

Drie voorwaarden voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting

Door: Frank Leget

Inleiding

In een grijs verleden was het Rijk verantwoordelijk voor het huisvesten van scholen. Sinds 1997 echter zijn gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Vanaf dat moment bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om deze verantwoordelijkheid door te decentraliseren naar schoolbesturen. Het kan gaan om een gehele of gedeeltelijke overdracht van huisvestingstaken (onderhoud, uitbreiding, (vervangende) nieuwbouw). Daarbij is in feite sprake van een gedelegeerde verantwoordelijkheid: de primaire verantwoordelijkheid wordt door de gemeente bij het schoolbestuur gelegd, waarbij de gemeente op basis van wettelijke bepalingen eindverantwoordelijk blijft.

Doordecentralisatie gebeurt op vrijwillige basis en vereist dus overeenstemming tussen partijen. Doordecentralisatie zal slechts een optie zijn, als alle partijen er voordeel in zien. Dit voordeel kan betrekking hebben op bijvoorbeeld de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, de financiën, de efficiëntie van werkprocessen, de doelen/kerntaken van een organisatie, of combinaties daarvan.

Slechts in een beperkt aantal gemeenten (circa 10%) is de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting doorgedecentraliseerd naar schoolbesturen. Niet altijd is men daar tevreden over. In sommige gevallen is de doordecentralisatie zelfs weer teruggedraaid, omdat het niet heeft gebracht wat partijen ervan verwachtten. Veertien jaar verder zijn we nu en we kunnen veilig concluderen, dat doordecentralisatie tot dusver niet echt een aantrekkelijke optie voor partijen is gebleken. Hoe komt dat?

In dit artikel ga ik in op drie factoren die volgens mij cruciaal zijn om een proces om tot doordecentralisatie te komen, succesvol te maken. Voorwaarden zonder welke het niet gaat, dus. Geen wetenschappelijke of theoretische beschouwing, maar een verhaal geënt op mijn eigen praktijk. Doordecentralisatie van onderwijshuisvesting is alleen een optie als er sprake is van gezamenlijk(e):

1. vertrouwen
2. inhoudelijke ambitie
3. financiële ambitie en mogelijkheden

1 Vertrouwen



Het onderwerp onderwijshuisvesting kenmerkt zich op lokaal niveau als een wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en schoolbestuur. Partijen zijn als het ware verknoopt met elkaar, tot elkaar veroordeeld. Dit is des te meer het geval als het gaat over doordecentralisatie.

De wettelijke taakverdeling tussen gemeente en schoolbesturen is zodanig, dat zowel de lokale verantwoordelijkheid van de gemeente om te voorzien in onderwijshuisvesting, als de gelijke behandeling van het onderwijs verzekerd is. De “angst” dat de huisvesting van het openbaar en bijzonder onderwijs in de lokale context tot verschillen zou leiden, heeft geleid tot een (unieke) wet- en regelgeving. Deze is zo complex en vol met onderlinge afhankelijkheden, dat gemeente en schoolbestuur

niet anders kunnen dan gezamenlijk optrekken. Doen ze dat niet, dan leidt dat tot brokken: suboptimale (dure) oplossingen, gebrek aan besluitvorming, juridische gevechten enzovoorts.

De mooiste resultaten wat betreft onderwijshuisvesting zijn te boeken als gemeente en schoolbestuur werken als twee handen op één buik. Maar: de belangen en posities van gemeente en schoolbestuur lopen uiteen. Waar de gemeente het algemeen belang voor haar inwoners centraal heeft staan, is een schoolbestuur geroepen om onderwijs aan leerlingen te geven. Als je er op inzoomt, zijn er vele belangentegenstellingen en even zoveel mogelijke bronnen van conflict te ontdekken. Daarmee wordt het de kunst de nadruk niet op de verschillen, maar op de overeenkomsten te leggen.

Gemeente en schoolbestuur die willen spreken over doordecentralisatie, dienen elkaar eerst goed te verstaan over ieders belangen en doelen. Alleen door heel transparant naar elkaar te zijn, kun je zien waar je elkaar kunt vinden, welke problemen je nog op te lossen hebt en welke randvoorwaarden voor de partijen gelden. Op deze wijze kun je onderling vertrouwen opbouwen. Als er aan de andere kant voor wordt gekozen om vanaf dag één te starten met onderhandelen, loop je voortdurend tegen nieuwe obstakels op en is het lastig om elkaar te vertrouwen. Alleen als je elkaar vindt in het gemeenschappelijke belang, datgene wat je aan elkaar bindt, kun je succesvol een stap voorwaarts zetten in het proces van doordecentralisatie.

2 Inhoudelijke ambitie



Aan het begin van het proces is het goed om stil te staan bij de voor- en nadelen van doordecentralisatie voor alle partijen in de eigen context. Partijen stappen wel eens te lichtvaardig over de nadelen heen. Ook is het goed, om je te realiseren hoe de andere partij er in zit. De centrale vraag aan het begin van een proces van doordecentralisatie moet zijn: is het sop de kool waard? Kunnen we onze gezamenlijke ambities het best bereiken via doordecentralisatie en is dat al het werk waard? Of is er een eenvoudiger/beter alternatief, bijvoorbeeld het maken van meerjarige investeringsafspraken op basis van een gezamenlijk huisvestingsplan? De eerste stap van de gezamenlijke ambitie is de gezamenlijke vaststelling dat doordecentralisatie een goede keuze lijkt, gelet op de lokale situatie.

Het is van groot belang dat partijen elkaar op inhoud te vinden. Vanuit het gezamenlijke belang dient een gezamenlijke visie te worden geformuleerd waaraan partijen zich committeren. Het is goed mogelijk dat deze inhoudelijke ambitie al onderhandelend op tafel komt, of via het opstellen van een meerjaren huisvestingsplan. Waar het om gaat is, dat wanneer de inhoudelijke ambitie is geformuleerd, deze ook niet langer ter discussie staat. De ambitie vormt dan de drijfveer voor ieders handelen in het proces rond doordecentralisatie. Tenzij natuurlijk de financiën aanleiding zijn om nog eens kritisch naar de inhoudelijke ambities te kijken. Maar ook dat dient dan weer een gezamenlijke herbezinning te zijn, niet de heroverweging van één van de betrokken partijen.

Om op een gezamenlijk geformuleerde inhoudelijke ambitie uit te komen, is het nodig kennis en begrip van elkaars positie en belangen te hebben. Daarnaast moeten zaken zo expliciet mogelijk worden omschreven: een gemeente interpreteert bijvoorbeeld “sobere en doelmatige huisvesting” heel anders dan een schoolbestuur, is mijn ervaring. En daar waar bij de uitwerking toch nog interpretatieverschillen opdoemen, kan terug worden gevallen op het onderlinge vertrouwen. Het credo blijft: benadruk de overeenkomsten, niet de verschillen. Partijen moeten open blijven staan voor de ander, de materie is zo complex dat het schaven en schuren blijft om tot een goede oplossing te komen.



3 Financiële ambitie en mogelijkheden

Als duidelijk is wat er inhoudelijk dient te gebeuren, welke investeringen er voor de komende jaren gepland staan, dienen gemeente en schoolbestuur naar hun financiële mogelijkheden te kijken. Vaak zal de financiële spankracht al aan het begin van de inhoudelijke discussie op tafel liggen. Inhoudelijke ambitie en financiële mogelijkheden verhouden zich als kip en ei: wie was er eerder?

Een gemeente dient haar financiële (on)mogelijkheden in beeld te brengen. Een ijkpunt daarbij is de vergoeding die de gemeente ontvangt van het Rijk via de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Deze vergoeding kan via een rekenexercitie gekoppeld worden aan onderwijshuisvesting, waarmee een fictieve normvergoeding berekend kan worden die als anker kan dienen in de onderhandelingen tussen gemeente en schoolbestuur. Ook de historische werkelijke uitgaven en de geraamde uitgaven voor onderwijshuisvesting zullen een rol spelen in de bepaling van de financiële positie van de gemeente.

Ook voor een schoolbestuur is het nodige te doen op financieel gebied: investeren van onderhouds- en energiegelden ten behoeve van duurzaamheid (minder exploitatiekosten op het gebied van onderhoud en energie), (her)financieren van leningen, voorfinancieren van investeringen bijvoorbeeld. Een schoolbestuur zal helder inzicht moeten geven in wat wel en wat niet kan in financieel opzicht.

Het is, net als bij de inhoudelijke ambitie, ook bij de financiële kant cruciaal om het oplossen van de problematiek als gezamenlijk probleem te benaderen. Er zal over en weer inzicht in elkaars positie en (on)mogelijkheden moeten worden gegeven. Er zal hier en daar water bij de wijn moeten worden gedaan. Het is niet erg te concluderen dat iets niet kan, als je het maar aan elkaar kan uitleggen.

Juist de uiteenlopende financiële systematieken van gemeente en schoolbestuur veroorzaken geregeld onbegrip en onduidelijkheid. Het is vooral belangrijk dat de gemeente goed uitlegt hoe een gemeentebegroting werkt en hoe zich dat verhoudt met de plannen voor doordecentralisatie. De begrotingssystematiek van een gemeente is zo wezenlijk anders dan die van een schoolbestuur, dat enige uitleg op zijn plaats is. Andersom is binnen een gemeente vaak wel de kennis aanwezig, over hoe een begroting/financiering van een schoolbestuur in elkaar zit.

Afsluiting

Vertrouwen, inhoudelijke en financiële ambitie: het lijken alle drie open deuren, maar blijken vaak (onoverkomelijke) drempels onderweg naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. Het is van belang om voldoende aandacht aan deze onderwerpen te besteden in het begin van het proces. Beter ten halve gekeerd, dan ten hele gedwaald. Dat is des te meer waar als je in aanmerking neemt dat een proces om te komen tot doordecentralisatie veel tijd, energie en geld van alle betrokkenen vraagt. Als vertrouwen, inhoudelijke en financiële ambitie goed aan elkaar worden verbonden, levert dit veel energie, draagvlak en enthousiasme op bij partijen. Pas dan kan doordecentralisatie echt in beeld komen.

Met de drie genoemde voorwaarden ben je er namelijk nog niet. Om doordecentralisatie tot een succes te maken, spelen nog allerlei andere factoren een rol. Bijvoorbeeld:

- doorzettingsvermogen
- creativiteit
- materiedeskundigheid
- inlevingsvermogen in de andere partij

- adequaat managen van verwachtingen
- politiek-bestuurlijke steun uit de achterban
- eensgezind optreden van schoolbesturen
- goed functionerende overlegstructuren

Het voert te ver om hier verder op deze factoren in te gaan, maar het zijn wel elementen om aandacht aan te besteden bij het begin van een proces om tot doordecentralisatie te komen.

Doordecentralisatie is ingewikkelde materie. Dat verklaart wellicht waarom het tot nu toe maar in een beperkt aantal gevallen goed van de grond is gekomen. Het is erg lastig, maar niet onmogelijk om de betrokken partijen met onderling vertrouwen, gezamenlijke inhoudelijke en financiële ambities naar een gedragen eindresultaat te krijgen. Een mooie opgave voor partijen met ambitie.

Met dank aan Hans Schut, Hans Heijltjes en Sophie Serrarens voor hun kritische commentaar.



Over de auteur: Frank Leget werkt als interim en -projectmanager en is onder meer gespecialiseerd in onderwijshuisvesting. Hij werkte in diverse gemeenten mee aan discussies over doordecentralisatie.