

Nieuwe wegen voor de huisvesting van de school.

Door Wim Bos (Infinite Financieel)

Scholen en schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheden gekregen en meer keuzevrijheden. Dat past in de verdere professionalisering van het onderwijs, maar ook in de ontwikkeling van de maatschappij waarin keuzes inzichtelijk moeten zijn en verantwoorden en onderscheidend vermogen een belangrijke plaats innemen. Het is dus eigenlijk best bijzonder dat voor een van de primaire onderdelen van het bieden van onderwijs: 'het gebouw waar dat in gebeurt' heel andere regels gelden. Geen keuzes en afwegingen en dus geen invloed door school en schoolbestuur maar een eigendom en verantwoordelijkheid van de gemeente? Er zijn andere mogelijkheden.

De huisvesting van scholen staat in de belangstelling. Kinderen in het primair en voortgezet onderwijs hebben recht op een gezonde en stimulerende leeromgeving. Dat geldt overigens niet alleen voor leerlingen. Dat geldt ook voor de leraren en alle anderen die in het belang van de kinderen in het schoolgebouw werken.

Er is veel te doen over het binnenklimaat in de school en er kan veel verbeterd worden op dat gebied. Niet alleen het binnenklimaat laat te wensen over. Veel scholen zijn gehuisvest in oudere gebouwen die niet meer passen bij het onderwijs anno nu. Het is vaak behelpen en veel scholen zouden dolgraag een gebouw hebben dat is toegesneden op het moderne onderwijs.

Ook vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering zijn er veel verbeteringen denkbaar. Er is immers een samenhang tussen exploitatiekosten en investeringen. Een investering in het gebouw kan de exploitatiekosten voor bijvoorbeeld schoonmaak en onderhoud gunstig beïnvloeden.

In het primair en voortgezet onderwijs werkt men met een lumpsum bekostiging. De bedoeling van de lumpsum is dat de kwaliteit van het onderwijs kan worden door het bestuur en de schoolleiding zelf te laten besluiten hoe het beschikbare geld wordt ingezet. De oude, rigide voorschriften die precies bepaalden hoeveel en welke soort personeel er kon worden ingezet en welke spullen wel of niet konden worden gebruikt zijn ingeruild voor een systeem waarin de school zelf de keuzes kan maken die bij de eigen onderwijsopvatting en bij de eigen situatie passen.

Lumpsum is dan ook niet alleen een andere vormgeving van de bekostigingsformules. Het typeert een volstrekt nieuwe situatie waarin het schoolbestuur en de school veel nieuwe verantwoordelijkheid hebben. Een vrijheid die ook verplicht tot het leveren van goede prestaties. Daarom zijn lump sum, moderne educational governance en het afleggen van publieke verantwoording, verticaal en horizontaal, ook nauw met elkaar verbonden. Het lijkt er dus op dat we in ons land een redelijke consensus hebben over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur voor de bedrijfsvoering van de eigen school of scholen.

Gek genoeg stuit een ondernemend schoolbestuur ook op een merkwaardige grens. De eerste verantwoordelijkheid voor een goed schoolgebouw ligt bij de gemeente en niet bij het bestuur zelf. Kan dat ook anders? De wet geeft daar een beperkte ruimte voor. In de onderwijswetgeving is een bepaling opgenomen (art. 76 v WVO en art. 11 WPO) die de ruimte biedt aan de gemeenteraad om ieder jaar aan een schoolbestuur een bedrag voor de huisvestingskosten te verschaffen. Met dat bedrag wordt het schoolbestuur dan zelf verantwoordelijk voor de investeringskosten van het schoolgebouw. In het spraakgebruik wordt dit aangeduid met de term "doordecentralisatie". Vanuit de filosofie dat het schoolbestuur en de school zelf het beste kunnen besluiten over de inzet van de beschikbare geldmiddelen is het een logische gedachte om ook de verantwoordelijkheid voor de huisvesting bij het bestuur zelf te leggen. Wel verantwoordelijk zijn voor de kosten van het energieverbruik maar beperkt zijn in de investeringsmogelijkheden om energie te besparen is een niet logische combinatie.

Doordecentralisatie is geen recht van het schoolbestuur. Een schoolbestuur dat de wens heeft om tot doordecentralisatie te komen zal het gemeentebestuur niet kunnen dwingen tot de gewenste medewerking. Gemeentebestuur en het schoolbestuur moeten het met elkaar eens zijn over doordecentralisatie van (een deel van) de middelen..

De tekst in de wet geeft geen voorschriften hoe doordecentralisatie plaats kan vinden. Wel is duidelijk dat het gaat om het beschikbaar stellen van een jaarlijks bedrag voor de kosten van huisvesting. Er zijn geen voorschriften voor de omvang van dat jaarlijkse bedrag. Er zijn ook geen voorschriften die aangeven welke taken dan moeten worden overgedragen door het gemeentebestuur aan het schoolbestuur.

De wettekst spreekt wel van een besluit van de gemeenteraad in overeenstemming met het bevoegd gezag. Dat duidt dus op een overeenkomst tussen het gemeentebestuur en het schoolbestuur. De inhoud van zo'n overeenkomst blijkt in de praktijk ook verschillend te kunnen worden geformuleerd. Doordecentralisatie kan betrekking hebben op het jaarlijks beschikbaar stellen van een budget voor de huisvesting van de school of in het geval van primair onderwijs voor alleen het onderhoud van de school. Voor het eigendom van het schoolgebouw in het primair en voortgezet onderwijs zijn er twee kernbegrippen. De eerste is de juridische eigendom: Het schoolbestuur is eigenaar van het schoolgebouw (daarbij zijn er wel een aantal beperkingen). De andere is het economische eigendom waarbij het eigendom berust bij het gemeentebestuur. Dat betekent dat het schoolbestuur niet volledig eigenaar is van het gebouw. De beschikkingsmacht van het schoolbestuur is daardoor beperkt. Doordecentralisatie kan een vergroting of aanpassing inhouden van de beschikkingsmacht van het schoolbestuur. In het middelbaar beroepsonderwijs is het bestuur volledig eigenaar van het schoolgebouw en heeft het bestuur dus ook de volledige beschikkingsmacht. Bij de vraag naar de hoogte van het bedrag dat jaarlijks wordt doorgesluisd naar het schoolbestuur zijn er verschillende uitgangspunten.

Een eerste vertrekpunt is de hoogte van de vergoeding die het gemeentebestuur ontvangt uit het gemeentefonds. Recente publicaties van de Algemene Onderwijsbond (AOB) geven aan dat de gemeentebesturen lang niet al het geld dat ze voor onderwijshuisvesting ontvangen ook gebruiken voor onderwijshuisvesting. Vanuit dit gezichtspunt zou aansluiten bij de uitkering van het gemeentefonds dus voordelig zijn.

Als het doorsluizen van de vergoeding uit het gemeentefonds geen optie is kan ook op basis van een berekening de hoogte van de vergoeding worden bepaald. Het schoolbestuur wordt immers verantwoordelijk voor de huisvesting van de school. Dus moet goed gekeken worden naar een meerjarenraming van de kosten die de eigen verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Dat vraagt om een zorgvuldige analyse van de toekomstige investeringswensen voor verbetering, vernieuwing, uitbreiding of vervanging van de schoolgebouwen. Vervolgens kunnen de scenario's die daaruit voortkomen worden uitgebreid met kostenplaatjes. Ook daarin kan variatie aangebracht worden. Voor het primair onderwijs kan het de moeite waard zijn om op een eenvoudige manier met doordecentralisatie te beginnen door de overdracht van de onderhoudsgelden van de gemeente naar het schoolbestuur. Dat scheelt al een heleboel papierwerk aan zowel de kant van de gemeente als aan de kant van het schoolbestuur. En het is een mooie eerste stap als opmaat naar een mogelijk traject met verdergaande doordecentralisatie, grotere eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. Het feit dat de wetgever op een globale wijze de mogelijkheid van doordecentralisatie in de wet heeft opgenomen betekent dat er ook maximaal de ruimte is om maatwerk te realiseren. Daar kunnen alle betrokkenen van profiteren en dat is winst voor een optimale benutting van de overheidsmiddelen. Juist een aanpak op maat kan schoolbesturen in staat stellen om hun maatschappelijke taak optimaal te vervullen in samenhang met andere activiteiten. Ondernemerschap van de school dient daarvoor de ruimte te krijgen. En goed ondernemerschap betekent ook een gedegen planvorming en een

passende monitoring van de uitvoering. Een planmatige aanpak waarbij alle doelstellingen van een moderne school bij elkaar komen en onderwijsbeleid, financieel beleid en huisvestingsbeleid geen aparte werelden zijn. Een gedegen en samenhangend aanpak zal veel winst opleveren voor de kinderen op school, hun leraren en alle andere onderwijsondersteuners.

*(Wim Bos is als senior adviseur werkzaam bij Infinite Financieel B.V.
Infinite is gespecialiseerd in het adviseren over financiële en bedrijfsvoeringsvraagstukken in het onderwijs; www.infinitebv.nl.)*

Dit artikel is in juni 2010 gepubliceerd in Schoolzakelijk