

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om via deze internetconsultatie te reageren op het wetsvoorstel voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs. Wij gaan hierbij in op enkele aspecten uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (vanaf hoofdstuk 4).

Klimaat en energie

Het wetsvoorstel beoogt met een heldere, onderbouwde verantwoordelijkheidsverdeling een eerste stap te zetten naar onder meer verduurzaming van onderwijshuisvesting. Vanaf 2030 moeten ook schoolgebouwen aan strengere klimaatnormen voldoen, waardoor de kosten per project oplopen. Voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen voor 2050 wordt verder gepleit voor een hoger tempo van nieuwbouw en renovatie. Daar hoort echter, zoals u weet, een fors financieel kostenplaatje bij. Vanuit de Routekaart Onderwijs is, gerekend voor de periode 2020-2050 (30 jaar), becijferd dat landelijk 700 miljoen per jaar (21 miljard in totaal) extra benodigd is om de doelstellingen voor 2050 te kunnen halen. Ook het IBO (2021) maakt hier gewag van, waarbij de extra kosten inmiddels (dus) opgelopen zijn tot 730 miljoen per jaar. Het wetsvoorstel zou geen gevolg voor de Rijksbegroting hebben; gelet op de beschreven doelstellingen voor verduurzaming zou dat nadrukkelijk wél het geval moeten zijn.

Zorgplicht gezond binnenklimaat

Blijkens het voorstel draagt het schoolbestuur voortaan expliciet zorg voor een gezond binnenklimaat waarbij maatregelen worden verwerkt in een MJOP (rekening schoolbestuur) of het IHP (uiteindelijk rekening gemeente). De vraag is of de bedoelde verantwoordelijkheidsverdeling hiermee duidelijker wordt. Immers, nu is het ook of-of. De zinsnede “na nieuwbouw en renovatie van een schoolgebouw rust de verdere zorg voor een gezond binnenklimaat bij het schoolbestuur” draagt daar ook niet aan bij. Dit suggereert namelijk dat schoolbesturen ook kunnen wachten met maatregelen tot de gemeente een voorziening in de huisvesting treft.

Ontbreken integrale, planmatige aanpak

De verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeenten kan tot gevolg hebben dat een schoolbestuur maar in beperkte mate aan onderhoud doet en wacht tot de gemeente aan zet is voor nieuwbouw. Ook hier is de vraag wat de voorgenomen wijziging van de wetgeving daarin oplost. Het bijplaatsen van de voorziening renovatie naast nieuwbouw levert wat dat betreft geen verbetering op. Sterker nog, een beperkte variant van renovatie (minimaal voldoen aan eisen qua duurzaamheid, brandveiligheid en binnenklimaat) zou juist kunnen aanmoedigen om dan maar geen groot onderhoud meer te plegen. Schoolbesturen hebben immers voortaan elke 25 jaar (na 40 jaar) de mogelijkheid om bij de gemeente aan te kloppen, terwijl 25 jaar in een onderhoudscyclus op veel punten geen onoverbrugbare periode is. Het risico bestaat dat schoolbesturen het dan zullen laten bij eenvoudige reparaties en de grote vervangingen uitstellen tot renovatie aan de orde is. De status van het voorgeschreven MJOP is daarbij van belang. Hoeveel vrijheid ligt daarin, in hoeverre rust er een uitvoeringsplicht op de daarin geplande werkzaamheden en wie toetst dat? Het risico bestaat dat een MJOP objectiviteit mist en ingekleurd wordt om de urgentie van nieuwbouw of renovatie aan te scherpen.

Wettelijke verankering IHP en MJOP

Volgens het voorstel stelt de gemeenteraad in overleg met de schoolbesturen de investeringen in onderwijshuisvesting vast voor 4 jaar met een doorkijk voor de 12 jaren daarna. In een stedelijke omgeving kan een bindend plan voor 4 jaar, waaraan schoolbesturen rechten kunnen ontlenen, echter moeilijk standhouden. Onderwijshuisvesting is meer dan (een doorkijk naar) de vervangingsopgave. De samenstelling van de bevolking en de toe- of afname daarvan verandert in rap tempo, waardoor geplande activiteiten al snel door de actualiteit kunnen worden ingehaald. Daarbij leidt de wetgeving Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen ertoe dat zich plotseling, tussentijds, nieuwe partijen kunnen aandienen waarvoor (acuut) huisvesting geregeld moet worden. Immers, de periode tussen een bekostigingsbeschikking en start school is (wettelijk) zeer kort. Daarnaast is de status van een doorkijk +12 jaar onduidelijk. Schoolbesturen kunnen daar geen rechten aan ontlenen, maar zullen wel geneigd zijn het onderhoud af te bouwen op het moment dat een schoolgebouw op een dergelijk overzicht prijkt.

Een nieuwe bevoegdheid van de gemeenteraad om een bindend IHP vast te stellen verschuift de beslismacht over huisvestingsprojecten in feite van (nu) het college naar (dan) de gemeenteraad en degradeert het jaarlijkse programma onderwijshuisvesting (wat betreft de investeringen) tot een soort formaliteit. Wij vragen ons af of dit past binnen het duale bestel op lokaal niveau. Bovendien is de vraag op welke gegevens de raad zich gaat baseren in geval van een bindend IHP. Immers, op dat moment is nog weinig informatie beschikbaar om besluitvorming op te baseren; geen bouwontwerp, geen kostenplaatje, geen planning start bouw en hooguit een prognose van het leerlingenaantal. Het IHP moet naar onze mening dan ook indicatief zijn/blijven, niet alleen voor de doorkijk van +12 jaar maar ook voor de eerste 4 jaar.

Doordecentralisatie

In de situatie dat de zorg voor onderwijshuisvesting is gedelegeerd aan (een deel van) de schoolbesturen, kan besluitvorming in het kader van een bindend IHP naar ons idee niet aan de orde zijn. In dat geval ligt de bevoegdheid om te beslissen over een IHP immers bij de schoolbesturen zelf en niet meer bij het college of de gemeenteraad. Om toch een compleet beeld van de staat van de onderwijshuisvesting te verkrijgen (landelijke monitoring), zou enkel de registratie van de plannen van de desbetreffende schoolbesturen, bijvoorbeeld als bijlage bij het gemeentelijke IHP, nog wel kunnen.

Wettelijke verankering begrip renovatie

Onze gemeente heeft renovatie gedefinieerd als een activiteit waarbij zoveel mogelijk gebouwelementen worden vervangen waardoor (alleen) de deugdelijke en waardevolle elementen van het gebouw behouden blijven. De voorziening renovatie is bij ons in het leven geroepen voor het geval nieuwbouw naar verwachting geen omgevingsvergunning gaat opleveren vanwege het beeldbepalende of historische karakter van de oudbouw. Op deze schaal is het niet verwonderlijk dat renovatie in onze gemeente dikwijls uitgevoerd moet worden voor een budget vergelijkbaar met dat voor algehele nieuwbouw. We verwachten daarmee dat een gebouw daarna weer tot 60 jaar meegaat als volwaardige voorziening. Met het wetvoorstel lijkt renovatie ook een beperktere ingreep te kunnen zijn (minimaal voldoen aan eisen qua duurzaamheid, brandveiligheid en binnenklimaat). Dit roept de vraag op waarin renovatie zich (afgezien van een theorie over 20 of 25 jaar levensduurverlenging) dan onderscheidt van activiteiten in het kader van groot onderhoud. Immers, in bestaande gebouwen is het schoolbestuur vanuit de Rijksvergoeding net zo goed verantwoordelijk voor aanpassingen in het kader van bijvoorbeeld duurzaamheid, brandveiligheid en binnenklimaat.

Dat renovatie in het voorstel wordt omschreven als volwaardig alternatief voor nieuwbouw kunnen wij daarom niet volgen.

De levensduur van nieuwe schoolgebouwen gaat in het voorstel uit van een periode van 40 jaar. Het klopt dat zulke investeringen in 40 jaar worden afgeschreven. Echter de keuzes in het bouwontwerp en de aard van de constructie en materialen (en daarmee de hoogte van de te verstrekken bekostiging) houden verband met de voorwaarde die veel gemeenten sinds de decentralisatie van onderwijshuisvesting (1997) hanteren, namelijk dat het nieuwe gebouw ten minste 60 jaar als volwaardige huisvesting voor het onderwijs moet kunnen functioneren. Vervangende nieuwbouw reeds na 40 jaar zou nog eens een extra lastenverzwaring betekenen zonder financiële compensatie vanuit het Rijk.

26 april 2023,

Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn gemeente Den Haag,

Onderwijshuisvesting en Maatschappelijk Vastgoed.