dat de kwaliteit van die samenwerking van invloed kan zijn op de beeldvorming rond doordecentralisatie bij een schoolbestuur. Over het algemeen zijn de ervaringen met de gemeente positief tot zeer positief. In tabel 3.4 wordt hier een overzicht van gegeven.

Tabel 3.4 Ervaringen schoolbestuur met gemeente(n) aangaande buitenonderhoud (gewogen)

	Aantal	%
Zeer positief	84	9,5
Positief	394	44,8
Neutraal	275	31,2
Negatief	92	10,5
Zeer negatief	13	1,5
Onbekend	21	2,4
Totaal	880	100,0

Uit de tabel blijkt dat ruim de helft van de besturen positief tot zeer positief is over de samenwerking met de gemeente als het om het buitenonderhoud gaat. Ruim tien procent is negatief tot zeer negatief over de samenwerking.

De samenhang tussen de samenwerking met de gemeente en de bestuursvorm wordt enigszins vertroebeld doordat de gemeente in een deel van de gevallen zelf het schoolbestuur vormt. Deze besturen met een integrale bestuursvorm oordelen inderdaad ook positiever over de samenwerking met de gemeente. Ook wanneer het bestuur georganiseerd is in een vereniging, is men over het algemeen positief over de samenwerking met de gemeente. Besturen in een stichting of een commissie ex. art. 83 Gemeentewet zijn wat minder positief over de samenwerking met de gemeente. Wanneer naar samenwerking met de gemeente en denominatie gekeken wordt, blijkt dat met name de openbare en protestants-christelijke schoolbesturen positief zijn over de samenwerking met de gemeente. Dit komt overeen met de

bestuursvorm; openbare besturen vormen vaak een integraal bestuur en protestants-christelijke schoolbesturen zijn vaak georganiseerd in een vereniging.

Wanneer we naar de samenwerking met de gemeente kijken, blijkt dat besturen die de samenwerking als positief ervaren, vaker op de hoogte zijn van de regelgeving omtrent doordecentralisatie dan besturen die neutraal of negatief zijn over de samenwerking. Of er een aanvraag tot doordecentralisatie ingediend en gehonoreerd wordt, lijkt niet samen te hangen met de kwaliteit van de samenwerking met de gemeente.

Het is goed voor te stellen dat wanneer de relatie met de gemeente goed is, er bij de besturen minder behoefte is om de zaken in eigen hand te hebben. Het is dus te verwachten dat de samenwerking met de gemeente kan samenhangen met de ideeën over doordecentralisatie bij een schoolbestuur. Daarom zal de samenwerking met de gemeente, indien relevant, als achtergrondkenmerk meegenomen worden in de analyses.

3.2 Verplichte doordecentralisatie

Tijdens de deskresearch bleek dat de besturenorganisaties over het algemeen dachten dat er wel draagvlak onder de besturen zou zijn voor verplichte doordecentralisatie. De besturenorganisaties verwachtten wel dat er onder kleine besturen misschien meer weerstand zou zijn. Bovendien zouden deze besturen een groter financieel risico lopen en meer ondersteuning nodig hebben wanneer doordecentralisatie doorgevoerd zou worden. Zij verwachtten dat zeker onder de grote besturen het draagvlak voor verplichte doordecentralisatie groot zou zijn.

Een belangrijke vraag in de vragenlijst om het draagvlak voor doordecentralisatie onder schoolbesturen te kunnen bepalen, was welke situatie de voorkeur van het bestuur had: de huidige situatie met de mogelijkheid tot doordecentralisatie of de situatie waarin doordecentralisatie landelijk geregeld en dus verplicht is. Het blijkt dat 56 procent van de besturen voorkeur heeft voor de huidige situatie. 42 procent geeft aan voorkeur te hebben voor verplichte doordecentralisatie (2% van de respondenten heeft de vraag niet ingevuld). In tabel 3.5 wordt de voorkeur voor al dan niet doordecentraliseren afgezet tegen de grootte van het bestuur.

Tabel 3.5 Voorkeurssituatie bij verschillende bestuursgrootte, percentages (gewogen, N = 858)

	1 School	2 - 5 Scholen	6 - 10 Scholen	Meer dan 10 scholen	Totaal
Huidige situatie	65,1	61,3	50,8	29,1	57,7
Verplichte doordecentralisatie	34,9	38,7	49,2	70,9	42,3
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

De voorkeurssituatie van de besturen is achtereenvolgens afgezet tegen de grootte van het bestuur, de bekendheid met de regelgeving, de denominatie, de bestuursvorm van besturen voor openbaar onderwijs en de kwaliteit van de samenwerking met de gemeente.

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de grotere schoolbesturen veel vaker voorstander zijn van verplichte doordecentralisatie dan de kleinere schoolbesturen. De kleinere schoolbesturen willen vaker dat de situatie blijft zoals die nu is. Omdat de kleine besturen ook vaker slecht op de hoogte waren van de regelgeving rond vrijwillige doordecentralisatie, is gekeken naar de relatie tussen de bekendheid met doordecentralisatie en het standpunt ten opzichte van doordecentralisatie. Dit blijkt echter niet met elkaar samen te hangen.

Wanneer naar denominatie gekeken wordt, blijkt dat met name de rooms-katholieke en de protestants-christelijke schoolbesturen het beeld bepalen. De rooms-katholieke schoolbesturen zijn relatief vaak voor verplichte doordecentralisatie, terwijl protestants-christelijke besturen juist vaak willen dat de situatie blijft zoals die is. Openbare besturen en besturen voor bijzonder onderwijs wijken nauwelijks af van het landelijke beeld. Dit is vooral een effect van de bestuursgrootte: rooms-katholieke schoolbesturen zijn over het algemeen grote besturen en de protestants-christelijke schoolbesturen zijn vaker kleine besturen.

Bij besturen in het openbaar onderwijs is gekeken of de bestuursvorm samenhangt met het standpunt over verplichte doordecentralisatie. Dit blijkt niet zo te zijn. Of een bestuursorganisatie al dan niet onafhankelijk van de gemeente functioneert, is niet van invloed op de mening over verplichte doordecentralisatie. Binnen besturen voor het openbaar onderwijs is 38 procent van de besturen voor verplichte doordecentralisatie.

Naast de bekendheid met de regelgeving, is gekeken of de mening over doordecentralisatie samenhangt met de kwaliteit van de samenwerking met de gemeente momenteel. Het is goed voor te stellen dat wanneer die samenwerking goed verloopt, er geen behoefte is aan verandering van de huidige situatie. Dat blijkt inderdaad zo te zijn: besturen die positief zijn over de samenwerking, zijn er vaker voorstander van dat de situatie ongewijzigd blijft. Kennelijk is de huidige situatie voor die besturen naar tevredenheid. Besturen waar de samenwerking niet naar tevredenheid verloopt, zien liever dat doordecentralisatie landelijk geregeld wordt. Dan hoeven de besturen als het om het buitenonderhoud gaat, niet meer samen te werken met de gemeente.

Ook uit de telefonische interviews bleek dat de kwaliteit van de samenwerking met de gemeente samenhangt met het standpunt van de besturen over doordecentralisatie. Bij de besturen die tegen verplichte doordecentralisatie zijn, verloopt de samenwerking met de gemeente meestal goed. Deze besturen zijn tevreden met de huidige situatie en hebben geen behoefte aan verandering. Zij zijn helemaal niet bezig (geweest) met doordecentralisatie en hebben er nauwelijks over nagedacht. Deze besturen spreken dus ook niet met de gemeente over mogelijke doordecentralisatie.

Bij schoolbesturen die voor verplichte doordecentralisatie zijn, verloopt de sa-

menwerking niet altijd even soepel:

"Momenteel verloopt de samenwerking met de gemeente moeizaam. Er worden vaak aanvragen afgewezen omdat de beurs van de gemeente leeg is. Er moet veel onderhandeld worden en dat kost veel tijd."

Bij de besturen die al doordecentraliseren, verschilt de mate waarin men nog te maken heeft met de gemeente nogal. Een van de schoolbesturen legt achteraf nog steeds verantwoording af over de gemaakte kosten voor het buitenonderhoud. Hier heeft het schoolbestuur overigens geen problemen mee, hoewel er wel vaak achteraf discussie met de gemeente ontstaat over de hoogte van de kosten en noodzaak van het onderhoud. Een ander schoolbestuur kan bij calamiteiten nog steeds steun van de gemeente verwachten door een spoedaanvraag in te dienen.

Voorwaarden

Aan de besturen is gevraagd onder welke voorwaarden eventueel verplichte doordecentralisatie vormgegeven zou moeten worden. Bijna alle besturen (98,1 %) blijken voorwaarden aan te geven, in tabel 3.6 wordt een overzicht gegeven van deze voorwaarden.

Tabel 3.6 Voorwaarden voor verplichte doordecentralisatie (gewogen)

	Aantal	%
Doorsluizen (gespaarde) middelen gemeente(n)	647	75,0
Eerst uitvoer achterstallig onderhoud	644	74,6
Beleidsmatige en/of financiële ondersteuning	435	50,4
Overgangsregeling afhankelijk van reserves en staat gebouwen	434	50,3
Anders	92	10,7
Totaal	863	100,0*

* Omdat het hier om een meerkeuzevraag gaat, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent.

Driekwart van de besturen vindt dat het achterstallig onderhoud eerst uitgevoerd moet worden voordat er met doordecentralisatie begonnen wordt en driekwart vindt dat de gespaarde middelen van de gemeente moeten worden doorgesluisd. Ook de voorwaarde van beleidsmatige en/of financiële ondersteuning en de voorwaarde van een overgangsregeling die afhankelijk is van de reserves van het bestuur en de staat van de gebouwen worden door de helft van de besturen genoemd. In de categorie 'anders' worden onder andere genoemd: de voorwaarde van voldoende financiële middelen en de voorwaarde van een nulmeting. Hiermee wordt bedoeld dat er vóór de invoering van doordecentralisatie een inventarisatie gemaakt zou moeten worden van het onderhoud van alle schoolgebouwen. Het resultaat van deze inventarisatie zou mee moeten spelen in de uiteindelijke vergoeding (door middel van een overgangsregeling of in de structurele vergoeding). Voor- en tegenstanders hanteren dezelfde voorwaarden voor verplichte doordecentralisatie. Ook besturen van verschillende grootte ge-

ven dezelfde voorwaarden op waaronder doordecentralisatie zou moeten worden doorgevoerd.

Ondersteuning

Ook is aan de besturen gevraagd welke ondersteuning zij nodig denken te hebben in het geval van verplichte doordecentralisatie. Negentig procent van de besturen acht een bepaalde vorm van ondersteuning noodzakelijk. De soorten ondersteuning die men belangrijk vindt, staan aangegeven in tabel 3.7.

Tabel 3.7 Ondersteuning in geval van verplichte doordecentralisatie (gewogen)

	Aantal	%
Bouwkundige ondersteuning	588	74,1
Beleidsmatige of bestuurlijke ondersteuning	408	51,4
Ondersteuning op het terrein van financiële expertise	406	51,1
Totaal	794	100,0*

* Omdat het hier om een meerkeuzevraag gaat, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent.

Bouwkundige ondersteuning vindt driekwart van de besturen noodzakelijk bij verplichte doordecentralisatie. Ook beleidsmatige ondersteuning en ondersteuning op het terrein van financiële expertise wordt door de helft van de besturen genoemd. Besturen die tegen verplichte doordecentralisatie zijn, vinden vaker dat er ondersteuning nodig is dan de voorstanders. Met name de beleidsmatige ondersteuning en de ondersteuning op het terrein van financiële expertise noemen zij vaker. De kleine besturen noemen deze terreinen van ondersteuning ook vaker dan de grote besturen.

Belemmeringen

Verder is de besturen gevraagd welke belemmeringen zij verwachten bij verplichte doordecentralisatie. Bijna alle besturen verwachten belemmeringen, in tabel 3.8 wordt een overzicht gegeven van deze belemmeringen.

Tabel 3.8 Verwachte belemmeringen bij verplichte doordecentralisatie (gewogen)

	Aantal	%
Besturen hebben geen reserves voor grote uitgaven kunnen opbouwen	688	80,2
Meerjarige afspraken met gemeente vervallen	357	41,6
Leerlingenpopulatie is niet constant, mogelijk knelpunt bij de toekenning	344	40,1
Anders	246	28,7
Totaal	858	100,0*

* Omdat het hier om een meerkeuzevraag gaat, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent.

Uit de tabel blijkt dat de meeste besturen een belemmering zien in het feit dat zij geen reserves hebben kunnen opbouwen voor grote uitgaven. Dit wordt door vier vijfde van de bestu-

ren aangegeven. Onder de categorie ‘anders’ worden veel verschillende zaken genoemd, de drie volgende belemmeringen worden het meest genoemd: het bestuur is bang dat er straks niet voldoende middelen ter beschikking gesteld zullen worden (47 keer genoemd), de staat van de gebouwen (47 keer genoemd) en de afwezigheid van een nulmeting of overgangsregeling (25 keer genoemd).² Bij uitsplitsing naar het standpunt over doordecentralisatie, blijkt dat besturen die tegen verplichte doordecentralisatie zijn, ook wat vaker belemmeringen zien. En dan zien ze vooral meer belemmeringen in de meerjarige afspraken die vervallen en de leerlingenpopulatie die niet constant is. Ook de kleine besturen noemen deze belemmeringen vaker. De grote besturen lijken wat vaker een belemmering te zien in het feit dat ze geen reserves hebben kunnen opbouwen. Grote besturen hebben natuurlijk door hun omvang hoge kosten aan het onderhoud.

3.3 Voor- en nadelen van verplichte doordecentralisatie

In deze paragraaf zullen we ingaan op de voor- en nadelen die verplichte doordecentralisatie volgens de schoolbesturen met zich meebrengt. De vragen over de voor- en nadelen zijn aan alle respondenten voorgelegd. Dit onderwerp is ook tijdens de telefonische interviews uitvoerig aan de orde geweest.

Voordelen

Bijna alle respondenten (94%) vinden dat het invoeren van verplichte doordecentralisatie een of meer voordelen heeft. In tabel 3.9 wordt een overzicht gegeven van de voordelen die de respondenten noemen.

Tabel 3.9 Genoemde voordelen van verplichte doordecentralisatie (gewogen)

	Aantal	%
Alle onderhoudstaken in één hand	600	72,5
Grotere autonomie voor schoolbesturen	582	70,3
Eenduidigheid: geen discussie meer over financiering	556	67,2
Betere planning onderhoudswerkzaamheden mogelijk	450	54,4
Meer mogelijkheden om huisvestingssituatie te optimaliseren	416	50,3
Zorg van meerdere scholen, handig om te centraliseren bij bestuur	186	22,5
Bestuur heeft scholen in meerdere gemeenten, zelfde regelgeving is handig	137	16,5
Huidige regeling werkt niet goed, verplichte doordecentralisatie zal verbetering zijn	136	16,4
Uitvoeringslast besturen zal afnemen	75	9,1
Specifieke situatie scholen binnen het bestuur over algemeen gunstig	45	5,5
Anders	32	3,8
Totaal	827	100,0*

* Omdat het hier om een meerkeuzevraag gaat, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent.

² Ook dit zijn gewogen aantallen.

Uit de tabel blijkt dat het in één hand krijgen van alle onderhoudstaken, de grotere autonomie voor schoolbesturen en de eenduidigheid over de financiering het meest genoemd worden als voordeel van doordecentralisatie. Maar ook de mogelijkheid tot betere planning van de onderhoudswerkzaamheden en het feit dat er meer mogelijkheden zijn om de huisvestingssituatie te optimaliseren, wordt door de helft van de besturen genoemd. De categorie ‘anders’ is niet zoveel gebruikt en daar zijn zeer verschillende dingen ingevuld.

De voordelen die veel genoemd worden door besturen, hebben allemaal te maken met een toename van de efficiëntie. De roep om efficiëntie is niet zo vreemd wanneer men bedenkt hoe tijdrovend het traject van aanvragen momenteel kan zijn. Wanneer een schoolbestuur wil dat er iets aan het buitenonderhoud gedaan wordt, moet er een aanvraag ingediend worden bij de gemeente. Deze aanvraag moet voor 1 februari binnen zijn en moet per school worden ingediend. Aan het begin van het volgend kalenderjaar moet de gemeente een beslissing hebben genomen over deze aanvragen. Daar gaat vaak veel discussie met de schoolbesturen aan vooraf. Er is dus bijna een jaar voorbij voordat er met de uitvoer van het onderhoud gestart kan worden. Bij calamiteiten hebben de besturen overigens wel de mogelijkheid om een spoedaanvraag in te dienen.

Ook tijdens de telefonische interviews wordt de efficiëntie veel genoemd als voordeel van doordecentralisatie. Respondenten zeggen daarover bijvoorbeeld:

“Nu is er een bedrijf dat de staat van de buitenboel inventariseert bij de schoolbesturen en naar aanleiding daarvan doen schoolbesturen een aanvraag bij de gemeente. Besturen communiceren zelf met de uitvoerders, vragen offertes aan en onderhandelen over de prijs. Nadat de aanvraag is gedaan, duurt het vaak erg lang voordat er iets gebeurt. En juist met de buitenkant van het schoolgebouw kom je vaak pas achter de problemen als het al mis is. Er moet dan direct iets gebeuren. Een lekkend dak kan nou eenmaal niet een paar maanden wachten. Maar vaak is het zo dat wat het bestuur nodig vindt, de gemeente niet altijd noodzakelijk vindt. Bovendien kiest de gemeente altijd de goedkoopste optie en dit is niet altijd de beste.”

“Op een gegeven moment was een gedeelte van het dak van een school aan het lekken. Er werd een aanvraag ingediend om dit te vervangen. Doordat de behandeling van deze aanvraag zo lang op zich liet wachten ging het hele dak lekken. Uiteindelijk was vervanging van het gehele dak nodig in plaats van dat een paar vierkante meter kon worden vervangen.”

Een aantal besturen gaat in op het feit dat het efficiënter en beter zou zijn om alle onderhoudstaken in één hand te hebben als schoolbestuur. Behalve dat het de efficiëntie bevordert, vinden besturen dat het buitenonderhoud hun verantwoordelijkheid zou moeten zijn omdat ook de staat van het gebouw kan bijdragen aan betere onderwijscondities (autonomie):

“Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs,

de kwaliteit enzovoorts. Het is toch gek dat een van de belangrijkste middelen daartoe niet onder de verantwoordelijkheid van het bestuur valt.”

“Indien wij een aanvraag doen, doen wij dat vanuit onze onderwijskundige verantwoordelijkheid en willen we gelijk alles aanpakken wat daarbij hoort, dus inclusief schilderwerk, dorpels, enzovoorts. Het is dan vaak zo dat de gemeente bijkomende zaken niet noodzakelijk vindt en daar geen geld voor verstrekt.”

“De gemeente neemt per onderdeel een besluit, terwijl wij het meer integraal willen bekijken.”

Een aantal respondenten gaat in op de soms tijdrovende en frustrerende discussie die zij met de gemeente hebben over de noodzaak van bepaalde aanvragen:

“De discussies met de gemeente over de noodzaak en de planning van werkzaamheden zullen tot de verleden tijd gaan behoren.”

Tegenstanders kunnen geen voordelen noemen van verplichte doordecentralisatie.

Het standpunt van het bestuur over verplichte doordecentralisatie hangt uiteraard samen met het aantal voordelen dat men noemt: besturen die voor verplichte doordecentralisatie zijn, noemen meer voordelen dan besturen die daar tegen zijn. Het soort voordelen dat de voorstanders noemen, verschilt niet echt van de voordelen die de tegenstanders noemen. Ze noemen er vooral meer. Het is interessant om te kijken welke voordelen de besturen waar doordecentralisatie al plaatsvindt zien bij verplichte doordecentralisatie. Dit wijkt echter niet af van het algemene beeld, deze besturen noemen ook vooral de belangrijkste voordelen uit tabel 3.9: een betere planning, alle onderhoudstaken in één hand, grotere autonomie en een duidelijkheid.

Tijdens de telefonische interviews formuleerde een van de bestuursleden waar de verantwoordelijkheden al doorgedecentraliseerd zijn, de oude situatie als volgt:

“De hele aanvraagprocedure duurde heel lang. Er was sprake van een verdeel- en heerspolitiek, niemand kreeg wat hij vroeg. Je was als het ware overgeleverd aan de willekeur van gemeenteambtenaren. Niemand was gelukkig met die situatie.”

Een ander schoolbestuur vindt de doordecentralisatie ook een verbetering:

“Wij kunnen nu zelfstandig huisvestingsbeleid voeren en zelf de prioriteiten stellen.”

De kleine schoolbesturen zien duidelijk minder voordelen in verplichte doordecentralisatie dan de grote schoolbesturen. Met name de eenpitters noemen minder voordelen. De grote schoolbesturen vinden vooral de betere planning van onderhoudswerkzaamheden die bij verplichte doordecentralisatie mogelijk is een voordeel. Tot slot zijn de genoemde voordelen af-

gezet tegen de samenwerking met de gemeente. De besturen die de samenwerking als negatief ervaren, noemen bijna alle voordelen vaker dan besturen die positief zijn over de samenwerking. Zeker de voordelen die betrekking hebben op een grotere zelfstandigheid voor de besturen en dus minder bemoeienis met de gemeente, worden veel genoemd door deze besturen.

Nadelen

Bijna alle schoolbesturen (96%) vinden dat doordecentralisatie ook nadelen heeft. De nadelen die genoemd worden, staan in onderstaande tabel.

Tabel 3.10 Genoemde nadelen van verplichte doordecentralisatie (gewogen)

	Aantal	%
Uitvoeringslast van de besturen zal toenemen	518	61,4
Het financiële risico is erg groot	515	61,1
Bij grote uitgaven op korte termijn, moeten reserves aangesproken worden	454	53,8
Besturen/scholen hebben niet voldoende expertise in huis	400	47,4
Specifieke situatie van scholen is over het algemeen ongunstig	304	36,0
Onhandige timing: extra last voor besturen vlak na invoering lumpsum	268	31,8
Betrokkenheid van gemeenten bij het onderwijs wordt kleiner	211	25,0
Financiële situatie verslechtert, gemeente is nu vrij ruimhartig in toekenning	158	18,7
Inefficiënt: kennis en ervaring is nu al aanwezig bij gemeenten	136	16,1
Anders	51	6,1
Totaal	844	100,0*

* Omdat het hier om een meerkeuzevraag gaat, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent.

Het grote financiële risico en de toename van de uitvoeringslast van besturen worden het meest genoemd als nadeel. Maar ook het nadeel dat er reserves aangesproken moeten worden bij grote uitgaven op korte termijn en het feit dat de besturen of scholen niet voldoende expertise in huis hebben, wordt door ongeveer de helft van de besturen genoemd. De categorie ‘anders’ is niet veel ingevuld, maar daar wordt het nadeel dat er onvoldoende middelen zijn voor doordecentralisatie vaak genoemd.

Ook tijdens de telefonische interviews met tegenstanders van doordecentralisatie wordt het financiële risico genoemd:

“Ik verwacht problemen met de overgangsregeling, omdat de scholen binnen ons bestuur al 22 à 30 jaar oud zijn. Die overgangsregeling is vast niet voldoende.”

Omdat het budget van de gemeente momenteel niet-geoormerkt is, kan de gemeente daar heel flexibel mee omgaan:

“De gemeente kan momenteel maatwerk leveren en kan als het nodig is meer geld uitgeven dan eigenlijk voor het budget van het buitenonderhoud bestemd is. Als de middelen straks naar de schoolbesturen worden doorgesluisd, ligt dat veel moeilijker.”

Twee besturen geven aan dat ze het ook wel handig vinden dat de gemeente nu alles regelt. Ze vinden het wel makkelijk dat ze niet zelf alles hoeven uit te zoeken en te regelen als er iets moet gebeuren.

“Doordecentralisatie betekent meer bestuurslast, dus meer ellende.”

Een schoolbestuur zegt er huiverig voor te zijn dat schoolbesturen het geld zullen uitgeven voor andere doeleinden dan het buitenonderhoud. Sommige schoolbesturen vinden het ook een nadeel dat de betrokkenheid en de regierol van de gemeente verdwijnt bij verplichte doordecentralisatie.

Ook hier is het verband met het standpunt ten aanzien van doordecentralisatie duidelijk: besturen die tegen doordecentralisatie zijn, zien meer nadelen bij verplichte doordecentralisatie dan de voorstanders. Het is niet zo dat tegenstanders alleen bepaalde nadelen vaker noemen, alle nadelen worden vaker genoemd door de tegenstanders van verplichte doordecentralisatie.

De voorstanders van doordecentralisatie blijken tijdens de telefonische gesprekken nauwelijks nadelen te zien in verplichte doordecentralisatie. Ze onderkennen het financiële risico wel, maar denken niet dat dat een groot probleem zal geven:

“Verplichte doordecentralisatie heeft meer financiële risico's tot gevolg, maar schoolbesturen moeten die risico's met de invoering van de lumpsum financiering wel aankunnen, omdat de financiële risico's bij personeelsformatie veel groter zijn dan bij het gebouwenonderhoud.”

“De verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud-budget is relatief gezien een kleinigheid ten opzichte van het personeelsbeleid-budget.”

Overigens noemen de voorstanders wel een paar nadelen:

“Het kan een nadeel zijn dat de second opinion van de gemeente wegvalt bij doordecentralisatie. De kennis van de gemeente valt dan weg.”

“Voor sommige scholen kunnen er problemen ontstaan wanneer er sprake is van achterstallig onderhoud.”

“Bij ons is het zo dat de gemeente niet alleen economisch, maar ook juridisch eigenaar is van het gebouw. Als dat na de doordecentralisatie ook nog zo is, kunnen er onduidelijke situaties ontstaan, omdat het schoolbestuur zelf verantwoordelijk wordt voor het onderhoud.”

Besturen waar al doorgedecentraliseerd wordt, noemen ook nadelen. Zij noemen de toegenomen uitvoeringslast voor besturen, het feit dat bij grote uitgaven op korte termijn reserves aangesproken moeten worden en het financiële risico. Opvallend is dat deze besturen vaker dan de besturen waar niet doorgedecentraliseerd is, zeggen dat de financiële situatie zal verslechteren, omdat de gemeente nu ruimhartig is. Kennelijk hebben deze besturen goede financiële afspraken met de gemeente gemaakt toen zij overgingen tot doordecentralisatie en verwachten ze dat de situatie bij landelijke doordecentralisatie zal verslechteren.

Onder de schoolbesturen die al doordecentraliseren was er één bestuur dat aangaf dat de doordecentralisatie voor behoorlijk wat problemen heeft gezorgd. Er is bij de doordecentralisatie afgezien van het economisch claimrecht, dat ligt nog bij de gemeente. Scholen zijn niet meer verplicht om leegstand op te vullen alvorens ze nieuwe ruimten innemen. Hierdoor is er nu sprake van leegstand en dat is geen efficiënte manier om met de middelen om te gaan. Daarnaast is de normvergoeding voor het binnenonderhoud te laag, waardoor het voorkomt dat er geld, bestemd voor het buitenonderhoud, aan het binnenonderhoud wordt besteed. Verder is er steeds meer geld nodig voor onderwijsvernieuwingen. Bij dit schoolbestuur vraagt men zich af of men er wel goed aan heeft gedaan te doordecentraliseren.

Opmerkingen die de schoolbesturen over de doordecentralisatie (bij hun bestuur) maken:

“Een vergoeding op basis van normen is niet altijd voordeliger omdat je dan altijd scholen hebt die iets teveel krijgen en scholen die iets te weinig krijgen. Door op basis van werkelijke kosten een vergoeding te geven, ben je efficiënter bezig. Het nadeel is dan wel weer de rompslomp die je hebt met het indienen en het beoordelen van aanvragen.”

“Er is geen geld gereserveerd voor het onderhoudsmanagement en dat moet nu uit andere potjes betaald moet worden.”

Het aantal nadelen dat een bestuur noemt, hangt niet heel duidelijk samen met de bestuursgrootte. Kleine besturen noemen wel andere nadelen dan grotere besturen. Zo zien zij meer problemen in het gebrek aan expertise bij de besturen of scholen, in het financiële risico, de inefficiëntie en de onhandige timing. Dit zijn allemaal factoren waarvan het voor te stellen is dat dit bij grote schoolbesturen minder problemen oplevert vanwege de professionaliteit en de omvang. Wanneer naar de samenwerking met de gemeente gekeken wordt, blijkt dat besturen die positief zijn over deze samenwerking vinden dat verplichte doordecentralisatie inefficiënt is, omdat de kennis nu al aanwezig is bij de gemeente en dat de financiële situatie verslechtert, omdat de gemeente nu ruimhartig is. Deze besturen hebben kennelijk alle redenen om tevreden te zijn met de huidige regeling.

3.4 Financiën

In de enquête hebben we besturen gevraagd naar de wijze van financiering in het eventuele geval van doordecentralisatie. Welke aspecten zouden in de vergoeding tot uitdrukking moeten komen, waarom en wat vinden ze van doordecentralisatie tegen de historische vergoeding? Tijdens de telefonische interviews is ook met de respondenten over het budget gesproken. Concrete bedragen konden echter alleen de besturen noemen die al doordecentraliseren.

In de vragenlijst is van een drietal aspecten gevraagd of de respondenten vonden dat deze in de vergoeding tot uitdrukking gebracht moesten worden: een vaste voet, een bedrag per vierkante meter en een bedrag per leerling. In tabel 3.11 wordt een overzicht gegeven van de antwoorden van de besturen.

Tabel 3.11 Mate waarin bepaalde aspecten in vergoeding tot uitdrukking moeten worden gebracht, percentages (gewogen, N = 880)

	Nauwelijks	Enigszins	Sterk	Totaal*
Vaste voet	9,0	30,1	53,3	92,5
Bedrag per m ²	1,3	10,6	84,4	96,3
Bedrag per leerling	26,4	32,0	31,4	89,8

* Dit is het percentage van de 880 respondenten dat de desbetreffende vraag beantwoord heeft. De percentages in de rijen tellen op tot dit percentage.

Uit de tabel blijkt dat de besturen vinden dat in de vergoeding met name een bedrag per vierkante meter verwerkt moet worden. Bijna 85 procent vindt dit een belangrijk aspect. Ook een vaste voet moet volgens de helft van de besturen zeker terugkomen in de vergoeding. Over een bedrag per leerling is men verdeeld: het aantal besturen dat dat minder belangrijk vindt, is bijna net zo groot als het aantal besturen dat wel vindt dat dit sterk tot uitdrukking moet worden gebracht in de vergoeding. Bij de besturen die vinden dat één van de aspecten sterk tot uitdrukking moet komen in de vergoeding, is gekeken of dat verschillend is voor besturen van verschillende grootte. Dat blijkt niet zo te zijn, de bestuursgrootte is kennelijk niet van invloed op de vorm van de vergoeding waar men voorkeur voor heeft.

In onderstaande tabel wordt aangegeven wat men belangrijk vindt bij de keuze voor een vergoedingsvorm.

Tabel 3.12 Belangrijk bij de keuze voor soort vergoeding (gewogen)

	Aantal	%
Eenvoudig te begroten	586	70,4
Eenvoudig in gebruik	551	66,2
Aansluiting bij vergoeding andere regelingen	285	34,2
Totaal	832	100,0*

* Omdat het hier om een meerkeuzevraag gaat, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent.

Met name de eenvoud in gebruik en het makkelijk kunnen begroten is belangrijk in de keuze voor een vergoeding. Dit sluit aan bij de resultaten uit tabel 3.11: een bedrag per vierkante meter, met eventueel een vaste voet, is natuurlijk makkelijk in het gebruik en makkelijk te begroten. Dan hebben de besturen verder niets te maken met fluctuaties in de leerlingenaantallen.

Tot slot is gevraagd hoe de besturen staan tegenover doordecentralisatie tegen de 'historische vergoeding'. De historische vergoeding is het bedrag dat in 1997 bij de decentralisatie aan het gemeentefonds is toegevoegd. Voor het basisonderwijs komt deze historische vergoeding

neer op € 5,- per vierkante meter en in het speciaal onderwijs op € 8,- per vierkante meter (per jaar). De vraag is uitgesplitst naar het basisonderwijs en speciaal onderwijs en deze bedragen zijn in de vragenlijst ook genoemd. Kennelijk vonden veel besturen dit een moeilijke vraag om te beantwoorden, want relatief veel mensen hebben de vraag niet ingevuld (17%). In tabel 3.13 wordt een overzicht gegeven van de antwoorden.

Tabel 3.13 Houding tegenover "historische vergoeding" in het basisonderwijs en speciaal onderwijs (gewogen)

	BO Aantal	%	SO Aantal	%
Zeer positief	2	0,3	7	2,4
Positief	123	18,4	68	22,1
Negatief	373	55,8	169	55,0
Zeer negatief	171	25,5	63	20,5
Totaal	670	100,0	308	100,0

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de respondenten negatief is over doordecentralisatie tegen de historische vergoeding. Ongeveer driekwart van de respondenten vindt de historische vergoeding waarschijnlijk niet voldoende. Bij deze vraag hadden veel respondenten ook een toelichting gegeven:

"Wij berekenen minimaal een bedrag van € 10,06 per vierkante meter."

"Op basis van een meerjarenraming (een expertiserapport van een ingenieursbureau) hebben wij voor het onderhoud van de gemeente per jaar € 34.000,- nodig, voor 2148 m²."

De vergoeding is voor sommige mensen een gevoelig onderwerp. Dat bleek ook tijdens de telefonische interviews.

Geen van de tegenstanders van doordecentralisatie kon een budget noemen. Wel gaven zes besturen aan dat ze dachten dat de historische vergoeding onvoldoende zou zijn.

Ook van de voorstanders van doordecentralisatie heeft vrijwel geen enkel bestuur goed zicht op de benodigde bedragen voor het buitenonderhoud. Een aantal schattingen:

"Wij hebben voor een school met 8 groepen 30.000 euro per jaar nodig."

"Op basis van een onderhoudsplan dat wij hebben laten opstellen denken we 15.000 euro per school per jaar nodig te hebben."

"Ik verwacht dat we aan 300.000 euro voor 15 scholen voldoende hebben."

Wanneer gevraagd wordt naar de historische vergoeding zijn de meningen verdeeld. De besturen merken op dat ze er weinig zicht op hebben. Een aantal schoolbesturen merkt op dat in de vergoeding ook de extra werkzaamheden tot uitdrukking gebracht moeten worden die verplichte doordecentralisatie met zich meebrengt:

“Ook de kosten die momenteel worden gemaakt bij het tot stand komen en het al dan niet honoreren van aanvragen moeten bij de vergoeding worden opgeteld.”

“Momenteel gaan veel kosten verloren aan het apparaat rondom het beoordelen en toewijzen van aanvragen met betrekking tot het buitenonderhoud. Het gaat hier om de manuren die zowel vanuit gemeenten als vanuit de scholen nodig zijn wanneer er een aanvraag wordt ingediend. Wanneer deze kosten zouden worden opgeteld bij het bedrag van de historische vergoeding, wil ik het risico wel nemen. Wij kunnen meer van een euro maken dan een gemeente.”

Eén schoolbestuur (overigens een voorstander van verplichte doordecentralisatie) kijkt als volgt tegen verplichte doordecentralisatie en de historische vergoeding aan:

“Een van de voorwaarden van de decentralisatie destijds was dat het budgettair neutraal zou gebeuren. Vandaar dat het altijd om een niet-geoormerkt bedrag gaat dat in het gemeentefonds gestort wordt. Wanneer dit bedrag wel geoormerkt zou zijn geweest, zou de gemeente namelijk kunnen zeggen dat ze tekort komen en dat het bedrag omhoog moet. Doordat het om een niet-geoormerkt bedrag gaat, ligt de prioriteit en dus het risico nu bij de gemeente. Wanneer de doordecentralisatie tegen de historische vergoeding zou plaatsvinden, zou dat risico dus bij de schoolbesturen komen te liggen.”

De schoolbesturen waar al sprake is van doordecentralisatie konden vrij uitgebreide informatie geven over de financiën van het buitenonderhoud. Eén schoolbestuur gaf aan dat er op zich veel geld van de gemeente naar de scholen wordt doorgesluisd. Wel tweemaal zoveel als gebruikelijk is (een aanvangsbedrag van 1,36 miljoen euro (3 miljoen gulden) en vervolgens 0,91 miljoen euro per jaar (2 miljoen gulden); het gaat hierbij om 22 scholen). De gelden worden echter niet efficiënt ingezet waardoor scholen alsnog in de problemen komen. Een ander schoolbestuur krijgt voor 31 scholen 0,45 miljoen euro per jaar (1 miljoen gulden) en kreeg daarnaast een startbedrag van 0,45 miljoen euro (1 miljoen gulden). Weer een ander schoolbestuur krijgt per jaar 90.000 euro voor 7 scholen (9 gebouwen) boven op een startbedrag van 18.604 euro (41.000 gulden). Dit startbedrag was echter veel te weinig.

“Het bedrag dat de gemeente aan voorzieningen in 1999 overhevelde was gebaseerd op de uitgaven aan voorzieningen in de afgelopen 10 jaar. Het probleem daarbij was dat toen de gebouwen nog nieuw waren er relatief weinig geld aan de voorzieningen in de jaren daarvoor was uitgegeven. De gebouwen zijn nu ongeveer 17 jaar oud. Normatief staat er 20 jaar voor een dak. Maar er is bij het overhevelen van de voorzieningen geen rekening mee gehouden dat er na 20 jaar een nieuw dak op het schoolgebouw moet. En zo zijn er nog meer aspecten aan het gebouw die naarmate het gebouw ouder wordt, moeten worden

vervangen.”

Ook beklaagt dit schoolbestuur zich erover dat er geen geld is uitgetrokken voor het beheer van de onderhoudsgelden, hiervoor gebruiken ze nu geld dat voor de financiering van personeel bedoeld is. Een ander schoolbestuur krijgt 600.000 euro per jaar voor 23 scholen (30 gebouwen). Zij kunnen daarmee rondkomen. Het laatste schoolbestuur krijgt 31.765 euro per jaar (70.000 gulden, voor 16 scholen). Drie schoolbesturen geven aan dat er geen overgangsregeling was. Bij de twee andere is dat niet helemaal duidelijk.

“De historische vergoeding is veel te laag, wanneer je goed onderhoud wilt plegen.”

De bedragen die door deze schoolbesturen genoemd worden, zijn naast elkaar gezet in tabel 3.14.

Tabel 3.14 Budgetten van besturen die al doordecentraliseren¹ (telefonische interviews)

	Startbedrag	Bedrag per jaar	Aantal scholen (gebouwen ²)	Bedrag per school (afgerond)	Bedrag per leerling
Bestuur 1	€ 1.360.000	€ 910.000	22	€ 41.000	€ 152,-
Bestuur 2	€ 450.000	€ 450.000	15 (31)	€ 15.000	€ 127,-
Bestuur 3	€ 18.604	€ 90.000	7 (9)	€ 13.000	€ 30,-
Bestuur 4	-	€ 600.000	23 (30)	€ 26.000	€ 89,-
Bestuur 5	-	€ 317.646	16	€ 20.000	€ 72,-

¹ Bestuur 1 en 2 hebben alle huisvestingstaken doorgedecentraliseerd, exclusief het economisch claimrecht. Bestuur 3, 4 en 5 hebben alleen de onderhoudstaken doorgedecentraliseerd.

² Indien bekend is tussen haakjes het aantal gebouwen opgenomen dat onder het budget valt.

In tabel 3.15 en tabel 3.16 is de houding tegenover de historische vergoeding in respectievelijk het basisonderwijs en speciaal onderwijs afgezet tegen de bestuursgrootte.

Tabel 3.15 Houding tegenover "historische vergoeding" in het BO bij verschillende bestuursgrootte, percentages (gewogen, N = 667)

	1 School	2 - 5 Scholen	6 – 10 Scholen	Meer dan 10 scholen	Totaal
Zeer positief	0,4	0,0	0,0	0,0	0,2
Positief	23,8	19,3	6,4	12,0	18,5
Negatief	50,2	60,2	63,6	57,5	55,9
Zeer negatief	25,7	20,6	30,0	30,4	25,5
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 3.16 Houding tegenover "historische vergoeding" in het SO bij verschillende bestuurs-grootte, percentages (gewogen, N = 306)

	1 School	2 - 5 Scholen	6 – 10 Scholen	Meer dan 10 scholen	Totaal
Zeer positief	3,4	1,1	0,0	1,7	2,1
Positief	24,4	27,2	7,9	16,1	22,3
Negatief	52,1	56,0	68,4	52,8	55,0
Zeer negatief	20,2	15,7	23,7	29,4	20,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Uit tabel 3.16 blijkt dat met name de grotere schoolbesturen in het basisonderwijs negatief zijn over de historische vergoeding. In het speciaal onderwijs is dezelfde trend te zien: grotere besturen zijn vaker negatief over doordecentralisatie tegen de historische vergoeding.

4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft Regioplan Beleidsonderzoek onderzoek gedaan naar het draagvlak onder schoolbesturen voor verplichte doordecentralisatie in het primair onderwijs. Hiertoe is een schriftelijke vragenlijst gestuurd naar 1701 schoolbesturen. 880 Besturen hebben de vragenlijst ingevuld en teruggestuurd, dit is een responspercentage van 51,7 procent. In deze vragenlijst is geïnventariseerd of men bekend is met de huidige regelgeving rond vrijwillige doordecentralisatie en of men van die mogelijkheid gebruik maakt. Verder is vooral ingegaan op de voor- en nadelen van verplichte doordecentralisatie en de voorwaarde waaronder dat zou moeten plaatsvinden. Ook is kort ingegaan op de financiën rond verplichte doordecentralisatie. Om meer informatie te verzamelen over de argumenten rond het standpunt van de besturen over verplichte doordecentralisatie, is met vijftientig besturen een verdiepend interview gehouden. Deze besturen zijn geselecteerd op grond van wat zij in de schriftelijke vragenlijst hadden ingevuld. Er is met tien voorstanders van verplichte doordecentralisatie gesproken, met tien tegenstanders en met vijf besturen waar momenteel op vrijwillige basis doordecentralisatie plaatsvindt.

Bijna de helft van de schoolbesturen heeft de vragenlijst uiteindelijk niet ingevuld. Hieruit concluderen wij dat voor deze besturen het al of niet verplichten van doordecentralisatie van het buitenonderhoud geen halszaak is. Het valt te verwachten dat besturen die uitgesproken voorstander of tegenstander zijn van verplichte doordecentralisatie, de vragenlijst zeker zouden invullen.

Van de besturen die de vragenlijst wél ingevuld hebben, is 42 procent voor het verplicht stellen van doordecentralisatie. Met name de grote besturen zien graag dat de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud verplicht doorgedecentraliseerd zou worden. Dit betekent echter dat 58 procent van de besturen voorkeur heeft voor de huidige situatie waarin doordecentralisatie op vrijwillige basis mogelijk is. Er blijkt in het primair onderwijs dus geen breed draagvlak te zijn voor verplichte doordecentralisatie, zoals dat in het voortgezet onderwijs het geval is. Daar is 88 procent van de schoolbesturen voor het verplicht doordecentraliseren van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud (Spiertz, P.H., 2002).

Eén van de belangrijkste voordelen die de besturen bij doorvoering van verplichte doordecentralisatie zien, is de toename van efficiëntie als het om het buitenonderhoud gaat. Doordecentralisatie past in de huidige tendens van deregulering en autonomievergroting in het onderwijs. Daarnaast is de situatie waarin de gemeente verantwoordelijk is voor het buitenonderhoud, terwijl het schoolbestuur verantwoordelijk is voor het binnenonderhoud van het gebouw, vaak nogal verwarrend. Deze situatie kan tot interpretatieverschillen leiden tussen schoolbesturen en gemeenten en doordecentralisatie kan dus de eenduidigheid over de financiering vergroten. Verder vinden veel schoolbesturen het een groot voordeel wanneer zij alle

onderhoudstaken in één hand zouden hebben en zij het binnen- en buitenonderhoud dus op elkaar af kunnen stemmen. Het lijkt erop dat doordecentralisatie de besturen tijdswinst op zou leveren en dat het met name voor de grote schoolbesturen een veel efficiëntere aanpak van het buitenonderhoud zou betekenen.

Daar staat tegenover dat het financiële risico veel genoemd wordt als punt van serieuze zorg. Men is bang dat de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud gepaard gaat met grote risico's, dat er geen goede overgangsregeling zal zijn en dat het bestuur eventueel reserves aan moet spreken die voor andere zaken bedoeld waren. Hiermee wordt het risico voor de besturen erg groot. Daarnaast verwachten de besturen dat de uitvoeringslast voor de besturen zal toenemen en dat daar in de praktijk geen ruimte voor zal zijn (zowel financieel als in tijd). Met name de kleine schoolbesturen noemen deze bezwaren vaak. Kleine besturen kunnen minder flexibel omspringen met de budgetten die zij krijgen dan grotere besturen. Daardoor worden de risico's voor kleine besturen groter. Veel besturen vinden dan ook dat verplichte doordecentralisatie onder bepaalde voorwaarden doorgevoerd zou moeten worden, zoals het doorsluizen van door de gemeente gespaarde middelen en de uitvoer van achterstallig onderhoud.

Tot slot kan over de financiën geconcludeerd worden dat de meeste besturen de historische vergoeding van € 5,- per vierkante meter in het basisonderwijs en € 8,- per vierkante meter in het speciaal onderwijs te weinig vinden. Op grond van een onderhoudsplan wordt door een van de besturen een bedrag van € 10,- per vierkante meter voorgesteld. Uit de gesprekken met de besturen waar al doorgedecentraliseerd is, blijkt dat de vergoeding per school varieert, maar ongeveer tussen € 20.000,- en € 30.000,- per jaar ligt. Verder blijkt een vergoedingsvorm per vierkante meter met een vaste voet favoriet te zijn bij de schoolbesturen. Dit heeft de voorkeur boven een vergoeding waarin een bedrag per leerling gebruikt wordt, omdat dit eenvoudiger in het gebruik en makkelijker te begroten is. Bij een bedrag per leerling heeft men natuurlijk altijd te maken met fluctuaties in de leerlingaantallen, terwijl het aantal vierkante meters van een gebouw meestal een constant gegeven is.

LITERATUUR

- Lubberman, J., S. van der Kemp, T. Klein (2001). *Decentralisatie Onderwijshuisvesting. Herhaalde enquête onder schoolbesturen*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lubberman, J., S. van der Kemp, T. Klein (2001). *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO. Meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor Beleid.
- Spiertz, P.H., H. Vedder, N. Delemarre (2002). *Doordecentralisatie bij het Voortgezet Onderwijs. Ervaringen van gemeenten en scholen op het gebied van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*. Amersfoort: DHV Huisvesting en Vastgoed.
- Wezel, S. van en J. Bal (1999). *Decentralisatie Onderwijshuisvesting. Enquête onder schoolbesturen*. Leiden: Research voor Beleid.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1**Vragenlijst
doordecentralisatie buitenonderhoud**

Deze vragenlijst wordt geautomatiseerd verwerkt. Daarom is het belangrijk dat

- de vragenlijst niet kreukt;
- de vragenlijst ingevuld wordt met een zwarte of blauwe pen;
- u een duidelijk kruisje zet in het vakje van uw keuze (het vakje niet helemaal inkleuren);
- wanneer u per ongeluk het verkeerde vakje hebt aangekruist, u het goede vakje helemaal inkleurt.

Soms wordt gevraagd om een getal in te vullen. Schrijf dan één cijfer per vakje, zodat het hele cijfer binnen het vakje komt. U wordt verzocht geen streepjes zetten als u niets hoeft in te vullen.

Met vragen over de vragenlijst kunt u tijdens kantooruren (niet op woensdag) terecht bij Marlies Diepeveen (020-5315364 of diepeveen@regioplan.nl). We zouden het op prijs stellen wanneer u de ingevulde vragenlijst vóór 19 december terugstuurt met de bijgevoegde antwoordenvolp (een postzegel is niet nodig)

Achtergrondgegevens schoolbestuur

1. Welke bestuursvorm heeft uw bestuur?

- ☐ Integraal bestuur door de gemeente
- ☐ Bestuurscommissie ex. art. 82 Gemeentewet
- ☐ Openbaar Lichaam in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regeling
- ☐ Bestuur openbaar rechtspersoon
- ☐ Bestuur stichting
- ☐ Algemeen bijzondere stichting waarbinnen openbaar onderwijs gegeven wordt, ge-
waarborgd door bindende afspraken met betrokken gemeente(n)
- ☐ Vereniging
- ☐ Anders, nl...



2. Hoe ervaart u de samenwerking met de gemeente(n) aangaande het buitenonderhoud momenteel?

- ☐ Zeer positief
- ☐ Positief
- ☐ Neutraal
- ☐ Negatief
- ☐ Zeer negatief

Ervaring doordecentralisatie

3. Bent u ervan op de hoogte dat het sinds 1997 mogelijk is om bij de gemeente een aanvraag te doen voor de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud (dus niet de verantwoordelijkheid voor investeringskosten of kapitaallasten)?

☐ Ja
☐ Nee → ga naar vraag 7

4. Heeft u een dergelijke aanvraag ingediend?

☐ Ja, gehonoreerd
☐ Ja, maar nog niet gehonoreerd → ga naar vraag 6
☐ Ja, maar geweigerd → ga naar vraag 6
☐ Nee → ga naar vraag 6

5. Sinds wanneer vindt er binnen uw schoolbestuur doordecentralisatie plaats?

Sinds:

--	--	--	--

 (jaartal invullen) → ga naar vraag 7

6. Is uw schoolbestuur van plan (op termijn) een verzoek tot doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de buitenkant van de schoolgebouwen in te dienen?

☐ Ja
☐ Nee
☐ Misschien

Voorwaarden, voor- en nadelen

7. Welke situatie heeft in de toekomst uw voorkeur?

☐ Situatie zoals die nu is met de mogelijkheid tot doordecentralisatie
☐ Verplichte, bij wet geregelde doordecentralisatie van het onderhoud en de aanpassingen

8. Welke belemmeringen verwacht u bij verplichte doordecentralisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

☐ Meerjarige afspraken met de gemeente vervallen, dat kan ongunstig zijn
☐ De leerlingenpopulatie is niet constant, dit kan een knelpunt zijn bij de toekenning van de vergoeding
☐ Besturen hebben geen reserves op kunnen bouwen voor grote uitgaven
☐ Anders, nl...

--

9. Onder welke voorwaarde(n) vindt u dat de verplichte doordecentralisatie vormgegeven moet worden? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Onder voorwaarde van beleidsmatige en/of financiële ondersteuning
- ☐ Onder voorwaarde dat achterstallig onderhoud eerst wordt uitgevoerd
- ☐ Onder voorwaarde van een overgangsregeling die afhankelijk is van de reserves van het bestuur en de staat van het gebouw / de gebouwen
- ☐ Onder voorwaarde dat de (gespaarde) middelen van de gemeente(n) worden doorgesluisd
- ☐ Anders, nl...

10. Welke ondersteuning acht u noodzakelijk in geval van verplichte doordecentralisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Beleidsmatige of bestuurlijke ondersteuning
- ☐ Ondersteuning op het terrein van financiële expertise
- ☐ Bouwkundige ondersteuning

11. Wat zijn volgens u de voordelen van de verplichte doordecentralisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Alle onderhoudstaken in één hand
- ☐ Grotere autonomie voor de schoolbesturen
- ☐ Betere planning van onderhoudswerkzaamheden mogelijk
- ☐ Meer mogelijkheden om huisvestingssituatie te optimaliseren
- ☐ Eenduidigheid: geen discussie meer over financiering van bepaalde zaken
- ☐ Specifieke situatie van scholen binnen het bestuur is over het algemeen gunstig (grote scholen, nieuwe gebouwen)
- ☐ Zorg van meerdere scholen, handig om dat te centraliseren bij het bestuur
- ☐ Uitvoeringslast besturen zal afnemen
- ☐ Huidige regeling werkt niet goed, verplichte doordecentralisatie zal een verbetering zijn
- ☐ Ons bestuur heeft scholen in meerdere gemeenten, handig wanneer deze gemeenten allemaal dezelfde regelgeving hanteren
- ☐ Anders, nl...

12. Wat zijn volgens u de nadelen van de verplichte doordecentralisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Besturen/scholen hebben niet voldoende expertise in huis
- ☐ Uitvoeringslast besturen zal toenemen
- ☐ Specifieke situatie van scholen binnen het bestuur is over het algemeen ongunstig (kleine scholen, oude gebouwen, achterstallig onderhoud)
- ☐ Het financiële risico is erg groot
- ☐ Bij grote uitgaven op korte termijn, moeten reserves aangesproken worden z.o.z.

- ☐ Inefficiënt: de kennis en ervaring is nu al aanwezig bij gemeenten
- ☐ Onhandige timing: extra last voor besturen vlak na de invoering van lumpsum
- ☐ Betrokkenheid van gemeenten bij het onderwijs wordt kleiner
- ☐ De financiële situatie verslechtert, omdat de gemeente nu vrij ruimhartig is in toekenning van financiële middelen
- ☐ Anders, nl...

Financiën

13. Wanneer de doordecentralisatie doorgevoerd zou worden, zijn er verschillende vergoedingsmogelijkheden. Welk(e) aspect(en) moeten volgens u in de vergoeding tot uitdrukking gebracht worden?

	Nauwelijks	Enigszins	Sterk
Vaste voet	☐	☐	☐
Bedrag per m ²	☐	☐	☐
Bedrag per leerling	☐	☐	☐

14. Wat is voor u belangrijk bij bovenstaande keuze voor het soort vergoeding? (meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Aansluiting bij vergoeding van andere regelingen
- ☐ Eenvoudig in het gebruik
- ☐ Eenvoudig te begroten

15. Hoe staat u tegenover verplichte doordecentralisatie tegen de "historische" vergoeding?

	Zeer positief	Positief	Negatief	Zeer negatief
€ 5,- per m ² in BaO	☐	☐	☐	☐
€ 8,- per m ² in SO	☐	☐	☐	☐

16. We zijn aan het einde gekomen van de vragenlijst. Hartelijk bedankt voor uw medewerking. Wilt u ook meewerken aan de tweede fase van dit onderzoek? Hierin zullen verdiepende interviews gehouden worden om beter inzicht te krijgen in de argumenten die spelen rondom het onderwerp doordecentralisatie.

Zo ja, wilt u dan hieronder uw naam en telefoonnummer invullen? Alvast bedankt.

Naam:	Dhr. / Mw.	<div style="border: 1px solid black; width: 250px; height: 30px;"></div>
Functie:		<div style="border: 1px solid black; width: 250px; height: 30px;"></div>
Telefoonnummer:		<div style="display: flex; border: 1px solid black;"> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 25px; height: 25px; margin: 2px;"></div> </div>

BIJLAGE 2**Tabel B 2.1 Verdeling rechtsvormen van bestuur openbaar onderwijs (ongewogen)**

	Aantal	%
Integraal bestuur door gemeente	102	50,7
Bestuurscommissie ex. artikel 82 Gemeentewet	66	32,8
Openbaar Lichaam in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regeling	1	0,5
Openbaar rechtspersoon	5	2,5
Stichting	20	10,0
Algemeen bijzondere stichting waarbinnen openbaar onderwijs, gewaarborgd door bindende afspraken met betrokken gemeente(n)	2	1,0
Anders	5	2,5
Totaal	201	100,0

Bij de helft van de openbare besturen vormt de gemeente het bestuur en bij een derde heeft de gemeente nog enige bemoeienis via een bestuurscommissie. Bij ruim tien procent is het schoolbestuur onafhankelijk van de gemeente in een stichting verenigd.

BIJLAGE 3

VIJF BESTUREN WAAR AL DOORDECENTRALISATIE PLAATSVINDT

Praktijk van doordecentralisatie

1. Voor welke taken heeft u doordecentralisatie destijds aangevraagd?
 - ☐ *Huisvestingstaken met overdracht van het economisch claimrecht*
 - ☐ *Huisvestingstaken zonder overdracht van het economisch claimrecht*
 - ☐ *Huisvestingstaken m.u.v. uitbreiding en vervangende nieuwbouw*
 - ☐ *Alleen de gemeentelijke onderhoudstaken*
 - ☐ *Anders*

2. Voor welke taken is de aanvraag gehonoreerd en vindt de doordecentralisatie momenteel plaats?
 - ☐ *Huisvestingstaken met overdracht van het economisch claimrecht*
 - ☐ *Huisvestingstaken zonder overdracht van het economisch claimrecht*
 - ☐ *Huisvestingstaken m.u.v. uitbreiding en vervangende nieuwbouw*
 - ☐ *Alleen de gemeentelijke onderhoudstaken*
 - ☐ *Anders*

3. Voor welke (huisvestings)voorzieningen heeft u gebruik gemaakt van het doordecentralisatie-budget sinds de doordecentralisatie is doorgevoerd?
 - ☐ *Nieuwbouw*
 - ☐ *Vervangende bouw*
 - ☐ *Uitbreiding van een schoolgebouw*
 - ☐ *Gehele of gedeeltelijke ingebruikneming van een bestaand gebouw*
 - ☐ *Verplaatsing van noodlokalen*
 - ☐ *Terrein*
 - ☐ *Eerste inrichting onderwijsleerpakket*
 - ☐ *Eerste inrichting meubilair*
 - ☐ *Medegebruik*
 - ☐ *Aanpassing van gebouwen*
 - ☐ *Onderhoud aan buitenzijde van de gebouwen*
 - ☐ *Exclusief buitenschilderwerk*
 - ☐ *Herstel van constructiefouten*
 - ☐ *Schadeherstel*
 - ☐ *Anders*

4. *Indien het bestuur ook VO-scholen onder zich heeft:* vindt er ook doordecentralisatie plaats op de VO-scholen? Vond de doordecentralisatie daar eerst plaats? Is de doordecentralisatie in het PO aangevraagd naar aanleiding van de ervaringen in het VO?

Ervaringen: verwachtingen vooraf en gebleken voor- en nadelen

5. Waarom heeft u een aanvraag gedaan voor doordecentralisatie (zie ook vorige vraag)?
6. Had u van tevoren problemen verwacht? Welke? Waren die problemen er ook en zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?
7. Bent u problemen tegengekomen die u niet verwacht had?
8. Welke voordelen had u van tevoren verwacht en bleken die voordelen er in de praktijk ook te zijn?
9. Zijn er voordelen geweest die u van tevoren niet verwacht had?

Financiën

10. Wat is er bij de overdracht van verantwoordelijkheid afgesproken over de financiën, hoeveel geld is er meegegaan en hoe is de hoogte van dit bedrag vastgesteld? Wat is er afgesproken over een eventuele indexerings, een jaarlijkse verhoging van het bedrag?
11. Was er sprake van een overgangsregeling? Was dat nodig geweest?
12. Blijkt het jaarlijkse bedrag voldoende te zijn? Welk bedrag heeft u jaarlijks nodig voor het buitenonderhoud?

BIJLAGE 4**TIEN BESTUREN DIE TEGEN VERPLICHTE DOORDECENTRALISATIE
ZIJN****Verwachtingen**

1. Welke nadelen verwacht u bij verplichte doordecentralisatie? Waarom?
2. Verwacht u ook voordelen bij verplichte doordecentralisatie? Welke?
3. *Indien het bestuur ook VO-scholen onder zich heeft*: hoe staat u tegenover het feit dat daar vanaf 2005 wel verplichte doordecentralisatie plaatsvindt? Verwacht u problemen?

Financiën

4. Welk bedrag denkt u jaarlijks nodig te hebben voor het buitenonderhoud?
5. Hoe staat u tegenover de ‘historische vergoeding’ bij verplichte doordecentralisatie, afgezien van eventuele problemen met achterstallig onderhoud? Waarom denkt u dat dit wel/niet voldoende is?

BIJLAGE 5**TIEN BESTUREN DIE VOOR VERPLICHTE DOORDECENTRALISATIE
ZIJN****Verwachtingen**

1. Welke voordelen ziet u bij verplichte doordecentralisatie? Waarom?
2. Verwacht u ook nadelen of belemmeringen? Welke? Waarom?

Financiën

3. Welk bedrag denkt u jaarlijks nodig te hebben voor het buitenonderhoud?
4. Hoe staat u tegenover de ‘historische vergoeding’ bij verplichte doordecentralisatie, afgezien van eventuele problemen met achterstallig onderhoud? Waarom denkt u dat dit wel/niet voldoende is?

