



# Doordecentralisatie van onderwijshuisvestingsmiddelen

*Contract dichttimmeren of contract op basis van vertrouwen?*

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Naam:	Patricia Bracke
Studentnummer:	344948
Opleiding:	Bestuurskunde
Master:	Publiek Management
Afstudeerorganisatie:	Algemene Rekenkamer
Stagebegeleider:	Drs. N.A.E. Pinkse
Eerste lezer:	Dr. H.L. Klaassen
Tweede lezer:	Dr. R.F.I. Moody
Datum:	29 oktober 2014

# Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeerscriptie. Na vier jaar Bestuurskunde te hebben gestudeerd aan de Erasmus Universiteit, sluit ik een nieuw tijdperk af. Het was een leerzame periode, zowel op persoonlijk als inhoudelijk vlak. In het kader van het afstudeertraject ben ik begonnen met mijn stage bij de Algemene Rekenkamer, de meest leerzame periode van mijn studie. Hier ben ik ook gekomen tot mijn scriptieonderwerp *doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*. Ik had er nog nooit van gehoord, maar na de eerste verkenning van het onderwerp had het mijn interesse gewekt. Het was een relatief onbekend fenomeen en er was ook relatief weinig wetenschappelijk onderzoek naar gedaan, maar het onderwerp staat wel steeds vaker op de politieke agenda. Het leek mij een uitdaging om dit onderwerp te onderzoeken en meer 'body' te geven.

In de afgelopen zeven maanden ben ik dan ook meer en meer bekend geraakt met het onderwerp *doordecentralisatie*. Dit onderzoek geeft een feitelijke beschrijving van wat doordecentralisatie inhoudt en hoe drie gemeenten in Nederland invulling hebben gegeven aan doordecentralisatie. Ieder die interesse heeft, kan dus lezen wat het inhoudt, maar er staan ook aanbevelingen in voor gemeenten die nu kiezen om door te decentraliseren.

Nu het einde van mijn afstudeerscriptie is genaderd, kijk ik met tevredenheid terug. Er zijn interessante bevindingen uit dit onderzoek gekomen. Maar het schrijven van mijn scriptie ging niet geheel automatisch: er waren ups en downs. Het duurde namelijk even voordat ik wist wat ik precies wilde onderzoeken, want ik bleef hangen in het grotere geheel. De afbakening ging dus wat moeizamer, want alles was interessant. Het vormgeven van het theoretisch kader ging ook niet al te makkelijk en soms viel de motivatie om door te gaan weg. Gelukkig heb ik in mijn omgeving de mensen die mij hebben kunnen helpen en een waardevolle bijdrage aan mijn scriptie hebben kunnen geven. Daarvoor wil ik allereerst dhr. Klaassen bedanken voor zijn tijd die hij erin heeft gestoken om mij verder te helpen, maar ook om mij van opbouwende feedback te voorzien, wat mijn scriptie aanzienlijk heeft verbeterd. Ook de studiegenoten die aanwezig waren tijdens de scriptiekring wil ik bedanken voor hun opbouwende feedback. Daarnaast wil ik de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer bedanken voor de prettige stageperiode en natuurlijk voor de hulp die ik heb gehad om mijn scriptie te verbeteren. Daarbij wil ik in het bijzonder Nicolien Pinkse bedanken voor de begeleiding en tijd en moeite die ze in mij gestoken heeft. Hierdoor was de stage erg leerzaam en heb ik mijn scriptie continu kunnen verbeteren. Ik wil ook Jet Burgert bedanken voor de betrokkenheid tijdens mijn stageperiode en bij mijn scriptie. Jullie stonden beide altijd voor me klaar en ik heb veel gehad aan de opbouwende feedback op mijn scriptie.

Natuurlijk wil ik nog de respondenten bedanken voor de medewerking en openheid tijdens de interviews. Het waren interessante gesprekken en ze hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan dit stuk. Tot slot wil ik mijn vriend en mijn familie bedanken voor de vooral mentale ondersteuning. Jullie hebben mijn stress vaak moeten aanhoren, maar jullie hebben me altijd gesteund en gemotiveerd om door te gaan. En Ruud bedankt dat je de leesbaarheid van mijn scriptie wilde uittesten.

Dan rest mij nog een ding: ik wens jullie veel leesplezier!

Patricia Bracke,  
*Zwijndrecht, oktober 2014*

## Samenvatting

In 1997 is de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting gedecentraliseerd naar gemeenten. Nu zijn gemeenten wat betreft het voortgezet onderwijs verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding en zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor binnen- en buitenonderhoud. In de wet is toen opgenomen dat gemeenten en schoolbesturen de mogelijkheid hebben om af te wijken van deze verantwoordelijkheidsverdeling. Dit houdt in dat de gemeente de middelen die zij krijgt voor onderwijshuisvesting kan overhevelen naar het schoolbestuur, zodat het schoolbestuur de taak kan uitvoeren. Dit wordt doordecentralisatie genoemd. Een wijziging van deze verantwoordelijkheidsverdeling kan alleen plaatsvinden als beide partijen het eens zijn over deze wijziging. Geen van de partijen heeft doorzettingsmacht. Er is tot nu toe weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Ongeveer dertig gemeenten hebben hier tot nu toe gebruik van gemaakt, maar het onderwerp komt steeds hoger op de politieke agenda. Maar vooral gemeenten blijven met twijfels zitten. De zorgplicht voor onderwijshuisvesting blijft namelijk bij de gemeente liggen, dus als de taak niet goed wordt uitgevoerd en als het fout gaat, dan moet de gemeente het zelf oplossen. En er zijn doordecentralisaties teruggedraaid. Dit onderzoek heeft als doel te komen tot aanbevelingen voor kleine gemeenten wat betreft voorwaarden en afspraken die zij kunnen maken bij doordecentralisatie, zodat de gemeente aan haar zorgplicht kan voldoen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in het onderzoek:

*Welke invloed heeft doordecentralisatie op de informatieasymmetrie tussen de gemeente en het schoolbestuur en welke invloed heeft de informatieasymmetrie op de zorgplicht van de gemeente?*

De principes van *good governance* zijn in dit onderzoek leidend bij het analyseren van de voorwaarden waaronder gemeenten kunnen doordecentraliseren. Doordecentralisatie verandert namelijk de verhouding tussen de gemeente en de schoolbesturen naar een principaal-agentverhouding. De theorie veronderstelt dat de agent de taak namens de principaal uitvoert en dat de principaal niet over de volledige informatie bezit ten opzichte van de uitvoering van de taak. Bovendien heeft de agent volgens de theorie andere doelen dan de principaal en de agent heeft ruimte om afwijkend gedrag te vertonen. Dit betekent dat de informatie voor de principaal zowel onvolledig als asymmetrisch is, ofwel informatieasymmetrie. Het 'probleem' van informatieasymmetrie zorgt voor transactiekosten, omdat de principaal tijd en geld moet investeren om de agent te monitoren en te motiveren om te handelen in het belang van de principaal. Om deze kosten te beheersen is het volgens de literatuur lonend om principes van *governance* toe te passen. De principes van *good governance* die gebruikt zijn, betreffen: legitimiteit, transparantie, verantwoording, toezicht en monitoring.

Middels en interviews en analyse van documenten is kwalitatieve data verzameld van vijf cases: twee cases waarbij sprake is van doordecentralisatie, twee cases waarbij geen sprake is van doordecentralisatie en een casus waarbij doordecentralisatie is toegepast en waarbij doelbewust is gelet op de sturing.

### *Resultaten*

In de analyse kwam naar voren dat inderdaad de informatieasymmetrie was vergroot nadat is doorgedecentraliseerd, en dat dit negatieve invloed heeft op het kunnen voldoen van de zorgplicht. Aan de hand van de drie cases is getoetst welke instrumenten een nuttige bijdrage kan leveren aan het reduceren van de informatieasymmetrie.

Allereerst is legitimiteit belangrijk, in de zin dat de beleidsvrijheid van de schoolbesturen beperkt moet blijven. Als gemeente moet je enigszins inspraak kunnen blijven houden in hoe de taak uitgevoerd wordt, zodat de gemeente grip houdt en weet wat er gebeurt. Een monitor met doelstellingen is een goed middel om de beleidsvrijheid te beperken. Daarnaast is transparantie belangrijk. Dit bleek vooral

belangrijk te zijn als aanvulling op de overige afspraken. Een open houding van schoolbesturen en voorspelbaarheid in het handelen zorgt voor informatie die de gemeente niet snel te weten komt bij het toepassen van de andere instrumenten. De voorspelbaarheid wordt versterkt als er afspraken worden gemaakt over wanneer de gemeente betrokken wordt bij de uitvoering. Een ander instrument is de verantwoording. Sommige gemeenten worstelen met dit instrument. Op basis van de interviews blijkt dat het beste is als er een niet al te strak stramien van afspraken is, maar het is daarbij dan wel belangrijk dat de verwachtingen van de verantwoording duidelijk zijn voor de schoolbesturen.

Dit zijn instrumenten om inzicht te krijgen in het handelen van de principaal. Echter, er is een motiveringsprobleem. Dit bleek ook in de analyse. Het gebruik van evaluaties blijkt hierbij een instrument te zijn die dat deels kan verhelpen. Je weet van tevoren namelijk niet tegen welke problemen je aanloopt en welke afspraken wel of niet werken in het contract. Het is daarom belangrijk om eens in de zoveel tijd de doordecentralisatie te evalueren en nieuwe afspraken te maken om de problemen op te lossen. Het is dus zowel voor de gemeente als voor de schoolbesturen een middel om de afspraken kritisch te bekijken, te verbeteren en aan te passen naar de veranderende omstandigheden.

Er is te weinig bewijs verzameld om aan te tonen welke invloed een normenkader, het aangaan van een dialoog na verantwoording, het gebruik van doelstellingen en het gebruik van beloningen hebben op informatieasymmetrie. Het gebruik van sancties heeft geen invloed op informatieasymmetrie.

Als aanvulling hierop zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Naast de bovengenoemde afspraken is het ook belangrijk om schoolbesturen met een goede startsituatie te laten beginnen. Bij een goede huisvesting moeten ze de mogelijkheid hebben om te sparen voor een nieuwe huisvesting of renovatie en bij slechte huisvesting zouden ze eenmalig extra middelen moeten krijgen, omdat zij geen tijd hebben om te sparen. Een nulmeting is hierbij essentieel. Daarnaast is het belangrijk dat de verwachtingen naar elkaar duidelijk op papier staan. Een opvolger van de betreffende ambtenaar of van de betreffende bestuurder moet begrijpen wat de verwachtingen zijn die eerder zijn afgesproken en hoe de samenwerking vorm krijgt. Tot slot zou de gemeentelijke vergoeding afhankelijk moeten zijn van de inkomsten in de gemeentefonds, zodat problemen bij bezuinigingen voorkomen wordt.

Doordecentralisatie biedt kansen, maar er moet wel goed over nagedacht zijn. Het vergt een positieve en constructieve samenwerking, omdat je uiteindelijk van elkaar afhankelijk bent. Gemeente en schoolbesturen moeten zich opstellen als gelijkwaardige partners en streven naar een gemeenschappelijke visie. Daarvoor moet een contract niet dichtgetimmerd worden met afspraken; dit proces vergt ook vertrouwen.

# Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>8</b>
1.1.	AANLEIDING: VERANTWOORDELIJKHEID NA DOORDECENTRALISATIE	9
1.2.	PROBLEEMSTELLING	11
1.3.	VOORUITBLIK	12
1.4.	RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	13
1.4.1.	<i>Maatschappelijke relevantie: handvatten voor doordecentralisatie</i>	13
1.4.2.	<i>Wetenschappelijke relevantie: empirische studie naar doordecentralisatie</i>	13
1.5.	LEESWIJZER	14
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>DOORDECENTRALISATIE, GOOD GOVERNANCE EN ZORGPLICHT</b>	<b>15</b>
2.1.	(DOOR)DECENTRALISATIE; EEN THEORETISCHE BESCHOUWING	15
2.1.1.	<i>Doordecentralisatie</i>	16
2.1.2.	<i>Decentralisatie versus doordecentralisatie</i>	17
2.1.3.	<i>Conclusie</i>	18
2.2.	RELATIE PRINCIPAAL EN AGENT	18
2.2.1.	<i>Informatieasymmetrie</i>	18
2.2.2.	<i>Informatieasymmetrie verkleinen</i>	19
2.3.	GOED BESTUUR	20
2.3.1.	<i>Definities</i>	20
2.3.2.	<i>Principes van good governance</i>	21
2.3.3.	<i>Legitimiteit</i>	23
2.3.4.	<i>Transparantie</i>	23
2.3.5.	<i>Verantwoording</i>	24
2.3.6.	<i>Toezicht</i>	26
2.3.7.	<i>Monitoring</i>	27
2.4.	ZORGPLICHT; EEN THEORETISCHE BESCHOUWING	28
2.4.1.	<i>Verantwoordelijkheid versus aansprakelijkheid</i>	29
2.4.2.	<i>Aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid versus aanspreekbaarheid</i>	29
2.4.3.	<i>De term zorgplicht</i>	29
3.5.	SAMENVATTING THEORETISCH KADER	30
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK</b>	<b>32</b>
3.1.	ONDERZOEKSMODEL	32
3.2.	VERWACHTINGEN	33
3.3.	OPERATIONALISATIE	35
3.3.1.	<i>Doordecentralisatie</i>	35
3.3.2.	<i>Informatieasymmetrie</i>	35
3.3.3.	<i>Legitimiteit</i>	36
3.3.4.	<i>Transparantie</i>	36
3.4.5.	<i>Verantwoording</i>	36
3.3.6.	<i>Toezicht</i>	37
3.3.7.	<i>Monitoring</i>	37
3.3.8.	<i>Zorgplicht</i>	38

3.4.	SELECTIE EN CASES.....	38
3.5.	INTERVIEWS EN DOCUMENTANALYSES.....	39
3.6.	BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT .....	40
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>ONDERWIJSHUISVESTINGSBELEID .....</b>	<b>41</b>
4.1.	WETTELIJKE KADERS.....	41
4.1.1.	<i>Gemeentelijke verordening .....</i>	<i>41</i>
4.1.2.	<i>Mogelijkheid tot doordecentralisatie .....</i>	<i>42</i>
4.1.3.	<i>Verantwoordelijkheid of zorgplicht? .....</i>	<i>42</i>
4.1.3.	<i>Financiering.....</i>	<i>43</i>
4.2.	DOORDECENTRALISATIE IN GEMEENTE A .....	44
4.3.	DOORDECENTRALISATIE IN GEMEENTE B.....	47
4.4.	GEEN DOORDECENTRALISATIE IN GEMEENTE C.....	49
4.5.	GEEN DOORDECENTRALISATIE IN GEMEENTE D .....	51
4.6.	DOORDECENTRALISATIE MET NADRUK OP STURING (GEMEENTE E).....	54
4.7.	VOORLOPIGE CONCLUSIE.....	56
<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>VOORWAARDEN DOORDECENTRALISATIE.....</b>	<b>58</b>
5.1.	INFORMATIEASYMMETRIE.....	58
5.2.	LEGITIMITEIT .....	60
5.3.	TRANSPARANTIE.....	61
5.4.	VERANTWOORDING .....	63
5.5.	TOEZICHT.....	65
5.6.	MONITORING .....	66
5.7.	ZORGPLICHT .....	68
5.8.	OVERIGE BEVINDINGEN.....	69
5.9.	WAT BETEKENT HET VOOR HET CONTRACT? .....	69
5.9.1.	<i>Overige afspraken en voorwaarden .....</i>	<i>71</i>
<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>72</b>
6.1.	BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN .....	72
6.2.	VOORWAARDEN.....	74
6.3.	AANBEVELINGEN .....	75
6.4.	DISCUSSIE .....	76
6.4.1.	<i>Beperkingen .....</i>	<i>77</i>
6.4.2.	<i>Theoretische reflectie.....</i>	<i>77</i>
6.4.3.	<i>Vervolgonderzoek.....</i>	<i>78</i>
<b>LITERATUUR</b> .....		<b>79</b>
<b>BIJLAGE 1 – OVERZICHT DOORDECENTRALISATIES .....</b>		<b>84</b>
<b>BIJLAGE 2 – RESPONDENTEN .....</b>		<b>85</b>
<b>BIJLAGE 3 – INTERVIEWVRAGEN GEMEENTEN ZONDER DOORDECENTRALISATIE.....</b>		<b>86</b>
<b>BIJLAGE 4 – INTERVIEWVRAGEN GEMEENTEN MET DOORDECENTRALISATIE .....</b>		<b>88</b>
<b>BIJLAGE 5 – CODEERSHEMA .....</b>		<b>90</b>
<b>BIJLAGE 6 – LIJST MET RELEVANTE AFKORTINGEN.....</b>		<b>93</b>

# Hoofdstuk 1 Inleiding

“De huisvestingsverantwoordelijkheid moet worden doorgedecentraliseerd naar schoolbesturen”. Daarvoor pleitte de VO-Raad bij het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer op 5 februari 2014 (VO-Raad, 2014). Doordecentralisatie<sup>1</sup> houdt in dat een gemeente de taken en middelen met betrekking tot onderwijshuisvesting overdraagt aan een schoolbestuur of schoolbesturen in ruil voor een bedrag per leerling (Kenniscentrum Ruimte-OK, 2013; Algemene Rekenkamer, 2014: p.5). Bij doordecentralisatie kunnen schoolbesturen dan zelf beslissen over nieuwbouw en uitbreiding. Dit betekent dat de middelen efficiënter en effectiever besteed kunnen worden (door het samenbrengen van middelen van gemeenten en besturen). Er kan bovendien meer gestreefd worden naar lokaal maatwerk en de achteruitgang van de kwaliteit van onderwijshuisvesting kan worden aangepakt. (PO-Raad, 2013; VO-Raad, 2013b). Volgens de VO-Raad is twee derde van de schoolbesturen ook voorstander van doordecentralisatie (VO-Raad, 2013a). Echter, gemeenten en sommige schoolbesturen staan hier niet altijd zo positief tegenover. De gemeenten zien vooral de risico's: 'zijn schoolbesturen wel capabel genoeg?', 'kunnen wij dan nog voldoen aan onze zorgplicht?' en 'hoe kunnen we dan nog invloed uitoefenen op het onderwijs?' (Schoolfacilities, 2012). Er zijn immers ook doordecentralisaties teruggedraaid. Ondanks de vele twijfels is dit toch een veelbesproken onderwerp binnen de sector onderwijs (Ibid.; VO-Raad, 2014).

Sinds 1997 is in de wet<sup>2</sup> geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor onderwijshuisvesting (buitenonderhoud, nieuwbouw en uitbreiding), met de bepaling dat gemeenten en schoolbesturen kunnen afwijken van de verantwoordelijkheidsverdeling die in de wet geregeld is (doordecentralisatie). In 2005<sup>3</sup> is het buitenonderhoud ook wettelijk overgeheveld naar de schoolbesturen, waardoor tot op heden de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen wettelijk gezien bij de gemeente ligt. Schoolbesturen moeten volgens de wet aanvragen indienen voor nieuwbouw en/of uitbreiding. Een wijziging van deze verantwoordelijkheidsverdeling kan alleen plaatsvinden als beide partijen het eens zijn over deze wijziging. Geen van de partijen heeft doorzettingsmacht. In kader 1.1 wordt een eerste indruk gegeven wat doordecentralisatie inhoudt.

## **Kader 1.1: Casusvoorbeeld - doordecentralisatie in Nijmegen**

In 2007 heeft de gemeenteraad van Nijmegen gekozen om de onderwijshuisvestingsmiddelen van het voortgezet onderwijs volledig te doordecentraliseren naar de schoolbesturen. Met ingang van 2008 is er sprake van volledige doordecentralisatie voor bijna alle schoolbesturen in Nijmegen. Dit betekent dat de schoolbesturen nu zelf verantwoordelijk zijn voor onderhoud, nieuwbouw en uitbreiding van hun schoolgebouw(en) en hoeven daardoor nu niet meer aanvragen voor nieuwbouw en uitbreiding in te dienen bij de gemeente. Daar staat tegenover dat de gemeente Nijmegen een bepaald bedrag beschikbaar stelt voor alle schoolbesturen, dat verdeeld wordt op basis van genormeerde behoefte/leerlingaantallen van de scholen. Dit was een jarenlang proces van overleggen en onderzoeken naar de haalbaarheid van doordecentralisatie in Nijmegen. Dit proces leidde tot afspraken die zijn vastgelegd in 'overeenkomst doordecentralisatie onderwijshuisvesting'. Hierdoor verbinden de schoolbesturen zich om een aantal onderwijsinhoudelijke doelen te halen en de

<sup>1</sup> In dit onderzoek wordt met doordecentralisatie 'volledige vrijwillige doordecentralisatie' bedoeld. Dit is de verstgaande vorm van doordecentralisatie van onderwijshuisvestingsmiddelen. In het vervolg wordt gesproken over 'volledige doordecentralisatie' of 'doordecentralisatie'.

<sup>2</sup> Artikel 76V Wet op het Voortgezet Onderwijs.

<sup>3</sup> Dit geldt alleen voor het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs is het anders geregeld, maar het primair onderwijs zal in dit onderzoek verder niet besproken worden.

gemeente verbindt zich om huisvestingsmiddelen en bevoegdheden over te dragen. Omdat de kleine schoolbesturen door hun kleine leerlingaantallen minder middelen krijgen en veelal over minder expertise beschikken, is aanvullend een zogenoemde maatwerkoplossing gevonden. Daarnaast zijn er afspraken dat de schoolbesturen de gebouwen en terreinen verkrijgen, maar als het gebouw en terrein niet meer voor het onderwijs wordt gebruikt, moet het worden aangeboden aan de gemeente. Zij is dan verplicht tot aankoop op basis van de WOZ-waarde van het onroerend goed. Door deze afspraak kan een schoolbestuur tegen gunstige voorwaarden leningen aangaan.

*Bron: VO-Raad, 2009.*

Ondanks het feit dat het een veelbesproken onderwerp is binnen de sector, hebben relatief weinig gemeenten gebruik gemaakt van doordecentralisatie. Er worden verschillende cijfers genoemd die weergeven hoeveel gemeentes hebben doorgedecentraliseerd, maar die representeren niet de realiteit. Dit ligt voornamelijk aan het feit dat niet iedere gemeente weet wat er precies bedoeld werd met doordecentralisatie (Oberon, 2011; p.7). Dit geeft een vertekend beeld. Bijlage 1 bevat een overzicht van gemeenten die in het voortgezet onderwijs de onderwijshuisvestingsmiddelen hebben doorgedecentraliseerd en in welk jaar dat is gerealiseerd. Deze lijst is gebaseerd op alle verzamelde doordecentralisatiecontracten.

De doordecentralisatiecontracten verschillen veel van elkaar. Er zijn geen vaste regels en richtlijnen om doordecentralisatie verder te regelen. Elke gemeente maakt samen met het schoolbestuur de overeenkomst op basis van eigen ambities en context. In de praktijk leidt dat tot verschil in afspraken, zoals de wederzijdse verplichtingen, hoe doorgedecentraliseerd wordt, hoe verantwoording wordt geregeld. Kenniscentrum Ruimte-OK heeft een modelovereenkomst gemaakt ter ondersteuning van het maken van doordecentralisatie-overeenkomsten door gemeente en besturen. Toch zijn er verschillen en de praktijk laat dan ook een scala aan doordecentralisatiecontracten en verantwoordelijkheidsverdelingen zien (Algemene Rekenkamer, 2014: p. 3-4).

### **1.1. Aanleiding: verantwoordelijkheid na doordecentralisatie**

Binnen het scala aan doordecentralisatiecontracten en verantwoordelijkheidsverdelingen is het bij de optie volledige doordecentralisatie vaak zo geregeld dat de gemeente praktisch gezien geen taak meer heeft wat betreft het beleidsterrein onderwijshuisvesting voor middelbare scholen. De gemeente heeft dan echter nog wel een verantwoordelijkheid. Onderwijshuisvesting staat namelijk in relatie met andere beleidsterreinen en een gemeente heeft ook belang bij goede onderwijshuisvesting. Het heeft namelijk invloed op leefbaarheid van de wijk, kwaliteit van het onderwijs, het gemeentelijk accommodatiebeleid enzovoort. Bovendien is het publieksgeld dat besteed wordt door scholen. Het is in het belang van de gemeente dat in de doordecentralisatie-overeenkomsten zodanig afspraken worden gemaakt, dat de gemeente toch grip kan houden op dit beleidsterrein. De gemeente is er immers niet bij gebaat dat het fout gaat, want de ogen zijn eerst gericht op de gemeente in een dergelijk geval. Daarnaast wordt in de wet gesproken over een zorgplicht van gemeenten ten aanzien van onderwijshuisvesting. Omdat er geen duidelijke regels zijn ten aanzien van zorgplicht, is het een term die gevoelig is voor verschillende interpretaties. Het is onduidelijk of de zorgplicht van gemeenten blijft bestaan of dat er een mogelijkheid bestaat om de zorgplicht ook te doordecentraliseren door middel van het afsluiten van een contract voor onbepaalde tijd waarbij de gebouwen niet terugvallen aan de gemeente als de gebouwen geen onderwijskundige functie meer hebben. Het lijkt vanzelfsprekend dat zorgplicht niet 'weg' te doordecentraliseren is, maar hier zijn geen specifieke juridische argumenten voor te vinden. De verantwoordelijkheid na doordecentralisatie kan hierdoor onduidelijk zijn.



Doordecentralisatie levert een situatie op waarbij de gemeente verantwoordelijk blijft, maar weinig kan sturen. Daarnaast is het zelf opstellen van afspraken en het ontbreken van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling gevoelig voor risico's. In de praktijk bleken dan ook sommige doordecentralisatie-overeenkomsten niet geheel waterdicht te zijn. Er zijn namelijk verschillende doordecentralisaties teruggedraaid, omdat bijvoorbeeld de besluitvormingsstructuur niet goed was geregeld (Rekenkamer West-Brabant, 2012) of het schoolbestuur ging uiteindelijk failliet (Rapport Rekenkamercommissie Waddinxveen, 2009). Gemeenten blijken dan niet een comfortabel vangnet te zijn als het bestuur problemen heeft of als het bestuur niet uitkomt met budget, terwijl schoolbesturen dit wel lijken te verwachten van de gemeente. In kader 1.2 is een dergelijk praktijkvoorbeeld geschetst.

#### **Kader 1.2: Casusvoorbeeld – doordecentralisatie teruggedraaid in Haarlem**

Haarlem was een van de eerste gemeenten in Nederland die de onderwijshuisvestingsmiddelen volledig had doorgedecentraliseerd, maar in 2008 is dat weer teruggedraaid. De gemeente constateerde dat na de doordecentralisatie de staat van schoolgebouwen achteruit hobbelde. Ook viel het op dat de scholen veel middelen investeerden in noodlokalen, terwijl ergens anders lokalen leegstonden. Daarnaast werden de doorgedecentraliseerde middelen ook in tekorten in de exploitatie gestopt. Dit heeft de gemeente niet op tijd kunnen signaleren. Een destijds gemeentelijk medewerker vertelt dat de gemeente geen toezicht op de besteding van het huisvestingsgeld hield. En het feit dat de overeenkomst tussen gemeente en besturen multi-interpretabel was, zorgde ook voor deze problemen. Je kon alle kanten op met de overeenkomst.

*Bron: A. Kersten, 2010.*

Er zijn ook positieve verhalen te horen rondom doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. Gemeenten als Nijmegen en Breda laten vaak hun positieve ervaringen met doordecentralisatie van onderwijshuisvesting horen. In Nijmegen bleek de huisvesting voor onderwijs een kwalitatieve impuls te hebben gekregen door de doordecentralisatie (Gemeente Nijmegen, 2012) en Breda is tevreden over de ontwikkeling en de samenwerking met schoolbesturen (Breda, 2013; Onderwijsbrabant, 2014). In kader 1.3 wordt de situatie van Breda kort weergegeven.

#### **Kader 1.3: Casusvoorbeeld – doordecentralisatie in Breda**

In 2008 heeft de gemeente Breda de onderwijshuisvestingsmiddelen doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Zij hebben voor een andere constructie gekozen dan de meeste andere gemeenten. Zij hebben met de schoolbesturen een coöperatieve vereniging (Building Breda) opgericht, die de huisvesting van de schoolbesturen uit het voortgezet onderwijs beheert en uitvoert. De gemeente heeft ervoor gekozen om twee strategische documenten te betrekken bij de doordecentralisatie. Deze plannen bevatten de missie, visie en doelstellingen van de schoolbesturen en van Building Breda. Zo is er een structureel samenwerkingsverband ontstaan en wordt er niet alleen zorg voor de huisvesting uitgevoerd, maar nu wordt aan de hand van de documenten ook invulling gegeven aan innovatie van onderwijs en onderwijs(kundige) doelen. Huisvesting en de onderwijs(kundige) doelen gaan nu samen.

*Bron: Gemeente Breda, 2013a; Gemeente Breda, 2013b*

Deze laatste praktijkvoorbeelden laten zien dat doordecentralisatie ook kansen biedt voor de gemeente en schoolbesturen. Echter, de andere praktijkvoorbeelden lieten zien dat doordecentralisatie ook zo zijn risico's heeft bij de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling, die ook kunnen voorkomen bij Breda en Nijmegen. Er is ruimte voor verbetering.

### *Welke risico's?*

Veelal heeft de term 'risico's' in dit kader betrekking op de financiële risico's voor de gemeente en schoolbesturen. Door de overdracht van middelen wordt er een financiële verantwoordelijkheid overgedragen naar de schoolbesturen. Het doel hierbij is dat de middelen op een effectievere en efficiëntere manier worden aangewend dat ten goede komt aan de onderwijshuisvesting. In de praktijk is echter te zien dat dit achteraf gezien niet altijd het geval is. Niet alle schoolbesturen blijken in staat te zijn om op professionele wijze met vastgoed om te gaan en/of renovatie- of nieuwbouwprojecten te starten. Er is te weinig expertise. Dit kan leiden tot faillissement van besturen, ze lopen vast bij de besluitvorming en/of uitvoering of ze wenden middelen anders aan dan de gemeente wil (Onderwijsraad, 2009). Daarnaast is het een nadeel dat dergelijke overeenkomsten op lange termijn zijn gericht, terwijl bedragen ten behoeve van de huisvesting in het Gemeentefonds kunnen fluctueren. Hier komen de bedragen niet meer overeen met de afspraak in het contract. In theorie is het ook mogelijk dat schoolbesturen het geld gaan oppotten, weinig tot niets doen aan gebouwen, of zelfs middelen doorsluizen naar scholen in andere gemeenten, die onder hetzelfde schoolbestuur vallen (Ibid.). Indien in een dergelijk geval het contract wordt beëindigd of als de onderwijskundige bestemming van het gebouw vervalt, blijft de gemeente na teruggave van de gebouwen met een verwaarloosd gebouw zitten, met alle financiële consequenties van dien (Algemene Rekenkamer, 2014: p.10-11).

Toch wordt doordecentralisatie van onderwijshuisvesting steeds frequenter besproken en wordt doordecentralisatie als instrument gezien om kwalitatief goede onderwijshuisvesting te bevorderen (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014; VO-Raad, 2014; Kenniscentrum Ruimte-OK, 2013). Deze toenemende aandacht voor 'het instrument doordecentralisatie' is ook de aanleiding voor het onderzoek. Doordecentralisatie gebeurt op basis van vrijwilligheid en gemeenten zijn samen met het schoolbestuur of besturen vrij in de vormgeving van zo'n doordecentralisatie-overeenkomst. Gezien het feit dat er steeds meer belangstelling is voor doordecentralisatie van onderwijshuisvestingsmiddelen, is het belangrijk dat het ook een goede uitwerking krijgt.

## **1.2. Probleemstelling**

In de praktijk blijkt dus niet elke overeenkomst waterdicht te zijn en in sommige gemeenten is het ook fout gegaan, terwijl het ook goed kan gaan. Tijdens het vooronderzoek spraken de meeste bronnen over het feit dat de zorgplicht niet door te decentraliseren is en in het onderzoek wordt hier ook van uitgegaan. In het onderzoek wordt dus de aanname gehanteerd dat de gemeente altijd verantwoordelijk blijft voor goede, adequate onderwijshuisvesting na het overhevelen van de onderwijshuisvestingsmiddelen naar de schoolbesturen. De vraag is dan hoe een gemeente, die wil doordecentraliseren zodanig afspraken kan maken en voorwaarden kan stellen, dat zij toch aan haar zorgplicht kan voldoen en dus de risico's zoveel mogelijk gemitigeerd worden. Het is niet haalbaar om alle gemeenten die hebben doorgedecentraliseerd in het voortgezet onderwijs te onderzoeken en daarom is gekozen voor drie kleine casusgemeenten. De selectie wordt verder toegelicht in hoofdstuk 3. Het onderzoek kent de volgende doelstelling:

*Het komen tot aanbevelingen voor kleine gemeenten wat betreft voorwaarden en afspraken die zij kunnen maken bij doordecentralisatie, zodat de gemeente aan haar zorgplicht kan voldoen, door te analyseren welke afspraken al zijn gemaakt in contracten en welke uitwerking dit heeft in de praktijk.*

Op basis van de doelstelling luidt de hoofdvraag als volgt:

*Welke invloed heeft doordecentralisatie op de informatieasymmetrie tussen de gemeente en het schoolbestuur en welke invloed heeft de informatieasymmetrie op de zorgplicht van de gemeente?*

De onderstaande deelvragen zullen leidend zijn in het onderzoek en zullen tezamen in hoofdstuk zeven de bovenstaande hoofdvraag beantwoorden. Daartoe zal allereerst geanalyseerd worden wat de wetenschappelijke literatuur biedt aan inzichten ten aanzien van de concepten doordecentralisatie, zorgplicht en welke voorwaarden en eisen volgens de theorie een positieve invloed hebben op de zorgplicht. Middels een literatuurstudie worden deze inzichten verkregen en een antwoord gegeven op deelvraag 1.

*1. Welke theoretische inzichten kunnen een bijdrage leveren aan de kennis over doordecentralisatie en zorgplicht?*

Nadat kennis is verzameld over theoretische inzichten, wordt een beschrijving gegeven hoe gemeenten zonder doordecentralisatie hun onderwijshuisvestingsbeleid hebben vormgegeven en hoe gemeenten bij doordecentralisatie hun onderwijshuisvestingsbeleid hebben vormgegeven. Dit is de tweede deelvraag. Door middel van interviews en documentanalyses wordt hier antwoord op gegeven:

*2. Hoe is het onderwijshuisvestingsbeleid bij gemeenten met doordecentralisatie en gemeenten zonder doordecentralisatie vormgegeven?*

Deze casussen worden vervolgens tegenover elkaar gezet en worden de verschillen geanalyseerd en verklaard. Dit is de derde deelvraag:

*3. Welke verschillen zijn te ontdekken tussen gemeenten met doordecentralisatie en gemeenten zonder doordecentralisatie en hoe zijn deze verschillen te verklaren?*

Ten slotte wordt antwoord gegeven op de vraag welke factoren een positieve invloed hebben op de zorgplicht en wat dit betekent voor de vormgeving van een doordecentralisatie-overeenkomst. Dit is de laatste deelvraag:

*4. Welke voorwaarden hebben indirect een positieve invloed op de zorgplicht van gemeenten en wat is een goede manier om doordecentralisatie vorm te geven?*

### **1.3. Vooruitblik**

Om dit te onderzoeken wordt allereerst het kader bepaald waarbinnen het onderzoek plaatsvindt. Dit kader omvat verschillende theorieën. Door deze theorieën te combineren, worden bepaalde verwachtingen gevormd. Deze verwachtingen worden in de analyse getoetst. Daartoe worden allereerst theorieën beschreven die invulling geven aan de term doordecentralisatie. Daarnaast wordt de 'principaal-agent' verhouding beschreven. Deze is herkenbaar bij de relatie tussen gemeente en schoolbesturen. De gemeente is hierbij de principaal en de schoolbesturen de agenten. Deze theorie levert inzicht op welke problemen er zijn binnen deze verhouding. Daarnaast omvat het kader de principes van *good governance*, een term die steeds frequenter gebruikt wordt in de publieke sector. De principes kunnen worden gezien als 'middelen' om de problemen binnen de principaal-agent verhouding zoveel mogelijk te beperken. Dit is belangrijk voor het nastreven van haar zorgplicht. Tevens zullen theorieën besproken worden die een nadere invulling geven aan de term zorgplicht.

Naast een theoretisch gedeelte, bevat het onderzoek een empirisch gedeelte. Deze worden gescheiden behandeld en komen samen in de analyse. Daar wordt de empirische data getoetst aan de hand van de verwachtingen die zijn opgesteld in het theoretische gedeelte. Het onderzoek zal kwalitatief van aard zijn

en de data wordt verzameld door vijf casussen te onderzoeken: twee casussen waarbij sprake is van doordecentralisatie, twee waarbij geen sprake is van doordecentralisatie en een casus waarbij de nadruk op sturing ligt bij doordecentralisatie. Door het houden van interviews en het analyseren van documenten worden de cases onderzocht. Hoe het onderzoek uitgevoerd wordt, wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

## **1.4. Relevantie van het onderzoek**

In de volgende subparagrafen wordt uiteengezet welke bijdrage het onderzoek kan leveren, zowel op maatschappelijk vlak als op wetenschappelijk gebied.

### **1.4.1. Maatschappelijke relevantie: handvatten voor doordecentralisatie**

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek geldt met name voor gemeenten en schoolbesturen die hebben doorgedecentraliseerd of die willen doordecentraliseren. Zoals aangegeven heeft een gemeente nog een bepaalde verantwoordelijkheid op het gebied van onderwijshuisvesting na doordecentralisatie, de zorgplicht. Hoe aan deze zorgplicht optimaal invulling kan worden gegeven is soms onduidelijk. In het licht van deze onduidelijkheid kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van welke voorwaarden en afspraken de gemeenten kan vastleggen in een doordecentralisatiecontract waarbij een gemeente toch kan voldoen aan zijn zorgplicht en waardoor potentiële risico's zoveel mogelijk gemitigeerd worden. Met deze informatie kunnen handvatten geboden worden voor de kleine gemeenten die willen doordecentraliseren. Grotere gemeenten kunnen in grote lijnen gebruik maken van deze informatie.

Deze informatie is ook relevant voor de Tweede Kamer. De laatste maanden is namelijk de interesse gegroeid ten aanzien van 'recht op doordecentralisatie' van de schoolbesturen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Dit onderzoek kan dus ook aanvullende informatie geven ten behoeve van de discussie omtrent 'recht op doordecentralisatie'. Ten slotte kunnen deze punten in grote lijnen meegenomen worden bij andere vormen van (door)decentralisatie.

### **1.4.2. Wetenschappelijke relevantie: empirische studie naar doordecentralisatie**

Dit onderzoek bevat verschillende theoretische concepten die niet vaak terug te vinden zijn in de wetenschappelijke literatuur. Dit onderzoek zal verschillende theorieën combineren om zo deze begrippen theoretisch te definiëren. Doordecentralisatie is een centraal concept binnen het onderzoek en is een voorbeeld van een theoretisch concept waar weinig tot niet over geschreven is. Er is wel al veel kennis vergaard met de huidige theorieën over decentralisatie. Door theorieën over decentralisatie te combineren, wordt gepoogd een theoretische beschouwing van doordecentralisatie te geven. Theorieën over decentralisatie leggen veelal de focus op de betekenis 'overdracht van taken', maar er worden ook andere betekenissen genoemd en wat dit betekent voor gemeenten (Boogers, 2008; Boogers, Schaap, van den Munckhof & Karsten, 2008; Fleurke, Hulst en de Vries, 1997). De aandacht voor doordecentralisatie ontbreekt vrijwel altijd. Doordecentralisatie is niet geheel hetzelfde als decentralisatie: het is een stap verder. De taak wordt namelijk overgeheveld naar een semioverheidsinstelling. Beide partijen moeten instemmen met doordecentraliseren en dit moet met een overeenkomst vastgelegd worden. Hierbij blijft de gemeente nog wel eindverantwoordelijke. Dit betekent een andere contractuele relatie tussen de twee partijen dan bij decentralisatie. De principaal-agent verhouding is kenmerkend voor deze contractuele relatie. In meerdere onderzoeken wordt principaal-agent verhouding gekoppeld aan decentralisatie, maar kenmerkend voor dit onderzoek is dat deze verhouding nu wordt gekoppeld aan doordecentralisatie. Er zal een verband worden gelegd met doordecentralisatie en de

informatieasymmetrie dat kenmerkend is voor deze theorie (Mitnick, 1975; Strom, 2000; Wubben, ten Pierick, van der Schans & Poppe, 2003; Waterman & Meier, 1998).

Het 'probleem' van informatieasymmetrie zorgt voor transactiekosten. Om deze kosten te beheersen is het volgens de literatuur lonend om principes van governance toe te passen (Hazeu, 2007; p.82). De literatuur over de principes van good governance is divers. Op internationaal niveau worden veelal de principes van good governance van de OECD (2001) of Verenigde Naties gebruikt en in Nederland worden vaak de principes genoemd uit onderzoeken van Bossert (2002) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2009). Door verschillende theorieën over good governance te combineren is gekomen tot vijf principes die getoetst gaan worden. Dit leidt tot een antwoord op de vraag of de informatieasymmetrie slinkt en hoe gemeenten aan hun zorgplicht kunnen voldoen bij doordecentralisatie. Zorgplicht is tevens een term die niet veel voorkomt in de wetenschappelijke literatuur. Door verschillende theorieën over verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en aanspreekbaarheid te combineren, wordt gepoogd tot een definitie te komen.

Dit onderzoek probeert dus door verschillende theorieën te combineren een bijdrage te leveren aan bestaande inzichten over 'nieuwe' termen als doordecentralisatie en zorgplicht, maar het wil dus ook een bijdrage leveren aan het verband tussen de voorwaarden die de principaal kan stellen bij doordecentralisatie waarbij de principaal nog optimaal invulling kan geven aan haar zorgplicht.

## **1.5. Leeswijzer**

Dit eerste hoofdstuk heeft beschreven wat de aanleiding is van het onderzoek, welke onderzoeksvraag leidend is binnen het onderzoek en er is kort een vooruitblik geschetst. In hoofdstuk 2 zal het theoretische gedeelte van het onderzoek uitgewerkt. Verschillende theorieën die als kader dienen voor het onderzoek, worden besproken en de verwachtingen worden opgesteld. In het derde hoofdstuk worden de methoden en technieken verantwoord.

In hoofdstuk vier wordt de koppeling naar de praktijk gemaakt en worden de bevindingen uiteengezet, waarbij in hoofdstuk vijf de analyse plaatsvindt. De analyse omvat het leggen van verbanden en het toetsen van de verwachtingen. Ten slotte zal hoofdstuk zes het concluderende hoofdstuk zijn. Hierbij zal de hoofdvraag worden beantwoord en aanbevelingen worden opgesteld.

## Hoofdstuk 2 Doordecentralisatie, good governance en zorgplicht

In hoofdstuk 1 is duidelijk geworden dat gemeenten een verantwoordelijkheid houden ten aanzien van onderwijshuisvesting, terwijl de taak door de schoolbesturen wordt uitgevoerd. Er wordt gesproken over een zorgplicht van gemeente. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de zorgplicht niet door te decentraliseren is en dat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk is voor de goede kwaliteit van onderwijshuisvesting door de middelen voor onderwijshuisvesting over te hevelen naar schoolbesturen. De principaal-agentverhouding is hierbij herkenbaar. Bij een principaal-agentverhouding heerst het probleem van informatieasymmetrie. De veronderstelling is dat deze zoveel mogelijk verkleind moeten worden, wil de gemeente aan zijn zorgplicht kunnen voldoen. Er is gekozen om de criteria van *good governance* te gebruiken om te toetsen of de informatieasymmetrie slinkt door deze criteria. Alvorens deze theorieën besproken worden, zal een nadere theoretische beschouwing van de termen doordecentralisatie gegeven worden (§2.1). Vervolgens zal de zogenoemde principaal-agent verhouding (§2.2) besproken worden, gevolgd door de principes van goed bestuur (§2.3). Als laatste zal de term zorgplicht theoretisch beschouwd worden (§2.4). Het hoofdstuk zal afgesloten worden met een korte samenvatting van dit hoofdstuk (§2.5).

### 2.1. (Door)decentralisatie; een theoretische beschouwing

De organisatie van het openbaar bestuur in Nederland is volgens de Grondwet verdeeld in drie bestuurslagen: het Rijk, de provincie en de gemeente. Deze organisatie wordt veelal een gedecentraliseerde eenheidsstaat genoemd. Deze dubbelzinnigheid van de term is niet perse onjuist: de 'eenheidsstaat' duidt op een uniform bestuursstelsel met een duidelijk primaat van de landelijke overheid en 'gedecentraliseerd' veronderstelt dat gemeenten en provincies een belangrijke rol hebben binnen het openbaar bestuur (Bovens, 't Hart & van Twist, 2007). Dit laatste komt voort uit het leidende principe binnen de bestuurlijke inrichting dat als taken op een lager niveau uitgevoerd kunnen worden, dit ook op een langer niveau uitgevoerd moet worden (subsidiariteitsbeginsel).

#### *Betekenis*

Er wordt geen eenduidige betekenis gehanteerd voor decentralisatie. Er kunnen grofweg drie betekenissen worden onderscheiden (Boogers, Schaap, van den Munckhof & Karsten, 2008: p.12). De meest concrete en meest gebruikte betekenis gaat in op de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden aan gemeenten. De tweede is een statische betekenis van decentralisatie. Deze betekenis duidt op het bestaan van overheidsinstellingen die een zekere onafhankelijke plaats innemen ten opzichte van de centrale overheid. Met andere woorden, de verhouding tussen deze decentrale overheden en het rijksbestuur is non-hiërarchisch. Gemeenten hebben zelfstandig bestaansrecht met een 'eigen huishouding' en eigen democratische legitimatie (van der Bij, 2011). Als laatste staat het procesmatige karakter van decentralisatie centraal. Hierbij wordt beschreven het proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt. Dit is ook opgenomen in de Gemeentewet, artikel 117 lid 1. De gemeentelijke beleidsvrijheid die ontstaat wordt met financiële, juridische en bestuurlijke middelen verruimd. Al met al kan pas gesproken worden van decentralisatie als er sprake is van beleidsvrijheid en als er financiële middelen gedecentraliseerd worden om de taak naar behoren uit te voeren (Ibid.).

Decentralisatie stelt eisen aan zowel gemeenten als de rijksoverheid. Waarbij van het Rijk verwacht wordt dat zij de gemeenten in staat stelt om de taken uit te voeren en daarbij weet in te spelen op de

mogelijkheden van lokale overheden, wordt van de gemeenten verwacht dat zij de taken naar behoren uitvoert, de landelijke beleidsdoelen haalt en lokaal maatwerk levert (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009; Boogers et al., 2008: p.5). Hier zijn twee betekenissen van decentralisatie ook in terug te vinden: zowel de gemeentelijke bestuurskracht als de wijze waarop de decentralisatie wordt ingericht (procesmanagement van het Rijk) is belangrijk bij decentralisatieoperaties (Boogers et al., 2008: p.5).

### *Motieven*

Er liggen verschillende motieven ten grondslag aan de keuze voor decentralisatie. Er worden veelal argumenten genoemd die betrekking hebben op de grondwettelijke positie van gemeenten, het eerder genoemde subsidiariteitsbeginsel, en er worden argumenten genoemd van beheersing en democratie (Ibid.: p.13). Het argument van beheersing duidt op de veronderstelling dat gemeenten na decentralisatie effectiever en efficiënter werken, omdat zij maatwerk kunnen bieden. Het argument van democratie veronderstelt dat burgers op lokaal niveau over grotere beïnvloedingsmogelijkheden beschikken, omdat de (democratische) besluitvorming op lokaal niveau dichterbij de burger staat. Deze argumenten worden veelal vertaald in de doelstellingen die gehanteerd worden bij decentralisatie (Fleurke, Hulst en de Vries, 1997; Boogers et al., 2008). Een van de doelen van decentralisatie is het tegengaan van verkokering en het bevorderen van *integraal beleid*. De gedachte is dat de sectorale oplossingen niet de complexiteit van de problemen kunnen aanpakken en decentralisatie zou een integrale oplossing voor maatschappelijke problemen moeten bevorderen. Ten tweede is het doel dat decentralisatie voor *maatwerk* zorgt, omdat de gemeente beter zicht heeft op de lokale omstandigheden en wat deze omstandigheden vragen. Ten derde heeft decentralisatie als doel *slagvaardigheid* van het beleid te vergroten. Dit komt niet alleen door de integrale maatwerkoplossingen die de gemeente kan bieden, maar ook omdat de gemeente sneller kan inspelen op de veranderende omstandigheden. Als laatste is democratisering een doelstelling. Lokaal bestuur is voor burgers herkenbaarder en toegankelijker, waardoor de inbreng van burgers kan worden vergroot.

### *Autonomie en medebewind*

In de Grondwet is omschreven hoe de taken en bevoegdheden uitgevoerd moeten worden na decentralisatie. In artikel 124 van de Grondwet staat dat decentralisatie kan plaatsvinden door autonomie en medebewind. Autonomie houdt in dat provincies of gemeentebesturen zelfstandig de gedecentraliseerde bevoegdheid mogen regelen en inrichten. Bij medebewind bepaalt het Rijk hoe de bevoegdheid en taak uitgevoerd wordt door de gemeente. Dit wordt bij wet geregeld en het kan voorkomen dat deze taak wettelijk gezien alleen aan de gemeente toegewezen is (De Nederlandse Grondwet, n.d.). Bij autonomie staat de beleidsvrijheid centraal, bij medebewind is er een vaste werkwijze.

De verantwoordelijkheid hoeft niet altijd mee gedecentraliseerd te worden. Er kan ook sprake zijn van een mandaat: de bevoegdheid om in de naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (artikel 10:1, Algemene Wet Bestuursrecht).

#### 2.1.1. Doordecentralisatie

Zoals eerder besproken, wordt uitgegaan van drie bestuurslagen in het openbaar bestuur van Nederland. Decentralisatie wordt vrijwel altijd in verband gebracht met een van deze drie bestuurslagen. Er wordt dan gesproken over het Rijk, de provincie en de gemeente. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. De overdracht van taken en bevoegdheden kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden van de gemeente naar RWT's. RWT's zijn rechtspersonen met een wettelijke taak en wordt in de Comptabiliteitswet gedefinieerd als: 'rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen'. Het zijn instellingen op afstand van de overheid en hebben een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid, zoals

ziekenhuizen en schoolbesturen (Algemene Rekenkamer, 2013). Zodra een taak en de bevoegdheid van de gemeente overgedragen wordt aan een RWT, kan dit doordecentralisatie worden genoemd. Dit is een stap verder dan decentralisatie. Want waarbij de gemeente gezien wordt als het laatste 'station' waarnaar taken en bevoegdheden gedecentraliseerd kunnen worden, wordt in het geval van doordecentralisatie de taken en bevoegdheden van een organisatie 'verder' gedecentraliseerd.

### 2.1.2. Decentralisatie versus doordecentralisatie

Een van de betekenissen die gehanteerd wordt bij decentralisatie komt ook terug bij doordecentralisatie. Ook bij doordecentralisatie staat de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden centraal (VO-Raad, 2009; Kenniscentrum Ruimte-OK; Onderwijsraad, 2009; Leget, 2011). Deze overdracht vindt plaats van gemeente naar een RWT. Aan de betrokken partijen, de gemeente en de RWT, worden dezelfde eisen gesteld als bij de decentralisatie tussen Rijk en gemeente. Van de gemeente wordt verwacht dat zij de RWT in staat stelt om haar taak uit te voeren door middel van het uitbetalen van de middelen die zij ontvangt uit het Gemeentefonds aan de betreffende RWT. Daar tegenover staat dat de RWT de taken naar behoren uitvoert en een goede 'huisvader' zal zijn (Bouwstenen voor Sociaal, 2013; Onderwijsraad, 2009). Eventueel wordt dit aangevuld met prestatie-eisen.

De motieven voor de keuze van doordecentralisatie komen ook grotendeels overeen met de motieven tot decentralisatie. Ook hier speelt het principe subsidiariteitsbeginsel als motief: "Ten eerste moeten de beschikbare capaciteiten zo goed mogelijk worden benut en moeten de onderwijsmiddelen zoveel mogelijk worden aangewend voor het primaire proces. Mede hierom moeten bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau worden neergelegd (subsidiariteitsbeginsel)" (Onderwijsraad, 2002). Een tweede, vaak genoemd motief bij doordecentralisatie, is het argument van beheersing: schoolbesturen kunnen na doordecentralisatie effectiever en efficiënter werken (VO-Raad, 2009). Dit leidt tevens tot de dezelfde doelen (Ibid.):

- **Integrale afweging:** door de taken en middelen bij elkaar te brengen bij de overheidsinstelling/RWT, is zij in staat om de problemen integraal aan te pakken;
- **Maatwerk:** De RWT is beter in staat om in te schatten wat de omstandigheden vragen;
- **Slagvaardigheid:** er kan een integrale afweging worden gemaakt en maatwerk worden geleverd, maar ook de middelen kunnen effectiever en efficiënter ingezet worden.

In grote lijnen zijn er overeenkomsten te ontdekken tussen decentralisatie en doordecentralisatie. Er zijn echter ook verschillen en dit maakt doordecentralisatie niet geheel hetzelfde als decentralisatie. Het is bij doordecentralisatie ook mogelijk dat de doordecentralisatie niet bij wet wordt geregeld. De gemeente en RWT hebben de mogelijkheid om de taken te doordecentraliseren, maar hoe dat gedaan moet worden, staat niet in de wet omschreven. Er is niets bepaald over inhoud en omvang van de over te dragen verantwoordelijkheden en de hoogte van het vergoeding, omdat dit anders de flexibiliteit van de doordecentralisatie, en het doel van doordecentralisatie: maatwerk, in de weg zou staan (Onderwijsraad, 2009). De beide partijen zijn dus verplicht samen afspraken te maken in een contract.

Dit betekent ook dat in dit geval van doordecentralisatie, niet alle betekenissen van decentralisatie terug te zien zijn bij doordecentralisatie. De tweede genoemde betekenis, over het bestaan van de overheidsinstelling ten opzichte van de centrale overheid, past niet helemaal bij de definitie van doordecentralisatie. Bij doordecentralisatie gaat het om een overheidsinstelling anders dan gemeente of een provincie. Het gaat om een RWT. Dit betekent dat er geen sprake is democratische legitimatie van de instelling. Dit brengt ook met zich mee dat er geen sprake is van het motief en doel om democratie te bevorderen. Bovendien is er niet altijd sprake van onafhankelijkheid, want er kunnen in een contract prestatieafspraken worden opgenomen. Dit moet de RWT dan uitvoeren en daardoor is de beleidsvrijheid



beperkt. Hierdoor is het geen zuivere vorm van decentralisatie. Dit brengt ook een spanning mee tussen de autonomie en sturing. Er wordt een autonomie verondersteld, maar de prestatieafspraken zijn sturend en beperken de autonomie.

Het is ook mogelijk dat er doordecentralisatie plaatsvindt op basis van de wet. In dit geval is alleen het verschil dat de taak gedecentraliseerd wordt naar een andere overheidsinstelling dan provincie of gemeente. En in dit geval komen de betekenissen van decentralisatie grotendeels weer terug in het begrip doordecentralisatie, en wordt de spanning tussen autonomie en sturing minder, omdat het wettelijk overgedragen is aan de RWT.

### 2.1.3. Conclusie

Doordecentralisatie is geen eenduidig begrip. Doordecentralisatie kan plaatsvinden door een wetwijziging, maar dat hoeft niet altijd. Er kan ook op basis van vrijwilligheid gekozen worden voor doordecentralisatie. Met name dit laatste zorgt voor veel verschillen ten opzichte van decentralisatie. Het grootste verschil, in beide gevallen, is dat het om een andere overheidsinstelling gaat dan de provincie en gemeente. Hierdoor komt het motief en doel, democratisering, ook niet overeen met decentralisatie. Democratisering hoeft dus niet altijd een motief te zijn. Echter, de belangrijkste overeenkomst is de overdracht van taken en bevoegdheden, met als doel het bevorderen van de integrale afweging, maatwerk en slagvaardigheid. Het kan worden gezien als een beperkte vorm van decentralisatie, waarbij andere overheidsinstellingen een rol spelen dan de 'klassieke' bestuurslagen het Rijk, provincie en gemeente.

## 2.2. Relatie principaal en agent

Doordecentralisatie van taken en bevoegdheden van de gemeente naar een RWT betekent een veranderende verhouding tussen deze twee organisatie. De RWT voert namelijk een taak uit namens de gemeente. Deze nieuwe relatie kan verder omschreven worden aan de hand van de principaal-agenttheorie.

De *principaal-agenttheorie* werd oorspronkelijk toegepast in de economie en bedrijfskunde, maar vormt nu ook een basis in onder andere sociale wetenschappen. De principaal-agent verhouding, zoals toegepast in een willekeurige discipline, is in essentie een theorie over contractuele relatie tussen koper en verkoper (Waterman & Meier, 1998: p. 173-175). Hierbij is de koper de principaal en de verkoper de agent. Deze relatie wordt geleid door een contract met daarin afgesproken wat de agent moet doen en wat de principaal in ruil daarvoor krijgt. Mitnick (1975) heeft de theorie meer gevormd naar de politieke context. In dit geval is de uitvoerende ambtenaar de agent en de politiek of wetgevende macht de principaal. De agent voert de taken uit die zijn vastgesteld door de principaal (WRR, 2012: p.27). Deze delegatie vindt plaats, omdat de agent bepaalde expertise, vaardigheden of tijd heeft, wat de principaal niet heeft (Strom, 2000: p.266). De principaal zal dus het gedrag monitoren of de taak goed wordt uitgevoerd door middel van periodieke verantwoording.

### 2.2.1. Informatieasymmetrie

De theorie heeft als uitgangspunt dat er een ongelijke verhouding is tussen principaal en agent. De agenten hebben namelijk een informatie-voordeel. Dit betekent dat de informatieverstrekker, de agent, over meer informatie beschikt dan de ontvanger, de principaal. Dit wordt de *informatieasymmetrie* genoemd. Kenmerkend voor deze asymmetrie is dat enerzijds de principaal onvolledige informatie heeft reeds voordat het contract wordt opgesteld (*adverse selection*). De agent heeft de specialisatie ten aanzien van de taak die hij uitvoert. Anderzijds hebben de principaal en agent niet alle informatie over elkaars doelen, belangen en gedragingen, wat opportunistisch gedrag door de agent in de hand kan werken (*moral hazard*) (Wubben, ten Pierick, van der Schans & Poppe, 2003: p.19; Hazeu, 2000). De

informatie is dus onvolledig en asymmetrisch. De theorie gaat er namelijk van uit dat doelen en belangen niet hetzelfde zijn (Ibid., Waterman & Meier, 1998: p.176; WRR, 2012: p.27). De principaal heeft daarbij als nadeel dat zij een informatieachterstand heeft, waardoor de agent meer ruimte heeft om eigen belangen na te streven. Er is dus een motiverings- en beoordelingsprobleem. De principaal zal dus zich moeten inspannen om de agent te laten doen wat hij wil en zal dus een contract opstellen. Hij krijgt dan te maken met transactiekosten: alle kosten die noodzakelijk zijn om het 'contract' in ruime zin tussen partijen vollediger te maken (Hazeu, 2007: p.79). Hoe minder er sprake is van een volledig contract, hoe hoger de transactiekosten zijn. Het is dus van belang dat het contract op een manier wordt gespecificeerd dat de agent optimaal gemotiveerd wordt om in het belang van de principaal te handelen. Dit wordt aangeduid als de 'agency-kosten'. De principaal moet namelijk kosten maken voor het monitoren en bijsturen/motiveren van de agent (*monitoring costs*) en de agent moet de principaal overtuigen en tevreden stellen (*bonding costs*). Daarnaast kan er sprake zijn van 'residual loss'. Dat ontstaat doordat de belangen van beide partijen nooit volledig samenvallen, waardoor maximaal mogelijk resultaat uitblijft (Eggelte & Hazeu, 2001: p.73; Wubben et al., 2003: p. 19).

### 2.2.2. Informatieasymmetrie verkleinen

De literatuur over principaal-agent verhouding omschrijft verschillende manieren hoe deze verhouding het beste vormgegeven kan worden, zodat de ongelijke verhouding minder wordt en dus de agency-kosten verminderd. Om de *moral hazard* tegen te gaan is het belangrijk dat er een contract opgesteld wordt met een stelsel van afspraken op basis van gedeelde belangen en prikkels waarop teruggevallen kan worden als de agent ongewenst gedrag vertoont (Waterman & Meier, 1998: p.177; Strom, 2000: p.271). De voorwaarden in het contract moeten acceptabel zijn voor de partijen (Strom, 2000: p.271). Het moet in een dergelijk contract ook duidelijk zijn wat de principaal verwacht van de agent en waar de agent verantwoordelijk voor is. "In een voorspelbaar en geordend stelsel van verantwoording is er het minste sprake van *agency loss*: onduidelijkheid en meerduidigheid die actoren de ruimte biedt af te wijken van de preferenties van hun principalen en hun eigen belang na te streven" (Schillemans, 2010: p.309).

Nadat het contract is opgemaakt, is het belangrijk dat naleving van contract gecontroleerd wordt door middel van enerzijds monitoring (Waterman & Meier, 1998: p.177) en anderzijds rapportages. De principaal kan dan controle houden over de agent. Op basis van wat uit die controle komt, kan worden beloond of gestraft voor het vertoonde gedrag (Strom, 2000: p.271; Schillemans, 2008). De beloning of de bestraffing moet het opportunistische gedrag (*moral hazard*) zoveel mogelijk beperken. Het dreigen met het niet verlengen van het contract is een mogelijkheid om opportunistisch gedrag te beperken.

Het voorgaande is vooral gericht op het opportunistische gedrag of *moral hazard* tegen te gaan. Dit zijn de *ex post* instrumenten die vooral gericht zijn op controle. De literatuur biedt ook *ex ante* instrumenten. Dat zijn instrumenten die gericht zijn op het bieden van een goede informatievoorziening en zo *adverse selection* tegen te gaan. Een goede informatievoorziening kan geborgd worden door afspraken te maken over informatievoorziening, periodieke monitoring en rapportage, en checks en balances invoeren (Enthoven, 2011: p.1999).

Deze grootte van de informatieasymmetrie en de belangentegenstelling kunnen variëren in de loop van de tijd. De principaal en agent leren in de loop van de tijd en krijgen beschikking over meer informatie waardoor de informatieasymmetrie verandert. Tevens kan dit van invloed zijn op de doelen/belangen. Dus als de mate van de hoeveelheid informatie van een principaal of agent verandert, of de mate van conflict verandert, dan verandert de principaal-agent verhouding mee. Dit zorgt voor een dynamische principaal-agent verhouding. (Waterman & Meier, 1998: p.183-185, 199; Brandsma & Schillemans, 2013).

Tot nu toe is er uitgegaan van één agent en één principaal. Dit is onrealistisch (Waterman & Meier, 1998: p.178). Er bestaan meerdere actoren in het veld waaraan organisaties verantwoording moeten afleggen, zoals het ministerie en/of de burger. Hierdoor is het van belang dat het contract ook heldere en voorspelbare verwachtingen heeft ten aanzien van het handelen van schoolbesturen. Dit is tevens een manier om de verhouding te verbeteren. Daarnaast zijn er ook meerdere agenten. Een principaal kan ook te maken krijgen met meerdere agenten.

### 2.3. Goed bestuur

De principaal-agenttheorie biedt de eerste handvatten om informatieasymmetrie te verkleinen. De principes van good governance, ofwel goed bestuur, kunnen voorwaarden bieden die de transactiekosten kunnen beheersen (Hazeu, 2007: p.82).

Eind jaren '80 van de twintigste eeuw kwam *good governance* steeds hoger op de internationale agenda na de vraag om meer democratie en een betere overheid (Woods, 1999: p.39). Good governance heeft betrekking op de inrichting van bestuur en besluitvorming. Er wordt steeds meer eisen gesteld aan de manier van verantwoorden en toezicht houden. De formele structuren van verantwoording en toezicht in de publieke sector lijken niet meer effectief te werken (Bossert, 2002: p.244). Bossert (2002: p.245) ziet deze ontwikkeling gaande met een steeds grotere vraag naar verantwoording en transparantie en een grotere noodzaak van 'checks and balances'. De verwachtingen van good governance waren hoog. Veel organisaties, internationaal als nationaal, gingen aan de slag met dit begrip. In het begin werd het gezien als een voorwaarde voor een effectieve hervorming, maar het wordt nu meer gebruikt als een retoriek voor democratische participatie en verantwoording. Bovendien wordt good governance tegenwoordig gebruikt voor het aandringen op hogere standaarden voor democratische representatie, verantwoording en transparantie.

#### 2.3.1. Definities

Er worden nu ook veel verschillende definities en concepten gebruikt bij de term good governance. Hierdoor is er geen eenduidige definitie en blijft het begrip zich steeds verder ontwikkelen (Woods, 1999: p.40). In het begin hadden agentschappen namelijk veelal het idee dat good governance 'goed kwaliteitsmanagement' inhield. Dit is een krappe definitie en hierbij wordt de rol van de overheid naar de achtergrond gebracht (Ibid.). Dit heeft te maken met waar het begrip van is afgeleid. Governance is afgeleid van corporate governance. Corporate governance richt zich voornamelijk op de private sector en marktmechanismen. Governance kan zowel in de private sector als in de publieke sector hetzelfde doel dienen: borging van de effectiviteit van de organisatie (Bossert, 2002: p244). Dit zegt echter nog niks over de good governance in de publieke sector. Verschillende organisaties en wetenschappers hebben de definitie meer gevormd naar de politieke context. Bij internationale organisaties wordt good governance gebruikt als het bevorderen van de effectiviteit van de organisatie op lange termijn door middel van participatie, verantwoording en rechtvaardigheid in plaats van traditionele hiërarchie (Woods, 1999: p.43). Organisaties moeten in staat zijn zich aan te passen aan de omgeving en hierop inspelen. Hiërarchie kan dit in de weg staan. Johnston (2002) heeft zich verdiept in good governance bij de Verenigde Naties en beschrijft good governance als volgt: het legitiem, verantwoord en op een effectieve manier aanwenden van publieke macht en middelen met de bedoeling de doelen te bereiken.

Graham, Amos & Plumptre (2003) benadrukken dat good governance niet gelijkstaat aan 'de overheid'. Gedeeltelijk gaat het over de overheid; het gaat erom hoe de overheid en andere sociale organisaties interacteren, hoe de relatie is met de burgers, en hoe beslissingen worden gemaakt in een complexe wereld. "Thus governance is a process whereby societies or organizations make their important decisions, determine whom they involve in the process and how they render account" (Ibid.: p.1).

In Nederland heeft het ministerie van Financiën naar een definitie gezocht voor good governance en deze luidt: “het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden” (Bossert, 2008; p.245). Hierbij wordt verondersteld dat een goede samenhang tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht kan leiden tot effectieve realisatie van doelstellingen. Het is dus de vraag hoe het functioneren, de kwaliteit en de transparantie van het bestuur, de kwaliteit van toezichthouders en de verantwoording aan actoren geoptimaliseerd kan worden (Goodijk, 2008: p.23). Met andere woorden: hoe kan een systeem van verdeling en deling van bevoegdheden (‘checks and balances’) tot stand worden gebracht dat leidt tot goed bestuur. “Controlemechanismen moeten daarbij de balans tussen de belangen van de machten (balances) waarborgen. Daaronder vallen zowel interne vormen van toezicht, extern toezicht, als horizontale vormen van verantwoording” (Onderwijsraad, 2006: p.29). Deze verschuiving naar good governance is dus niet alleen uitdaging voor de verantwoording en toezicht, maar ook de transparantie van de organisatie (Skelcher, 2009: p.162). Good governance heeft als doel ervoor te zorgen dat de grotere beleidsvrijheid en zelfbestuur van door de besturen adequaat ingevuld wordt (Ibid., p.12). Het professioneel handelen moet gewaarborgd worden. In de kern betekent dit het deskundig en zorgvuldig handelen, gericht op de realisering van de doelstellingen met inachtneming van wettelijke verplichtingen (Bossert, 2002: p.12). Zoals besproken bij principaal-agenttheorie is dit echter een van de dilemma’s: belangentegenstelling. Om dit dilemma voor te zijn dient de organisatie daartoe gestuurd en beheerst te worden en moet er verantwoording worden afgelegd en toezicht worden gehouden over de activiteiten van de organisatie.

### 2.3.2. Principes van good governance

Er zijn veel definities van good governance, maar er is een rode lijn te ontdekken: bij vrijwel alle definities draait het om het behalen van doelstellingen; de effectiviteit van een organisatie. Zo staat in de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006) dat good governance de volgende rol heeft: “*Good governance in het onderwijs moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen in de sector geschikt zijn om de vraagstukken van vandaag en morgen te kunnen hanteren en de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen*” (Kamerstukken, 2005/06). Maar in bovenstaande definities draait het daarbij ook om democratische principes als participatie en rechtvaardigheid (Rhodes, 2000; Van Kersbergen en Van Waarden, 2001). Er is een streven naar verantwoorde uitgaven van de overheid. Deze uitgangspunten kunnen vertaald worden naar principes. Er worden in de literatuur veel principes van good governance genoemd. Onderstaande tabel geeft voor vijf artikelen aan welke principes genoemd worden door verschillende schrijvers.

Johnston (2006)	Bossert (2002)	Graham, Amos & Plumptre (2003)	Ministerie van BZK (2009)	Srivastava (2009) <sup>4</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legitiem, effectief en responsief (“embedded autonomy”)</li> <li>- Begrijpelijke processen en uitkomsten</li> <li>- Transparantie</li> <li>- Motivatie voor good governance</li> <li>- Verticale verantwoording</li> <li>- Horizontale verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sturing</li> <li>- Beheersing</li> <li>- Verantwoording</li> <li>- Toezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legitimiteit en inspraak</li> <li>- Richting</li> <li>- Prestaties</li> <li>- Verantwoording</li> <li>- Rechtvaardigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Openheid en integriteit</li> <li>- Participatie</li> <li>- Behoorlijke contacten met burgers</li> <li>- Doelgerichtheid en doelmatigheid</li> <li>- Legitimiteit</li> <li>- Lerend en zelfreinigend vermogen</li> <li>- Verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoording</li> <li>- Transparant</li> <li>- Responsief</li> <li>- Rechtvaardig en inclusief</li> <li>- Effectief en efficiënt</li> <li>- Handelt naar de wet</li> <li>- Participatief</li> <li>- Consensus georiënteerd</li> </ul>

TABEL 1: OVERZICHT VAN NORMEN VAN GOOD GOVERNANCE

Deze criteria van good governance zullen in vijf categorieën geclusterd worden<sup>5</sup>. Deze worden verder uitgelegd in volgende subparagrafen.

1. Legitimiteit: het draait hierbij om de vraag of de principaal enigszins inspraak heeft bij besluitvorming. De agent handelt namens de principaal en daarbij is het van belang dat de principaal zich kan vinden hoe de agent handelt. Zo heeft de principaal ook mogelijkheid om te sturen en te beheersen (Bossert, 2002).
2. Transparantie: de agent moet enigszins openheid van zaken geven, zodat zij laat zien dat zij integer handelt. Tevens is er inzicht in de processen en uitkomsten van besluitvorming (Johnston, 2006; Ministerie van BZK, 2009).
3. Verantwoording: verantwoording is een manier om inzicht te geven in de manier waarop de organisatie handelt en keuzes maakt. Dit is een voorwaarde om controle uit te oefenen. Dit wordt als hoofdkenmerk van good governance beschouwd in de literatuur.
4. Toezicht: toezicht is tevens een manier als principaal zicht te hebben op hoe de agent handelt (Bossert, 2002). Door informatie te verzamelen kan de principaal eventueel interveniëren indien nodig.
5. Monitoring: het doel van het overdragen van de taak is dat de agent het beter uitvoert dan de principaal. Het is essentieel dat de principaal de uitvoering kan volgen en eventueel kan bijsturen, ofwel monitoren. Hiervoor zijn prestatieafspraken voor nodig. Het gebruik van prestatie-eisen kan de agent gecontroleerd worden op haar prestaties: efficiëntie en effectiviteit. Dit bevordert tevens het lerend vermogen van de organisatie (Ministerie van BZK, 2009; Graham, Amos & Plumptre, 2003; Srivastava, 2009).

<sup>4</sup> Dit artikel biedt een overzicht van de verschillende definities en principes van good governance gebruikt door verschillende internationale organisaties, zoals de Wereldbank. Zo wordt er een overzicht gegeven van wetenschappelijke literatuur, Nederlandse gehanteerde principes en internationale principes van good governance.

<sup>5</sup> De vijf principes bevatten enigszins een overlap en sommige principes versterken elkaar. Toch worden ze alle vijf apart behandeld, omdat ze allemaal een eigen focus hebben en zo kunnen de termen scherper gedefinieerd worden in het onderzoek.

### 2.3.3. Legitimiteit

De agent heeft na de overdracht van de taken, publieke middelen in handen. Zij mag deze aanwenden namens de principaal, maar doordat de principaal eindverantwoordelijke is, is het van belang dat zij zich kan vinden in de keuzes die zij maakt (Johnston, 2006; Graham, Amos & Plumptre, 2003; Ministerie van BZK, 2009). Met andere woorden: de agent moet op een of andere manier kunnen onderbouwen dat beslissingen over publieke zaken door een politieke macht gerechtvaardigd of gewettigd is (Terpstra, 2012). Als wordt geoordeeld dat de agent legitiem handelt, betekent het dat de principalen achter de besluiten en het handelen staan. Het verkrijgen van legitimiteit vereist enige inspraak en participatie van de principaal (Graham, Amos & Plumptre, 2003; Johnston, 2006; Srivastava). De principaal moet de mogelijkheid krijgen om bij processen en besluitvorming binnen de organisatie te participeren, zodat de principaal invloed kan uitoefenen. Er zijn verschillende vormen van participatie. Edelenbos en Monnikenhof (2001) omschrijven vijf vormen van participatie:

1. Informeren: de agent maakt de agenda bekend aan de principaal. De principaal hoort toe.
2. Consulteren: de agenda wordt door de agent vastgesteld, maar de principaal mag inspraak hebben bij de beleidsvorming. De input van de principaal is niet bindend.
3. Adviseren: de agenda wordt door de agent vastgesteld, maar de principaal kan helpen bij het aandragen van oplossingen of door te kiezen voor een bepaalde oplossing. De agent moet rekening houden met de aangedragen oplossing van de principaal.
4. Coproduceren/Cocreatie: de agenda en beleid wordt samen gemaakt door agent en principaal. De agent moet zich binden aan wat hieruit is gekomen.
5. Meebeslissen: de principaal bepaalt de agenda en het beleid en de agent laat zich adviseren.

Uiteindelijk zal participatie moeten leiden tot consensus. Dit versterkt de kwaliteit van het beleid en zorgt voor vertrouwen (Srivastava, 2009; OECD, 2001).

Tevens is de inspraak en participatie van de principaal een manier om te sturen en te beheersen. Het sturen omvat hierbij het richting geven aan de organisatiedoelen (Bossert, 2002: p.245). Het beheersen houdt in dat er een stelsel van maatregelen moet worden ingevoerd die waarborgen dat de agent de goede richting opgaat, ofwel de doelstellingen haalt. De organisatie kan bijvoorbeeld voortgangsrapportages laten maken of voortgangsgesprekken voeren. Een belangrijke punt van aandacht bij de beheersing is de transparantie (Ibid.: p.246-247). De transparantie wordt uitgewerkt in de volgende paragraaf.

### 2.3.4. Transparantie

De principaal-agentverhouding veronderstelt een informatieasymmetrie tussen de agent en principaal. Dit betekent dat de principaal onvolledige informatie heeft reeds voordat het contract wordt opgesteld (*adverse selection*) en beide hebben ze niet alle informatie over elkaars doelen, belangen en gedragingen (*moral hazard*). Transparantie zou deze informatieasymmetrie moeten verkleinen. Transparantie kan op drie manieren uitgelegd worden. Allereerst kan het gezien worden als het nemen van beslissingen en het uitvoeren van deze beslissingen volgens de wet- en regelgeving. Ten tweede betekent het dat informatie vrij beschikbaar en direct toegankelijk is voor de principalen. Ten derde betekent transparantie dat er genoeg informatie verstrekt wordt door de agent en dat deze informatie begrijpelijk is voor de principalen (UNESCO, 2005). Het gaat erom dat de principaal inzicht krijgt in het handelen van de agent. “A transparent government makes it clear what is being done, how and why actions take place, who is involved, and by what standards decisions are made. Then, it demonstrates that it has abided by those standards” (Johnston, 2006: p.5; Halle & Wolfe, 2010: p.3).

Deze drie betekenissen komen veelal terug in de definities van transparantie. Bijvoorbeeld de internationale organisatie WTO omschrijft transparantie als volgt: de mate waarin het beleid, het handelen en het proces waarbinnen zij opereren, open en voorspelbaar zijn (Halle & Wolfe, 2010: p.3). Ook Graham et al. (2003: p.3) zagen in hun onderzoek dat het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties gebruiken en dergelijke omschrijving van transparantie gebruiken: “transparency is built on the free flow of information. Processes, institutions and information are directly accessible to those concerned with them, and enough information is provided to understand and monitor them”. In de definities komen de drie kernelementen sterk naar voren: de doorzichtigheid (open houding), begrijpelijkheid (heldere beslissingen) en voorspelbaarheid (handels volgens wet- en regelgeving). Deze kernelementen worden meegenomen in het onderzoek.

Er worden in de literatuur vijf factoren omschreven die beoordelen wanneer transparantie nuttig is (Halle & Wolfe, 2010: p.4):

1. Er moet een specifiek beleidsdoel zijn. Het verstrekken van informatie werkt goed als agenten en principalen doelstellingen delen. Het werkt niet als de ontvanger de situatie niet kan beïnvloeden (Weiss, 2002: p.233-4, in: Halle & Wolfe, 2010).
2. De doelstellingen moet openbaar gemaakt worden en gericht zijn op de principalen.
3. Er is een gedefinieerde omvang van informatie nodig. Transparantie werkt het best als de principalen het eens zijn met de werkwijze, zoals een gehanteerde definitie of het gebruik van bepaalde normen om iets te meten.
4. Er moeten duidelijke voordelen te zien zijn. De informatie die de agent geeft, moet in die mate gebruikt worden dat het voordelen heeft voor de agent.
5. Er is een gedefinieerde informatiestructuur nodig. De informatie moet gepresenteerd worden in een nuttige vorm.

Het uitgangspunt is dat transparantie, of het verstrekken van informatie, het beleid kan beïnvloeden (Ibid.). Zodra de transparantie als nuttig kan worden beoordeeld, heeft het ook een aandeel in de legitimiteit, verantwoording (Graham et al, 2003; OECD, 2001; Johnston, 2006: p.4) en de toezicht (Halle & Wolfe, 2010: p.5). Verantwoording en toezicht worden in de volgende paragrafen behandeld.

### 2.3.5. Verantwoording

Bij de bespreking van de principaal-agent verhouding werd al duidelijk dat er meerdere principalen en meerdere verantwoordingsarrangementen kunnen zijn. De klassieke verantwoording, verticale verantwoording, is namelijk al een paar decennia niet meer de enige vorm van verantwoording. Deze klassieke vorm van verantwoording loopt volgens de hiërarchie: de principaal heeft volgens de hiërarchie en wet macht over de agent en de agent moet verantwoording over zijn handelen afleggen aan de principaal. Dit wordt gedaan zodat de agent de principaal kan overtuigen en tevreden kan stellen (bonding costs).

Sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw zijn er nieuwe vormen van verantwoording geïntroduceerd om de tekortkomingen van verticale verantwoording op te vangen (Schillemans, 2008: p.175). De veranderende verhoudingen in het bestuur zorgt voor veranderingen voor het systeem van democratische verantwoording (Schillemans, 2010a). Veelal is er sprake van horizontale verantwoording bij de nieuwe vormen van verantwoording. Bij horizontale verantwoording moeten agenten zich verantwoorden naar andere principalen dan de hiërarchische principalen (Schillemans, 2010c). Horizontale verantwoording is niet te typeren als de klassieke principaal-agent verhouding, waarbij er onderscheid is tussen ondergeschikte en bovengeschikte en waarbij formaliteit centraal staat. Het is bij horizontale verantwoording kenmerkend dat de principaal onafhankelijk is van de agent. Er is geen

hiërarchische verhouding (Schillemans, 2008: p. 179). Het 'leren' staat dan ook centraal. Dit is echter geen vervanging van verticale verantwoording (Ibid.: p.175; Onderwijsraad, 2006; p.23). Horizontale verantwoording is namelijk niet bedoeld voor de principaal die bepaald is door de hiërarchie. Het heeft ook niet zozeer met politieke doelen te maken. Horizontale verantwoording is meer uit op verbetering van de kwaliteit van de organisatie. De toegevoegde waarde van horizontale verantwoording is de reflecterende dialoog en het 'leereffect' (Schillemans, 2008: p.190). Het feit dat de agent geconfronteerd wordt met meerdere principalen waaraan verantwoording afgelegd moet worden, wordt ook wel verantwoordingsforum genoemd (Bovens, 2007). Een vereiste aan meerdere verantwoordingsarrangementen is het feit dat ze steeds een onderscheiden focus hebben en onderling in balans zijn.

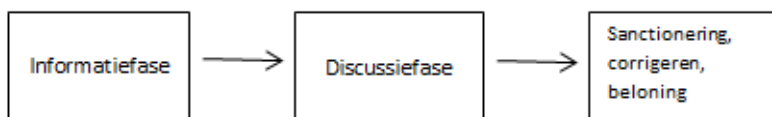
### *Verantwoordingsproces*

De principaal-agent verhouding legde al de focus op twee factoren die essentieel zijn voor verantwoording: de mate waarin de principaal geïnformeerd wordt over gedrag van de agent en de positieve en negatieve sancties die de principaal kan opleggen. Echter, de fase waarbij de discussie aangegaan wordt door de principaal en agent wordt hierbij overgeslagen. Dit past namelijk niet in de principaal-agent verhouding, want de voorkeuren van een principaal zijn leidend bij het toetsen van het gedrag van de agent (Brandsma & Schillemans, 2013: p.957). Deze fase zal wel worden meegenomen worden in de analyse. Verantwoording is dan ook te typeren aan de hand van drie fasen/stappen (Ibid.: p.956-957; Schillemans, 2008). Ten eerste wordt er begonnen met een informatiefase. Dit houdt in dat de agent verklaring aflegt over zijn houding en gedrag. Hiervoor worden documenten gebruikt als jaarverslagen, evaluatierapporten, strategische plannen enzovoort. De informatie die hierbij centraal staat, is de informatie over resultaten, de financiële indicatoren/informatie, procedurele onderwerpen, strategie enzovoort. De documenten worden voor zowel de horizontale verantwoording als verticale verantwoording gebruikt. Er is echter wel verschil. Bij verticale verantwoording wordt er om verantwoording gevraagd door de principalen. Bij horizontale verantwoording nemen de principalen een meer passieve houding aan (Schillemans, 2008: p.184-185).

Ten tweede vindt een dialoog plaats tussen forum en agent, de discussiefase. De principaal vraagt om aanvullende informatie en/of stelt vragen op basis van de verkregen informatie aan de agent (Brandsma & Schillemans, 2013: p.955). Deze dialoog kan zowel in formele als informele setting plaatsvinden. Bij horizontale verantwoording heeft de principaal de duale taak om de agent te assisteren en te adviseren bij toekomstige activiteiten en om de prestaties in het verleden te evalueren. Hoe vaker de dialoog plaatsvindt, hoe meer het vertrouwen groeit tussen principaal en agent (Schillemans, 2008: p.186).

Als laatste is er een fase waarbij de agent gestraft, gecorrigeerd of beloond wordt. Er wordt eerst geoordeeld en vervolgens positieve of negatieve sancties gegeven. Dit kan zowel op formele als informele wijze gebeuren. Bij horizontale verantwoording staat voornamelijk het informeel straffen of belonen centraal. Ze zijn niet hiërarchisch met elkaar verbonden, waardoor informeel straffen of belonen meer vanzelfsprekend is. Dat neemt niet weg dat het een belangrijk onderdeel is van deze fase. Negatieve conclusies in de openbaarheid kunnen namelijk negatieve invloed hebben op de legitimiteit en reputatie van de organisatie van de agent (Ibid.: p.189). Deze drie fasen kunnen als volgt schematisch worden voorgesteld, zoals in figuur 1 weergegeven wordt:





FIGUUR 2: PROCES VAN VERANTWOORDING

Deze stappen zijn kenmerkend voor verantwoording achteraf. Deze stappen lopen niet perse altijd in deze volgorde. De volgorde kan ook in realiteit afwijken. Het zijn slechts stappen om de realiteit te ordenen, zodat ontdekt kan worden wat er eventueel ontbreekt bij de verantwoording (Brandsma & Schillemans, 2013: p.956).

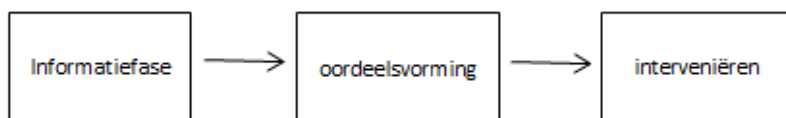
### 2.3.6. Toezicht

Waarbij het bij de verantwoording het van de agent af moet komen, ligt de taak om toezicht te houden vooral bij de principaal. Door middel van toezicht kan de principaal de publieke belangen bewaken. De doelen en normen die gelden in het domein zijn leidend voor waar toezicht zich op richt. Het gedrag van de mensen/instelling is het aangrijpingspunt. Het gedrag moet in overeenstemming zijn met de norm en het toezicht corrigeert waar nodig, zodat kwaliteit wordt geborgd.

Er zijn drie soorten toezicht te onderscheiden (Algemene Rekenkamer, 2006: p.9). Ten eerste kan er sprake zijn van nalevingstoezicht. Dit houdt in dat er gecontroleerd wordt of de organisatie zich aan wet- en regelgeving houdt. Transparantie is hierbij ook belangrijk. Ten tweede kan er sprake zijn van uitvoeringstoezicht. Dit betekent dat er toezicht wordt gehouden op de uitvoering van een publieke taak door een zelfstandige organisatie. Als laatste kan er sprake zijn van interbestuurlijk toezicht: toezicht op de uitvoering van een publieke taak door medeoverheden.

#### *Toezichtproces*

Het proces van toezicht houden bestaat uit drie stappen: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies (Algemene Rekenkamer, 2012b: p.65). De eerste stap, informatieverzameling, moet gericht zijn op het doel van het toezicht. Bij aanlevering van informatie door de onder toezicht gestelde, moet dat eerst worden gevalideerd. De tweede stap, oordeelsvorming, moet gebeuren aan de hand van een duidelijk normenkader met duidelijke criteria ten behoeve van het gericht zoeken naar informatie. De derde en laatste stap, interveniëren, gebeurt als de toezichthouder daar bevoegdheden voor heeft en als het duidelijk is welke bevoegdheden de toezichthouder heeft. In figuur 2 is dit proces schematisch weergegeven:



FIGUUR 3: PROCES VAN TOEZICHT

De werking van toezicht wordt bevorderd door de volgende punten (Ibid.: p.64):

- Positionering van het toezicht: Er is niet speciaal een norm waar het toezicht geplaatst moet zijn, maar het is wel belangrijk dat de positionering gekozen wordt op basis van een expliciete afweging met eenduidige en heldere uitgangspunten en criteria. Er is een visie nodig.
- Onafhankelijke functie/functiescheiding: beleid, toezicht en uitvoering moeten van elkaar gescheiden zijn. Er dienen waarborgen te zijn voor het onafhankelijk functioneren.

- Deskundigheid: de medewerkers van de toezichthouders moeten over voldoende vaktechnische kennis en inhoudelijke deskundigheid kunnen beschikken om het terrein waarop ze toezicht houden te kunnen beoordelen.

### *Verantwoording vs. Toezicht*

Toezicht staat niet los van verantwoording. De informatie die beschikbaar komt bij de verticale verantwoording staat rechtsreeks in het teken van toezicht (Algemene Rekenkamer, 2006; p.8). Dit is een deel van de informatie die wordt gebruikt bij het oordelen. De informatie bij horizontale verantwoording is niet primair bedoeld voor het toezicht, maar men kan wel hiervan gebruik maken. De informatieverzameling is echter niet geheel hetzelfde. Bij toezicht wordt de informatie verzameld en heeft de agent een meer passieve houding. Het komt vanuit de principaal. Bij verantwoording heeft de agent geen passieve houding meer, want dan reikt de agent de informatie aan de principaal.

Als blijkt dat er meer andere mechanismen zijn die de kwaliteit borgen en er meer aanwijzingen zijn dat de sector vertrouwen verdient, dan wordt de intensiteit van het toezicht ook minder (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006.). Schillemans (2008: p.191-192; 2007: p.271) zag dit effect ook andersom voorkomen in het geval van horizontale verantwoording: hoe strakker het toezicht is geregeld, hoe minder effect horizontale verantwoording heeft. Ze zien horizontale verantwoording in dit geval als iets symbolisch. De invloed wordt in belangrijke mate bepaald door de hiërarchisch bepaalde principaal.

### 2.3.7. Monitoring

Zoals hierboven beschreven is het verschil met verantwoording dat bij toezicht de principaal zelf de informatie moet verzamelen en bij verantwoording wordt het veelal aangeleverd. De principaal kan gebruik maken van de informatie uit de verantwoording, maar verzamelt zelf ook informatie door middel van monitoring. Monitoring en toezicht houden worden soms in een adem genoemd. Echter, monitoring is niet hetzelfde als toezicht houden. Toezicht heeft namelijk als doel om in te grijpen indien nodig, en monitoring heeft als doel het beleid aan te passen als het niet werkt in de praktijk, gericht op leerprocessen (Algemene Rekenkamer, 2006; p.8; Arkesteijn & van Mierlo, 2008). Monitoren houdt in: een continu proces van bijhouden en bekijken van interventies, de voortgang van het project en geplande en ongeplande effecten (Arkesteijn, van Mierlo & Potters, 2007). Het monitoren wordt gebruikt voor verschillende doeleinden. Ten eerste is het een manier om bij te sturen. Als de principaal een vinger aan de pols houdt van de uitvoering en resultaten, dan kan hij bijsturen waar nodig en eventueel hierop inspelen. Het verkrijgen van inzichten en het leren is een tweede doel. Hierbij ligt de focus op het proces. Als laatste heeft het tot doel om de informatie te gebruiken bij de verantwoording en toezicht. Hierbij ligt de focus op de resultaten (Ibid.: p.14). Dit zijn de *monitoring costs* van de principaal.

Om te kunnen monitoren zijn prestatieafspraken nodig. De prestatieafspraken worden gebruikt bij het meten van de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie, wat een van de belangrijkste kenmerken is van goed governance. Met effectiviteit wordt bedoeld of het doel van het beleid behaald wordt door de ingezette beleidsmaatregelen. Efficiëntie houdt in of het resultaat met de inzet van zo min mogelijk middelen is behaald (Algemene Rekenkamer, 2012a). De organisatie formuleert de beoogde prestaties en geeft vervolgens aan met welke prestatie-indicatoren hoe deze prestaties gemeten kunnen worden (de Bruijn, 2004: p.195). Het is belangrijk om de prestatie-indicatoren duidelijk te definiëren alvorens men kan meten. Veelal worden de eisen aan prestatie-indicatoren gesteld, samengevat in het acroniem SMART. Dit betekent dat de prestatie-indicatoren specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden moeten zijn (Bordewijk & Klaassen, 2011).

De principaal kan daarna de werkelijke resultaten meten en vergelijken met de geformuleerde doelstellingen. Aan de hand van deze informatie kan de principaal beter beoordelen in hoeverre het beleid en handelen van agent effectief is en of er aanvullende maatregelen of middelen nodig zijn (Verbeeten, 2005: p.27). Dit is tevens een manier om als agent verantwoording af te leggen, maar ook om inzicht te geven in hoe de agent handelt. Dit betekent dat de agent gerichter (aan)gestuurd kan worden door de principaal.

Het maken van prestatieafspraken is ook een belangrijk onderdeel binnen de principaal-agentverhouding. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is er een informatieasymmetrie tussen de principaal en agent en dit kan versterkt worden door de doelentegenstelling. Door middel van een contract zou dit probleem gemanaged moeten worden. Dit contract zal dus ook moeten bestaan uit prestatieafspraken, zodat de agent kan handelen aan de hand van de afspraken. Zo kan de principaal de agent blijven controleren (Jensen & Meckling, 1976).

De prestatieafspraken leidt tot verschillende voordelen. Ten eerste beoogt prestatieafspraken transparantie van de organisatie. Door gebruik van de doelstellingen en meetbare gegevens is het mogelijk om meer inzicht in de belangrijkste producten te krijgen. Met deze gegevens kan een discussie op gang worden gebracht over bijvoorbeeld de bijdrage van de ingezette middelen voor het behalen van prestaties, of er meer of minder activiteiten moet worden ondernomen voor het behalen van de prestaties en of de kosten opwegen tegen de baten. Ten tweede fungeren de afspraken als een prikkel om beter te presteren. Het feit dat je afgerekend of juist beloond kan worden op basis van de geleverde prestaties, zou de agent moeten prikkelen om beter te presteren (de Bruijn, 2004: p.196-197). Het *prestatieprikkelintentsiteitsprincipe* helpt het *verborgenbeslissingenprobleem* tegen te gaan (Hazeu, 2007: p.90). Dit houdt in dat het voor de principaal zaak is om de beloningen van de agent sterker op basis van gerealiseerd resultaten te baseren naarmate:

- De agent minder risicomijdend is;
- De activiteiten van de agent beter meetbaar zijn;
- De inspanningen van de agent invloed hebben op het uiteindelijke resultaat;
- En er meer ruimte is voor eigen initiatieven dat leidt tot het resultaat.

Ten derde is het voordeel van prestatieafspraken dat het een manier van verantwoorden is. Prestatiemeting levert namelijk informatie die gebruikt kan worden bij de verantwoordingsplicht. De informatie is namelijk nu geobjectiveerd en gekwantificeerd waardoor vergelijkingen mogelijk zijn. Bovendien is het goed communiceerbaar en kan de informatie ieder jaar op hetzelfde moment worden aangeleverd. (de Bruijn, 2004: p.196-197).

## **2.4. Zorgplicht; een theoretische beschouwing**

In dit onderzoek staat de zorgplicht centraal, die na doordecentralisatie bij de principaal blijft liggen. Er is hierbij sprake van het mandateren van zorgplicht: de agent heeft de bevoegdheid om in naam van de principaal, de zorgplicht uit te voeren. Het blijft echter de vraag wat deze zorgplicht betekent voor de gemeente. Er wordt gesproken over (eind)verantwoordelijkheid; de principaal is verantwoordelijk dat de taak goed uitgevoerd wordt. Er zijn verschillende vormen van verantwoording te onderscheiden in de literatuur, waarbij Bovens (1990; 2006) zich specifiek heeft geconcentreerd op twee vormen:

- Actieve verantwoordelijkheid: het nemen van verantwoordelijkheid als norm, deugd. Er is sprake van verantwoord gedrag. De nadruk ligt op het voorkomen van ongewenst gedrag (Jeurissen & Musschenga, 2002: p.103).

- Passieve verantwoordelijkheid: het achteraf ter verantwoording worden geroepen over wat de organisatie heeft gedaan en waarom de organisatie zo heeft gehandeld. Dit duidt op de aansprakelijkheid. Er is controle achteraf (Ibid.).

Deze twee vormen liggen in elkaars verlengde: het feit dat er sprake is van passieve verantwoordelijkheid veronderstelt dat de kans groter is dat iemand zich ook actief verantwoordelijk gaat voelen. Er zijn bij dit probleem vier modellen van aansprakelijkheid voor de passieve verantwoordelijkheid te onderscheiden (Bovens, 1990; Visser, 2008: p. 16):

- De corporatieve aansprakelijkheid: de organisatie als persoon wordt aansprakelijk gezien;
- De hiërarchische aansprakelijkheid: de top van de organisatie is aansprakelijk;
- De collectieve aansprakelijkheid: ieder persoon in de organisatie is aansprakelijk;
- De individuele aansprakelijkheid: ieder persoon is aansprakelijk voor zijn eigen aandeel.

De passieve verantwoordelijkheid brengt echter een moeilijkheid met zich mee: “het probleem van de vele handen” (Bovens, 2006; Visser, 2008). Dit duidt op het feit dat het voor een buitenstaander moeilijk is om bij een complexe organisatie vast te stellen wie op het gedrag van de organisatie aangesproken moet worden, de aanspreekbaarheid.

#### 2.4.1. Verantwoordelijkheid versus aansprakelijkheid

Tot nu toe is er geen duidelijk onderscheid gehanteerd tussen de begrippen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. De termen hebben ook veel overlap, maar er is een klein verschil in verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Aansprakelijkheid is beperkter dan verantwoordelijkheid. Voor aansprakelijkheid wordt de volgende definitie gehanteerd: “accountability means answerability, that is, a duty to explain one’s conduct and be open to criticism by another. Accountability requires that the duties, powers and functions of bodies be defined in such a way that the performance of subordinate ones can be effectively monitored and evaluated” (Devos, 2006; p.360). Verantwoordelijkheid houdt in dat men verplicht is zorg te dragen voor iets. Dus bij verantwoordelijkheid gaat het erom dat men verantwoordelijk is voor het adequaat invullen van en correct uitvoeren van de taak en de aansprakelijkheid gaat over het feit dat men zich moet verantwoorden over waarom men zo heeft gehandeld.

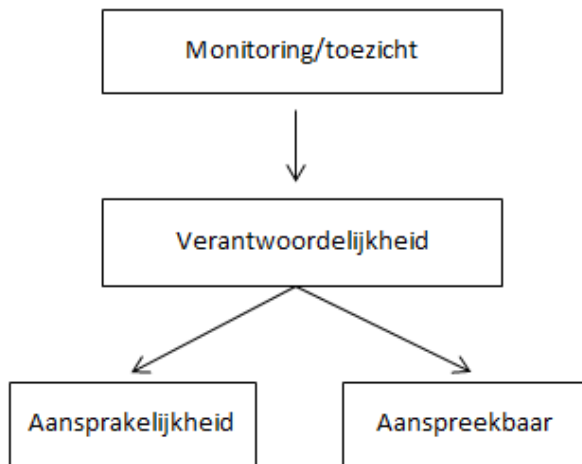
#### 2.4.2. Aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid versus aanspreekbaarheid

Nu het onderscheid tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid is gemaakt, zal er ook onderscheid tussen verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid gemaakt worden. Aanspreekbaarheid ligt in het verlengde van aansprakelijkheid. Een persoon of organisatie kan aansprakelijk worden gesteld, maar er moet ook actie worden ondernomen: het aanspreken. Een van de belangrijkste maatregelen tegen ongewenst is volgens Kaptein (2001) dan ook het aanspreken op dit gedrag. Dit houdt in dat iemand zich moet verantwoorden en rekenschap moet afleggen over dit ongewenste gedrag. Het gaat bij aansprakelijkheid dus om het ter verantwoording roepen voor zijn of haar gedrag en bij aanspreekbaarheid gaat het om de aanvaarding van het aangesproken worden op dit gedrag. Aansprakelijkheid en aanspreekbaarheid zijn feitelijk afhankelijk van hoe er met de verantwoordelijkheid wordt omgegaan.

#### 2.4.3. De term zorgplicht

Dit betekent dat verschillende concepten tezamen het concept zorgplicht vormen. De principaal behoudt een (eind)verantwoordelijkheid: dit betekent dat zij in de gaten moet houden of een taak goed wordt uitgevoerd door de agent (door middel van monitoren en toezicht). De verantwoordelijkheid bestaat uit zowel de verantwoordelijkheid nemen als norm (actieve verantwoordelijkheid) als het achteraf ter

verantwoording roepen. Dit laatste houdt in dat de verantwoordelijke persoon aansprakelijk wordt gesteld. De principaal zal aanspreekbaar zijn op de uitvoering van de taak na doordecentralisatie. Dit wordt overzichtelijk in figuur 3 weergegeven.



FIGUUR 3: DE BETEKENIS VAN HET CONCEPT ZORGPLICHT

Het feit dat de principaal een zorgplicht behoudt, verplicht de principaal dat zij inzicht heeft in het handelen van de agent. Rekenschap en verantwoording afleggen in het kader van je verantwoordelijkheid omvat meer dan aangesproken worden. Het omvat ook de plicht opening van zaken te geven in de meest ruime zin van het woord (Elzinga & Visser, 1977).

### 3.5. Samenvatting theoretisch kader

Doordecentralisatie is niet een eenduidig theoretisch begrip. Het is sterkt verwant aan decentralisatie, maar niet geheel hetzelfde als decentralisatie. Ook bij doordecentralisatie gaat het net als bij decentralisatie om het overdragen van taken en bevoegdheden, met als doel: een integrale afweging, slagvaardigheid en maatwerk. Een verschil is de democratische legitimatie die niet verwezenlijkt kan worden bij doordecentralisatie. Ander belangrijk verschil is het feit dat het niet om de klassieke bestuurslagen gaat en dat de taken overgedragen wordt naar een RWT. Ten slotte is het verschil dat doordecentralisatie niet perse bij wet geregeld hoeft te worden, want de wet kan de mogelijkheid opnemen tot doordecentralisatie. Hierbij moet beide partijen er vrijwillig voor kiezen. Het is een beperkte vorm van doordecentralisatie en niet eenduidig te definiëren.

Indien gekozen wordt voor doordecentralisatie verandert, net als bij decentralisatie, de verhouding tussen de principaal en agent. De agent voert een taak uit namens de principaal. Dit brengt het probleem met zich mee dat de agent de kennis en de informatie heeft en de principaal moet zich inspannen om ook aan deze kennis en informatie te komen. Er is dus sprake van een informatieasymmetrie en de principaal heeft daardoor transactiekosten, omdat de principaal tijd en geld moet investeren om de agent te monitoren en te motiveren om te handelen in het belang van de principaal. Om deze kosten te beheersen is het volgens de literatuur lonend om principes van governance toe te passen. In de literatuur zijn veel principes van good governance beschreven. Deze zijn in het theoretisch kader geclusterd tot de vijf principes: legitimiteit, transparantie, verantwoording, toezicht en monitoring.

Deze principes moeten ervoor zorgen dat de principaal de kennis en informatie krijgt die zij nodig heeft, want zo kan zij aan haar zorgplicht voldoen. Zorgplicht is tevens een begrip die niet vaak voorkomt in de wetenschappelijke literatuur. Door theorieën over verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en aanspreken te combineren, is gekomen tot een definitie van dit begrip. De verantwoordelijkheid bestaat uit zowel de verantwoordelijkheid nemen als norm (actieve verantwoordelijkheid) als het achteraf ter verantwoording

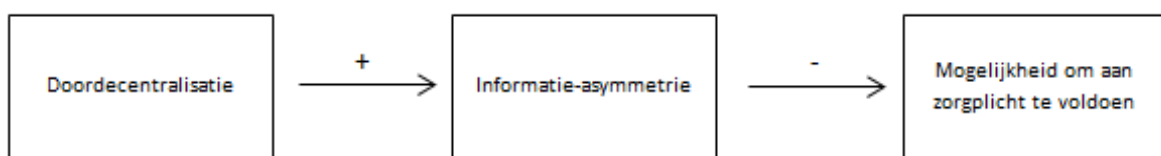
roepen. Dit laatste houdt in dat de verantwoordelijke persoon aansprakelijk wordt gesteld. De principaal zal aanspreekbaar zijn op de uitvoering van de taak na doordecentralisatie. Dit betekent dus dat als de principaal de informatie voor handen heeft, zij invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid.

## Hoofdstuk 3 Van theorie naar praktijk

In het voorgaande hoofdstuk is het theoretisch kader besproken. In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven *hoe* deze theorieën het kader zullen vormen voor het onderzoek door middel van een onderzoeksmodel (§3.1). Vervolgens worden de verwachtingen (§3.2) en theoretische begrippen uiteengezet (§3.3). Nadat is uitgelegd hoe de theorie wordt gebruikt, zal worden beschreven hoe het onderzoek wordt uitgevoerd (§3.5 en §3.6). Ten slotte wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria van het onderzoek: betrouwbaarheid en validiteit (§3.6).

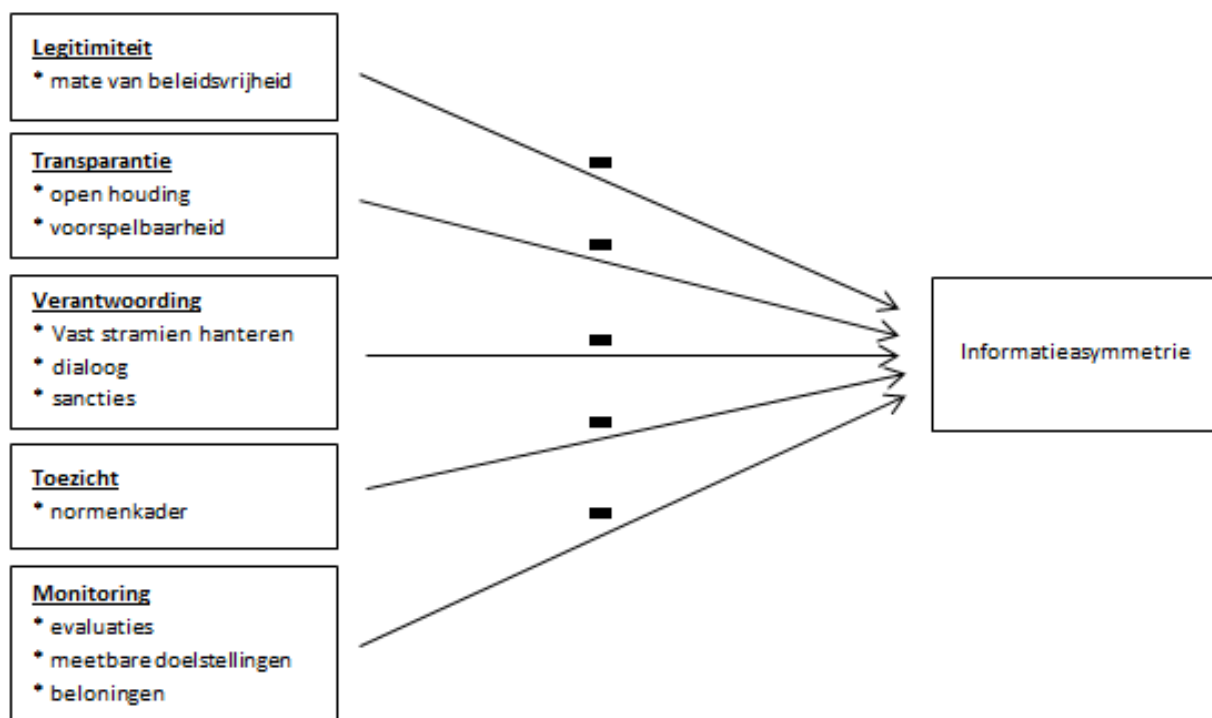
### 3.1. Onderzoeksmodel

In dit onderzoek staat de veranderende verhouding tussen de principaal en agent centraal. Voor de doordecentralisatie moesten de schoolbesturen een aanvraag indienen bij de gemeente voor nieuwbouw en uitbreiding. Door deze aanvraag van te voren werd er al verantwoording afgelegd en kon de gemeente invloed uitoefenen op de keuze om wel of niet nieuwbouw te plegen en voor welk budget dit gebeurt. De gemeente heeft hierdoor zicht op wat er met de schoolgebouwen gebeurt en gaat gebeuren. Ze hebben het meer in eigen hand. Na doordecentralisatie staat de gemeente meer op afstand. De middelen, bedoeld voor nieuwbouw en uitbreiding, worden namelijk overgeheveld naar de schoolbesturen en de schoolbesturen beslissen hoe en wanneer deze middelen voor deze voorzieningen besteed worden. De gemeente heeft dus niet meer direct zicht op wat er gebeurt. De principaal-agenttheorie gaat ervan uit dat het schoolbestuur ook eigen doelen heeft en deze ook graag wil nastreven. Hierbij moet de agent oppassen dat dit niet teveel opvalt, want dan heb je het risico dat het contract ontbonden wordt. Het is dus voor de principaal de vraag of de middelen wel in der mate worden aangewend zo als zij dat graag ziet. De principaal heeft deze informatie niet altijd, de informatieasymmetrie, en moet dus afspraken maken waarbij de agent gemotiveerd kan worden om te handelen in het belang van de principaal en die inzicht geven in het handelen van de agent. Er is dus beoordelings- en motiveringsprobleem. Zolang dit probleem blijft, wordt het kunnen voldoen aan de zorgplicht ook moeilijker. Als de principaal in dit geval aangesproken wordt op haar eindverantwoordelijkheid, wordt het voor de principaal moeilijker om rekenschap af te leggen. Deze nieuwe situatie ziet er als volgt uit:



FIGUUR 4: SITUATIE NA DOORDECENTRALISATIE

De veronderstelling is dat na doordecentralisatie de informatieasymmetrie toeneemt, waardoor de mogelijkheid om aan de zorgplicht te voldoen minder wordt. De verwachting is dat de principes van good governance, zoals besproken in paragraaf 2.4, positief van invloed is op de informatieasymmetrie. De verwachting is dat door deze vijf principes de agent gemotiveerd wordt om te handelen in het belang van de principaal en om inzicht te geven in haar handelen. Hierdoor slinkt de informatieasymmetrie, en dus kan de principaal rekenschap afleggen indien nodig en kan zij ingrijpen indien nodig. De principaal kan aan haar zorgplicht voldoen. Dit wordt in een onderzoeksmodel gepresenteerd in figuur 5. De verwachtingen worden in paragraaf 2.7 verder uitgewerkt.



FIGUUR 5: ONDERZOEKSMODEL

### 3.2. Verwachtingen

De veronderstelling is dat doordecentralisatie leidt tot een grotere informatieasymmetrie waardoor het moeilijker wordt voor de principaal om aan zijn zorgplicht te kunnen voldoen. Verschillende middelen zouden ervoor moeten zorgen dat het gedrag van de agent in dermate wordt beïnvloed dat dit een positieve invloed heeft op de informatieasymmetrie. Dit zal worden vertaald in aantal verwachtingen. Deze zullen getoetst worden in hoofdstuk 5.

De eerste verwachting luidt als volgt:

H<sub>1</sub>: Als taken en middelen worden doorgedecentraliseerd, dan neemt de informatieasymmetrie toe.

Een middel om de asymmetrie te reduceren, is **legitimiteit**. De theorie veronderstelt dat als de principaal zijn rol opeist bij de agent, dat de principaal meer inzicht krijgt. De principaal moet betrokken worden en enige inspraak hebben in de huisvestingsplannen. De beleidsvrijheid wordt beperkt. De tweede verwachting luidt:

H<sub>2</sub>: Naarmate de agent meer beleidsvrijheid krijgt, wordt de informatieasymmetrie groter.

**Transparantie** is daarnaast een ander middel om de informatieasymmetrie te verkleinen. Drie kernelementen werden genoemd: doorzichtigheid, heldere beslissingen en voorspelbaarheid. Doorzichtigheid is bevorderlijk voor de helderheid van beslissingen, dus deze worden als een verwachting behandeld. Voorspelbaarheid heeft een andere focus. Voorspelbaarheid gaat over bepaalde afspraken over het handelen. Bijvoorbeeld: bij kostenoverschrijding dan zal ik informeren.

H<sub>3</sub>: Als de voorspelbaarheid van het handelen van de agent toeneemt, zal de informatieasymmetrie verkleinen.



H<sub>4</sub>: Naarmate de agent meer een open houding heeft naar de principaal, wordt de informatie-asymmetrie kleiner.

**Verantwoording** wordt als belangrijkste kenmerk genoemd om de informatieasymmetrie te verkleinen. In de literatuur wordt beschreven dat het voor de agent duidelijk moet zijn, waarover hij moet verantwoorden. Als dat onduidelijk is dan komt de kwaliteit van de verantwoording in het geding. Daar staat tegenover hoe meer je het dichttimmer, hoe meer de agent de neiging krijgt om slechts datgene te verantwoorden wat verwacht wordt. Wat je niet hoeft te vertellen, vertel je niet. Daarnaast wordt verwacht dat het volgen van het verantwoordingsproces ervoor zorgt dat dit de informatieasymmetrie verkleint.

H<sub>5</sub>: Hoe meer het voor de agent duidelijk is waarover hij moet verantwoorden, des te groter de informatieasymmetrie wordt.

H<sub>6</sub>: Als de principaal de dialoog aangaat met de agent over de verantwoordingsdocumenten, dan wordt de informatieasymmetrie kleiner.

H<sub>7</sub>: Als er sancties worden afgesproken, dan zal de agent zijn gedrag zodanig aanpassen dat de informatieasymmetrie kleiner wordt.

**Toezicht** houden is tevens een maatregel om de informatieasymmetrie te verkleinen. Echter, hierbij is wederom het verhaal: hoe voorspelbaarder je het toezichtproces inricht, hoe meer je het risico loopt dat de agent andere zaken verborgen houdt.

H<sub>8</sub>: Als de principaal aan de hand van een normenkader de informatie over de agent beoordeelt, dan zal de informatieasymmetrie groter worden.

Daarnaast is **monitoring** een mogelijkheid tot informatie verzamelen voor zowel verantwoording als toezicht. De verwachting is dat het monitoren een mogelijkheid is om de informatieasymmetrie te verkleinen. De prestatieafspraken zijn een manier om de voortgang te meten. Het probleem hierbij is dat de agent zich alleen op de meetbare doelstellingen gaat richten. De theorie veronderstelt dat beloningen ook leidt tot grotere informatieasymmetrie, omdat ze zich alleen hierop richten, maar het kan ook leiden tot motivatie om te handelen naar het belang van de principaal. Daarom wordt dit laatste ook als verwachting opgenomen.

H<sub>9</sub>: Als de effecten van doordecentralisatie worden geëvalueerd door de principaal, dan zal de informatieasymmetrie verkleinen.

H<sub>10</sub>: Als de agent aan meetbare doelstellingen moet voldoen, wordt de informatieasymmetrie groter.

H<sub>11</sub>: Als de principaal beloningen voor prestaties hanteert, dan zal de informatieasymmetrie kleiner worden.

Ten slotte wordt getoetst of de principaal aan zijn zorgplicht kan voldoen, als de agent meer handelt zoals de principaal wil en als zij meer inzicht geeft in haar handelen.

H<sub>12</sub>: Naarmate de informatieasymmetrie kleiner wordt, zal de principaal beter aan zijn zorgplicht kunnen voldoen.

### 3.3. Operationalisatie

In deze paragraaf worden de theoretische begrippen gedefinieerd en wordt het meetniveau inzichtelijk gemaakt.

#### 3.3.1. Doordecentralisatie

Doordecentralisatie is afgeleid van decentralisatie. Het draait hierbij ook om de overdracht van taken, maar dan van gemeente naar RWT. Het kan zowel wettelijk plaatsvinden, als op vrijwillige basis van beide partijen. Dit laatste zorgt ervoor dat er een contract afgesloten moet worden, waarin beide partijen afspraken maken over de uitvoering en wederzijdse verplichtingen. Het doel van doordecentralisatie is het bevorderen van de integrale afweging, maatwerk en slagvaardigheid. Het kan dus worden gezien als een beperkte vorm van decentralisatie, waarbij andere overheidsinstellingen een rol spelen dan de 'klassieke' bestuurslagen het Rijk, provincie en gemeente.

Indicator	Waarden
Overdracht van taken en middelen	<ul style="list-style-type: none"><li>- De principaal draagt taken en bevoegdheden m.b.t. onderwijshuisvesting over aan de agent</li><li>- Het overdragen van middelen moet zorgen voor een integrale afweging van middelen</li><li>- Er is een streven naar meer maatwerk en slagvaardigheid.</li></ul>
Afsluiten van een contract	<ul style="list-style-type: none"><li>- De principaal en agent leggen in de overeenkomst afspraken vast over de uitvoering</li><li>- De principaal en agent leggen in de overeenkomst afspraken vast over de wederzijdse verplichtingen en rechten</li></ul>

#### 3.3.2. Informatieasymmetrie

Informatieasymmetrie duidt op een ongelijke verhouding tussen agent en principaal wat betreft de bezit van informatie over onderwijshuisvesting. De agent bezit meer informatie dan de principaal. Deze informatieasymmetrie bestaat uit twee componenten: adverse selection en moral hazard. Adverse selection duidt op het feit dat de agent meer expertise ten aanzien van de taak heeft, waardoor de agent meer informatie heeft reeds voordat het contract wordt opgesteld. Moral hazard houdt in dat de principaal weinig tot geen informatie heeft over de doelen, belangen en gedragingen van de agent. Dit kan de agent de vrijheid geven om zich opportunistisch te gedragen (Wubben, ten Pierick, van der Schans & Poppe, 2003: p.19; Hazeu, 2000).

Indicator	Waarden
Adverse selection	<ul style="list-style-type: none"><li>- De principaal bezit niet volledig het inzicht/kennis die de agent wel heeft.</li><li>- De agent bezit expertise ten opzichte van de taak</li><li>- De agent bezit het inzicht hoe de middelen integraal en maatwerkgericht ingezet kunnen worden.</li></ul>
Moral hazard	<ul style="list-style-type: none"><li>- De principaal is niet volledig op de hoogte van de doelen en belangen van de agent.</li><li>- De principaal is niet volledig op de hoogte over de toekomstige huisvestingsplannen.</li><li>- De principaal is niet volledig op de hoogte van de geleverde prestaties.</li><li>- De principaal bezit niet een volledig overzicht van de besteding van de middelen.</li><li>- De principaal heeft weinig tot geen mogelijkheden om te sturen.</li></ul>

### 3.3.3. Legitimiteit

Het mandaat dat de agent heeft om namens de principaal een bepaalde taak uit te voeren, vereist ook dat de principaal het eens is met hoe de agent het uitvoert. Het handelen van de agent moet dus gerechtvaardigd zijn door de principaal. Het verkrijgen van legitimiteit vereist enige inspraak en participatie van de principaal (Graham, Amos & Plumptre, 2003; Johnston, 2006; Srivastava). Op deze manier worden de belangen kenbaar gemaakt en zou de principaal enigszins de agent kunnen sturen (Bossert, 2002: p.245).

Indicator	Waarden
Beleidsvrijheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- De agent neemt bij besluiten geen belangen van de principaal mee</li><li>- De agent heeft vrijheid in het nemen van beslissingen (autonoom)</li><li>- De agent laat zich niet adviseren door de principaal</li><li>- De principaal heeft geen inspraak bij sommige besluitvormingsmomenten</li><li>- De agent betreft de principaal vrijwel nooit bij huisvestingsplannen</li></ul>

### 3.3.4. Transparantie

Transparantie kan op drie manieren tot uiting komen. Ten eerste omvat transparantie het nemen van beslissingen volgens de wet- en regelgeving (voorspelbaarheid). Ten tweede houdt transparantie in dat de informatie over het handelen en beslissingen van de agent beschikbaar en toegankelijk is (doorzichtigheid) en ten derde moet informatie verstrekt worden aan de principaal en deze moet begrijpelijk zijn (begrijpelijkheid). De principaal moet inzicht kunnen krijgen in het handelen van de agent en deze informatie kunnen begrijpen.

Indicator	Waarden
Doorzichtigheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- De agent geeft ten alle tijde inzicht in de documenten als dit gevraagd wordt door de principaal</li><li>- De agent geeft inzicht in eigen handelen en beslissingen.</li><li>- Er worden voortgangsgesprekken gehouden</li></ul>
Voorspelbaarheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- Beslissingen worden genomen volgens de vaste regels en procedures</li><li>- Er zijn afspraken over wanneer de principaal geïnformeerd moet worden.</li></ul>
Begrijpelijkheid	<ul style="list-style-type: none"><li>- De principaal is tevreden over de informatieverstrekking door de agent.</li><li>- De informatie is helder voor de principaal</li><li>- Er is een heldere communicatie tussen principaal en agent.</li></ul>

### 3.4.5. Verantwoording

Verantwoording houdt in een communicatieve interactie tussen principaal en een agent. De communicatieve interactie omvat drie stappen: (1) de agent voelt zich verplicht inzicht te geven in zijn handelen, (2) licht dit toe en rechtvaardigt zijn handelen (Schillemans, 2010a: p.307) en (3) wordt geëvalueerd en beoordeeld door de principaal (Schillemans, 2008: p.177). Dit kan zowel de principaal volgens de hiërarchie zijn als een principaal die niet volgens de hiërarchie is bepaald (horizontale verantwoording). Bij horizontale verantwoording draait het ook om het feit dat de agent er wat van leert in plaats van alleen rekenschap afleggen. In principe is de principaal passief: de principaal gaat niet zelf achter de informatie aan; de principaal ontvangt informatie.

Indicator	Waarden
Horizontale verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is sprake van een non-hiërarchische verhouding tussen principaal en agent</li> <li>- De agent treedt in gesprek met deze principalen</li> <li>- De agent deelt problemen en oplossingen met deze principalen</li> <li>- De agent verbetert zijn prestaties op basis van de feedback.</li> </ul>
Verticale verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De agent geeft aan de principaal informatie over de besteding van de middelen ten aanzien van huisvesting.</li> <li>- De agent geeft inzicht in hoe de ontvangen middelen van de principaal gebruikt worden.</li> <li>- De agent geeft aan de principaal informatie over de bereikte doelen/prestatie-eisen.</li> </ul>

### 3.3.6. Toezicht

Bij toezicht heeft de principaal de rol om actief informatie te verzamelen over het handelen en gedragingen van de agent. De informatie kan komen vanuit de verantwoording (Algemene Rekenkamer, 2006; p.8), maar dit is niet genoeg. Het houden van toezicht door de principaal omvat drie stappen. Ten eerste verzamelt de principaal informatie over de vraag of de uitvoering van de publieke taak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Ten tweede geeft de principaal een oordeel daarover en ten derde zal de principaal eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (Algemene Rekenkamer, 2012b: p.63).

Indicator	Waarden
Informatieverzameling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De principaal controleert de gebouwen van de agent</li> <li>- De principaal verzamelt informatie over de uitvoering van de taak en bekijkt of deze voldoet aan de daaraan gestelde eisen.</li> <li>- De principaal vraagt om het Meerjarig onderhoudsplan (MOP)</li> <li>- De principaal vraagt naar toekomstige huisvestingsplannen</li> </ul>
Normenkader	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De principaal gebruikt duidelijke criteria om de informatie te beoordelen.</li> <li>- Er is een mogelijkheid om te interveniëren door de principaal.</li> </ul>

### 3.3.7. Monitoring

Monitoring is ook een manier van informatie verzamelen. In tegenstelling tot toezicht, is monitoren gericht op het bijsturen en aanpassen van het proces. De principaal houdt continu de voortgang van de uitvoering bij en bekijkt de geplande en ongeplande effecten. Als de principaal een vinger aan de pols houdt van de uitvoering en resultaten, dan kan hij bijsturen waar nodig en eventueel hierop inspelen. Het verkrijgen van inzichten en het leren is een tweede doel. Als laatste heeft het tot doel om de informatie te gebruiken bij de verantwoording en toezicht. Om te kunnen monitoren zijn prestatieafspraken nodig. De prestatieafspraken worden gebruikt bij het meten van de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie.

Indicator	Waarden
Prestatiemeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De principaal legt de agent doelstellingen op, die zij moet halen.</li> <li>- De principaal toetst met regelmaat of de agent de doelstellingen heeft behaald</li> </ul>
Bijsturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De principaal houdt de voortgang van het project en geplande en ongeplande effecten in de gaten.</li> <li>- Er is een mogelijkheid om het beleid aan te passen als blijkt dat het beleid niet werkt in de praktijk (bijsturen).</li> </ul>

Belonen	De agent wordt geprikkeld om andere keuzen te maken De agent krijgt een beloning voor bepaalde manier van handelen
---------	---

### 3.3.8. Zorgplicht

De principaal behoudt een (eind)verantwoordelijkheid. Dit betekent dat zij in de gaten moet houden of een taak goed wordt uitgevoerd door de agent (door middel van monitoren en toezicht). De verantwoordelijkheid bestaat uit zowel de verantwoordelijkheid nemen als norm (actieve verantwoordelijkheid) als het achteraf ter verantwoording roepen. Dit laatste houdt in dat de verantwoordelijke persoon aansprakelijk wordt gesteld. De principaal zal aanspreekbaar zijn op de uitvoering van de taak na doordecentralisatie.

Indicator	Waarden
Actieve verantwoordelijkheid	- De principaal voelt zich eindverantwoordelijke - De principaal wil vinger aan de pols houden - De principaal moet ervoor zorgen dat de taak adequaat en correct ingevuld wordt
Passieve verantwoordelijkheid	- De principaal wordt aansprakelijk gesteld - De principaal legt rekenschap af over de uitgevoerde taak
Aanspreekbaarheid	- De principaal aanvaardt dat zij aangesproken wordt indien nodig

## 3.4. Selectie en cases

Het onderzoek heeft als doel te onderzoeken welke voorwaarden en afspraken gemeenten kunnen maken bij doordecentralisatie. Om dit te onderzoeken wordt gekozen voor een casestudy. Deze geeft inzicht in hoe doordecentralisatie nu loopt en waar de moeilijkheden zitten. De verwachtingen, opgesteld in dit hoofdstuk, kunnen getoetst worden aan de hand van de praktijkvoorbeelden binnen de twee cases. Alleen twee cases over doordecentralisatie zegt nog niet alles over de situatie. Er is een nulpunt nodig. Er wordt dus ook twee cases geselecteerd waarbij geen sprake is van doordecentralisatie. Zo wordt inzichtelijk in hoeverre de informatieasymmetrie vergroot wordt na doordecentralisatie. Tevens wordt er een casus gekozen waarbij de doordecentralisatie in opzet sterk gericht is op sturing. Zij hebben er bewust voor gekozen voor zoveel mogelijk sturing bij doordecentralisatie. De twee cases met doordecentralisatie worden ook vergeleken met deze laatste casus. Zo wordt preciezer inzichtelijk welke voorwaarden en afspraken nodig zijn bij doordecentralisatie, zodat gemeente aan haar zorgplicht kan voldoen.

Binnen deze cases zal gesproken worden met beleidsmedewerkers van de betreffende gemeenten die betrokken zijn bij de doordecentralisatie en er zal gesproken worden met een bestuurslid van een schoolbestuur. Dit wordt gedaan zodat twee kanten van het verhaal in beeld wordt gebracht, zowel van degene die de taak heeft overgeheveld als degene die het uitvoert. De respondenten worden anoniem behandeld.

Bij het selecteren van cases is er eerst gezocht naar een gemeente met doordecentralisatie, omdat in dit geval het aantal onderzoekseenheden beperkt is. Er is gelet op de volgende kenmerken:

- De gemeente heeft de onderwijshuisvestingsmiddelen met betrekking tot nieuwbouw en uitbreiding naar het voortgezet onderwijs doorgedecentraliseerd;

- De gemeente moet al een ruim aantal jaren ervaring hebben met doordecentralisatie. Zij kunnen meer informatie geven over de algemene lessen betreffende doordecentralisatie in de afgelopen jaren;
- De gemeente en/of schoolbestuur doet op dit moment niet mee aan andere grote onderzoeken met betrekking tot onderwijshuisvesting;
- Het betreft een kleine gemeente;

Nadat deze gemeenten en schoolbesturen zijn geselecteerd, worden de andere cases gekozen. Er is gezocht naar gemeenten die in dezelfde regio liggen als de eerder gekozen gemeenten met doordecentralisatie. Tevens moeten het ook kleine of middelgrote gemeenten betreffen, zodat het vergelijkbare cases zijn. Daarnaast zal via deze respondenten ook naar andere respondenten gevraagd worden.

Omdat vijf cases behandeld worden, is de generaliseerbaarheid beperkt. Daarom is gekozen om interviews te houden met experts. Het doel hiervan is het verzamelen van extra informatie en algemene ervaringen aangaande het proces van doordecentralisatie. Deze informatie kan worden gebruikt als bevestiging of als aanvulling op de informatie die is verzameld bij de cases. Zo kunnen de conclusies preciezer getrokken worden.

### **3.5. Interviews en documentanalyses**

Middels interviews en documentanalyses wordt de empirische data verzameld. Omdat opvattingen, meningen en vooral ervaringen leidend zijn in dit onderzoek, wordt de methode interviewen als meest geschikte methode geacht. Met interviews kan gericht gevraagd worden naar dit soort informatie en er kan doorgevraagd worden. Tijdens het interview wordt gebruik gemaakt van een interviewhandleiding met onderwerpen en vragen die aan de respondenten gesteld zullen worden (semigestructureerd interview). Hierbij wordt rekening gehouden met ruimte voor doorvragen om zo de informatie van de respondenten verder te verfijnen. De onderwerpen en vragen zullen gebaseerd worden op de operationalisatie in hoofdstuk 2. In bijlage 2 is de interviewhandleiding te vinden.

In het interview is gevraagd naar de onderwerpen in de operationalisatie uit dit hoofdstuk. De antwoorden op deze vragen worden geanalyseerd door middel van codering. Deze is terug te vinden in de bijlage. Met het coderen moet duidelijk worden hoe vaak een bepaald concept terug komt (dus uitspraken over de belangrijkheid van bepaalde verschijnselen) en welke patronen waar te nemen zijn (Berg, 2001; Van Thiel, 2010: p. 189).Tijdens het analyseproces zal ruimte zijn om codes te verfijnen en aan te vullen (open codering). Hiermee wordt beoogd de analyse zo secuur mogelijk uit te voeren. Tevens zal er gebruik worden gemaakt van manifest en latent coderen. Dit houdt in dat er zowel naar de feitelijke als bedoelde betekenis van de uitspraken van de geïnterviewden gekeken wordt.

Naast het afnemen van interviews bij gemeenten en besturen, worden beschikbare documenten bestudeerd. De documenten worden gebruikt bij de voorbereiding van interviews, maar ook als aanvulling op de interviews. Hetgeen niet te vinden is in de documenten, wordt gevraagd in de interviews. De doordecentralisatiecontracten zijn belangrijke documenten die gebruikt worden. Hieruit wordt informatie gehaald over hoe de contracten zijn vormgegeven en dus welke afspraken zijn gemaakt. Daarnaast zijn beleidsdocumenten met betrekking tot onderwijshuisvesting belangrijk. De documenten die gebruikt zullen worden, betreffen: onderzoeksrapporten van gemeentelijke rekenkamers, jaarverslagen, strategisch meerjarenplannen, integraal huisvestingsplannen, collegevoorstellen, beleidsnotities en een convenant met prestatieafspraken. Om de context van het onderzoek in beeld te krijgen, wordt onder andere gebruik gemaakt van de Wet op het Voortgezet Onderwijs en andere beleidsstukken met informatie over de regelgeving omtrent onderwijshuisvesting.

### **3.6. Betrouwbaarheid en validiteit**

Er zijn ook maatregelen genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen. Het verzamelen en verwerken van de data op meerdere manieren, ofwel triangulatie van onderzoeksmethoden, zal de betrouwbaarheid bevorderen. Bovendien worden er (controle)vragen gesteld bij het schoolbestuur. Het verschijnsel wordt op verschillende manieren geanalyseerd, waardoor het resultaat preciezer zal zijn. Daarnaast zijn bij de oriënterende gesprekken uitgevoerd samen met de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer. Doordat er meerdere onderzoekers in het beginstadium betrokken waren bij dit onderzoek, wordt de selectiviteit en subjectiviteit van de onderzoeker zoveel mogelijk beperkt. Dit zal de betrouwbaarheid borgen. De resultaten van het interview worden door middel van een member check, des gewenst, teruggelinkt aan de respondent. Ook dit zou de subjectiviteit van de auteur moeten beperken. Deze maatregelen zorgen ervoor dat als het onderzoek opnieuw wordt gedaan, er vrijwel geheel dezelfde resultaten uitkomen. De herhaalbaarheid wordt vergroot.

De eerste versie van de interviewlijst is ook door een van de onderzoekers van de Algemene Rekenkamer gecontroleerd op de juistheid van de interviewvragen. Deze controle zorgt voor meer validiteit van de vragenlijst. Er kunnen gevoelige onderwerpen zitten in de vragenlijst en daarom zullen vragen steeds op een andere wijze gevraagd worden, zodat gekeken kan worden in hoeverre antwoorden valide zijn (Neuman, 2005: p. 113-144). En ten slotte zal er uiterste precisie gevraagd worden van de auteur om het onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk te maken.

De externe validiteit, ofwel generaliseerbaarheid, van het onderzoek is enigszins beperkt. Het onderzoek heeft zich namelijk hoofdzakelijk gericht op kleine gemeenten en op het onderwijshuisvestingsbeleid. Hierdoor is het onderzoek beperkt generaliseerbaar naar grotere gemeenten en andere beleidsterreinen. Dit betekent niet dat er niets uit het onderzoek gebruikt kan worden. In grote lijnen kan het wat voor vervolgonderzoek betekenen.

## Hoofdstuk 4      Onderwijshuisvestingsbeleid

De mogelijkheid tot doordecentralisatie in het voortgezet onderwijs is vastgelegd in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Deze wetgeving met betrekking tot onderwijshuisvesting en doordecentralisatie zal allereerst besproken worden (§4.1). Vervolgens zal een feitelijke beschrijving worden gegeven van de casussen waarbij sprake is van doordecentralisatie (§4.2 en §4.3). Daarna zullen de casussen worden behandeld waarbij geen sprake is van doordecentralisatie (§4.4 en §4.5). Ten slotte zal een casus worden behandeld die bewust heeft gekozen voor sturing na doordecentralisatie (§4.6). Dit is een andere opzet dan de meeste andere gemeenten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie. Dit hoofdstuk zal antwoord geven op de deelvraag: *Hoe is het onderwijshuisvestingsbeleid bij gemeenten met doordecentralisatie en gemeenten zonder doordecentralisatie vormgegeven?* In het volgende hoofdstuk vindt de analyse plaats van deze cases.

### 4.1. Wettelijke kaders

In 1997 heeft het Rijk de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd naar de gemeenten. Met de decentralisatie zijn verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten gegaan en de verantwoordelijkheden van gemeenten naar schoolbesturen (VNG, 2002). Dit betekende dat de gemeente na de decentralisatie verantwoordelijk werd voor de langcyclische voorzieningen in huisvesting, zoals buitenonderhoud, aanpassing, uitbreiding en nieuwbouw. De schoolbesturen werden verantwoordelijk voor het binnenonderhoud. De aanvragen voor nieuwbouw, uitbreiding of buitenonderhoud moesten nu ingediend worden bij de gemeente in plaats van het Rijk. Deze decentralisatie vond plaats in de veronderstelling dat gemeenten beter in staat waren om de aanvragen te beoordelen. Op deze wijze kan beter maatwerk worden geleverd en kunnen middelen efficiënter verdeeld en besteed worden (HEVO, 2012). In 2005 is de verantwoordelijkheidsverdeling gewijzigd en hebben schoolbesturen in het voortgezet onderwijs de verantwoordelijkheid over buitenonderhoud en aanpassing erbij gekregen in hun takenpakket. Er is toen niet gekozen om alle verantwoordelijkheden naar schoolbesturen over te hevelen, omdat de gemeente een regierol zou hebben ten aanzien van onderwijshuisvesting en de kans op financiële risico's werd te groot geacht (VNG, 2002). Nu hoeven schoolbesturen in het voortgezet onderwijs alleen voor uitbreiding en nieuwbouw een aanvraag in te dienen bij de gemeente. De huidige verantwoordelijkheidsverdeling is terug te vinden in figuur 6.

	Verantwoordelijkheid	
Sector	Gemeente	Schoolbestuur
Voortgezet onderwijs	Uitbreiding en nieuwbouw	Binnenonderhoud, buitenonderhoud, aanpassing

FIGUUR 6: HUIDIGE VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING VOOR VOORZIENINGEN IN DE HUISVESTING (ALGEMENE REKENKAMER, 2014)

#### 4.1.1. Gemeentelijke verordening

Het onderwijshuisvestingsbeleid ligt vast in een gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. De VNG heeft een modelverordening ontworpen die handvatten biedt voor de gemeenteraad om een dergelijke verordening op te stellen. In de modelverordening is rekening gehouden met de wettelijke kaders, zoals De Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra (WEC), en



Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De gemeenten hoeven niet strikt de modelverordening over te nemen en zijn bij bepaalde artikelen vrij wat betreft de invulling daarvan.

In een gemeentelijke verordening voor onderwijshuisvesting staat vastgelegd: de verantwoordelijkheden tussen gemeente en schoolbesturen, de procedure van het indienen van aanvragen, de criteria ten behoeve van het beoordelen van de aanvragen, financiële normering als onderdeel van de criteria enzovoort.

Daarnaast is in het WVO opgenomen dat het gemeenten en schoolbesturen samen een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) moeten voeren. Onderwijshuisvesting is daarbij een verplicht onderwerp. Het staat de gemeenten vrij invulling te geven aan de OOGO. Veelal worden de aanvragen besproken en meerjarige afspraken, zoals een integraal huisvestingsplan (VNG, 2013).

#### 4.1.2. Mogelijkheid tot doordecentralisatie

De verantwoordelijkheidsverdeling waarbij een gemeente de zorgplicht heeft voor nieuwbouw en uitbreiding is reeds van toepassing, maar niet bij alle gemeenten is deze verantwoordelijkheidsverdeling te zien. De wet heeft namelijk geregeld dat gemeenten en schoolbesturen kunnen afwijken van de verantwoordelijkheidsverdeling. De mogelijkheid tot doordecentralisatie staat in artikel 76v van WVO omschreven: *“In afwijking van dit hoofdstuk kan de gemeenteraad besluiten dat jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten wordt betaald aan het bevoegd gezag van een andere dan een gemeentelijke school voor zover die op het grondgebied van die gemeente in stand wordt gehouden. De gemeenteraad neemt het besluit in overeenstemming met het bevoegd gezag”*. Dit artikel bevat een Memorie van Toelichting met meer informatie over hoe gemeenten en schoolbesturen de doordecentralisatie moeten aanpakken. Indien besloten wordt tot (volledige vrijwillige) doordecentralisatie is het een vereiste dat beide partijen het samen hierover eens worden. Geen van de partijen bezit doorzettingsmacht. Zo'n besluit tot doordecentralisatie moet vastgelegd worden in een doordecentralisatie-overeenkomst. In zo'n overeenkomst leggen beide partijen vast wat de rechten en plichten zijn van beide partijen en overige afspraken. Daarbij mag afgeweken worden van de bepalingen in WVO, zoals het niet meer indienen van aanvragen.

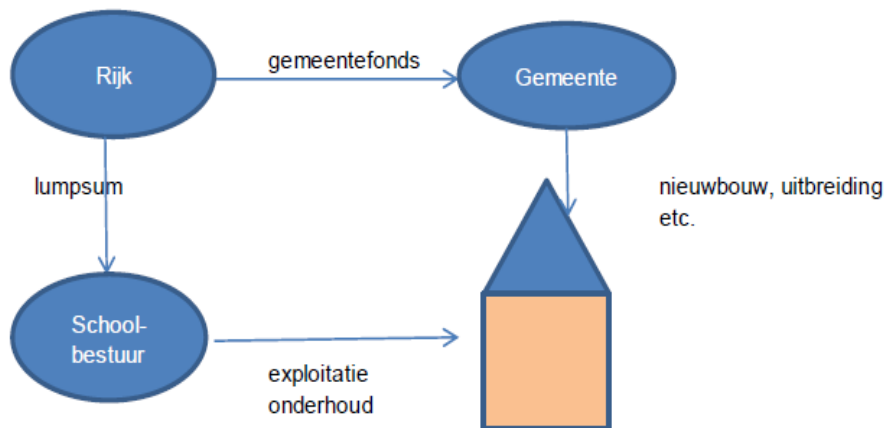
#### 4.1.3. Verantwoordelijkheid of zorgplicht?

In de Wet voor Voortgezet Onderwijs wordt niet zozeer gesproken over de verantwoordelijkheden van de gemeente. De wet legt de gemeenten de plicht op *om zorg te dragen voor* bepaalde onderwijshuisvestingsvoorzieningen. Het 'zorgdragen voor' betekent feitelijk dat gemeenten budget voor onderwijshuisvesting moeten reserveren, waarmee redelijkerwijs kan worden voorzien in huisvesting. Als een schoolbestuur een aanvraag indient dan toetst de gemeente deze aan de gemeentelijke verordening en neemt een besluit. Bij honorering van de aanvraag treedt het bestuur op als bouwheer en als opdrachtgever, tenzij schoolbestuur en gemeente anders zijn overeengekomen (Algemene Rekenkamer, 2014: p.3).

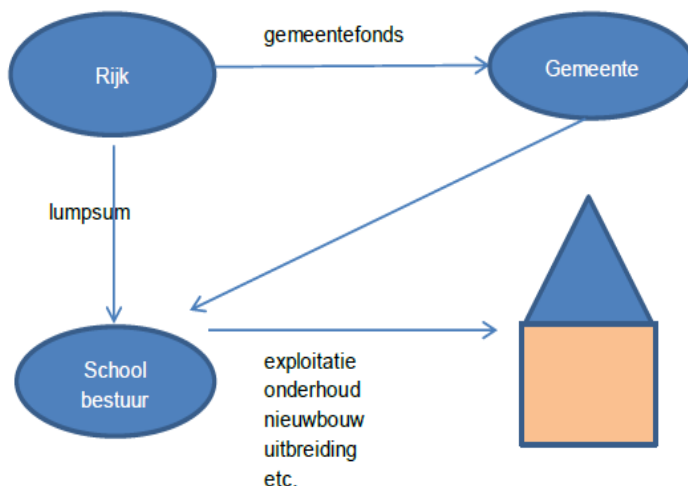
Deze constructie kent twee vormen van eigendom, wat niet in de wet omschreven staat (Ibid.). Allereerst is er juridisch eigendom. Het schoolbestuur heeft het juridische eigendom over de huisvesting en dat betekent dat zij de exploitatiekosten voor rekening neemt. Ten tweede is er economisch claimrecht over de huisvesting. De gemeente heeft economisch claimrecht (of economische eigendom) en dat betekent dat zij het gebouw, na gebruik door de onderwijsinstelling, mag verkopen of verhuren (HEVO, 2012). De gemeente kan het economisch claimrecht doordecentraliseren.

### 4.1.3. Financiering

Nu de mogelijkheid tot doordecentralisatie bestaat, zijn er verschillende financieringsstromen ter bekostiging van onderwijshuisvesting. Gemeente zonder doordecentralisatie krijgen middelen voor nieuwbouw en uitbreiding via het Gemeentefonds en schoolbesturen ontvangen een lumpsum om de exploitatie en onderhoud uit te voeren (Algemene Rekenkamer, 2014: p.3). Na doordecentralisatie houden de schoolbesturen deze lumpsumvergoeding, maar krijgen zij ook de middelen van de gemeente, die de gemeente uit het Gemeentefonds krijgen voor onderwijshuisvesting. In figuur 7 en 8 zijn deze financieringsstromen die vanaf 2005 bestaan te zien.



FIGUUR 7: FINANCIERINGSSTROMEN SINDS 2005 (BRON: DEN BOSCH, 2013)



FIGUUR 8: FINANCIERINGSSTROMEN NA DOORDECENTRALISATIE (BRON: DEN BOSCH, 2013)

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe gemeenten doordecentralisatie hebben vormgegeven en hoe dit werkt in de praktijk. Vervolgens worden twee gemeenten beschreven die niet hebben gekozen voor doordecentralisatie en hoe zij hun onderwijshuisvestingsbeleid hebben vormgegeven. Er wordt afgesloten met een gemeente die doorgedecentraliseerd heeft en die bewust heeft gekozen om veel sturing te behouden.

## 4.2. Doordecentralisatie in gemeente A

De keuze voor doordecentralisatie van onderwijshuisvestingsmiddelen in de gemeente is afhankelijk geweest van verschillende ontwikkelingen. De bestuurder van het schoolbestuur vertelt dat er toentertijd sprake was van een fusiegolf van schoolbesturen en privatisering. De burgemeester heeft toen, in overleg met het schoolbestuur, voorgesteld om de middelen voor onderwijshuisvesting over te hevelen naar het schoolbestuur. De beleidsmedewerker Onderwijs vertelt dat de burgemeester overtuigd was dat “niemand beter voor onderwijshuisvesting kan zorgen dan het schoolbestuur zelf”. De beleidsmedewerker was er toentertijd bij betrokken en vertelt dat de opdracht was om ten behoeve van de doordecentralisatie een zo summier mogelijke overeenkomst op te stellen. Het moest immers overzichtelijk en makkelijk te gebruiken zijn. Een dergelijk contract moet de essentiële punten bevatten: bedrag, taken en verantwoording.

*“Een overeenkomst moet je niet dichttimmeren, dat heeft geen zin” (beleidsmedewerker Onderwijs).*

Er is volgens de beleidsmedewerker bewust gekozen voor een beperkte rol bij voortgezet onderwijs na de doordecentralisatie. De rol van de gemeente is volgens de bestuurder van het schoolbestuur dat de gemeente faciliteert in de zin dat ze een contract opstelt met randvoorwaarden, met rechten en plichten voor gemeente en schoolbestuur.

Een van de plichten van de gemeente, die in het contract is opgenomen, is de gemeentelijke vergoeding. Er is gekozen voor een berekeningssystematiek die per jaar bepaald hoeveel geld aan het schoolbestuur toegekend wordt. Nadat de minister van Binnenlandse Zaken de uitkeringsfactor van het betreffende jaar definitief heeft vastgesteld, vindt er een correctie plaats. Dit betekent dat het schoolbestuur of de gemeente moet bijbetalen, of er hoeft niets te gebeuren. De berekeningssystematiek is zo vormgegeven dat het schoolbestuur elk jaar het bedrag ontvangt, dat de gemeente binnenkrijgt voor onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds. Dus als het Rijk bezuinigt, waardoor minder geld binnenkomt in het Gemeentefonds ten behoeve van onderwijshuisvesting, dan zal het schoolbestuur dus ook minder krijgen. De bestuurder van het schoolbestuur ziet ook de nadelen van deze constructie:

*“De nadelen zijn de risico’s die je als bestuur loopt, omdat je aan de inkomstenkant geheel afhankelijk bent van de gemeente en de centrale overheid. Je hebt geen directe zeggenschap over je inkomsten. (...) Deze afhankelijkheid is een risico voor het schoolbestuur. Je hebt te maken met de “onbetrouwbare overheid”. Ten tweede zorgt de bekostigingsfactor binnen de berekeningssystematiek van de uitkering ervoor dat je het risico loopt gelden terug te betalen. Dit is de laatste twee keer voorgekomen dat wij als bestuur geld moesten terug betalen door deze bekostigingsfactor. En achteraf terugbetalen, daar zit je niet op te wachten”.*

In het contract is ook opgenomen hoe de verantwoording over de besteding van deze middelen moet plaatsvinden. In het contract staat dat het schoolbestuur voor 1 juli schriftelijk verantwoording af moet leggen over de besteding van het bedrag dat zij van de gemeente krijgt. Door middel van een toegevoegde registeraccountantsverklaring moet blijken dat de toegekende huisvestingsvergoeding is aangewend voor het doel waarvoor zij is verstrekt. Daarnaast moet het schoolbestuur een meerjarig onderhoudsplan en het huisvestingsplan voorleggen aan de gemeente. Zowel de beleidsmedewerker als de bestuurder van het schoolbestuur geven aan dat de afspraken in de overeenkomst wat betreft verantwoording niet helemaal overeenkomen met de praktijk. De beleidsmedewerker legt uit dat afgesproken is dat de gemeente het meerjarig onderhoudsplan (MOP) en de huisvestingsplannen alleen hoeft te ontvangen als die worden geactualiseerd: “De MOP geldt namelijk 10 jaar, dus zodra de MOP geüpdatet wordt, wil de gemeente in het jaar voordat het gebruikt wordt, het inzien”. De bestuurder van

het schoolbestuur geeft aan dat de gemeente de MOP zelf moet opvragen, maar dit vrijwel nooit hebben gedaan. Bij teruggave van een schoolgebouw enkele jaren terug heeft de gemeente wel plots gevraagd naar een MOP, maar dat gebouw was toen al 40 jaar oud.

De huisvestingsplannen worden alleen gestuurd als het schoolbestuur besluit uit te breiden en/of nieuwbouw gaat plegen, vertelt de beleidsmedewerker. Deze plannen worden getoetst aan de hand van de bestemmingsplantoets van de gemeente. De bestuurder geeft aan dat het contact beperkt tot het aanvragen van vergunningen als zij willen uitbreiden of nieuwbouw willen.

De jaarrekening wordt wel jaarlijks afgegeven aan de gemeente. Sinds enkele jaren komt dit ook bij de ambtelijke organisatie terecht. Daarvoor kwamen de documenten tijdens informele overleggen terecht bij de burgemeester en de wethouder en vervolgens niet bij de ambtelijke organisatie. De gemeentelijke Rekenkamer heeft dit geconstateerd en heeft hier een aanbeveling over gedaan. De aanbeveling is opgevolgd en nu wordt jaarlijks de verantwoording ingeboekt bij de gemeente en kunnen de betrokken ambtenaren het controleren. Vervolgens wordt via het college van burgemeesters en wethouders de verantwoording ter kennis gebracht.

De beleidsmedewerker vindt het enigszins jammer dat bij de verantwoording van de jaarrekening niet goed te zien is hoe de middelen die het bestuur van de gemeente krijgt, besteed worden. In de jaarrekening loopt het niet één op één. Je ziet slechts het bedrag dat besteed is exploitatie, afschrijvingen en reserves.

*“De toetsing is dus marginaal, maar de gemeenteraad vindt dit acceptabel”* (beleidsmedewerker)

De beleidsmedewerker legt uit dat het schoolbestuur ten tijde van de decentralisatie onderwijshuisvesting een goede start heeft gemaakt. Ze beschikte toen net over een nieuw gebouw en kort daarna heeft een uitbreiding van de nieuwbouw plaatsgevonden. De bestuurder vertelt dat bij doordecentralisatie het schoolbestuur de gebouwen ‘om niet’ heeft gekregen, waardoor het schoolbestuur kapitaal kon opbouwen met de geormerkte subsidiegelden om te zijner tijd het schoolgebouw te renoveren, vervangen en te onderhouden. “Door goed financieel beleid te voeren, heeft het schoolbestuur een gezonde financiële schoolorganisatie opgezet” (beleidsmedewerker).

Het schoolbestuur hecht waarde aan horizontale verantwoording. Rekenschap wordt afgelegd via het jaarverslag en het programma ‘Vensters voor Verantwoording’ aan leerlingen, ouders, personeel, (lokale) overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het schoolbestuur heeft een leerlingenraad, ouderraad en ouderklankbordgroep. De bestuurder geeft aan dat het schoolbestuur ook het contact zoekt met andere schoolbesturen. Op verschillende terreinen werken ze samen en proberen ze hun eigen bedrijfsvoering en handelen te verbeteren. Er is een streven naar transparantie. Deze manier van verantwoording heeft voornamelijk betrekking op alleen de kwaliteit van onderwijs.

De beleidsmedewerker vertelt dat naast verantwoording toezicht wordt gehouden door de MOP steekproefsgewijs te toetsen. Dit is volgens hem tevens een marginale toets. Het wordt niet heel strikt gedaan, maar het schoolbestuur neemt zijn verantwoordelijkheid in deze, vertelt de beleidsmedewerker. Er is ook een inspectie ter controle van onderhoud. De gemeente krijgt hier verder geen informatie over, maar dat hoeft de gemeente ook niet. “Er is vanuit de gemeente vertrouwen dat dit goed gedaan wordt”. De beleidsmedewerker vertelt dat er ook gemonitord wordt, maar dit wordt verder niet op papier vastgelegd. Dit geniet niet de voorkeur van de ambtenaar onderwijs. Er gaat daar teveel tijd aan verloren. Geconstateerd wordt op basis van visuele controles en de jaarlijkse verantwoording hoe onderwijshuisvesting ervoor staat. De bestuurder van het schoolbestuur geeft aan dat het schoolbestuur

zelf de landelijke trends volgt en op basis daarvan zelf prestatie-eisen bepaald. Het schoolbestuur heeft zijn eigen visie en doelen op onderwijshuisvesting.

De gemeentelijke rekenkamer had ook aanbevolen invulling te geven aan beleidsevaluaties. Alleen de gemeente weet nog niet hoe ze dit vorm gaan geven. Er zijn nooit echt doelen gesteld, dus er kan ook niet getoetst worden of ze gehaald worden. De rekenkamer merkte daarbij ook op dat er meer integraliteit moet komen met onderwijsbeleid. Dus daar gaat de gemeente nog mee aan de slag.

In het contract staat ook een artikel opgenomen met sancties, zowel voor de gemeente als voor het schoolbestuur hun verplichting niet nakomen. Ook deze afspraken worden niet strikt nageleefd volgens de beleidsmedewerker. Zo stort hij bijvoorbeeld niet altijd op tijd het bedrag dat bestemd is voor het schoolbestuur. Het contract verplicht de gemeente dan tot het betalen van een verdragingsrente, maar meestal blijft het bij een belletje van het schoolbestuur. En toen het schoolbestuur zijn verantwoording niet altijd opstuurde, zette de gemeente het storten van het bedrag niet stil, volgens de beleidsmedewerker:

*“Sancties hoeven niet zozeer bij vertrouwen tussen beide partijen”.*

De betrokkenheid van de gemeente blijft klein bij onderwijshuisvesting volgens de bestuurder. Het schoolbestuur is volgens hem vrij en autonoom. Ze mogen vrij de gelden besteden aan het onderwijsgebouw, zolang het maar een onderwijsbestemming heeft. Ook beleidsambtenaar geeft aan dat de betrokkenheid beperkt is. Indien het schoolbestuur een uitbreiding of nieuwbouw wil, dan is de betrokkenheid van de gemeente beperkt tot de bestemmingsplannen waarmee afgestemd moet worden, ofwel de ruimtelijke ordening. Maar bij andere problematiek moeten ze zelf weten hoe ze daarmee omgaan, vertelt de beleidsambtenaar.

Dit betekent niet dat er weinig overleg is tussen gemeente en schoolbestuur. Beide respondenten geven aan dat ze zowel formeel als informeel overleg hebben. De beleidsambtenaar geeft aan dat er jaarlijks een formeel OOGO-overleg is met het schoolbestuur. In dit soort gesprekken komen onderwerpen ter sprake als huisvesting, achterstandenbeleid, vroegtijdig schoolverlaters, aansluiting primair onderwijs op voortgezet onderwijs en voortgezet onderwijs op beroepsonderwijs. De burgemeester en wethouder hebben zowel formeel als informeel overleg met het schoolbestuur. De bestuurder vertelt dat tijdens een informeel overleg voornamelijk wordt gebrainstormd en gespiegeld, en formeel overleg wordt strategisch gedacht. Hierbij moet je er wel voor zorgen dat je buiten een onderhandelingspositie blijft, want dan sta je recht tegenover elkaar. Dat is niet de bedoeling. De bestuurder geeft aan dat het schoolbestuur ook contact zoekt met de gemeenteraad. Dit wordt gedaan om de laatste ontwikkelingen te horen. Beide partijen zijn zich ervan bewust dat ze elkaar nodig hebben. De beleidsmedewerker geeft aan dat het schoolbestuur vanuit maatschappelijke ontwikkelingen meedenkt met de gemeente. Zo hebben ze bijvoorbeeld samen een bouwproject gestart om een sporthal en sportzaal te bouwen. “Het gebeurt allemaal in samenspraak: de gemeente geeft geld en het schoolbestuur geeft er wat voor terug” (de beleidsmedewerker).

Beide respondenten geven beide aan tevreden te zijn met de doordecentralisatie. De beleidsmedewerker ziet de voordelen in van doordecentralisatie: het schoolbestuur speelt actueler in op ontwikkelingen, scheelt tijd en werk en de invloed van politiek is minder. De bestuurder geeft aan dat het schoolbestuur financieel gezien een goede basis heeft gelegd en dat is mede mogelijk gemaakt door de gemeente. Hierdoor is het allemaal zo goed gelopen. Ook speelt mee dat de gemeenteraad toentertijd heeft besloten om het geld dat binnenkomt in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting van het voortgezet onderwijs over te hevelen naar het schoolbestuur. “Dit is legitiem: het geld wordt besteed aan

hetgeen waarvoor het bedoeld is.” (beleidsmedewerker). Het jaarlijks overmaken van het bedrag door de gemeente, verantwoording door het schoolbestuur en de MOP zijn voorwaarden om aan de zorgplicht te kunnen voldoen, volgens de beleidsmedewerker. Hij geeft aan dat het schoolbestuur tevreden is hoe de gemeente met haar zorgplicht omgaat. De beleidsambtenaar ziet zijn zorgplicht als het zorgen voor adequate huisvesting.

### **4.3. Doordecentralisatie in gemeente B**

Het schoolbestuur heeft in de gemeente het initiatief genomen voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. De bestuurder geeft aan dat het schoolbestuur graag zelf over de huisvesting wilde beslissen. Het schoolbestuur heeft een eigen visie wat betreft huisvesting: zij wil ruimte kunnen bieden aan alle soorten leerlingen; ruimtes waar ze zichzelf kunnen zijn, hun eigen plek. Daarnaast wil het schoolbestuur de aandacht vestigen op verduurzaming van het gebouw en energiebeheer. Naast een hoogwaardig leer- en werkomgeving, wil het bestuur ook dat de omgeving voldoet aan de eisen op het gebied van veiligheid en welzijn. De school groeit daarbij van leer- en werkomgeving naar leefomgeving. De bestuurder geeft aan dat zij door doordecentralisatie nu zelf dit soort beslissingen kunnen nemen. Ze zijn niet meer afhankelijk van een gemeente:

*“Maar het is ook zo, als je een goed bestuur wil zijn, dan moet je op alle punten invloed kunnen uitoefenen. Je moet niet afhankelijk zijn van een derde partij”.*

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente indertijd meewerkte met het overgaan tot doordecentralisatie, omdat de ambtenaren toentertijd dachten geen omkijken meer te hebben naar de taak onderwijshuisvesting. Ze dachten er van af te zijn. Ze hebben de gebouwen verkocht aan het schoolbestuur en een lening verstrekt toentertijd. De beleidsmedewerker vertelt dat de gemeente nu ook geen visie meer heeft wat betreft onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs. Het is nu een taak van het schoolbestuur. De bestuurder geeft aan dat de gemeente het idee heeft dat het nu ‘het probleem’ van het schoolbestuur is’. Maar het schoolbestuur heeft het ook moeilijk en wil graag samen met de gemeente naar oplossingen zoeken. De bestuurder geeft aan dat ze de hulp van de gemeente nodig hebben, bij zaken als schoolverlaten, spijbelen, jeugdproblematiek enzovoort. Ze zijn afhankelijk van elkaar. Hier wordt ook overleg over gevoerd. Er is op bestuurlijk niveau overleg tussen de wethouder en de bestuurders van het schoolbestuur. Dit gebeurt frequenter dan het ambtelijk overleg. De bestuurder vindt het belangrijk om het nieuwe college uit te nodigen om ze zo bij de taak te betrekken. Het is immers een publieke taak. Het ambtelijk overleg komt voor als er wat aan de hand is. Er is dus niet structureel overleg volgens de beleidsmedewerker. Tijdens zo’n overleg wordt vaak gezocht naar een win-winsituatie. De beleidsmedewerker spreekt over een vertrouwen tussen de gemeente en het schoolbestuur. De bestuurder geeft ook aan dat het persoonlijk contact goed is. Het schoolbestuur heeft alleen wel een andere agenda dan de gemeente, waardoor we niet altijd dezelfde doelen hebben. Dit blijkt ook bij de discussie over wie een leegstaand pand onderhoud en de garantiestelling. Het schoolbestuur wil namelijk graag dat de gemeente garant staat voor schatkistbankieren bij het Rijk. Dit scheelt het schoolbestuur tonnen euro’s. De gemeenteraad heeft anders besloten.

*“Ik snap het wel van hun kant; zij moeten rekening houden met heel veel belangen (...). Wij willen alleen zo goed en goedkoop mogelijk onderwijs geven.”* (bestuurder van het schoolbestuur)

In het contract zijn afspraken gemaakt over het door de gemeente te betalen bedrag en over de verantwoording. Het bedrag is afhankelijk van het bedrag per leerling. Er is een systematiek opgenomen dat het bedrag per leerling bepaald. De verantwoording gebeurt door het sturen van een goedgekeurde jaarrekening naar de gemeente. Eens in de vijf jaar moet het schoolbestuur ook een bouwkundig rapportage opsturen naar de gemeente. In zo’n bouwkundig rapport staat wat er bouwkundig is

aangepast, wat er nog moet gebeuren qua groot en klein onderhoud, ouderdom van het gebouw enzovoort. De gemeente kan ook vragen naar de MOP. De gemeente houdt toezicht door een bouwkundig adviseur de scholen te laten controleren of het bouwkundig rapport overeenkomt met de situatie van de scholen. Hij doet het niet op detailniveau, maar hij probeert wel in grote lijnen controleren of het rapport klopt. Volgens de beleidsmedewerker ziet de gemeente zichzelf ook als toezichthouder nu er sprake is van doordecentralisatie. Voor doordecentralisatie had de gemeente een regierol, maar nu niet meer. De gemeente is toezichthouder in algemene zin. “Je let op of het wel goed gaat” (beleidsmedewerker). De beleidsmedewerker geeft aan dat het schoolbestuur zich vrijwel altijd aan deze afspraken houdt.

Er is ook sprake van horizontale verantwoording. Het schoolbestuur ziet horizontale verantwoording als een communicatie over een weer tussen school en de maatschappelijke omgeving. De sporthal is een voorbeeld hoe de school een bredere positie in de gemeenschap krijgt. De bijdrage van ouders en leerlingen is verankerd binnen de medezeggenschapsstructuur.

De gemeente doet niet aan monitoren vertelt de beleidsmedewerker. Er zijn ook geen prestatie-eisen afgesproken. In de wet staan eisen die gesteld worden aan onderwijshuisvesting. In het contract wordt verwezen naar deze eisen en daar moet het schoolbestuur zich natuurlijk aan houden. In het contract is er ook geen bepaling met sancties opgenomen. Er is wel een bepaling over hoe geschillen opgelost kunnen worden. De beleidsmedewerker legt ook uit dat als het schoolbestuur zich niet aan de wettelijke eisen houdt, dit in strijd is met de wetgeving en dan kan de gemeente via de overeenkomst ingrijpen.

De sturingsmogelijkheden zijn dus beperkt. De beleidsmedewerker geeft dit ook aan: “ze hebben in principe volledige bestedingsvrijheid”. De gemeente heeft niet meer veel te zeggen als het gaat om huisvesting van voortgezet onderwijs. Dit geldt ook voor de gemeenteraad. Het vindt nu plaats op collegeniveau. Het schoolbestuur krijgt alleen nog met de gemeente te maken door de stedenbouw en bestemmingsplannen, maar in principe kunnen ze verder gewoon bouwen, vertelt de beleidsmedewerker. Als de gemeente het er echt niet mee eens is, zal zij in gesprek gaan met het schoolbestuur. Het hebben van informele contacten met het schoolbestuur is dan ook handig. De bestuurder geeft dat ook aan. Als het schoolbestuur wil bouwen of uitbreiden, dan heeft zij een vergunning nodig. Als het schoolbestuur een vergunning krijgt, dan heeft zij toestemming. Vervolgens mag het schoolbestuur de rest zelf bepalen: “Zolang we ons aan de wet houden, heeft de gemeente weinig te zeggen”.

De laatste jaren ervaren de beleidsambtenaar en schoolbesturen ook de nadelen van doordecentralisatie. Ze hebben bijvoorbeeld erg veel last van krimp. Hierdoor blijft het schoolbestuur met een gebouw zitten. Beide partijen willen nu het contract aanpassen op een aantal punten, zoals het bedrag en de teruggave van gebouwen. Nu zit het schoolbestuur er mee, maar ook de gemeente heeft met deze problematiek te maken. De beleidsmedewerker legt uit dat dit de zorgplicht van de gemeente is:

*“Als schoolbesturen failliet gaan, dan staan er wel uiteindelijk 2800 leerlingen op straat. En in het ergste geval gaan de panden naar de bank. Wij als gemeente zouden de panden terug moeten kopen als wij weer voor die leerlingen in die gebouwen onderwijs willen bieden. Je kan wel zeggen ‘jullie wilden doordecentraliseren, dus het is jullie probleem’, maar als het fout gaat heb je daar niets aan en heb jij als gemeente de uiteindelijke zorg”*

De beleidsmedewerker ziet de zorgplicht van de gemeente als eindverantwoordelijkheid. Dus als het verkeerd gaat, wordt de gemeente aangesproken. Maar doordecentralisatie heeft ook geleid tot positieve ontwikkelingen in de gemeente. De beleidsmedewerker merkt het volgende op:

*“Maar ik moet wel zeggen: als we het niet hadden gedaan, hadden we ook niet zo’n mooie school gehad. Dat is geheel toe te schrijven aan het bestuur. Dat is hun prestatie”*

#### **4.4. Geen doordecentralisatie in gemeente C**

In 2012 is tijdens het OOGO besloten om te onderzoeken in hoeverre doordecentralisatie een optie is voor de gemeente. Er is een werkgroep gestart, bestaande uit vertegenwoordigers van schoolbesturen en gemeente, die zich over dit onderwerp zou buigen. Het schoolbestuur was voorstander van doordecentralisatie en was met het idee gekomen. De werkgroep is tot het voorstel gekomen om nu nog niet de middelen van de gemeente door te decentraliseren naar de schoolbesturen. De werkgroep zag meer nadelen dan voordelen. Een belangrijkste valkuil zou kunnen zijn dat, wil doordecentralisatie slagen, de gemeente en schoolbestuur als gelijkwaardige partners moeten opstellen. Indien beide partijen uitsluitende hun eigen belang nastreven, is de kans groot dat er op lange termijn (financiële) problemen ontstaan. Daarnaast werden als nadelen genoemd dat de gemeente minder mogelijkheden heeft voor een integraal accommodatiebeleid, de betrokkenheid van de gemeente kleiner wordt en niet alle schoolbesturen meedoen. De beleidsmedewerker gaf ook aan dat het niet zo zeer aan het schoolbestuur lag, maar meer aan de nadelen voor de gemeente:

*“Het schoolbestuur is ook groot genoeg om de huisvestingstaken op zich te nemen. Ze kunnen door hun grootte de risico’s beter spreiden. Maar voor de gemeente zaten er nog teveel haken en ogen aan. Het leverde de gemeente meer nadelen op. (...). En je zit met je zorgplicht. Als gemeente zal je die altijd blijven houden. Je doordecentraliseert de uitvoering van de zorgplicht, niet de zorgplicht zelf”.*

De verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en uitbreiding voor het voortgezet onderwijs ligt dus nog bij de gemeente. Het gemeentelijke huisvestingsbeleid wordt uitgevoerd volgens de gemeentelijke verordening huisvestingsvoorzieningen onderwijs. Deze verordening is gebaseerd op de modelverordening van de VNG. In de huisvestingsverordening van de gemeente staat omschreven welke verantwoordelijkheden de gemeente en de schoolbesturen hebben ten aanzien van huisvesting, op welke voorzieningen schoolbesturen aanspraak kunnen maken en welke procedures er gelden. Het Integraal Huisvestingsplan (IHP) beschrijft dat de zorgplicht van de gemeente ten aanzien van het voortgezet onderwijs de verantwoordelijkheid omvat om te voorzien in voldoende capaciteit, eerste inrichting, aantoonbaar noodzakelijke uitbreiding, vervangingen, het vergoeden van de OZB en het vergoeden van eventuele schade. De gemeente hanteert niet een specifieke visie op onderwijshuisvesting die verder gaat dan de wettelijke taken. De beleidsmedewerker vertelt dat ze het belangrijk vinden dat er voldoende en deugdelijke onderwijshuisvesting is.

Elke vier jaar stelt de gemeente een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor het onderwijs op. De beleidsvoornemens ten aanzien van onderwijshuisvesting voor de komende vier jaar is hierin vastgelegd. Daarnaast is er een uitvoeringsprogramma dat een overzicht geeft van de huisvestingsvoorzieningen die in het betreffende kalenderjaar voor bekostiging door de gemeente in aanmerking komen. De gemeenteraad stelt het IHP vast en het college stelt de uitvoeringsprogramma’s vast. Het IHP wordt altijd besproken in het OOGO.

De te treffen voorzieningen volgens het IHP is gebaseerd op de aanvragen van schoolbesturen. Schoolbesturen kunnen namelijk een aanvraag voor nieuwbouw of uitbreiding indienen en deze wordt beoordeeld door de gemeente. In de verordening staat omschreven de procedure van het indienen van aanvragen en de criteria voor de gemeente om deze aanvragen te beoordelen. De beleidsmedewerker vertelt dat ook een bouwkundige rapportage wordt gebruikt bij het beoordelen of de scholen in aanmerking komen voor nieuwbouw. Renovatie is niet geregeld in de wet, maar de beleidsmedewerker



vertelt dat er wel een afweging wordt gemaakt tussen nieuwbouw en renovatie op basis van het bouwkundig rapport. Kiezen voor renovatie kan namelijk goedkoper zijn dan nieuwbouw. Dit leidt soms tot discussie. Schoolbesturen willen vaak eerder nieuwbouw dan renovatie. Sommigen zijn ‘rupsjes nooit genoeg’ volgens de beleidsmedewerker:

*“Ze maken kenbaar dat ze toch nieuwbouw willen. Ze houden er dan geen oog voor dat het gemeenschapsgeld is; ze willen heel veel. (...). Maar als we met een redelijk voorstel komen, dan is het vaak geen probleem verder”.*

Als een schoolbestuur in aanmerking komt voor nieuwbouw, dan wordt er vaak voor gekozen om de bouwheer bij het schoolbestuur neer te leggen, tenzij ze aangeven het niet te willen. Het liefst wil de gemeente dat het schoolbestuur bouwheer wordt en vaak wil het schoolbestuur zelf ook graag bouwheer zijn. De gemeente is in dit geval dan de “bekostiger”. Dit is ook de wettelijke taak van de gemeente. De beleidsmedewerker vertelt dat de gemeente nog wel betrokken blijft als het schoolbestuur het bouwheerschap uitvoert. Er zijn verschillende afdelingen waar het schoolbestuur mee te maken krijgt. De afdeling Bouw- en Woningtoezicht toetst het ontwerp en bepaalt de vergunningen. De afdeling Onderwijs beoordeelt de kostencalculatie van het schoolbestuur en het ontwerp. Er wordt getoetst of het plan past binnen het beschikbare krediet. De beleidsmedewerker legt uit dat dit wordt gedaan om te voorkomen dat het achteraf niet te duur wordt en het schoolbestuur niet om geld komt vragen. “We willen niet bijbetalen”. Dit is een risico. Het is ook een risico dat het schoolbestuur de middelen misschien ergens anders aan besteedt. Maar hierover wordt vooraf duidelijke afspraken gemaakt. Het schoolbestuur krijgt ook te maken met de afdeling Ruimte & Vervoer als het gaat om parkeerplaatsen, aansluiting op openbaar vervoer enzovoort. Als het project wordt afgerond, moet het schoolbestuur verantwoording afleggen. Dit geldt ook voor de opknopbeurten. Er vindt dus zowel vooraf als achteraf verantwoording plaats.

Het kan voorkomen dat een aanvraag wordt afgewezen. Er is een mogelijkheid om naar het gerecht te stappen om deze afwijzing aan te vechten. Sommigen hebben de neiging om een afwijzing juridisch te toetsen. Maar de beleidsmedewerker merkt hierbij op dat dit niet betekent dat er sprake is van een slechte verhouding. “We zijn verder professioneel”. De samenwerking gaat goed, in die zin dat er weinig wordt gejuridiseerd.

Binnen het IHP hanteert de gemeente uitgangspunten van het onderwijshuisvestingsbeleid. Zo zijn er als uitgangspunten dat de totale huisvestingscapaciteit van de scholen voldoende is om te voorziening de benodigde ruimtebehoefte (welke is gebaseerd op de leerlingenprognose) en dat er voldoende capaciteit gymnastiekonderwijs is. Daarnaast wordt per school besproken wat er moet gebeuren. Als het huidige IHP wordt afgerond, betekent het dat vrijwel alle scholen aan de beurt zijn geweest. Na de wettelijke doordecentralisatie van het buitenonderhoud heeft de gemeente ervoor gekozen om die van het voortgezet onderwijs niet meer te controleren. Door regelmatig contact weet de gemeente waar ze mee bezig zijn. De beleidsmedewerker legt uit dat het niet snel zal gebeuren dat er iets onopgemerkt verwaarloosd wordt.

In de praktijk blijkt dat er niet altijd volgens de huisvestingsverordening wordt gewerkt. De beleidsmedewerker vertelt dat dit vooral vroeger het geval was en financieel gezien:

*“Toen hadden we een wethouder die kwam uit het onderwijs, dus hij had affiniteit met onderwijs. Toentertijd zijn we verder dan de norm gegaan dan dat er in de verordening staat omschreven.”*

Nu de gemeente een andere wethouder voor onderwijs heeft en de portemonnee kleiner is, wordt de verordening stringenter gebruikt en verloopt het proces formeler. Noodgedwongen. De

beleidsmedewerker ervaart het werken met de huisvestingsverordening ook niet als ideaal. Er wordt volgens hem teveel zaken vastgelegd in de wetgeving.

Voorlopig wil de gemeente niet overgaan tot doordecentralisatie, want de gemeente gaat te maken krijgen met krimp. Dit betekent dat naar verwachting weinig nieuwbouw en uitbreidingen gepleegd zullen worden. Hierdoor zal de gemeente dus weinig aanvragen krijgen. Dus daar zal weinig tijd in gaan zitten. En in de periode dat de wethouder soms afweek van de normen in de verordening, heeft ervoor gezorgd dat de gemeente en schoolbesturen nu beschikken over gebouwen die er erg goed bij staan.

#### **4.5. Geen doordecentralisatie in gemeente D**

Doordecentralisatie is voor nu geen optie voor de gemeente en schoolbestuur. De bestuurder van het schoolbestuur geeft aan dat doordecentralisatie geen meerwaarde heeft voor het schoolbestuur, omdat zij net nieuwbouw hebben. Het schoolbestuur ziet er geen voordeel in dat zij geld moeten lenen om de dure gebouwen (nieuwbouw) te kopen. Ze accepteren het feit dat ze afhankelijk zijn van de gemeente voor de huisvesting. In de praktijk gebruiken ze eigen middelen om te investeren als de plannen van de gemeente niet bevallen. Het feit dat uit eigen middelen dit soort investeringen gedaan kunnen worden, is hun voordeel en ook daarom is doordecentralisatie niet interessant. De beleidsmedewerker geeft aan dat doordecentralisatie voor de gemeente een lastiger proces dan normaal gaat worden: de lasten voor het schoolbestuur zijn apart weggezet in een reserve. Dit is een andere manier dan normaal en dat maakt het wat ingewikkelder.

De gemeente heeft dus voor zowel primair als voortgezet onderwijs de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en uitbreiding. De verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud bij het primair onderwijs hebben ze doorgedecentraliseerd. De beleidsmedewerker vertelt dat de gemeente zijn zorgplicht ziet als het zorgdragen voor goede huisvesting voor leerlingen, zodanig dat er goed les gegeven kan worden: "onderwijshuisvesting mag nooit een belemmering zijn voor het onderwijs". Onderwijshuisvesting is ook een belangrijk speerpunt van het college. De gemeente heeft de overtuiging dat een goede leeromgeving een bijdrage levert aan het onderwijs. Om dit te bereiken heeft de gemeente bijvoorbeeld een werkgroep Frisse Scholen opgezet met de schoolbesturen. Ze hebben in een intentieovereenkomst met de schoolbesturen afgesproken dat de schoolgebouwen minder energie gaan gebruiken, dat het binnenklimaat wordt verbeterd en dat we duurzame energie gaan opwekken. "Beginnen bij de jeugd, is het begin van de toekomst" (beleidsmedewerker). De bestuurder vertelt dat het schoolbestuur graag ziet dat scholen niet te groot zijn om een zekere mate van kleinschaligheid te kunnen realiseren en niet te klein zijn om voldoende keuze uit onderwijsprogramma's te kunnen aanbieden.

Het onderwijshuisvestingsbeleid krijgt vorm door middel van een Integraal Huisvestingsplan (IHP). Deze wordt elke 5 jaar geactualiseerd. Binnen het IHP wordt voor zowel het primair onderwijs als voortgezet onderwijs bekeken waar ze willen staan, welke voorzieningen ze willen voor het onderwijs, en hoe ze de voorzieningen in samenhang met andere voorzieningen kunnen realiseren. Het IHP wordt opgesteld samen met de schoolbesturen, Welzijn en de kinderopvang. De beleidsmedewerker vertelt dat iedereen zijn inbreng heeft in het overleg en bij het opstellen van het IHP. Ze bespreken vaak de knelpunten, waar ze nu staan, waar je als schoolbestuur in de toekomst wil staan en wat heb je nodig om dat te bereiken. Eventueel met tussenstappen die nodig zijn om dat te bereiken. Er wordt geprobeerd zoveel mogelijk wensen op te nemen in het IHP, maar het kan voorkomen dat het een jaar later gebeurt dan het schoolbestuur zou willen. De beleidsmedewerker geeft aan dat dit het voordeel is van een lange termijn visie; je weet waar je aan toe bent. In het meerjarig investeringsschema en het jaarprogramma wordt namelijk duidelijk wanneer een schoolbestuur aan de beurt is. Door deze toekomstgerichtheid weten schoolbesturen waar ze aan toe zijn. "Maar we streven altijd naar consensus". Dit is ook mogelijk, omdat

de gemeente kijkt naar wat nodig is en niet naar hoeveel geld er binnenkomt in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. De gemeente geeft volgens de beleidsmedewerker daarom vaak ook meer uit aan onderwijshuisvesting dan dat er binnenkomt. De beleidsmedewerker merkt hierbij op dat als de geldkraan dichtgedraaid gaat worden, consensus moeilijker te bereiken is. In de verordening staat de procedure voor aanvragen omschreven, maar er komen nu bijna geen aanvragen meer binnen door deze manier van werken. Dit heeft ervoor gezorgd dat de lokale verordening minder belangrijk is geworden. Bij andere zaken, zoals financiële zaken, wordt de verordening wel gehanteerd.

De bestuurder van het schoolbestuur merkt op dat de wethouder en ambtenaren binnen het voortgezet onderwijs zich steeds formeler opstellen: “ze zullen niet meer snel boven de norm gaan”. Ze hebben nu volgens de bestuurder aangegeven dat ze voorlopig geen middelen meer in de huisvesting van de locaties van het schoolbestuur, die net een aantal jaar nieuwbouw heeft, willen stoppen. Het schoolbestuur heeft een paar jaar geleden om uitbreiding gevraagd in verband met een onverwachte leerlingengroei op een van de locaties. De wethouder was van mening dat een ander schoolbestuur aan de beurt was van nieuwbouw en zij dus geen middelen kregen. Als oplossing stelde ze vrijgekomen lokalen van een naburige basisschool beschikbaar. Het schoolbestuur vond dit geen aantrekkelijke optie en heeft uiteindelijk zelf een uitbreiding en tijdelijke lokalen gefinancierd. De gemeente kwam vervolgens met de optie om een leerlingenstop in te voeren om zo geen huisvestingsaanvragen meer van dit schoolbestuur te hoeven behandelen. Een jaar later heeft dit schoolbestuur toch een leerlingenstop ingevoerd, omdat het aantal leerlingen van dat schoolbestuur bleef groeien. Toen ook de andere locatie begon te groeien, is er weer een huisvestingsaanvraag ingediend. Wederom werd deze aanvraag niet gehonoreerd, maar de gemeente heeft voor vijf jaar de beschikking over een lege basisschool gegeven, waar nog geen bestemming voor was gevonden. En volgens de verordening hadden ze ook geen recht op meer ruimte. Er is dus daarom een deal gesloten dat het schoolbestuur de instroom zou beperken om zo na vijf jaar weer uit de basisschool te kunnen trekken. Later bleek alsnog niet genoeg ruimte te zijn op een van de locaties en zijn er nog meer noodlokalen neergezet. De extra lokalen, uitbreiding en verbouwingen zijn uit eigen middelen gefinancierd.

Ondanks dat de gemeente verschillende keren aanvragen heeft afgewezen, was de gemeente wel ter wille. De bestuurder benadrukt dat de gemeente altijd meezocht naar een oplossing en waren redelijk makkelijk in het geven van vergunningen en grond. De gemeente is ook blij dat deze oplossingen zijn gevonden, maar dat komt ook omdat dat hen geen geld kostte. De bestuurder snapt het dilemma van de gemeente wel:

*“De bezuinigingen hebben ook de gemeente getroffen: er is niet veel te halen voor de nieuwbouw van de andere school. Ook naar de gemeenteraad is het niet te verdedigen als wij wel geld krijgen voor onze plannen en de realisatie van de nieuwbouw van de andere school daardoor nog langer op zich moet laten wachten”.*

Zodra een schoolbestuur in aanmerking komt voor nieuwbouw, bekijkt de gemeente per situatie wie bouwheer wordt. De meeste schoolbesturen kiezen ervoor om de gemeente als bouwheer te laten optreden. De gemeente heeft er meer ervaring in dan de schoolbesturen. De beleidsmedewerker merkt daarbij op dat schoolbesturen met veel *know how* op het gebied van huisvesting ook bouwheer mogen zijn als zij dit aangeven te willen. Het is afhankelijk van de kennis die het schoolbestuur heeft om al dan niet te kiezen voor de bouwheer bij schoolbesturen. En soms hebben ze wel veel *know how*, maar kiezen ze er alsnog voor om de gemeente op te treden als bouwheer. De gemeente streeft naar zoveel mogelijk overleg tijdens dit proces:

*“Zij moeten er immers in kunnen functioneren. Wij bouwen voor het schoolbestuur, niet voor ons zelf”.*

De bestuurder is zeer tevreden over hoe dit proces wordt ingericht. Tijdens het laatste nieuwbouwproject zijn de gemeente, het schoolbestuur en de aannemer gezamenlijk opgetrokken. De coördinatie lag bij de gemeente als opdrachtgever en de uitvoering lag bij de bouwer. Er was nauw overleg en het schoolbestuur was nauw betrokken. Dit komt ook, omdat het schoolbestuur toen mede-financierder is geweest.

Het proces van bouwheer zijn omvat verschillende fasen. Allereerst wordt nagedacht wat voor conceptueel soort gebouw je wil. Vervolgens wordt nagedacht over de inrichting van het verdere proces. Je kan kiezen om aan de voorkant een programma van eisen op te stellen, vervolgens een architect te zoeken en ten slotte een aannemer te regelen. Of je stelt eerst een programma van eisen op en doe je de architect zoeken en aannemer regelen in één keer; een geïntegreerd proces.

De gemeente heeft een keer besloten het bouwheerschap bij het schoolbestuur neer te leggen. Toen was er minder overleg dan als de gemeente bouwheer was geweest. De beleidsmedewerker legt uit dat er toen meer een formele relatie was en dat er bij elke fase om goedkeuring werd gevraagd. Het risico hierbij ligt volgens beleidsmedewerker voornamelijk bij het schoolbestuur zelf. De gemeente geeft namelijk duidelijk aan: dit bedrag krijg je van de gemeente en hier moet je het mee doen. Indien het schoolbestuur meer nodig heeft, dan moeten ze het van de eigen middelen doen. En als het fout gaat, dan ligt het bij hun om het financieel op te lossen.

De betrokkenheid is daarentegen niet beperkt. De beleidsmedewerker vertelt dat de gemeente graag meedenkt met het schoolbestuur. Soms stelt de gemeente voor om de middelen voor de exploitatie erbij te betrekken:

*“Bij het streven naar een duurzame school moet je namelijk veel investeringen doen, maar deze haal je er op de lange termijn uit, omdat je exploitatiekosten lager zullen zijn. Daarom stellen wij wel eens voor om de kosten voor de exploitatie in te zetten in de investering, want die heb je na je investering minder nodig”.*

De gemeente stelt namelijk ook eisen aan het voorkant van een project. Een voorbeeld daarvan is de duurzaamheid waar de gemeente naar streeft. De gemeente wil namelijk bij de aanbesteding graag zien dat het een energieneutraal gebouw wordt. Daarvoor zijn doelstellingen opgesteld. De gemeente wil ervoor zorgen dat aan de voorkant alles bouwkundig is afgestemd. Wat betreft doelstellingen bekijken we het liever ook per situatie: wat is reëel. De gemeente kiest niet altijd voor nieuwbouw. Soms is renovatie een goedkoper optie. De beleidsmedewerker legt uit dat de gemeente bij een school het idee voor renovatie had en dit had voorgesteld. Al gauw waren ze verontwaardigd waarom ze geen nieuwbouw kregen. Uiteindelijk zijn ze enthousiast over het project geworden en dit zorgt er voor dat de gemeente slechts 70% van het budget voor vervangende nieuwbouw hoeven te gebruiken.

Na afronding van het project moet het schoolbestuur schriftelijk verantwoording afleggen. In de verantwoording moet duidelijk worden wat er is uitgevoerd en tegen welke kosten. De planning wordt in overleg vastgesteld. De bestuurder geeft ook aan de betrokkenheid van de gemeente groot blijft:

*“De gemeente is in zoverre betrokken dat zij oplet dat de plannen niet teveel afwijken van wat zij zouden willen”.*

De beleidsmedewerker vindt dat de samenwerking goed verloopt. Dit komt ook omdat de OOGO niet gebruikt wordt zoals wettelijk is vastgelegd. Het wordt breder getrokken: er worden ook beleidsmatige

zaken, zoals jeugdzorg behandeld. Overleg is vaak inhoudelijk. De bestuurder is ook positief over de samenwerking en geeft ook aan dat ze het misschien niet altijd met elkaar eens zijn, maar dat de relatie verder goed is. Het schoolbestuur is ook zeer te spreken over de samenwerking toen de nieuwbouw gepleegd werd.

De beleidsmedewerker geeft aan dat het nu allemaal goed loopt, maar als de bezuinigingen doorgaan, dan wordt er een hardere opstelling verwacht. De bestuurder merkt op dat de gemeente en schoolbesturen wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. Er wordt bijvoorbeeld in sommige gevallen onderwijs gevraagd van het schoolbestuur, zoals bij de komst van een asielzoekerscentrum. Dit maakt het voor het schoolbestuur het onderhandelen prettig, omdat het schoolbestuur niet alleen iets te vragen heeft. *“Voor beide partijen zal het de kunst zijn een goed evenwicht te houden in die afhankelijkheid en wederzijds aantrekkelijk te blijven” (de bestuurder).*

#### **4.6. Doordecentralisatie met nadruk op sturing (gemeente E)**

Beide partijen voelden in deze gemeente een noodzaak tot doordecentralisatie. Zo voldeden volgens beleidsambtenaar de gebouwen niet meer aan de eisen van modern onderwijs en het was een heel circus om zo'n huisvestingsplan op te stellen. De beleidsambtenaar legt uit dat het elke keer weer een hele discussie was hoe de wensen afgezet konden worden tegen het beschikbare budget en dat kostte heel veel tijd. Schoolbesturen waren al gauw ontevreden als hun aanvraag niet werd gehonoreerd en ze keken niet naar de lange termijn. Bij een tijdelijke leerlingstijging wilde ze al meteen uitbreiding. Dit gaf aanleiding tot het overgaan op doordecentralisatie: *“als schoolbesturen het budget krijgen, kunnen zij het zelf efficiënter besteden”* vertelt de beleidsmedewerker. Uiteindelijk deden enkele schoolbesturen niet mee aan de doordecentralisatie.

Toen de gemeente samen met de schoolbesturen had gekozen voor doordecentralisatie was het de bedoeling om door te decentraliseren op basis van een gemeenschappelijke visie. Deze visie is gebaseerd op de zorgplicht van de gemeente vertelt de bestuurder van het schoolbestuur. Als gemeente moet je namelijk zorg dragen voor goede onderwijshuisvesting, goede spreiding en letten op denominatie. Dit wordt nu ook verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Om te borgen dat dit goed gebeurt, is besloten hier afspraken over te maken met de schoolbesturen. De belangrijkste doelstelling, volgens de beleidsmedewerker, is de afspraak dat over 40 jaar 70% van de schoolgebouwen zijn vernieuwd en 30% van de schoolgebouwen zijn grondig gerenoveerd. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over spreiding, denominatie en maximale instroom van het aantal leerlingen op een school. Met dit laatste wordt de ruimtebehoefte adequaat ingevuld.

Gezien het feit dat er nog een verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, wilde de beleidsadviseur zicht kunnen blijven houden op hoe de taak wordt uitgevoerd. Er werd vanuit gegaan dat de gemeente minder tijd zou hoeven te besteden aan deze taak na doordecentralisatie en dus zijn er minder ambtenaren op dit beleidsterrein neergezet. Echter, de bezetting is alsnog krap bij de gemeente vertelt de beleidsmedewerker.

*“Je hinkt eigenlijk op twee gedachten: ene kant wil je vanuit de zorgplicht voor onderwijshuisvesting de taak zo goed mogelijk uitvoeren en schoolbesturen ondersteunen, maar aan de andere kant: je bent er relatief veel tijd aan kwijt”.*

Beide respondenten geven beiden aan dat de gemeente de schoolbesturen nauwlettend volgt. Het belangrijkste middel wat zij hebben is het monitoren van de prestatieafspraken in de doordecentralisatie-overeenkomst. De gemeente heeft in overleg met de schoolbesturen de onderwerpen benoemd die jaarlijks gemonitord worden. Gezamenlijk is een format ontwikkeld met een vragenlijst, die zowel het

schoolbestuur als de ambtenaren invullen. Er worden onderwerpen behandeld als (voortgang) van de bouwplannen, in hoeverre de doelstelling nagestreefd wordt, hoe de middelen aangewend worden ten opzichte van de doelstellingen, het bestand aan scholen, enzovoort. Daarbij wordt ook een lijst met huisvestingsprojecten bijgehouden en geactualiseerd en die geeft inzicht in de realisatie van nieuwbouwen en renovatieplannen en de besteding van de middelen uit de doordecentralisatievergoeding door de schoolbesturen. Er zijn ook afspraken over de onderwijsprestaties gemaakt. De resultaten van de monitor worden naast de doelstellingen gelegd om de voortgang te toetsen. Deze monitoring wordt aangevuld met relevante feitelijke ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting en met aandachtspunten voor de evaluatie. De bestuurder vertelt dat de gemeenteraad op deze manier toezicht kan houden. Naar aanleiding van de resultaten stelt de gemeenteraad vragen aan de schoolbesturen.

Het doel van de monitor is om de effecten van doordecentralisatie en ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting in beeld te krijgen. Er worden ook knelpunten en problemen waar de schoolbesturen in de praktijk tegenaan lopen benoemd. De monitor is bedoeld om feitelijke informatie te verzamelen en niet om met elkaar in discussie te gaan op de inhoud. Om de vijf jaar wordt de doordecentralisatie geëvalueerd en dan kan een discussie plaatsvinden. Ook over de inhoud.

Er is ook afgesproken in de overeenkomst dat de schoolbesturen hun jaarrekening opsturen. In die jaarrekening moet duidelijk worden hoe de doordecentralisatievergoeding is aangewend en hoe de financiële positie van het schoolbestuur is. De bestuurder noemt de verantwoording zeer gedetailleerd. Zo is te zien wat op de planning staat wat betreft vervangende nieuwbouw, uitbreiding en renovatie, en welke projecten gereed zijn. De beleidsmedewerker merkt hierbij op dat er verschil zit per schoolbestuur hoe gedetailleerd gerapporteerd wordt. Uit de eerste evaluatie bleek namelijk dat het onduidelijk is wat er precies verwacht wordt van de schoolbesturen:

*“Er zijn schoolbesturen die de middelen van de gemeente bij inkomsten aangeven en bij de uitgaven gedetailleerd beschrijven wat er voor dat geld gedaan is. Maar sommige schoolbesturen zetten het ook bij de andere inkomsten en uitgaven neer en nemen het dus integraal op in de jaarrekening. Zij geven ook aan dat dit immers de bedoeling was van doordecentralisatie: slimme combinatie van middelen voor exploitatie en gebouw. Cijfers zijn dan minder afgezonderd, minder precies geformuleerd en minder inzichtelijk. De jaarrekening is minder transparant”.*

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente de minder transparante jaarrekening niet zo'n groot probleem vindt. Het is de vraag of dichttimmeren van een contract wel helpt. De gemeente vindt het belangrijker dat ze het op hoofdlijnen kunnen inzien. Ze kiezen liever voor het vertrouwen:

*“En zolang de doelstelling maar gehaald wordt. Wij zullen dan ook niet moeilijk doen. Je maakt ook het proces van het vormgeven van de doordecentralisatie-overeenkomst nog lastiger dan dat 'ie al is”.*

Er is tot nu toe nooit voorgekomen dat een schoolbestuur zijn verantwoordelijkheid niet na is gekomen. Als dit zou gebeuren dan zou de gemeente het schoolbestuur erop aanspreken. Er zijn geen speciale sancties opgenomen in het contract. Tot nu toe is er altijd goed overleg vertelt de beleidsmedewerker.

Er vindt structureel overleg plaats tussen de schoolbesturen en tussen de schoolbesturen en de ambtenaren. De beleidsmedewerker vertelt dat er een ambtelijke werkgroep is die bestaat uit de vertegenwoordigers van de schoolbesturen. Veelal wordt hier de voortgang van de projecten besproken en wordt op basis van de monitor de bijstelling van de overeenkomst besproken. Op bestuurlijk niveau vindt één keer per jaar overleg plaats. Hierbij hebben de wethouder en de schoolbesturen overleg over een soort Lokale Educatieve Agenda. De bestuurder merkt hierbij op dat het contact van wederzijds

belang is: “je hebt elkaar nodig”. Gemeente en schoolbesturen treden vaak in gesprek voor afstemming op inhoudelijk gebied en op maatschappelijk vlak. Bovendien kan de gemeente alles opvragen bij de schoolbesturen. De beleidsmedewerker legt uit dat het geen probleem is om bijvoorbeeld leerlingaantallen en parkeeronderzoeken op te vragen. De beleidsadviseur heeft ook een keer aan een schoolbestuur gevraagd naar de afweging om niet op de oude locatie te bouwen en toen hebben zij inzicht gegeven waarom ze dit zo hebben gedaan.

De samenwerking is goed, maar er zijn ook spanningen vertelt de beleidsmedewerker. Zo wordt er in 2015 bezuinigd op onderwijshuisvesting, waardoor gemeenten minder binnenkrijgen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting (motie van Kamerlid Haersma-Buma). De middelen die uit het Gemeentefonds worden onttrokken, worden aan de schoolbesturen gegeven. Maar de schoolbesturen geven aan dat als de jaarlijkse doordecentralisatievergoeding omlaag gaat, zij niet meer aan de doelstellingen kunnen voldoen. En de gemeente kan deze bezuiniging makkelijk opvangen, vertelt de beleidsmedewerker. Dit is de komende tijd nog een discussie, want de schoolbesturen willen niet zomaar de jaarlijkse vergoeding wijzigen.

Bovendien wil de beleidsadviseur graag dat schoolbesturen op eigen locatie bouwen. Als schoolbesturen op een andere locatie bouwen, dan moet de gemeente het gebouw tegen WOZ-waarde terugnemen en dan kunnen schoolbesturen tegen gereduceerd tarief grond kopen. De vrijgekomen schoollocaties zouden herontwikkeld worden. Echter, nu er sprake is van economische recessie en stagnatie op de woningmarkt, lukt dit niet zo makkelijk. Hierdoor wordt fors verlies geleden. Daarom wil de gemeente graag dat de schoolbesturen op eigen locatie bouwen. Schoolbesturen hebben dat liever niet, want dat zijn meer kosten in verband met tijdelijke noodlokalen. De gemeente wil dus een prikkel ontwikkelen dat op eigen locatie nieuwbouw gepleegd wordt. Dat is een lastige discussie.

Bij het primair onderwijs zijn ze terughoudend met het investeren in mfc's en het betrekken van kinderopvang bij hun gebouw. De schoolbesturen zijn terughoudender in het bouwen voor derden, terwijl de gemeente dit liever wel ziet, vertelt de beleidsmedewerker.

De beleidsmedewerker ziet het monitoren, het uitvoeren van evaluaties en het voeren van gesprekken als het voldoen aan de zorgplicht. De gemeente blijft betrokken bij onderwijshuisvesting. “Je moet jezelf niet rijk rekenen. Er is altijd werk bij de gemeente”. Je wil namelijk een vinger aan de pols houden. De beleidsmedewerker vertelt ook dat je als gemeente betrokken blijft als ze er aan een nieuwbouwproject begonnen wordt. Schoolbesturen hebben namelijk vergunningen nodig.

Beide respondenten zien allebei dat doordecentralisatie veel heeft opgeleverd. Uit de evaluatie is namelijk gebleken dat de middelen inderdaad efficiënter zijn ingezet. De schoolbesturen hebben veel vernieuwd. Dit komt ook doordat er een maatwerkvoorziening is opgenomen bij de doordecentralisatie-overeenkomst waarbij tien scholen een bedrag extra hebben ontvangen, omdat deze projecten reeds in de pijplijn zaten. De beleidsmedewerker vertelt ook dat de middelen slimmer zijn ingezet. Ze wachten bijvoorbeeld als er een tijdelijke leerlingengroei is, of ze zoeken andere oplossingen.

*“Dit is een voorbeeld van total cost of the ownership: verantwoordelijkheden als eigenaar en gebruiker in een hand brengen zorgt voor betere sturing en efficiënter handelen”.*

#### **4.7. Voorlopige conclusie**

Elke gemeente heeft zijn eigen invulling gegeven aan onderwijshuisvestingsbeleid en doordecentralisatie. Gemeente A en B zijn twee gemeenten die doordecentralisatie hebben toegepast en bewust hebben gekozen om de autonomie aan het schoolbestuur over te laten. Ze hebben als gemeente weinig sturing. Beiden zijn tevreden over hoe het nu gaat. Gemeente C en D geven weer hoe onderwijshuisvestingsbeleid

kan worden vormgegeven zonder doordecentralisatie. Zij hebben veel mogelijkheden tot sturing. Zij bepalen namelijk wanneer er wordt gestart met nieuwbouw of uitbreiding en voor welk budget. De rest van het bouwproces zijn ze ook betrokken, ongeacht wie bouwheer is. Gemeente E is een gemeente die recenter heeft doorgedecentraliseerd en die de sturing wel belangrijk vindt. Deze gemeente heeft daarom prestatieafspraken gemaakt en dat wordt jaarlijks gemonitord.



## Hoofdstuk 5 Voorwaarden doordecentralisatie

In voorgaande hoofdstuk is beschreven binnen welke wettelijke kaders onderwijshuisvestingsbeleid vormgegeven kan worden en hoe dit in de praktijk eruit ziet. In dit hoofdstuk worden de vijf praktijkvoorbeelden tegenover elkaar gezet, zodat vergeleken kan worden wat een effect heeft op het gedrag van het schoolbestuur waardoor de veronderstelde informatieasymmetrie verkleind. Er wordt ingegaan op de volgende twee deelvragen:

- *Welke verschillen zijn te ontdekken tussen gemeenten met doordecentralisatie en gemeenten zonder doordecentralisatie en hoe zijn deze verschillen te verklaren?*
- *Welke voorwaarden hebben een positieve invloed op de zorgplicht van gemeenten en wat is een goede manier om doordecentralisatie vorm te geven?*

### 5.1. Informatieasymmetrie

Na doordecentralisatie verandert de verhouding tussen gemeente en schoolbestuur naar een verhouding tussen principaal en agent: de agent voert een taak uit namens de principaal. De theorie gaat ervan uit dat de agent meer expertise heeft met betrekking tot de taak, waardoor de principaal niet de volledige informatie bezit, en de agent kan informatie verborgen houden, waardoor de informatie ook asymmetrisch is. De agent krijgt namelijk ruimte om ook zijn eigen belangen na te streven. De eerste verwachting die is opgesteld luidt als volgt:

*“Als taken en middelen worden doorgedecentraliseerd, dan neemt de informatieasymmetrie toe”.*

Op basis van de interviews komt naar voren dat de informatieasymmetrie groter wordt na doordecentralisatie. De gemeente is namelijk niet volledig op de hoogte van het handelen van het schoolbestuur en de sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn na doordecentralisatie beperkter geworden. Gemeente C en D zijn voorbeelden van gemeenten die niet hebben doorgedecentraliseerd. Zij hebben veel invloed op de huisvestingsplannen. Zij bepalen namelijk wanneer er nieuwbouw of uitbreiding komt. De schoolbesturen moeten in beide gemeenten een aanvraag indienen en de gemeente beoordeelt of het schoolbestuur hiervoor in aanmerking komt aan de hand van de criteria in de verordening en een bouwkundig rapport. Hier is het schoolbestuur het niet altijd over eens. Zo vertelt de bestuurder dat hij graag in aanmerking wilde komen voor uitbreiding, maar dat daar geen gehoor aan werd gegeven. Uiteindelijk heeft het schoolbestuur, met toestemming van de gemeente, uit eigen middelen huisvestingsvoorzieningen getroffen. Als er wordt besloten tot nieuwbouw, is het afhankelijk van wie er bouwheer wordt. De betrokkenheid van de gemeente wordt ietwat minder als de bouwheer bij de schoolbesturen ligt, maar de gemeente heeft nog veel ruimte om te sturen. Zo bepaalt de gemeente het taakstellend budget en bij elke fase is de gemeente betrokken. Het geven van vergunningen is elke keer voor het schoolbestuur een toestemming om het bouwproces voort te zetten. Er moet ook verantwoording afgelegd worden, zowel vooraf als achteraf. De betrokkenheid van de gemeente blijkt ook uit het feit dat ze meedenken. Gemeente D stimuleert de schoolbesturen ook om naar renovatie te kijken, want dat is soms goedkoper. Daarnaast stelt gemeente D ook eisen aan de voorkant van het project. Gemeente C toetst alleen het ontwerp van het schoolbestuur. Dit betekent dat in de gemeente zonder doordecentralisatie de betrokkenheid en sturing van de gemeente vrij groot is, waardoor de doelen van de gemeente vrijwel altijd nagestreefd worden.

Gemeente C heeft ook onderzoek gedaan naar doordecentralisatie en is tot de conclusie gekomen niet bereid te zijn om de middelen door te decentraliseren. Zij geven ook aan dat zij verwachten dan weinig tot geen invloed meer te hebben op het integraal accommodatiebeleid en de betrokkenheid van de gemeente kleiner wordt. Als gemeente loop je ook het risico dat de middelen aan andere zaken worden besteed dan waar het voor bedoeld is of ze gaan het oppotten. Daarom is de bewuste keuze gemaakt dat zij niet doordecentraliseren.

Dit betekent niet dat er helemaal geen informatieasymmetrie is. De gemeenten C en D zijn heel erg betrokken en bepalen het taakstellend budget, dus ze hebben veel zicht op de uitvoering van de taak. Maar de principaal-agenttheorie veronderstelt dat er ook een motiveringsprobleem kan zijn en dat probleem kan zich ook voordoen in de gemeenten zonder doordecentralisatie. In een van de expertinterviews kwam naar voren dat een gemeente wel geld kan geven op een gegeven moment voor nieuwbouw aan het schoolbestuur, maar dat schoolbestuur kan ook weigeren. Ze moeten het wel willen. “Er zijn namelijk meer schoolbesturen dan je verwacht, die het geld weigeren, omdat zij weigeren weg te gaan van hun plek” (uit expertinterview). In de onderzochte cases kwam dit niet naar voren, maar deze informatie nuanceert de resultaten van deze twee cases.

Gemeente A, B en E zijn gemeenten die wel hebben doorgedecentraliseerd. Gemeente A en B accepteren het feit dat er een informatieasymmetrie ontstaat na doordecentralisatie. Het aantal maatregelen dat zij hebben genomen om de informatieasymmetrie te verkleinen is beperkt. Ze vinden het belangrijk dat er uiteindelijk adequate huisvesting is. Ze hebben geen nadere doelstellingen ten opzichte van onderwijshuisvesting: “dat is nu een taak van het schoolbestuur”. Ook gemeente A geeft aan dat het nu een ‘probleem’ is van het schoolbestuur. De betrokkenheid en sturing van de gemeente wordt groter als het schoolbestuur een vergunning aanvraagt om nieuwbouw te plegen. Maar verder noemt gemeente B de sturing beperkt. In gemeente A wordt ook aangegeven dat er bewust is gekozen voor een grotere autonomie en vrijheid. Opvallend is dus dat de gemeente helemaal niet zo belangrijk vindt hoe de taak wordt uitgevoerd. Als er maar gezorgd wordt voor goede huisvesting en hoe dit precies wordt gedaan, maakt niet zozeer uit.

In gemeente E wordt meer belang gehecht aan de uitvoering van de taak. Zij hebben een aantal doelstellingen opgesteld met betrekking tot huisvestingsplannen. Deze doelstellingen worden met regelmaat gemonitord en besproken. Schoolbesturen hebben minder ruimte om eigen doelstellingen na te streven en zijn verplicht zich te houden aan de richtlijnen die zijn opgesteld. Dit duidt op het feit dat de informatieasymmetrie vergroot als je doordecentraliseert, maar dat de asymmetrie wel kleiner gemaakt kan worden.

Dit betekent niet dat in deze gemeente de asymmetrie geheel weg is ‘geregeld’. Er is minder informatie-asymmetrie dan in gemeente A en B, maar er is voor de schoolbesturen toch nog ruimte om af te wijken en eigen doelen na te streven. Uit de interviews blijkt namelijk dat vrijwel iedereen verborgen agenda’s hanteerden. Ze hebben hun eigen doelen. Ook gemeente B gaf dit expliciet aan in het gesprek dat de gemeente andere belangen heeft dan het schoolbestuur. Kenmerkende voorbeelden hiervan zijn de discussies over de parkeernormen na nieuwbouw en de (nieuwe) locatie van nieuwbouw. Zo werd bij twee gemeenten het voorbeeld gegeven dat er discussies zijn wie de kostenpost voor parkeerplaatsen op zich neemt. Er zijn namelijk in sommige gevallen wettelijk gezien meer parkeerplaatsen nodig na de nieuwbouw. De gemeente zegt dat het schoolbestuur zich aan de wet moet houden, en dus is de kostenpost voor het schoolbestuur. Het schoolbestuur is het hier niet altijd mee eens. In gemeente E gaf het schoolbestuur aan dat ten tijde van het sluiten van de doordecentralisatie-overeenkomst nog niet bekend was dat men met deze kostenverhogende factor te maken zou krijgen. Beide hebben hun eigen

belangen. De gemeenten zonder doordecentralisatie kunnen deze parkeernormen automatisch meenemen bij de toetsing van de plannen.

Gemeente E heeft ook een discussie over de locatie voor nieuwbouw. De gemeente heeft er in deze tijden van economische recessie en stagnatie op de woningmarkt geen belang bij dat de vrijkomende schoollocaties terugvallen naar de gemeente. Deze locaties zijn moeilijk te herontwikkelen in deze tijd. Maar het schoolbestuur heeft er geen belang bij om eerst de oude locatie te slopen en dan nieuwbouw te bouwen, omdat zij dan moeten zorgen voor tijdelijke huisvesting. Dit zorgt voor meer kosten. Dit duidt op tegengestelde belangen en beide willen hun eigen belang nastreven.

Zo spelen er meerdere discussies bij gemeenten met doordecentralisatie, waarbij de respondenten aangaven niet altijd inzicht te willen geven in hun argumenten en sommigen willen ook gebruik maken van het gerecht. Er is strategisch gedrag en er zijn dus verborgen agenda's. Dit duidt op het feit dat schoolbesturen ruimte hebben gevonden eigen belangen na te streven en dit ook willen doen.

Zo wordt duidelijk dat bij doordecentralisatie de gemeente in eerste instantie minder zicht heeft op wat er gebeurd en minder in staat is om te sturen in tegenstelling tot gemeente zonder doordecentralisatie. Gemeente A en B accepteren dit gegeven, gemeente E probeert te beperken. Maar het blijkt ook dat deze gemeente ook minder invloed heeft op bepaalde zaken, waardoor schoolbesturen de ruimte zien om eigen belangen na te streven. Het probleem dat schoolbesturen niet gemotiveerd zijn om te handelen in het belang van de gemeente komt dus ook voor. De verwachting dat als taken en middelen en worden doorgedecentraliseerd, de informatieasymmetrie groter wordt, wordt als significant gezien en kan voorlopig aangenomen worden. Het is dus aan de gemeenten om dit te verkleinen. In volgende paragrafen wordt uitgewerkt welke voorwaarden hier invloed op hebben.

## 5.2. Legitimiteit

Om te toetsen hoe de informatieasymmetrie te verkleinen is, is gekozen om de instrumenten die good governance aanreikt, te gebruiken. Legitimiteit kan gezien worden als een van de instrumenten. Legitimiteit vereist dat de principaal enige inspraak krijgt bij het handelen van de agent. De agent heeft namelijk het mandaat om namens de principaal de taak uit te voeren en dus wil de principaal het ook eens zijn met hoe de agent handelt. Zo kan zij tevens sturen. De eerste verwachting van legitimiteit is:

*“Naarmate de agent meer beleidsvrijheid krijgt, wordt de informatieasymmetrie groter.”*

Op basis van de interviews blijkt dat de beleidsvrijheid zorgt voor een toename van de informatieasymmetrie. De respondenten van gemeente A en B geven aan minder zicht te hebben op het handelen van het schoolbestuur nu er sprake is van doordecentralisatie. Gemeente A heeft bewust gekozen om het schoolbestuur vrij en autonoom te laten en dus is de beleidsvrijheid vergroot voor deze schoolbesturen. Ze mogen vrij de gelden besteden aan het onderwijsgebouw, zolang het maar een onderwijsbestemming heeft. Respondent 4 in gemeente B heeft ook aangegeven dat als zij vervangende nieuwbouw of uitbreiding willen, zij een vergunning nodig hebben. Is deze vergunning eenmaal afgegeven dan mag het schoolbestuur de rest zelf bepalen. “Zolang we ons aan de wet houden, heeft de gemeente weinig te zeggen” (Respondent 4). Dit geldt ook in gemeente A. Bovendien streven de schoolbesturen in deze gemeenten voornamelijk naar hun eigen doelstellingen wat betreft huisvesting. Dit komt ook, omdat gemeente A en B niet meer een specifieke doelstelling hebben op het gebied van onderwijshuisvesting. Dit creëert ruimte voor schoolbesturen om hun eigen doelstellingen na te streven en hoeven ze geen belangen van de gemeente mee te nemen. De uitvoering van huisvestingsplannen wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en de gemeente zal zich niet zo snel met de schoolbesturen bemoeien.

De beleidsvrijheid van de schoolbesturen in gemeente E is bewust ingeperkt. Er vindt namelijk structureel overleg plaats tussen schoolbesturen en de gemeente om de voortgang van de projecten te bespreken en er wordt op basis van de monitor bijstelling van de overeenkomst besproken. De beleidsvrijheid van de schoolbesturen is in gemeente E dus kleiner. Gemeente E stelt dus niet alleen doelstellingen die de schoolbesturen moeten halen, maar gaat ook de dialoog aan met de schoolbesturen hierover. De doelen en belangen van beide partijen worden hierbij meegenomen en de principaal blijft zo inspraak houden op de huisvestingsplannen.

Bij gemeente zonder decentralisatie, gemeente C en D, is de beleidsvrijheid van schoolbesturen ook beperkter. Deze gemeenten bepalen namelijk wanneer iets wordt gedaan en voor welk budget. Ook als de bouwheer aan schoolbesturen wordt overgelaten. De gemeente blijft bij iedere fase betrokken en zal ook ingrijpen wanneer zij het niet eens is met het schoolbestuur. In gemeente D wilde het schoolbestuur bijvoorbeeld nieuwbouw, maar de gemeente heeft ze overtuigd om te kiezen voor renovatie. Dat scheelde een deel van het taakstellend budget. De beleidsvrijheid is hier dus ook beperkt.

In vorige paragraaf is geconstateerd dat bij gemeente A en B de informatieasymmetrie groter is dan bij gemeente C, D en E. In deze paragraaf wordt duidelijk dat de beleidsvrijheid meer ingeperkt is in gemeente C, D en E dan in gemeente A en B. Dit betekent dat de verwachting voorzichtig aangenomen kan worden. De bewuste keuze van gemeente E op strakker op de uitvoering te zitten, zorgt dus voor minder ruimte om als schoolbestuur af te wijken. Dit betekent dat de gemeente ervoor moet zorgen dat zij inspraak houdt op de uitvoering van het beleid en dat de gemeente betrokken moet blijven bij de uitvoering. Dit zorgt voor minder grote informatieasymmetrie. Echter, het motiveringsprobleem is nog niet opgelost.

### **5.3. Transparantie**

Volgens de theorieën over good governance is transparantie een van de belangrijkste principes waaraan een organisatie moet voldoen. Dit houdt in dat de schoolbesturen een open houding moeten hebben en enige voorspelbaarheid in hun handelen moeten tonen. De verwachting die is getoetst, is:

*“Als de voorspelbaarheid van het handelen van de agent toeneemt, zal de informatieasymmetrie kleiner worden”.*

Uit de documenten en interviews is gebleken dat er een positief verband is tussen de voorspelbaarheid en informatieasymmetrie. In de contracten zijn verschillende afspraken over wanneer het schoolbestuur in overleg moet treden met de gemeente. Bij gemeente A en B zijn er afspraken gemaakt over de bestemming van de gebouwen. Deze mogen niet zonder toestemming vervreemd worden of verhuurd worden aan derden zonder dat het een maatschappelijke of educatieve bestemming heeft. Gemeente E heeft bij de prestatieafspraken ook de afspraak dat schoolbesturen in overleg moeten treden als zij een gebouw willen opheffen, maar ook als zij een gebouw willen oprichten. Gemeente E heeft daarbij, in tegenstelling tot de twee andere gemeenten, benadrukt dat de gemeente nog invloed moet hebben op het besluitvormingsproces, zodat er eventueel een oplossing gezocht kan worden. Daarnaast hebben zij afspraken dat bij het veranderen van de denominatie zij in overleg moeten treden, alvorens een besluit wordt genomen en er moet in overleg worden getreden als bouwen gevolgen heeft voor segregatie. Dit zijn enkele voorbeelden van afspraken over wanneer de gemeente betrokken moet worden.

Gemeente E heeft meer concrete afspraken dan gemeente A en B. Echter, schoolbesturen doen het vaak ook uit eigen initiatief. Ze benaderen de gemeente als er ergens problemen mee zijn. Schoolbesturen in de gemeenten geven allen aan regelmatig uit eigen initiatief in gesprek te gaan met de gemeente. In gemeente A wordt aangegeven dat het schoolbestuur meedenkt met de gemeente en langsgaat bij de

gemeenteraad om zich te laten informeren over de laatste maatschappelijke ontwikkelingen. In gemeente B wil het schoolbestuur het nieuwe college uitnodigen om zo te informeren over onderwijshuisvesting. Ook in gemeente E benadert het schoolbestuur de gemeente uit eigen initiatief. De meest respondenten gaven aan dat je wederzijds afhankelijk bent van elkaar en dus heb je elkaar nodig.

In de doordecentralisatie-overeenkomsten van gemeenten A en B zijn ook afspraken over de rechten en plichten van beide partijen. De verwachtingen naar elkaar zijn op die manier duidelijk. Echter, binnen deze verwachtingen hebben schoolbesturen nog ruimte om hun eigen belang voorop te zetten. Een belangrijke plicht van de schoolbesturen, zoals omschreven in de het doordecentralisatiecontract, is het zorgen voor adequate huisvesting. Er zijn in gemeente A en B geen nadere afspraken hierover gemaakt en dus kunnen schoolbesturen hun eigen invulling hieraan geven. Dit soort regels over rechten en plichten lijken slechts een formaliteit te zijn. Bij gemeente E zijn deze afspraken preciezer door de doelstellingen.

Hieruit blijkt dat er een verschil zit in de mate van voorspelbaarheid. Gemeente E heeft hier meer aandacht aan besteed en duidelijkere afspraken gemaakt. Gemeente E wordt dus sneller op de hoogte gesteld dan gemeente A en B. Zij beschikken ook over meer informatie dan gemeente A en B. Enige voorspelbaarheid bij doordecentralisatie kan dus voor een afname van de informatieasymmetrie zorgen. Op basis van deze onderzochte cases wordt deze verwachting als significant beschouwd en wordt voorlopig aangenomen.

Daarnaast veronderstelt de theorie dat het schoolbestuur een open houding moet hebben over het handelen en de beslissingen, en de beslissingen moeten genomen worden volgen de wet- en regelgeving. Er wordt verondersteld dat dit de informatieasymmetrie moet verkleinen. De tweede verwachting die getoetst wordt, luidt:

*“Naarmate de agent meer een open houding heeft naar de principaal, wordt de informatieasymmetrie kleiner”.*

Op basis van de interviews blijkt dat een open houding, de informatieasymmetrie laat afnemen. De gemeenten gaven aan positief te zijn over open houding van de schoolbesturen. Bij het toetsen van de vorige verwachting bleek dat het schoolbestuur op eigen initiatief de gemeente benadert en betreft bij bepaalde zaken. Gemeente E heeft ook aangegeven dat het schoolbestuur zonder moeite inzicht geeft in documenten, als parkeeronderzoeken en leerlingengroei. Daarnaast heeft de gemeente ook een keer het schoolbestuur gevraagd wat de afweging was om niet op de oude locatie te bouwen en toen hebben ze inzicht van zaken gegeven. De gemeentelijke rekenkamer heeft bevestigd dat het schoolbestuur goed gehandeld heeft. Bij de verantwoording hebben sommige schoolbesturen ook een open houding, want zij verstrekken een meer gedetailleerde jaarrekening dan nodig is. Voor gemeente E is het een aanvulling op de informatie die zij krijgt vanuit de monitor.

In gemeente A wordt aangegeven door een respondent dat de gemeente de MOP moet opvragen, terwijl in het contract staat dat zij dit jaarlijks moet opsturen en respondent 1 zegt dat zij dit wil ontvangen als het geüpdatet wordt. Dit duidt op een onduidelijke situatie. In principe hoort het schoolbestuur de MOP gewoon op te sturen, maar de gemeente hoort er dan ook achteraan te gaan als dit niet gebeurt. Daarentegen is het schoolbestuur minder open, maar is de gemeente ook gemakzuchtig. De gemeente geeft wel aan tevreden te zijn over de communicatie en informatieverstrekking tussen de gemeente en schoolbestuur. Dit geeft gemeente B ook aan. Zij gaan uit van het vertrouwen tussen elkaar.

Voor gemeente A en B is dit wel de belangrijkste manier om aan informatie te komen wat betreft onderhuisvesting. Het feit dat schoolbesturen ook uit eigen initiatief de gemeente benaderen en ze tevreden zijn over informatieverstrekking, geeft hen extra informatie dan de verantwoording. Bij

gemeente E is het een aanvulling op de informatieverstrekking van de besturen. Een open houding levert dus een belangrijke bijdrage aan de informatieasymmetrie. Echter, de verborgen agenda's worden hierbij natuurlijk niet besproken. Het is de vraag of een open houding de agenten motiveert om in het belang van de principaal te handelen. Het lijkt erop dat dit niet gebeurt. Maar een open houding levert wel een bijdrage aan de afname van informatieasymmetrie en daarom is deze verwachting waarschijnlijk significant en kan voorlopig aangenomen worden.

Transparantie is dus een belangrijke voorwaarde om informatieasymmetrie te verkleinen. Daarvoor is enige voorspelbaarheid en een open houding van de schoolbesturen nodig. Met andere woorden: de gemeente moet afspraken maken over wanneer de gemeente betrokken moet worden, zodat zij er zeker van is dat zij op de hoogte blijft en de gemeente moet vertrouwen hebben in de openheid van de schoolbesturen. Deze voorwaarden hebben positieve invloed op de informatieasymmetrie. Echter, het biedt nog geen oplossing voor het motiveringsprobleem.

#### **5.4. Verantwoording**

Verantwoording wordt als belangrijkste kenmerk genoemd om de informatieasymmetrie te verkleinen. In de literatuur wordt beschreven dat het voor de agent duidelijk moet zijn, waarover hij moet verantwoorden. Als dat onduidelijk is dan komt de kwaliteit van de verantwoording in het geding. Daar staat tegenover hoe meer je het dichttimmer, hoe meer de agent de neiging krijgt om slechts datgeen te verantwoorden wat verwacht wordt. Wat je niet hoeft te vertellen, vertel je niet. Daarom is de volgende verwachting getoetst:

*“Hoe meer het voor de agent duidelijk is waarover hij moet verantwoorden, des te groter de informatieasymmetrie wordt”.*

Uit de interviews is gebleken dat duidelijkheid bij de verantwoording ervoor zorgt, dat er geen motivatie is om meer te verantwoorden, waardoor de informatieasymmetrie niet kleiner wordt. In gemeente A is namelijk voor beide partijen duidelijk wat er verantwoord moet worden. Beide partijen beamen dat er aan de verantwoording wordt voldoen, zoals afgesproken. Echter, respondent 1 zou graag meer willen zien in de verantwoording dan wat aanvankelijk was afgesproken. Respondent 1 vindt het namelijk enigszins jammer dat bij de verantwoording van de jaarrekening niet goed te zien is hoe het geld dat het bestuur van de gemeente krijgt, besteed wordt. Het loopt namelijk niet één op één. Je ziet slechts het bedrag dat besteed is aan onderhoud, afschrijvingen en wat in reserves is gestoken. Nu voor beide partijen de afspraken ten aanzien van de verantwoording duidelijk zijn, blijkt dat er niet meer wordt verantwoord dan afgesproken is. Dit geldt ook voor gemeente B. Ook daar verantwoord het schoolbestuur hetgeen afgesproken is. Respondent 3 is tevreden over hoe het schoolbestuur deze verplichting nakomt.

In gemeente E is er geen sprake van een duidelijk verantwoording. In de evaluatie van de doordecentralisatie in deze gemeente kwam naar voren dat beide partijen de afspraken met betrekking tot verantwoording als multi-interpretabel beschouwen. Dit leidde tot de situatie dat een aantal schoolbesturen in de gemeente hebben gekozen voor een gedetailleerde verantwoording, waarbij alles goed inzichtelijk werd voor de gemeente. Toch deden niet alle schoolbesturen dit. In eerste instantie ging de voorkeur van de gemeente uit naar een gedetailleerde jaarrekening, maar al gauw besloot de gemeente dat het niet veel uitmaakt. De gemeente wil liever ook niet alles dichttimmeren met regels. De voorkeur gaat nu uit naar de hoofdlijnen en daarbij kiest de gemeente voor vertrouwen.

In de twee gemeenten waarbij de regels ten aanzien verantwoording als duidelijk werd ervaren, werd inderdaad niet meer informatie aangeleverd dan verwacht werd. Dus wat niet verantwoord hoeft te

worden, wordt niet verantwoord. Bij gemeente E kwam naar voren dat de onduidelijkheid in sommige gevallen juist zorgt voor een meer gedetailleerde verantwoording. Op basis van deze cases blijkt dat duidelijkheid over de verantwoording leidt tot een informatieasymmetrie die groter wordt. De verwachting dus als significant beschouwd en wordt voorlopig aangenomen.

Daarnaast wordt verwacht dat het volgen van het verantwoordingsproces ervoor zorgt dat dit de informatieasymmetrie verkleint. De tweede verwachting over verantwoording die getoetst wordt, is:

*“Als de principaal de dialoog aangaat met de agent over de verantwoordingsdocumenten, dan wordt de informatieasymmetrie kleiner”.*

In de interviews kwam naar voren dat dit vrij weinig voorkwam. Gemeente B heeft de optie in de overeenkomst opgenomen dat op verzoek van de gemeente het schoolbestuur de MOP moet overleggen. De MOP is namelijk onderdeel van de verantwoording. Zoals hierboven besproken werden de afspraken ten aanzien van verantwoording in gemeente E als multi-interpretabel beschouwd. Hierover is de discussie gevoerd of de minder gedetailleerde jaarrekeningen net zo gedetailleerde uitvoering moeten hebben. Het was voor de gemeente duidelijk dat het in grote lijnen helder was bij de minder gedetailleerde jaarrekeningen en heeft op basis hiervan besloten dat het niet uitmaakt. De schoolbesturen die geen voorstander waren van een gedetailleerd overzicht, hadden namelijk aangegeven dat dit niet de bedoeling was van doordecentralisatie. Het is immers de bedoeling dat de middelen integraal worden aangewend om zo een efficiëntere inzet te bewerkstelligen. De gemeente kreeg inzicht waarom deze schoolbesturen zo handelden, maar kreeg bijvoorbeeld niet alsnog inzicht hoe de middelen waren aangewend.

Omdat er op basis van deze cases te weinig data over deze verwachting is, wordt deze verwachting noch aangenomen, noch verworpen.

De theorie veronderstelt dat het verantwoordingsproces afgesloten moet worden met sancties indien nodig. De volgende verwachting wordt getoetst:

*“Als er sancties worden afgesproken, dan zal de agent zijn gedrag zodanig aanpassen dat de informatieasymmetrie kleiner wordt”.*

Bij de oriënterende gesprekken en bij de verkenning van de doordecentralisatie-overeenkomsten viel het op dat bijna geen enkele overeenkomst een artikel had opgenomen over eventuele sancties. Op basis van de interviews in dit onderzoek blijken sancties ook geen invloed te hebben op de grootte van de informatieasymmetrie. Kijkend naar de drie cases met doordecentralisatie in dit onderzoek, blijkt alleen gemeente A een artikel te hebben opgenomen in het doordecentralisatiecontract over eventuele sancties. Echter, er wordt vrijwel nooit gebruik van gemaakt. Het feit dat dit artikel opgenomen was in het contract, daar staan de respondenten niet zozeer bij stil. Respondent 1 legt namelijk uit dat sancties niet zozeer hoeft bij vertrouwen tussen de partijen. Het komt namelijk wel eens voor dat de gemeente te laat is met betalen van de gemeentelijke vergoeding. Dan is de gemeente in principe een verdragingsrente verschuldigd aan het schoolbestuur, maar “meestal blijft het bij een belletje van het schoolbestuur”. En soms kwam het voor dat het schoolbestuur zijn verantwoording te laat opstuurde. In dergelijk geval zette de gemeente het storten van het bedrag ook niet stil. Meestal wordt alsnog aan de verplichting gedaan nadat ze contact met elkaar hebben opgenomen. In gemeente A gaan ze zich dus niet anders gedragen en handelen door het feit dat er sancties zijn afgesproken.

Bij gemeente B en E zijn er helemaal geen sancties afgesproken. Als het uit de hand loopt kunnen ze het contract ontbinden. Respondent 3 vertelt dat in extreme gevallen ook via de overeenkomst ingegrepen

kan worden. Gemeente E heeft wel een artikel opgenomen waarbij de gemeente zelf eventueel gesanctioneerd kan worden. Maar in principe geven alle drie de gemeenten de voorkeur aan het in gesprek gaan met het schoolbestuur. Alle drie de gemeenten geloven meer in het vertrouwen en het dialoog aangaan.

Op basis van deze onderzochte cases betekent het dat gemeenten en schoolbesturen niet zozeer onder de indruk raken van sancties. Zij passen hun gedrag en handelen niet aan, omdat ze het gesprek aangaan en dit prefereren ze boven sancties. Het is ook de vraag of het opnemen van sancties en het strikt naleven van sancties helpt bij het veranderen van het gedrag, waarbij het schoolbestuur gemotiveerd wordt meer te handelen naar het belang van de principaal. Voorlopig is de conclusie dat sancties niet helpt. Hierdoor wordt de verwachting, dat sancties een positieve invloed hebben op de informatieasymmetrie, niet significant bevonden en voorlopig verworpen.

In de expertinterviews kwam naar voren dat verantwoording een middel voor gemeenten is om te weten hoe schoolbesturen tot dan handelen. Het is een moment waarbij duidelijk wordt hoe het met het behalen van prestatie-eisen staat. Dit stimuleert het effectief gebruik van middelen volgens respondent 10. Echter op basis van deze cases blijkt dat een duidelijke verantwoording de informatieasymmetrie doet vergroten. Sancties blijken geen invloed op de grootte van de informatieasymmetrie te hebben. Door te weinig verzamelde data is het onduidelijk of het aangaan van de dialoog op basis van de verantwoording invloed heeft op de informatieasymmetrie.

Dit betekent dat de gemeente geen vast verantwoordingsstramien moeten hanteren, maar dat wel de verwachtingen van de verantwoording duidelijk moeten zijn. Gemeenten hoeven geen sancties te hanteren of op te nemen in het contract.

## 5.5. Toezicht

Toezicht houden is tevens een maatregel om de informatieasymmetrie te verkleinen. Echter, hierbij is wederom het verhaal: hoe voorspelbaarder je het toezichtproces inricht, hoe meer je het risico loopt dat de agent andere zaken verborgen houdt. De volgende verwachting is daarom getoetst:

*“Als de principaal aan de hand van een normenkader de informatie over de agent beoordeelt, dan zal de informatieasymmetrie groter worden”*

Op basis van de interviews kan deze verwachting noch aangenomen, noch verworpen worden. In een van de verkennende gesprekken kwam naar voren dat gemeenten niet goed weten hoe ze om moeten gaan met de toezicht bij doordecentralisatie. In de onderzochte cases kwam ook naar voren dat deze gemeenten op verschillende manieren toezicht houden. Gemeente A houdt toezicht door middel van het toetsen van de MOP. De MOP wordt slechts steekproefsgewijs getoetst door een gemeentelijke gebouwbeheerder. De toets is marginaal. In gemeente B houden ze op een soortgelijke manier toezicht<sup>6</sup>. Hierbij gaat ook het bouwkundig rapport naar de bouwkundig adviseur van de gemeente en hij controleert in grote lijnen in hoeverre de resultaten in het rapport overeenkomen met de staat van het gebouw. Opvallend bij deze gemeente is dat het schoolbestuur niet weet hoe de gemeente toezicht houdt.

Gemeente E houdt toezicht door middel van het controleren van de resultaten van de monitor. De schoolbesturen hebben samen met de gemeente de onderwerpen benoemd waarop jaarlijks gemonitord wordt. De gemeente ziet dit als een manier om toezicht te houden op de schoolbesturen.

---

<sup>6</sup> Deze gemeente is nu bezig met het aanpassen van dit artikel, omdat onderhoud van het voortgezet onderwijs niet meer onder de gemeente valt.



In een van de expertinterviews kwam naar voren dat gemeenten bijvoorbeeld afspraken ten aanzien van toezicht kunnen maken dat schoolbesturen bij een investering van 1 miljoen of hoger de gemeente moet informeren, als voorwaarde voor een garantiestelling.

Er zit dus een groot verschil in de manieren van toezicht houden. Waarbij gemeente A en B letten op het onderhoud, let gemeente E op de huisvestingsplannen en de voortgang hiervan. Echter, het onderhoud wordt gefinancierd vanuit het Rijk en daar heeft de gemeente nu nog weinig mee te maken. Het kan zijn dat het als indicator wordt gezien als huisvesting vernieuwd moet worden, maar als gemeente heb je nog geen zicht op de huisvestingsplannen. Gemeente E heeft dit wel. Deze uitgebreide monitor van gemeente E levert veel informatie over het handelen van het schoolbestuur. Ondanks het feit dat de motivering om te handelen volgens de principaal niet gestimuleerd wordt, houdt het schoolbestuur het niet verborgen. Het motiveringsprobleem is hiermee nog niet opgelost, maar het levert een belangrijke bijdrage aan de informatievoorziening van de gemeente.

In gemeente B was het voor het schoolbestuur onduidelijk hoe er toezicht gehouden werd. In de andere gemeenten werd niet duidelijk in hoeverre een normenkader het gedrag van de agent dermate verandert dat de informatieasymmetrie kleiner of groter wordt. Hierdoor wordt de verwachting noch aangenomen, noch verworpen.

## 5.6. Monitoring

Ten slotte is monitoring een mogelijkheid tot informatie verzamelen voor zowel verantwoording als toezicht. Echter, het is niet hetzelfde als verantwoording en toezicht. Het is een manier om het beleid bij te sturen indien nodig. De eerste verwachting die wordt getoetst, is:

*“Als de effecten van doordecentralisatie wordt geëvalueerd door de principaal, dan zal de informatieasymmetrie verkleinen.”*

Op basis van de interviews blijkt dat het evalueren van de doordecentralisatie inderdaad de informatieasymmetrie kan verkleinen. Het is volgens respondent 10 namelijk een mogelijkheid om als gemeente te bezien of de afspraken (nog) wel helpen bij het voldoen van je zorgplicht. Ook voor schoolbesturen kan een evaluatiemoment fungeren als breekijzer om kritisch naar de afspraken te kijken. Gemeente A, B en E hebben allen een evaluatiemoment opgenomen. Gemeente A bekijkt om de tien jaar of het contract nog actueel is. In extreme gevallen kan het ook tussentijds aangepast worden. Gemeente B is op het moment van schrijven bezig met het overleggen van de aanpassingen van het contract. Een van de aanpassingen betreft het artikel over het vervreemden van gebouwen. Leegstand is namelijk een groot probleem. Het schoolbestuur wil hier niet mee blijven zitten, want er zitten kosten aan, maar hier worden geen middelen voor gegeven. De gemeente kan de schoollocatie ook niet herontwikkelen. Beide partijen hebben hun eigen belangen hierbij en door het aanpassen van bepaalde artikelen wordt geprobeerd hier een oplossing voor te vinden.

Gemeente E wil om de vijf jaar een evaluatie uitvoeren. In de laatste evaluatie bleek dat de middelen efficiënter zijn ingezet nu er is doorgedecentraliseerd. Dit is een bevestiging dat doordecentralisatie wat betreft efficiëntie goed is uitgevoerd. Echter, beide partijen zijn ook tegen problemen aangelopen bij de uitvoering. Deze problemen worden besproken en de afspraken worden verbeterd. Een voorbeeld is dat de gemeente wil dat schoolbesturen op hun oude locatie bouwen en proberen naar een ‘prikkel’ te zoeken dat schoolbesturen geen nieuwe locatie zoeken voor nieuwbouw.

In een van de expertinterviews kwam naar voren dat het ontbreken van een evaluatiemoment ook een van de redenen was dat de doordecentralisatie bij een gemeente na een aantal jaar was mislukt. Zij waren te laat met het aanpassen van de afspraken.

Zo blijkt dat het hanteren van evaluaties een middel kan zijn om afspraken beter te bezien. Zo was de gemeente, die hierboven beschreven is, te laat om afspraken aan te passen wat betreft informatievoorziening voor de gemeente. In de cases van dit onderzoek blijkt dat ze soms tegen motiveringsproblemen aanlopen, wat nadelig is voor de informatieasymmetrie. Dit kan door middel van evaluaties besproken worden en eventueel een oplossing voor gezocht worden. Het doen van evaluaties is een manier om elke keer de afspraken te verbeteren en daarom wordt deze verwachting als significant beschouwd en voorlopig aangenomen.

Monitoren is niet alleen een manier om bij te sturen, maar ook om prestatieafspraken te meten. Het probleem wat kan ontstaan, is dat de agent zich alleen op meetbare doelstellingen gaat richten. De volgende verwachting die is getoetst, luidt:

*“Als de agent aan meetbare doelstellingen moet voldoen, wordt de informatieasymmetrie groter”.*

Uit de interviews bleek dat alleen gemeente E doelstellingen hanteerde. De schoolbesturen en de gemeente hebben samen voordat doordecentralisatie startte, de doelstellingen opgesteld. Qua doelstellingen zitten ze dus op een lijn. Respondent 8 is daar ook van overtuigd: de schoolbesturen streven namelijk naar veel nieuwbouw, maar er wordt wel kleiner gebouwd. Hier is de gemeente ook voorstander van. Er zijn ook punten waar ze het niet eens zijn en waar de schoolbesturen dreigen dat ze hun doelstellingen niet kunnen halen als ze doen wat de gemeente zeggen. Al eerder is dit voorbeeld gegeven: de discussie over de locatie van nieuwbouw. De gemeente wil graag dat ze op hun eigen oude locatie bouwen, maar dan dreigen schoolbesturen dat ze doelstellingen niet kunnen halen. Er is dus een focus op de doelstelling. Het halen van de doelstellingen wordt belangrijker geacht. Echter, het is niet duidelijk geworden of de schoolbesturen zich alleen richten op het halen van de doelstellingen en dat andere zaken verborgen worden gehouden.

Bij gemeente A heeft de gemeentelijke rekenkamer aanbevolen om ook invulling te geven aan beleidsevaluaties en doelen op te stellen, zodat deze getoetst kunnen worden. De gemeente weet echter nog niet precies hoe ze hier invulling aan moeten geven. Daar gaat de gemeente nog mee aan de slag.

Er is dus tijdens het onderzoek weinig bewijs gevonden of deze verwachting klopt. Daarom wordt deze verwachting noch aangenomen, noch verworpen.

De theorie veronderstelt dat als er beloningen voor het gerealiseerde resultaat worden gehanteerd, dat de agent zich ook alleen op de meetbare doelstellingen richt. Terwijl het eigenlijk bedoeld is om het motiveringsprobleem aan te pakken. De laatste verwachting over monitoring die is getoetst, luidt:

*“Als de principaal beloningen voor het realiseerde resultaat hanteert, dan zal de informatieasymmetrie kleiner worden”.*

Bij de voorgaande instrumenten werd duidelijk de meeste instrumenten de informatieasymmetrie reduceren, maar dat het zogenoemde motiveringsprobleem vaak blijft bestaan. Het belonen van de agent zou een oplossing moeten bieden voor dit probleem. Bij de verantwoording werd al duidelijk dat de schoolbesturen en gemeenten geen voorstander waren van sancties en liever op basis van vertrouwen het gesprek aan wilde gaan. Je kan je dus afvragen of ze dan wel onder de indruk raken van beloningen.

Echter, geen van de onderzochte gemeenten heeft dit toegepast en dus kan er geen uitspraak worden gedaan. Hierdoor wordt deze verwachting noch aangenomen, noch verworpen.

Dit betekent dat gemeenten de doordecentralisatie regelmatige moeten evalueren. Dit is een middel om het contract aan te passen en het proces bij te sturen als bepaalde problemen zich voordoen. Het is niet duidelijk welke invloed de doelstellingen en beloningen hebben op het gedrag van de schoolbesturen.

## 5.7. Zorgplicht

Ten slotte wordt getoetst of de principaal aan zijn zorgplicht kan voldoen, als de agent meer handelt zoals de principaal wil en als zij meer inzicht geeft in haar handelen.

*“Naarmate de informatieasymmetrie kleiner wordt, zal de principaal beter aan zijn zorgplicht kunnen voldoen”.*

Op basis van de interviews wordt aangenomen dat de gemeente beter aan zijn zorgplicht kan voldoen als de informatieasymmetrie kleiner wordt. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt zorgplicht gezien als een verantwoordelijkheid van de gemeente, maar daarbij hoort ook een aansprakelijkheid en het aangesproken kunnen worden. Wil men zich kunnen verantwoorden, heeft zij informatie nodig. Deze informatie is ook om te sturen, zodat het reactieve karakter verandert naar een proactief karakter. Je moet als eindverantwoordelijke kunnen (bij)sturen.

Gemeente C en D zijn dus voorbeelden van gemeenten zonder doordecentralisatie. Deze gemeenten hebben in principe alles in de hand wat betreft huisvesting. Zij bepalen namelijk wanneer een schoolgebouw in aanmerking komt voor nieuwbouw of uitbreiding, het taakstellend budget, als de gemeente bouwheer is ook wat er gebeurt voor dat budget, en ze zijn bij elke fase betrokken. Als het schoolbestuur bouwheer is, vindt er zowel vooraf als achteraf verantwoording plaats. Zij bezitten veel informatie over de uitvoering van onderwijshuisvestingsbeleid. Zij kunnen aangesproken worden en zich verantwoorden.

In gemeente A en B hebben ze niet alle informatie voor handen. Zij krijgen informatie als er vergunning wordt aangevraagd en door middel van overleg wordt de gemeente op de hoogte gesteld. Echter, de overeenkomst biedt weinig mogelijkheden om te sturen. De gemeente E heeft meer mogelijkheden om te sturen door de monitor. De schoolbesturen zijn namelijk verplicht de doelstellingen te halen die samen met de gemeente zijn opgesteld. De doelstellingen zelf geeft informatie over de huisvestingsplannen en de resultaten van de getoetste doelstellingen geven informatie over de voortgang van de huisvestingsplannen. Bovendien wordt de gemeenteraad ook betrokken doordat zij vragen kunnen stellen over de resultaten uit de monitor.

Gemeente C, D en E hebben dus meer inzicht in het huisvestingsbeleid en kunnen zich beter verantwoorden als zij worden aangesproken. Gemeente A en B hebben daarvoor minder informatie voor handen. Zij zijn minder in staat om te sturen en/of verantwoording af te leggen als het nodig is. Hierdoor wordt de verwachting dat de gemeente beter aan zijn zorgplicht kan voldoen als de informatieasymmetrie kleiner is als significant gezien en voorlopig aangenomen.

Dit betekent niet dat het met de huisvesting in gemeente A en B slecht gesteld is. Grotere informatieasymmetrie betekent niet dat er slechte huisvesting is. Het risico op slechte huisvesting is er wel, maar het hoeft niet perse. Dat is ook in gemeente A en B te zien.

## 5.8. Overige bevindingen

Tijdens het onderzoek kwam bij een interview een interessant onderwerp naar voren. Dit ging over de zorgplicht van gemeenten. Zorgplicht wordt namelijk gezien als een verantwoordelijkheid die bij de gemeente blijft liggen. Zoals beschreven in de inleiding zijn daar niet altijd juridische argumenten voor te vinden. Een van de eerste notities in 1997 van de VNG met extra uitleg over de mogelijkheid van doordecentralisatie, beschreef dat zorgplicht overgedragen kan worden aan de schoolbesturen en de gemeente niet meer aangesproken kan worden.

Toch wordt het binnen het onderwijs als vanzelfsprekend ervaren dat de zorgplicht wel bij de gemeente blijft liggen. Vrijwel iedereen gaat hier nu ook van uit en op basis van deze veronderstelling wordt er omgegaan met doordecentralisatie. Tijdens een van de interviews bleek een van de gemeente te maken te hebben gekregen met een discussie wat nu precies de zorgplicht inhoudt.

Deze gemeente heeft namelijk een aantal jaar geleden toestemming gegeven een nevenvestiging van twee instellingen te plaatsen voor jongeren met zeer ernstige gedragsproblemen. Omdat zij ook onderwijs nodig hebben, heeft een schoolbestuur uit een andere gemeente deze taak op zich genomen. Echter, het is wettelijk bepaald dat de gemeente waar de instelling gevestigd is de middelen ten behoeve van onderwijshuisvesting ontvangt. De hoogte van de het bedrag wordt gebaseerd op het aantal leerlingen. De gemeente heeft dus afgesproken deze middelen volledig door te geven aan het schoolbestuur: doordecentralisatie<sup>7</sup>.

In het eerste jaar was er gelijk een probleem met het contract. In oktober wordt namelijk het leerlingenaantal vastgesteld door de minister van OCW en dit is de grondslag voor de bekostiging. Echter, de eerste leerlingen kwamen op 15 november. Dit betekent dat er administratief gezien 0 leerlingen zijn, en de gemeente niks binnenkrijgt. Hierdoor was er niks om door te sluiten naar het schoolbestuur en op basis van het contract hoefde de gemeente ook niks te geven aan het schoolbestuur. Maar dit eiste het schoolbestuur wel. Deze discussie is voor de rechter gekomen en de gemeente is uiteindelijk in het ongelijk gesteld. Ook na hoger beroep. De wethouder wilde daarna niet verder met de bodemprocedure. De respondent die dit vertelde, vond dat jammer, want hij zag het als een principiële zaak. Het roept immers vragen op. "Want in hoeverre kan je verantwoordelijkheid door middel van een overeenkomst bij een ander leggen? In hoeverre kan je ervan uitgaan dat afspraken maken hard zijn? Wat leg je vast en hoe zeker ben je ervan? Je hebt minder grip, je geeft sturing uit handen en je bent geen eens zeker met de afspraken die je hier over maakt".

Nu de rechter heeft uitgesproken dat de zorgplicht uiteindelijk bij de gemeente ligt, laat zien hoe belangrijk het is om te borgen dat je als gemeente aan je zorgplicht kan voldoen. Het is dus terecht dat gemeenten ervan uitgaan dat de zorgplicht bij hun ligt en dat een overeenkomst je niet alle zekerheid kan geven.

## 5.9. Wat betekent het voor het contract?

In de voorgaande paragrafen werd duidelijk welke instrumenten een positieve invloed hebben op de informatieasymmetrie. Hieruit volgt de vraag wat dit betekent voor de vormgeving van het contract. Opvallend was dat er ook gemeenten waren die bewust hebben gekozen de schoolbesturen veel beleidsvrijheid te geven. De mate van het kunnen bijsturen is zeer beperkt. Dit betekent niet dat gemeente A en B ontevreden zijn over hoe de taak wordt uitgevoerd. Gemeente A en B zijn beide zeer

---

<sup>7</sup> Dit betreft doordecentralisatie binnen het speciaal onderwijs. Speciaal onderwijs valt onder primair onderwijs en omdat dit onderzoek de focus legt op voortgezet onderwijs, was daarom in eerste instantie dit niet meegenomen in het onderzoek.

tevreden over de huisvesting. Ze hebben dus minder mogelijkheden tot sturen en ze beschikken over minder informatie over het handelen van de schoolbesturen, maar de taak wordt volgens beide gemeenten goed uitgevoerd. In dit geval wordt het niet noodzakelijk geacht om te sturen en informatie in te winnen over het handelen. Je moet alleen wel zeker weten dat het schoolbestuur over voldoende expertise beschikt, zodat zij de huisvesting als taak aankan. Daarnaast had het schoolbestuur in gemeente A een goede startsituatie. Zij had de gebouwen 'om niet' gekregen en beschikte over recente nieuwbouw. Volgens respondent 1 en 2 heeft dit er ook voor gezorgd dat de huisvesting er nu goed bij staat. Dit zijn ook contracten van voor de economische recessie en stagnatie van de vastgoedmarkt. Bij de verkennende gesprekken en bij de eerste analyse van de doordecentralisatiecontracten was te zien dat dit soort contracten geen rekening lijken te houden met eventuele risico's. Het zijn contracten die gemaakt zijn in de tijden van welvaart, waarbij de maatschappij geen rekening hield met tijden van financiële onzekerheid. Er is dus bewust voor gekozen om de schoolbestuur veel autonomie te geven, waardoor de gemeente een taak minder heeft. Er is soms sprake van gemakzucht. De gemeente houdt in grote lijnen het schoolbestuur in de gaten. Dit werd ook bevestigd tijdens de expertinterviews.

Nu we in tijden van bezuinigingen zitten, lijken gemeenten meer rekening te houden met eventuele (financiële) risico's. In deze contracten wordt gekozen voor meer sturing om de risico's te kunnen beperken. Deze gemeenten, zoals gemeente E, geeft ook aan dat zij een vinger aan de pols wil houden. Zij besteden ongeveer net zoveel tijd aan de taak onderwijshuisvesting als voor de doordecentralisatie. Op basis van de onderzochte cases zijn verschillende voorwaarden geïdentificeerd die ervoor zorgen dat de gemeente een vinger aan de pols kan houden bij doordecentralisatie.

Allereerst is het afleggen van verantwoording een belangrijke voorwaarde om de gemeente te voorzien van informatie over het handelen van het schoolbestuur. Verantwoording is een middel om erachter te komen hoe het schoolbestuur tot dan heeft gehandeld en hoe de middelen zijn aangewend. Dit stimuleert het effectief gebruik van middelen volgens respondent 10. Bij de verantwoording is het belangrijk dat het stramien van de verantwoording niet al te strak is. Het moet voor het schoolbestuur duidelijk zijn welke verwachtingen de gemeente heeft ten aanzien van de verantwoording en de vormgeving wordt aan het schoolbestuur overgelaten.

Ten tweede is monitoring van prestatieafspraken een manier om te kunnen sturen. Dit lijkt het instrument te zijn die het minste ruimte biedt om afwijkend gedrag te vertonen. De schoolbesturen zijn namelijk verplicht aan de hand van de opgestelde doelstellingen te werken. Dit geeft de schoolbesturen minder beleidsvrijheid, wat tevens de ruimte om af te wijken beperkt. Hiermee geef je ook grotendeels invulling aan toezicht. Het verzamelen van de informatie en dit beoordelen is een manier van toezicht houden.

Deze informatie is ook de basis voor het aangaan van het dialoog. In een dergelijk overleg is het belangrijk dat je als gemeente zeker bent van een open houding van schoolbesturen. Daarnaast is het belangrijk afspraken te maken over wanneer de gemeente betrokken moet worden. Deze voorspelbaarheid zorgt ervoor dat je als gemeente zicht houdt. Deze transparantie kan de informatie opleveren die andere instrumenten niet opleveren.

Echter, dit zijn alleen instrumenten die de gemeenten kunnen voorzien in informatie over het handelen van de schoolbesturen, maar het motiveert niet de schoolbesturen om te handelen in het belang van de principaal, wat ook een onderdeel is van de informatieasymmetrie. Tijdens het onderzoek kwam verschillende keren naar voren dat er verborgen agenda's waren en schoolbesturen niet gauw handelen in het belang van de gemeente. Het gebruiken van evaluaties kan dit probleem zoveel mogelijk beperken, omdat dit een mogelijkheid is om afspraken te veranderen of om extra afspraken te maken. Het is een

breekijzer om het contract kritisch te bekijken. Aan het begin van het contract weet je namelijk niet of je goede afspraken hebt gemaakt. Dat is zowel voor de gemeente als voor het schoolbestuur afwachten. En er kunnen onvoorziene omstandigheden voordoen, zoals een wetswijziging, waardoor huidige afspraken niet meer passend zijn. Bij zo'n evaluatie is het belangrijk dat zaken besproken worden als de hoogte van de vergoeding, prestatie-eisen enzovoort. Respondent 10 geeft aan dat het van tevoren duidelijk moet zijn welke vragen gesteld gaan worden bij de evaluatie.

Het afspreken van sancties heeft weinig zin. Het is gebleken dat de sancties weinig invloed hebben op het gedrag van schoolbesturen. In de drie gemeenten werd bewust gekozen voor het aangaan van het gesprek in plaats van het gebruiken van sancties.

Toch kan je als gemeente niet alles afdekken. Informatie is nooit volledig en je weet niet wat de toekomst brengt. Bovendien is het ook normaal dat schoolbesturen hun eigen belangen nastreven. Dichttimmeren van het contract heeft dus geen zin. En een contract moet aantrekkelijk blijven voor beide partijen. Er moet ook vertrouwen in elkaar kunnen zijn.

#### 5.9.1. Overige afspraken en voorwaarden

Naast het maken van afspraken, werden door respondenten verschillende omstandigheden genoemd die ook belangrijk zijn bij doordecentralisatie. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat als er gekozen wordt voor doordecentralisatie, de gemeente en het schoolbestuur zich moeten opstellen als gelijkwaardige partners. Indien beide partijen alleen naar hun eigen belang kijken, worden op lange termijn (financiële) risico's verwacht. De verwachtingen moeten naar elkaar helder zijn. Om dit te bevorderen is een gemeenschappelijke visie belangrijk. Samen moeten de doelstellingen opgesteld worden, zodat je als gemeente en als schoolbestuur grotendeels op een lijn zit.

Daarnaast hebben sommige gemeenten problemen met de vergoeding. Er is geen afspraak gemaakt over wat er gebeurt als de inkomsten voor de gemeente daalt. En schoolbesturen zullen niet vrijwillig mee instemmen om de vergoeding te verlagen. Het is dus belangrijk om de vergoeding afhankelijk te laten zijn van de inkomsten in het Gemeentefonds. Hierdoor sluit je een financieel risico uit.

En de schoolbesturen moeten een gunstige startsituatie hebben. Het is onmogelijk voor schoolbesturen om te starten met een oud gebouw. Zij hebben namelijk nog niet de tijd gehad om middelen te kunnen reserveren voor een investering in nieuwbouw.

## Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste bevindingen beschreven worden aan de hand van de deelvragen uit hoofdstuk (§7.1). Deze bevindingen zullen antwoord geven op de hoofdvraag (§7.2) en er worden aanvullende aanbevelingen gegeven voor gemeenten die willen doordecentraliseren (§7.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie (§7.4).

### 6.1. Belangrijkste bevindingen

Tijdens het vooronderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting is gebleken dat niet alle gemeenten nog aan hun zorgplicht kunnen voldoen. Enkele overeenkomsten zijn ook ontbonden, omdat doordecentralisatie niet de uitwerking had zoals van tevoren was beoogd en omdat de gemeente niet aan haar zorgplicht kon voldoen. De vraag is hoe een gemeente die wil doordecentraliseren zodanig afspraken kan maken en voorwaarden kan stellen dat zij toch aan haar zorgplicht kan voldoen en dus de risico's zoveel mogelijk gemitigeerd worden. Alvorens deze vraag beantwoord kan worden, worden de deelvragen beantwoord.

*Deelvraag 1: Welke theoretische inzichten kunnen een bijdrage leveren aan de kennis over doordecentralisatie en zorgplicht?*

Doordecentralisatie is niet een begrip dat vaak voorkomt in de wetenschappelijke literatuur. Veelal wordt gesproken over decentralisatie. Deze begrippen zijn niet geheel hetzelfde. Doordecentralisatie gaat namelijk een stap verder dan decentralisatie. Waarbij het decentralisatieproces stopt bij de onderste bestuurslaag 'gemeente', gaat doordecentralisatie een 'station' verder: de RWT. Net als bij decentralisatie staat hierbij de overdracht van taken en bevoegdheden centraal. Doordecentralisatie heeft dezelfde doelen als decentralisatie: integrale afweging, slagvaardigheid en maatwerk. Echter, het doel 'democratische legitimatie' kan bij doordecentralisatie niet verwezenlijkt worden. Een ander verschil is dat doordecentralisatie niet perse bij wet geregeld hoeft te worden. In de wet is dan de mogelijkheid opgenomen waarbij de gemeenten en RWT's zelf al dan niet kunnen kiezen voor doordecentralisatie. Doordecentralisatie houdt dus in een overdracht van taken, met als doel integrale afweging, maatwerk en slagvaardigheid, waarbij de taken overgedragen worden aan een RWT. Het is een beperkte vorm van doordecentralisatie en niet eenduidig te definiëren.

Zorgplicht is ook een begrip niet vaak voorkomt in de wetenschappelijke literatuur. Door theorieën over verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en aanspreken te combineren, is gekomen tot een definitie van dit begrip. Het is zo dat een schoolbestuur de bevoegdheid heeft om in naam van de gemeente, de taak uit te voeren. De gemeente wil natuurlijk dat dit goed gebeurt en dit moet gecontroleerd worden door middel van verschillende instrumenten die zij tot haar beschikking heeft. Zo kan zij bijsturen en weet zij wat er speelt. De verantwoordelijkheid bestaat uit zowel de verantwoordelijkheid nemen als norm (actieve verantwoordelijkheid) als het achteraf ter verantwoording roepen. Dit laatste houdt in dat de verantwoordelijke persoon aansprakelijk wordt gesteld. De principaal zal aanspreekbaar zijn op de uitvoering van de taak na doordecentralisatie. Zolang de gemeente de informatie voorhanden heeft, kan zij invulling geven aan deze eindverantwoordelijkheid.

Er werd beschreven dat de gemeente instrumenten moet hebben om deze informatie te verzamelen. De principes van good governance zullen hierin leidend zijn. De instrumenten die volgens de theorie een positieve invloed hebben op de informatieasymmetrie, zijn: legitimiteit, transparantie, verantwoording, toezicht en monitoring.

*Deelvraag 2: Hoe is het onderwijshuisvestingsbeleid bij gemeenten met doordecentralisatie en gemeenten zonder doordecentralisatie vormgegeven?*

Onderwijshuisvestingsbeleid wordt in de gemeenten verschillend vormgegeven. De gemeenten zonder doordecentralisatie maken vaak gebruik van een IHP. In het IHP staan de beleidsvoornemens ten aanzien van onderwijshuisvesting voor de komende jaren vastgelegd. In de gemeentelijke huisvestingsverordening staat dat schoolbesturen een aanvraag moeten indienen om in aanmerking te kunnen komen voor nieuwbouw en/of uitbreiding. Sommige gemeenten bespreken deze voorzieningen en stellen een lange termijn planning op, waardoor schoolbesturen weten wanneer ze aan de beurt zijn. Dit minimaliseert het aantal aanvragen. Andere gemeenten hanteren wel de aanvragen en beoordelen deze aan de hand van criteria in de huisvestingsverordening. Indien de aanvraag gehonoreerd wordt, is het de vraag wie het bouwheerschap op zich neemt. Als het schoolbestuur het bouwheerschap op zich neemt, blijft de gemeente betrokken. De gemeente moet namelijk vergunningen geven en toetst het ontwerp en de kostencalculatie. De gemeente bepaalt altijd het taakstellend budget.

De gemeenten met doordecentralisatie hevelen de middelen over naar de schoolbesturen. De schoolbesturen kunnen hierdoor zelf bepalen wanneer zij aan nieuwbouw of uitbreiding beginnen en hoe de middelen aangewend worden. Dit moet wel jaarlijks verantwoord worden door middel van een jaarrekening. Het toezicht houden wordt op verschillende manieren gedaan. Sommige gemeenten houden toezicht door middel van het toetsen van de MOP. Andere gemeenten willen meer inzicht hebben in de huisvestingsplannen en hebben een monitor gestart. Zij zien hun monitor als het houden van toezicht. In een dergelijke monitor zijn doelstellingen opgesteld en kunnen betrekking hebben op zowel de huisvesting als onderwijsinhoudelijk. Deze worden jaarlijks getoetst. Het houden van overleg is een belangrijke informatiebron voor gemeenten.

*Deelvraag 3: Welke verschillen zijn te ontdekken tussen gemeenten met doordecentralisatie en gemeenten zonder doordecentralisatie en hoe zijn deze verschillen te verklaren?*

Het belangrijkste verschil is dat gemeenten waarbij geen sprake is van doordecentralisatie de uitvoering van onderwijshuisvesting zelf in handen hebben en gemeenten met doordecentralisatie hebben de uitvoering uit handen gegeven. Gemeenten zonder doordecentralisatie bepalen per voorziening het taakstellend budget en bij gemeenten met doordecentralisatie kunnen de schoolbesturen zelf het taakstellend budget bepalen. Indien gemeenten zonder doordecentralisatie het bouwheerschap aan de schoolbesturen overlaten, is het proces ongeveer hetzelfde als bij een gemeente met doordecentralisatie. Een belangrijk verschil is het omgaan met de zorgplicht. Gemeenten zonder doordecentralisatie hebben namelijk het meeste zelf in handen, waardoor zij verantwoording kunnen afleggen over haar handelen. Bij gemeenten met doordecentralisatie is dat moeizamer, omdat zij de taak uit handen hebben gegeven. Hierdoor heeft zij minder grip op de taak en minder zicht op het handelen. De gemeenten moeten gebruik maken van instrumenten om grip te krijgen op de taak en zicht te krijgen op het handelen.

De verklaring voor deze verschillen is dus de doordecentralisatie. Doordecentralisatie zorgt voor een veranderende verhouding, waardoor de gemeente op afstand wordt gezet. De schoolbesturen kunnen nu meer zelf bepalen, zonder 'bemoeienis' van de gemeente. Hierdoor ontstaat een informatieasymmetrie. Deze informatieasymmetrie is weer een verklaring waarom in de gemeenten met doordecentralisatie niet altijd aan de zorgplicht voldaan kan worden en in gemeenten zonder doordecentralisatie wel.

*Deelvraag 4: Welke voorwaarden hebben indirect een positieve invloed op de zorgplicht van gemeenten en wat is een goede manier om doordecentralisatie vorm te geven?*

Dit onderzoek bevatte drie cases met doordecentralisatie. Daarin bleek dat beperkte beleidsvrijheid, open houding van schoolbesturen, voorspelbaarheid in handelen, evaluaties en een verantwoording met



beperkt aantal afspraken, een positieve invloed had op de informatieasymmetrie, waardoor de gemeenten beter aan hun zorgplicht kunnen voldoen. Het is dus belangrijk om hier afspraken over te maken om de doordecentralisatie vorm te geven.

Er is te weinig bewijs verzameld om aan te tonen welke invloed een normenkader, het aangaan van een dialoog na verantwoording, het gebruik van doelstellingen en het gebruik van beloningen hebben op informatieasymmetrie. Het gebruik van sancties heeft geen invloed op de informatieasymmetrie.

## 6.2. Voorwaarden

Nu de deelvragen zijn beantwoord, kan er antwoord worden gegeven op de vraag: *Welke invloed heeft doordecentralisatie op de informatieasymmetrie tussen de gemeente en het schoolbestuur en welke invloed heeft de informatieasymmetrie op de zorgplicht van de gemeente?*

De doordecentralisatie heeft een negatieve invloed op de informatieasymmetrie tussen de gemeente en het schoolbestuur en dit heeft een negatieve invloed op de zorgplicht. De gemeente en schoolbesturen kunnen verschillende afspraken maken om de informatieasymmetrie te verkleinen, maar ze moeten ook rekening houden met verschillende voorwaarden waaronder doordecentralisatie kan plaatsvinden. Bij het overgaan op doordecentralisatie is het belangrijk dat zowel gemeente als schoolbestuur zich opstellen als gelijkwaardige partners. De relatie is in dit geval niet zo hiërarchisch als de principaal-agenttheorie veronderstelt. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Daarbij hoort ook gedeelde belangen. Een aantal respondenten hebben de verwachting dat als dit niet op die manier gebeurt, er op lange termijn (financiële) risico's kunnen ontstaan.

Dit is ook een basis voor een gemeenschappelijke visie. Beide partijen moeten duidelijk hebben wat het doel is van de doordecentralisatie en waar naar gewerkt moet worden. De verwachtingen moeten naar elkaar duidelijk zijn. Indien de partijen van tevoren niet op één lijn kunnen komen, is de verwachting dat dat op termijn risico's oplevert. Bovendien moet iemand die de taken van de betreffende beleidsambtenaar of bestuurder overneemt, ook begrijpen wat er in het verleden is afgesproken en wat de verwachtingen zijn naar elkaar.

In het contract moet rekening gehouden worden met verschillende afspraken. De verantwoording is een belangrijke afspraak om als gemeente zicht te houden op het handelen van het schoolbestuur. Deze verantwoording moet niet dichtgetimmerd worden met regels. De verwachtingen van de verantwoording moet duidelijk zijn en de invulling mag aan de schoolbesturen overgelaten worden. Monitoren is een andere belangrijke manier om als gemeente zicht te houden op het handelen van het schoolbestuur, wat tevens de beleidsvrijheid beperkt. Aanvullend hierop kan afspraken gemaakt worden over wanneer de gemeente betrokken wordt. Dit bevordert de voorspelbaarheid. Een open houding van de schoolbesturen kan de gemeente aanvullende informatie opleveren.

Bij het opstellen van het contract kan je niet alles volledig afdekken. Je weet niet wat de toekomst brengt en er komen altijd situaties die leiden tot discussies tussen de gemeente en het schoolbestuur. Hierbij is het belangrijk dat er een evaluatiemoment wordt opgenomen. Dit is een moment om kritisch te kijken of de afspraken werken. Het motiveringsprobleem blijft namelijk bestaan en tijdens een evaluatie kan besproken worden hoe dat zoveel mogelijk gereduceerd kan worden. Maar zowel voor het schoolbestuur als voor de gemeente is het een moment om de situatie te kunnen verbeteren.

Gezien het feit dat een contract niet alle toekomstige problemen kan afdekken, zal het contract ook gebaseerd moeten zijn op vertrouwen. Er is een goede samenwerking nodig, waarbij je elkaar kunt

vertrouwen. Een contract kan en moet niet dichtgetimmerd worden. Ruimte voor vertrouwen is dus ook belangrijk.

In de volgende paragraaf wordt duidelijk hoe dit antwoord op de hoofdvraag zijn uitwerking kan hebben in de praktijk.

### 6.3. Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande paragraaf zijn een aantal aanbevelingen te noemen. Ten eerste moet je als gemeente dusdanig vertrouwen erin hebben dat het schoolbestuur **legitiem** zal handelen. Met andere woorden: je moet er als gemeente zoveel mogelijk zeker van kunnen zijn dat het schoolbestuur de gemeente erbij betreft en dat de gemeente nog enigszins inspraak houdt op onderwijshuisvesting. In het onderzoek is namelijk gebleken dat een beperkte beleidsvrijheid leidt tot een kleinere informatieasymmetrie. Een gemeente heeft dan meer informatie voor handen en heeft meer mogelijkheid tot sturen. Het advies is dus om de beleidsvrijheid beperkt te houden. Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld een monitor op te stellen met doelstellingen. Het feit dat schoolbesturen de doelstellingen moet behalen, zorgt voor minder beleidsvrijheid.

Daarnaast moet de uitvoering **transparant** zijn. De transparantie blijkt in dit onderzoek een waardevolle aanvulling te zijn op de andere afspraken in het contract. De transparante houding van de schoolbesturen zorgt veelal voor informatie die de gemeente normaal niet zou krijgen bij de andere afspraken in het contract. Allereerst is het aanbevelingswaardig dat de gemeente afspraken maakt over het handelen van de schoolbesturen om voorspelbaarheid te vergroten. Met andere woorden: het is het beste dat er afspraken worden gemaakt over wanneer de gemeente betrokken wordt. Hierbij is te denken aan de afspraak dat de gemeente geïnformeerd moet worden als een schoolbestuur een gebouw wil afstoten, of als het schoolbestuur boven een bepaald bedrag een investering gaat doen. Daarnaast zal het de gemeente helpen dat de schoolbesturen een open houding hebben. Dit is meestal niet te regelen in afspraken. Dat moet vanuit de schoolbesturen zelf komen. Belangrijk is dus dat de relatie in zoverre goed is, dat je als gemeente erop kan rekenen dat een schoolbestuur informatie wil delen.

Vanzelfsprekend is het belangrijk dat de **verantwoording** geregeld wordt. Tijdens het onderzoeksproces kwam vaak naar voren dat er niet altijd tevredenheid is over de verantwoordingsinformatie. Op basis van de onderzochte cases blijkt dat de verantwoording de beste uitwerking heeft als het een niet al te strak stramien heeft. Met andere woorden: er moeten niet teveel afspraken over de verantwoording worden gemaakt. Wat wel belangrijk is, is dat de verwachtingen ten aanzien van de verantwoording duidelijk zijn. Het is dus aan te bevelen dat voor beide partijen duidelijk moet zijn wat het doel is van de verantwoording en welke informatie de gemeente verwacht. Tevens is het een aanbeveling om geen sancties op te nemen. In dit onderzoek bleek dat het gedrag van beide partijen niet verandert door sancties. Een artikel over het oplossen van geschillen is in principe genoeg.

In het vooronderzoek kwam naar voren dat gemeenten stoeien met het vormgeven van **toezicht**. Er wordt op uiteenlopende manieren toezicht vormgegeven, als er al sprake is van toezicht. Het bieden van een garantiestelling is ook een manier van toezicht houden. Gemeenten worden geadviseerd om de garantiestelling in overweging te nemen indien nodig. Het heeft namelijk een voordeel voor beide partijen: schoolbesturen kunnen lenen met een lagere rente en de gemeente heeft een manier om toezicht te houden. Als gemeente kan je namelijk de voorwaarde stellen dat bij besteding van een bepaald bedrag van de lening, de gemeente geïnformeerd moet worden. Garantiestelling moet gezien worden als een controlemiddel om het handelen van de schoolbesturen in de gaten te houden. En het risico is beperkt, omdat schoolbesturen niet snel failliet gaan. Er zijn immers diverse toezichthouders die de financiën van de besturen in de gaten houden.

Tenslotte is **monitoren** belangrijk. Dit is niet alleen belangrijk omdat het de beleidsvrijheid beperkt, maar ook omdat het een middel is om bij te sturen. In het onderzoek is gebleken dat het bijsturen een belangrijk instrument is, vooral we nu in tijden van financiële onzekerheid verkeren. Afspraken die niet werken kunnen aangepast worden, of het contract kan aangepast worden aan nieuwe omstandigheden. Echter, in de huidige contracten wordt een dergelijke evaluatie om de 10 jaar gehouden, of helemaal niet. Het is aanbevelingswaardig om om de vijf jaar de doordecentralisatie te evalueren.

Naast deze afspraken zijn er door verschillende respondenten voorwaarden genoemd, waaronder doordecentralisatie plaats kan vinden. Bij twee cases kwam naar voren dat de **startsituatie** goed moet zijn. Gemeente A heeft bijvoorbeeld het vertrouwen in het schoolbestuur en houdt slechts marginaal een vinger aan de pols, mede omdat het schoolbestuur een goede start heeft gemaakt. Op het moment dat doordecentralisatie werd gestart, heeft het schoolbestuur de gebouwen 'om niet' gekregen en de gebouwen waren recent gebouwd. Hierdoor heeft zij kunnen sparen voor goede huisvesting en is zij financieel gezond. In de oriënterende gesprekken kwam ook naar voren dat sommige schoolbesturen juist een slechte startsituatie hadden en nu in de problemen zitten. Het is aanbevelingswaardig om vooraf een nulmeting te laten plaatsvinden, zodat duidelijk wordt wat de staat van een gebouw is als het schoolbestuur het gebouw koopt of 'om niet' krijgt. Op basis hiervan kan eventueel extra maatwerkafspraken worden gemaakt als onderdeel van het doordecentralisatiecontract.

Ten tweede wordt geadviseerd vooraf de **verwachtingen** naar elkaar duidelijk te maken en op papier te zetten. Aantal gemeenten die hebben doorgedecentraliseerd, hebben discussies met elkaar, omdat beide partijen andere verwachtingen van elkaar hebben. Er is nog veel onduidelijkheid. Echter, het is ook belangrijk dat als de betreffende ambtenaar of bestuurder wordt opgevolgd, dat de opvolger verder kan werken met duidelijke afspraken. Ook in de toekomst moet het nog werken. Zolang deze verwachtingen niet duidelijk naar elkaar wordt uitgesproken en vastgelegd, zullen er in de toekomst discussies blijven. Een evaluatiemoment is ook een manier om deze afspraken eventueel te preciseren en aan te vullen.

Ten derde wordt geadviseerd om de **gemeentelijke vergoeding** afhankelijk te maken van de inkomsten van het Gemeentefonds met betrekking tot onderwijshuisvesting. Indien er bezuinigd wordt op onderwijshuisvesting, zal dit automatisch doorberekend worden in de gemeentelijke vergoeding. Hierdoor hoeft dus niet een discussie gestart te worden.

Er moet niet te gemakkelijk over doordecentralisatie gedacht worden. Het proces om tot doordecentralisatie te komen kost al veel energie en vraagt om onderling veel vertrouwen. Het vergt een positieve en constructieve samenwerking tussen de gemeente en het schoolbestuur. Beide partijen moeten zich opstellen als gelijkwaardige partners, streven naar een gemeenschappelijke visie en dan pas kan het tot een succes leiden. Het heeft dus geen zin om een contract dicht te timmeren met afspraken, vertrouwen in elkaar is misschien wel belangrijker.

En als gemeente ben je niet van een taak af. Doordecentralisatie is slechts een middel om het beleid anders vorm te geven en uiteindelijk zal je er ongeveer net zoveel tijd aan kwijt zijn. De rol van de gemeente verandert alleen van een regierol naar een rol als toezichthouder.

Echter, dit onderzoek biedt geen blauwdruk hoe doordecentralisatie vormgegeven moet worden. Deze aanbevelingen zullen alleen de kans vergroten dat doordecentralisatie goed loopt.

## 6.4. Discussie

In deze laatste paragraaf wordt stil gestaan bij de sterktes en zwakheden van het onderzoek(sproces) dat van invloed is op de geldigheid van het onderzoek. Er wordt tevens gereflecteerd op het verloop onderzoek, zodat aanbevelingen kan worden gedaan voor vervolgonderzoek.

#### 6.4.1. Beperkingen

Gaandeweg het onderzoek bleek dat het onderwerp groter is dan verwacht. Doordecentralisatie is namelijk op zoveel verschillende manieren vormgegeven, dat het moeilijk is om met een paar cases een algemeen beeld te schetsen. Gezien het tijdsbestek is in dit onderzoek gekozen voor drie cases waarbij sprake is van doordecentralisatie. Deze cases hebben dus niet een volledig beeld geschetst van doordecentralisatie in alle gemeenten. Het doel was namelijk om generieke uitspraken te doen. Er zijn wel maatregelen getroffen om de generaliseerbaarheid te versterken. Zo zijn er interviews afgenomen met de zogenoemde experts. Dit zijn personen die bij verschillende doordecentralisatieprojecten betrokken zijn geweest en die bepaalde bevindingen kunnen bevestigen of verwerpen. Zij hebben de resultaten meer kracht bijgezet.

Daarnaast is er bewust gekozen om bij elke casus te spreken met zowel de gemeente als het schoolbestuur. Dit had als doel om zoveel mogelijk de diepte in te gaan bij deze cases en de betrouwbaarheid van de resultaten te bevorderen. Het is dus ook een soort controlemiddel. Dit heeft ook geleid tot meer bevindingen. Sommige bevindingen werden bevestigd en soms zorgde het voor aanvullende informatie.

Door de afbakening van het onderzoek in het theoretisch kader, is niet alles gemeten. Er is in het onderzoek een bepaalde keuze gemaakt met betrekking tot het theoretisch kader, waardoor slechts vijf principes van good governance zijn gebruikt. Dit was goed toepasbaar, maar de onderzoeker heeft op basis van vijf artikelen de principes geclusterd in vijf principes. Er is ruimte om deze principes aan te scherpen en ze preciezer te meten in vervolgonderzoek. De overlap tussen de principes kan hiermee gereduceerd worden.

#### 6.4.2. Theoretische reflectie

Het opstellen van het theoretisch kader verliep ook niet geheel zonder problemen. Verschillende moeilijkheden kwamen gaandeweg het zoeken naar theorieën aan het licht. Dit kwam voornamelijk naar voren bij het theoretisch definiëren van de belangrijke begrippen *doordecentralisatie* en *zorgplicht*. Dit zijn begrippen die niet vaak te vinden zijn in de wetenschappelijke literatuur, waardoor verschillende theorieën gecombineerd moesten worden om deze begrippen theoretisch te definiëren. Hierdoor waren de begrippen niet eenduidig en dat maakt een precieze meting van het begrip beperkt.

Ook bleek de principaal-agenttheorie niet goed te passen bij good governance. De principaal-agenttheorie benadrukt een 'harde' opstelling, waarbij de klassieke hiërarchie centraal staat. Hierbij is dus bijvoorbeeld geen ruimte voor een gelijkwaardige positie, het geven van beleidsvrijheid en het aangaan van het dialoog, terwijl bij good governance daar wel ruimte voor is. Good governance gaat om het netwerken, samenwerken, processen enzovoort. Het laat het klassieke karakter van de principaal en agent achter zich. Hierdoor botsen deze theorieën op bepaalde vlakken. In het beginstadium van het onderzoek is de agent-stewardshiptheorie in grote lijnen erbij betrokken en het lijkt erop dat dit een belangrijke substituuut kan zijn voor de principaal-agenttheorie als good governance in het onderzoek betrokken wordt.

Het theoretisch kader bestond feitelijk uit vier onderwerpen: doordecentralisatie, principaal-agentverhouding, good governance en zorgplicht. Bij alle vier de onderwerpen waren er moeilijkheden, en sommige zijn best op zichzelf staande onderwerpen. Hierdoor kostte het veel moeite om deze te combineren en er een conceptueel model van te maken.

Ten slotte heeft er ook veel tijd gezeten in het opstellen van de verschillende principes van good governance. Er was een diversiteit aan literatuur, en dit leidde ook tot een diversiteit aan principes. Het is

niet realistisch om alle principes op te nemen, mede door de overlap. Met name deze overlap heeft ervoor gezorgd dat er nu is gekozen om de principes uit verschillende artikelen te clusteren. Er is niet één manier van clusteren van deze principes en dus zijn er andere mogelijkheden. Bovendien zorgde het ook voor beperkingen. Zo werd bijvoorbeeld de principes apart behandeld, terwijl er een overlap was. Dit kostte veel moeite om precies deze scheiding aan te houden.

### 6.4.3. Vervolgonderzoek

Ondanks de beperkingen is dit een onderzoek een goed begin voor vervolgonderzoek. Met name de tabel in bijlage 1 is een kennisverrijking ten opzicht van dit onderwerp. De precieze aantallen, zoals in dit tabel is weergegeven, is in nog geen ander onderzoek duidelijk geworden en het zijn cijfers die ook niet makkelijk te vinden zijn. Tevens is er nog relatief weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar doordecentralisatie en dit onderzoek kan de eerste handvatten bieden voor vervolgonderzoek. Tevens blijft doordecentralisatie in ontwikkeling, vooral in deze tijden van financiële onzekerheid. Er is dus genoeg ruimte voor vervolgonderzoek. Hierbij is het aanbevelingswaardig dat bij het vervolgonderzoek meerdere respondenten geïnterviewd worden. Er is niet een volledig beeld geschetst, doordat er maar drie cases zijn gebruikt en dit kan verbeterd worden door meer cases te onderzoeken.

Daarnaast is het aanbevelenswaardig dat een vervolgonderzoek de factoren meeneemt waar nog weinig bewijs voor is gevonden, zoals het normenkader, dialoog na verantwoording, het gebruik van doelstellingen en het gebruik van beloningen. Het laatste zou een relevante factor kunnen zijn, omdat dit onderzoek niet een volledig antwoord heeft gegeven op hoe het zogenoemde motiveringsprobleem kan worden opgelost. De verwachting is dat dit een belangrijk deel van de oplossing is voor dit probleem.

Vervolgonderzoek zou ook rekening moeten houden met het feit dat er geen hiërarchie is. In dit onderzoek staat de principaal-agenttheorie centraal en binnen deze theorie is de hiërarchie belangrijk. In dit geval is hiërarchie niet van toepassing en is de gelijkwaardigheid belangrijk. Hierdoor komt de theorie niet geheel overeen met de praktijk. De stewardshiptheorie zou hierbij goed van toepassing zijn. Het gaat erom dat de gemeente en schoolbesturen niet zozeer gelijk zijn, maar wel gelijkwaardig.

Het is ook interessant om te verklaren waarom het in de ene gemeente goed werkt en in de andere gemeente minder goed. De veronderstelling was dat de gemeente met weinig sturing ook een minder succesvolle doordecentralisatie hadden, maar dat bleek niet zo te zijn. De respondenten in deze gemeenten waren namelijk over het algemeen tevreden. De instrumenten van good governance zouden dus hierin geen verklaring kunnen bieden. Er zullen dus andere theorieën gebruikt moeten worden om te verklaren wanneer doordecentralisatie goed werkt. Dit kan leiden tot relevante aanbevelingen met betrekking tot het starten van doordecentralisatie.

En om het onderzoek nog completer te maken, zou een combinatie van bestuurskundigen en juristen interessant zijn. Het opstellen van het contract heeft natuurlijk een juridisch component. Een jurist kan het contract vormgeven en opstellen en de andere onderzoeker(s) kunnen de voorwaarden en afspraken schetsen die erin moeten komen. Dit maakt het onderwerp compleet.

# Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. September 2006.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Effectiviteitsonderzoek bij de Rijksoverheid*. 22 mei 2012.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Verantwoording en toezicht bij derden, betrokken bij Rijksbeleid*. 19 januari 2012.

Algemene Rekenkamer (n.d.). *Wat is een rechtspersoon met een wettelijke taak?* [[http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bestuur\\_op\\_afstand/Wat\\_is\\_ee\\_n\\_rechtspersoon\\_m\\_e\\_t\\_ee\\_n\\_wettelijke\\_taak](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bestuur_op_afstand/Wat_is_ee_n_rechtspersoon_m_e_t_ee_n_wettelijke_taak)]. Geraadpleegd op 21 juli 2014.

Algemene Rekenkamer (2014). *Beantwoording vraag Tweede Kamer bij brief 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing van schoolgebouwen'*. 4 februari 2014.

Arkesteijn, M.C.M & Mierlo, B.C. van (2008). *Stromingen en methoden van monitoring en evaluatie*. In: Syscope, 17, p.9-11.

Arkesteijn, M.C.M. & Mierlo, B.C. van & Potters, J.I. (2007). *Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten*. Lelystad: Cabri B.V.

Bij, J. van der (2011). Decentralisatie of Afwenteling? In: *BASIS*, 2011, 1.

Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D. & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave*. Mei 2008.

Bordewijk, P. & Klaassen, H. (2011). *Begroten met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. In: *Overheidsmanagement*, 9, p.244-248.

Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bovens, M.A.P. (2006). Is er eigenlijk wel wat mis met de ministeriële verantwoordelijkheid? In: *Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 2, p. 154-160

Bovens, M.A.P. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. In: *European Law Journal*, 13, 4, p. 447-68.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur; beleid, organisatie, politiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.

Brandsma, G.J. & Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, p. 953-975.

Bruijn, J.A. de (2004). Prestatiemeting in de publieke sector. In: *Resultaatgericht sturen en evalueren. Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie*, (p. 195-203).

Bouwstenen voor Sociaal (2013). *Scholen*. 14 november 2013.

De Nederlandse Grondwet (n.d.). *Artikel 124: Autonomie; medebewind*. [<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnffk022zz>]. Geraadpleegd op 28 juli 2014.

Devos, C. (2006). *De kleermakers en de keizer*. Gent: Academia Press.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998). *Spanning en interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek

Eggelte, J. & Hazeu C. (2001). De economie van de politiek; over de principalen en agenten in een democratisch staatsbestel. In: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22, 4, 70-90.

Elzinga, D.J. & Visser, B.L.W. (1977). Politieke verantwoordelijkheid in de gemeentelijke democratie. In: *Intermediair*, 13, 43, p.33-38.

Enthoven, G.M.W. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer?* Delft: Eburon Uitgeverij.

Fleurke, F., Hulst, R. & de Vries, P.J. (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Amsterdam: SDU Uitgevers

Gemeente Breda (2013a). *Schoolbesturen en gemeente Breda zijn het eens over de hoofdlijnen tot doordecentralisatie*. [<http://www.breda.nl/gemeente/nieuws/persberichten/schoolbesturen-gemeente-breda-zijn-het-eens-over-de-hoofdlijnen-tot-doordecentralisatie>]. Geraadpleegd op 24 maart 2014.

Gemeente Breda (2013b). *Eindrapport; Evaluatie doordecentralisatie Voortgezet Onderwijs*. Mei 2013.

Gemeente Nijmegen (2012). *Monitor Doordecentralisatie Onderwijshuisvesting 2008-2011*. 8 juni 2012.

Goodijk, R. (2008). *Herwaardering van de Rijnlandse principes*. Assen: Van Gorcum.

Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Coutinho, Bussum.

Hazeu, C.A. (2007). *Institutionele Economie*. Bussum: Coutinho.

Halle, M. & Wolfe, R. (2010). *A new approach to transparency and accountability in the WTO*. In: Entwined.

HEVO (2012). *Ontwikkeling van de onderwijshuisvesting in Nederland*. 25 februari 2012.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. In: *Journal of Financial Economics*, 3, 4, p.305-360.

Jeurissen, R.J.M. & Musschenga, A.W. (2002). Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur. Assen: Van Gorcum.

Johnston, M. (2006). Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability. [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>]. Geraadpleegd op 28 juli 2014.

Kamerstukken / 2005/06, 30183, 9, p.3

Kenniscentrum Ruimte-OK. *Doordecentralisatie*.

[<http://www.ruimte-ok.nl/content/doordecentralisatie-0>]. Geraadpleegd op 20 februari 2014.

Kersbergen, C. van & Waarden, F. van (2001). *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. Den Haag: NWO

Kersten, A. (2010). *Getouwtrek om het schoolgebouw*. In: het Onderwijsblad.

Leget, F. (2013). *Drie voorwaarden voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting*. November 2011.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. Najaar 2006.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.

Mitnick, B.M. (1975). "The Theory of Agency: The Policing 'Paradox' and Regulatory Behavior." In: *Public Choice*, 24, p. 27-42.

Neuman, W.L. (2005). Qualitative and Quantitative Measurement. In: W.L. Neuman. (Eds.). *Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approaches: International Edition*. [pp 105-130].

Oberon (2011). *Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Maart 2011

OECD (2001). *Citizens as Partners: information, consultation, and public participation in policy-making*. 2001.

OnderwijsBrabant (2014). *Baas over eigen schoolgebouw*.

[<http://www.onderwijsbrabant.nl/content/baas-over-eigen-schoolgebouw-0>]. Geraadpleegd op 24 maart 2014.

Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen*. 8 januari 2002.

Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* 30 Oktober 2006.



Onderwijsraad (2009). *Baas over eigen school*. Februari 2009.

PO-Raad. *Onderwijshuisvesting*.

[<http://www.poraad.nl/content/huisvesting-1>]. Geraadpleegd op 20 februari 2014.

Rekenkamer West-Brabant (2012). *Onderzoek Onderwijshuisvesting gemeente Oosterhout*. September 2012.

Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In: J. Pierre (eds.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press

Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. In: *Public Organization Review*, 8, 2, p. 175- 194.

Schillemans, T. (2010a). Onvoorspelbare verantwoording. Meervoudige verantwoording en de nieuwsmidia. In: H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (eds.). *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, pag. 305-332. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schillemans, T. (2010b). Redundant accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies. In: *Journal Storage*, 34, 3, p. 300-337.

Schoolfacilities (2012). Symposium Nijmegen: nog veel scepsis over doordecentralisatie.

[<http://www.schoolfacilities.nl/huisvesting/doordecentralisatie/3258-symposium-nijmegen-nog-veel-scepsis-over-doordecentralisatie>]. Geraadpleegd op 24 maart 2014.

Skelcher, C. (2009). Fishing in Muddy Waters: Principals, Agents, and Democratic Governance in Europe. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, p. 161-175.

Sociaal en Cultuur Planbureau (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Oktober 2009.

Srivastava, M. (2009). *Good Governance - Concept, Meaning and Features: A Detailed Study*. In: Social Science Research Network.

Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. In: *European Journal of Political Research*, 37 (3), p. 261-289.

Terpstra, M. (2012). *Legitimiteit als probleem bij Hobbes en Schmitt*. Maart 2012.

Tweede Kamer der Staten Generaal. *Scholen verantwoordelijk voor onderhoud gebouwen*. 12 februari 2014.

[[http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/kamer\\_in\\_het\\_kort/onderhoud.jsp](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/onderhoud.jsp)]. Geraadpleegd op 21 mei 2014.

UNESCO (2005). *Good governance*.

[[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=5205&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=5205&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)]. Geraadpleegd op 30 augustus 2014.

Verbeeten, F. (2005). New Public Management bij Nederlandse overheids- en non-profit organisaties: stand van zaken. In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 1, 2, p. 25-32.

Visser, R.K. (2008). *In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Amsterdam: Boom.

VNG (2013). *Ontwikkeling onderwijshuisvesting in 2015*.

[<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/ontwikkelingen-onderwijshuisvesting-in-2015>]. Geraadpleegd op 19 februari 2014.

VNG (2002). *Onderwijshuisvesting en gemeentelijk accommodatiebeleid*.

VNG (2013). *Leeswijzer Ondersteuningsplan passend onderwijs*. 25 november 2013.

VO-Raad (2009). *Doordecentralisatie van de huisvesting in het voortgezet onderwijs, ervaringen uit de praktijk*. Oktober, 2009.

VO-Raad (2013b). *Doordecentralisatie iets voor uw school?*

[<http://www.vo-raad.nl/dossiers/huisvesting/doordecentralisatie-iets-voor-uw-school>]. Geraadpleegd op 20 februari 2014.

VO-Raad (2013a). *Huisvestingsmonitor naar Tweede Kamer*.

[<http://www.vo-raad.nl/themas/huisvesting/huisvestingsmonitor-naar-tweede-kamer>]. Geraadpleegd op 19 maart 2014.

VO-Raad (2014). *Rondetafelgesprek onderwijshuisvesting*.

[<http://www.vo-raad.nl/themas/huisvesting/rondetafelgesprek-onderwijshuisvesting>]. Geraadpleegd op 22 mei 2014.

Waterman, R.W. & Meier, K.J. (1998). Principal-Agent Models: an expansion? In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8,2, p. 173-202.

Wubben, E., ten Pierick, E., van der Schans, J.W. & Poppe, K., (2003). *De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit in het systeem voor borging van voedselveiligheid*. Maart 2003.

WRR (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. 2012.

## Bijlage 1 – overzicht doordecentralisaties

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemeenten die hebben doorgedecentraliseerd en wanneer zij dat voor het eerst hebben gedaan. De jaartallen zijn gebaseerd op het jaartal waarbij de doordecentralisatie-overeenkomsten in werking traden. Er kan niet de garantie worden gegeven dat deze lijst volledig is, maar deze tabel is wel zo secuur mogelijk samengesteld.

Gemeente	Jaartal
Etten Leur	1998
Bladel	1999
Venray	1999
Helmond	2000
Den Helder	2001
Deurne	2001
Dongen	2001
Heemstede	2001
Teylingen	2001
Valkenswaard	2001
Veghel	2002
Vught	2002
Venlo	2003
Bergschenhoek*	2005
Waalwijk	2005
Bergen op Zoom	2006
Hoogeveen	2006
Reimerswaal	2006
Sint Michielsgestel	2007
Breda	2008
Nijmegen	2008
Steenbergen	2008
Oldebroek	2010
Lansingerland	2011
Harderwijk	2012
Cuijk	2013
Heiloo	2013
Hoorn	2013
Den Bosch**	2014/2015
Heemskerk**	2014/2015

\* Valt nu onder de gemeente Lansingerland.

\*\* Deze moet, op het moment van schrijven, nog ondertekend worden.

## Bijlage 2 - Respondenten

Oriënterende gesprekken over:	Aantal cases	Respondenten
<b>Doordecentralisatie</b>	Drie gemeenten	3 gesprekken met beleidsambtenaren 4 gesprekken met schoolbestuurders
<b>Geen doordecentralisatie</b>	Twee gemeenten	2 gesprekken met beleidsambtenaren

Casusinterviews	Aantal cases	Respondenten
<b>Doordecentralisatie</b>	Drie gemeenten	3 beleidsambtenaren 3 schoolbestuurders
<b>Geen doordecentralisatie</b>	Twee gemeenten	2 beleidsambtenaren 1 schoolbestuurder
<b>Overig</b>	-	2 expertinterviews

## Bijlage 3 – Interviewvragen gemeenten zonder doordecentralisatie

Dit betreffen de vragen die gesteld worden aan ambtenaren en bestuurders. Niet alle vragen worden gesteld en ook niet in de volgorde. Het is afhankelijk van het gesprek. Voor het schoolbestuur wordt dezelfde vragenlijst gehanteerd als voor de gemeente, alleen zullen de vragen gericht zijn aan de schoolbesturen. De vragen met een sterretje worden niet gevraagd aan het schoolbestuur.

### Opening:

- Vragen over opname, anonimiteit, citaten.
- Uitleg doel onderzoek.
- Uitleg over de volgorde van interviewvragen

### Algemeen:

- Wat is uw functie binnen de gemeente?
- Welke visie heeft de gemeente op onderwijshuisvesting?
  - Welke ambities/doelen heeft de gemeente op het terrein van onderwijshuisvesting?
- Is onderwijshuisvesting in deze gemeente een middel om grip te houden op het onderwijs(beleid)? Zo ja, waar blijkt dat uit?
- Wat verstaat de gemeente onder zijn zorgplicht t.a.v. onderwijshuisvesting?\*
- Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij de keuze om al dan niet door te decentraliseren?

### Beleid:

- Wordt er in de gemeente gewerkt volgens de lokale verordening of is er in de praktijk een andere werkwijze ontstaan?
- Welke documenten vormen de basis van het huisvestingsbeleid?
  - Doen jullie nog aan aanvragen?
- Wie treedt in deze gemeente overwegend als bouwheer op: de schoolbesturen of de gemeente?
  - Waarom is hiervoor gekozen?
  - Welke risico's levert dit op?
  - In hoeverre wordt degene zonder bouwheer betrokken bij het proces?
- Wordt in deze gemeente een serieuze afweging gemaakt tussen grootschalige renovatie en nieuwbouw? Zo ja, waar blijkt dit uit?
- Welke afdelingen binnen deze gemeente en welke organisaties buiten deze gemeente een belangrijke rol spelen bij onderwijshuisvesting?\*
- Is er een bestemmingsreserve voor onderwijshuisvesting?\*

### Samenwerking:

- Welke partijen worden betrokken bij besluitvorming over onderwijshuisvesting? Worden de belangen meegenomen en waar blijkt dit uit?
- Hoe wordt een afweging van afwijzen of accepteren van aanvragen kenbaar gemaakt?
- Hoe weet de burger/schoolbestuur wat zij kan verwachten wat betreft nieuwbouw/uitbreiding de komende jaren?

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen op huisvestingsvlak? Wat zijn onderliggende verklaringen voor al dan niet goed samenwerkende actoren?
  - Hoe vaak overleg?

#### **Inzicht gemeente in onderwijshuisvesting**

- Leggen de schoolbesturen verantwoording af aan de gemeente over gebouwonderhoud en de hiermee samenhangende uitgaven?
- Leggen de schoolbesturen verantwoording af als zij bouwheer zijn geweest?
  - Vooraf of achteraf?
- Welke sturingsmogelijkheden/interventiemogelijkheden heeft de gemeente als de schoolbesturen hun verantwoordelijkheid daarin niet nemen?
- Is de gemeente tevreden over de staat van de schoolgebouwen?
- Houdt de gemeente toezicht op het binnen- en buitenonderhoud en aanpassingen die al dan niet door schoolbesturen worden uitgevoerd? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

#### **Afsluiting en dankwoord**

- Ben ik nog iets vergeten te vragen wat ik nog relevant is voor het onderzoek?
- Bedanken voor de medewerking/tijd.
- Vragen of ik nog eventuele vragen later over de e-mail/telefoon mag stellen.
- Vragen of ik dit verslag moet opsturen voor een controle van de respondent zelf.

# Bijlage 4 – Interviewvragen gemeenten met doordecentralisatie

Dit betreffen de vragen die gesteld worden aan ambtenaren en bestuurders. Niet alle vragen worden gesteld en ook niet in de volgorde. Het is afhankelijk van het gesprek. Voor het schoolbestuur wordt dezelfde vragenlijst gehanteerd als voor de gemeente, alleen zullen de vragen gericht zijn aan de schoolbesturen. De vragen met een sterretje worden niet gevraagd aan het schoolbestuur.

## Opening:

- Vragen over opname, anonimiteit, citaten.
- Uitleg doel onderzoek.
- Uitleg over de volgorde van interviewvragen

## Algemeen:

- Wat is uw functie binnen de gemeente en wat is uw rol geweest bij doordecentralisatie?
- Waarom heeft de gemeente toentertijd doorgedecentraliseerd?
  - Welke overwegingen hebben een rol gespeeld? Lag er een speciaal project ten grondslag aan die keuze? Wat was het doel?
  - Zijn de verwachtingen van doordecentralisatie uitgekomen?
- Welke visie heeft de gemeente op onderwijshuisvesting?
- Hoe ziet de gemeente haar rol nu na de doordecentralisatie?\*
- Welke visie heeft de gemeente op zijn zorgplicht?\*
- De gemeente heeft haar zorgplicht. Welke maatregelen heeft de gemeente genomen dat zij alsnog aan haar zorgplicht kan voldoen? \*

## Legitimiteit

- In hoeverre wordt de gemeente betrokken bij nieuwbouw- of uitbreidingsprojecten?
  - Welke rol heeft de gemeente?
- Hoe vaak vindt er nog overleg plaats tussen de gemeente en schoolbesturen?
  - Formeel en/of informeel?
  - Wat wordt er zoal besproken?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen?
- Wat zijn de onderliggende verklaringen voor de al dan niet goede samenwerking?

## Transparantie

- Zoeken de schoolbesturen uit eigen initiatief contact met de gemeente?
  - Zo ja, bij wat voor onderwerpen?
- Wat voor documenten krijgt u in te zien van de schoolbesturen?
- Hoe krijgt de gemeente inzicht in besluitvorming van de schoolbesturen wat betreft huisvesting?
- Heeft u het gevoel dat de schoolbesturen transparant zijn over hun handelen?\*

## Verantwoording

- Hoe moeten de schoolbesturen verantwoording afleggen?
- Wat wordt er duidelijk uit die verantwoording?
- Hoe wordt er door de schoolbesturen met de verantwoordingsplicht omgegaan?\*
- Wordt er meer informatie gegeven dan nodig is?

### **Toezicht**

- Hoe houdt de gemeente toezicht?
- Waarop houdt de gemeente toezicht?
- Welke sturingsmogelijkheden/interventiemogelijkheden heeft de gemeente als de schoolbesturen hun verantwoordelijkheid niet nemen?

### **Monitoring**

- Is er sprake van monitoring? Wat wordt gemonitord?
  - a. Wat is het doel hiervan? Wat wil de gemeente hiermee bereiken?
- Wat voor prestatieafspraken zijn er afgesproken?
- Hanteert de gemeente beloningen voor de geleverde resultaten?
- Vinden er evaluaties plaats met betrekking tot doordecentralisatie-overeenkomst?

### **Informatieasymmetrie**

- De gemeente geeft een taak uit handen. Betekent dat de doordecentralisatie ervoor zorgt dat de gemeente minder grip nog heeft op deze taak? Of minder zicht heeft op wat er speelt?\*
- a. Waar blijkt dat uit?
  - b. Hebben de ambtenaren nu meer tijd over nu de taak uit handen is gegeven?
- Zitten de gemeente en de schoolbesturen op één lijn wat betreft doelstellingen voor onderwijshuisvesting?

### **Afsluiting en dankwoord**

- Ben ik nog iets vergeten te vragen wat ik nog relevant is voor het onderzoek?
- Bedanken voor de medewerking/tijd.
- Vragen of ik nog eventuele vragen later over de e-mail/telefoon mag stellen.
- Vragen of ik dit verslag moet opsturen voor een controle van de respondent zelf.



## Bijlage 5 – Codeerschema

Begrip	Indicator	Waarden	Code	
Doordecentralisatie	Overdracht van taken en middelen	De principaal draagt taken en bevoegdheden m.b.t. onderwijshuisvesting over aan de agent	1.01	
		Het overdragen van middelen moet zorgen voor een integrale afweging van middelen	1.02	
		Er is streven naar meer maatwerk en slagvaardigheid.	1.03	
	Afsluiten van een contract	De principaal en agent leggen in de overeenkomst afspraken vast over de uitvoering	1.11	
		- De principaal en agent leggen in de overeenkomst afspraken vast over de wederzijdse verplichtingen en rechten	1.12	
Informatieasymmetrie	Adverse selection	De principaal bezit niet volledig het inzicht/kennis die het agent wel heeft.	2.01	
		De agent bezit expertise ten opzichte van de taak	2.02	
		De agent bezit het inzicht hoe de middelen integraal en maatwerkgericht ingezet kunnen worden.	2.03	
	Moral hazard	De principaal is niet volledig op de hoogte van de doelen en belangen van het agent.	2.11	
		De principaal is niet volledig op de hoogte over de toekomstige huisvestingsplannen.	2.12	
		De principaal is niet volledig op de hoogte van de geleverde prestaties.	2.13	
		De principaal bezit niet een volledig overzicht van de besteding van de middelen.	2.14	
		De principaal heeft weinig tot geen mogelijkheden om te sturen.	2.15	
	Legitimiteit	Beleidsvrijheid	De agent neemt bij besluiten geen belangen van de principaal mee	3.01
			De agent heeft vrijheid in het nemen van beslissingen (autonoom)	3.02
De agent laat zich niet adviseren door de principaal			3.03	
De principaal heeft geen inspraak bij sommige besluitvormingsmomenten			3.04	
De agent betreft de principaal vrijwel nooit bij huisvestingsplannen			3.05	
Transparantie	Doorzichtigheid	De agent geeft ten alle tijde inzicht in de documenten als dit gevraagd wordt door de principaal	4.01	
		De agent geeft inzicht in eigen handelen en beslissingen	4.02	
	Voorspelbaarheid	Er worden voortgangsgesprekken gehouden	4.03	
		Beslissingen worden genomen volgens de vaste	4.11	

		regels en procedures	
		Er zijn afspraken over wanneer de principaal geïnformeerd moet worden.	4.12
	Begrijpelijkheid	De principaal is tevreden over de informatieverstrekking door de agent.	4.21
		De informatie is helder voor de principaal	4.22
		Er is een heldere communicatie tussen principaal en agent.	4.23
Verantwoording	Horizontale verantwoording	Er is sprake van een non-hiërarchische verhouding tussen principaal en agent	5.01
		De agent treedt in gesprek met deze principalen	5.02
		De agent deelt problemen en oplossingen met deze principalen	5.03
		De agent verbetert zijn prestaties op basis van de feedback.	5.04
	Verticale verantwoording	De agent geeft aan de principaal informatie over de besteding van de middelen ten aanzien van huisvesting.	5.11
		De agent geeft inzicht in hoe de ontvangen middelen van de principaal gebruikt worden.	5.12
		De agent geeft aan de principaal informatie over de bereikte doelen/prestatie-eisen.	5.13
Toezicht	Informatieverzameling	De principaal controleert de gebouwen van de agent	6.01
		De principaal verzamelt informatie over de uitvoering van de taak en bekijkt of deze voldoet aan de daaraan gestelde eisen.	6.02
		De principaal vraagt om de Meerjarig onderhoudsplan (MOP)	6.03
		De principaal vraagt naar toekomstige huisvestingsplannen	6.04
	Normenkader	De principaal gebruikt een duidelijke criteria om de informatie te beoordelen.	6.11
		Er is een mogelijkheid om te interveniëren door de principaal.	6.12
Monitoring	Prestatiemeting	De principaal legt de agent doelstellingen op, die zij moet halen.	7.01
		De principaal toetst met regelmaat of de agent de doelstellingen heeft behaald	7.02
	Bijsturing	De principaal houdt de voortgang van het project en geplande en ongeplande effecten in de gaten.	7.11
		Er is een mogelijkheid om het beleid aan te passen als blijkt dat het beleid niet werkt in de praktijk (bijsturen).	7.12
	Belonen	De agent wordt geprikkeld om andere keuzen te maken	7.21
		De agent krijgt een beloning voor bepaalde manier van handelen	7.22

Zorgplicht	Actieve verantwoordelijkheid	De principaal voelt zich eindverantwoordelijke	8.01
		De principaal wil vinger aan de pols houden	8.02
		De principaal moet ervoor zorgen dat de taak adequaat en correct ingevuld wordt	8.03
	Passieve verantwoordelijkheid	De principaal wordt aansprakelijk gesteld	8.11
		De principaal legt rekenschap af over de uitgevoerde taak	8.12
	Aanspreekbaar	De principaal aanvaard dat zij aangesproken wordt indien nodig	8.21

## Bijlage 6 – Lijst met relevante afkortingen

IHP	Integraal Huisvestingsplan
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
MOP	Meerjarig Onderhoudsplan
Mfc	Multifunctionele Centra
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
PO	Primair onderwijs
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet onderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs