

Tilburg, 30 april 2023

Geachte Minister,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorgenomen wetsvoorstel rondom onderwijshuisvesting. De voorgestelde initiatieven zijn een eerste stap naar de erkenning van de behoefte aan en noodzaak van goede en gezonde schoolgebouwen voor onze leerlingen. Aan de invulling van deze opgave en de route naar de oplossing willen wij graag onze bijdrage leveren.

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om vanuit Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs te reageren op het voorgestelde wetsvoorstel rondom onderwijshuisvesting. Wij doen dit zowel vanuit de inhoud als vanuit de ervaringen die wij tot op heden vanuit de praktijk hebben opgedaan. Om u een beeld te geven: Ons Middelbaar Onderwijs is een vereniging van 33 scholen, met bijna zeventig schoolgebouwen. Deze gebouwen staan in 31 gemeenten. Met vijftien gemeenten hebben wij een overeenkomst tot doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting.

Waar staan we nu

Al jarenlang concluderen schoolbesturen, gemeenten en sectororganisaties dat de voor onderwijshuisvesting gehanteerde normbedragen achterblijven bij de werkelijke kosten. Jarenlang zijn normbedragen slechts geïndexeerd en niet inhoudelijk aangepast, een eenmalige ophoging daargelaten. Toenemende, overigens zeer terechte, kwaliteitseisen en recente ontwikkelingen op de bouwmarkt maken de uitdaging nog groter en de haalbaarheid minder. Het structureel tekort aan middelen voor adequate onderwijshuisvesting is niet nieuw. Het uitgevoerde IBO-onderzoek onderschrijft deze conclusie, zoals beschreven in de Memorie van toelichting.

Voor de financiering van de huisvestingsopgave heeft de onderwijssector al jarenlang last van de gescheiden financieringsstromen. De middelen voor huisvesting (anders dan reguliere instandhouding en exploitatie) komen niet gelabeld in het gemeentefonds van de betreffende gemeente terecht. De gemeente heeft daarbinnen bestedingsvrijheid, waardoor onderwijshuisvesting mag en moet concurreren met alle andere mooie initiatieven en uitdagingen in de gemeente.

Met de huidige scheiding in geldstromen en het niet labelen van middelen in de uitkering in het gemeentefonds en/of de gemeentelijke begroting (een politieke afweging per gemeente), is de weg naar adequate onderwijshuisvesting ingewikkeld. Wanneer een school, vanuit zijn verplichting, als goed huisvader met de gebouwen omgaat, komt vervangende huisvesting minder snel op de agenda. Dit terwijl de financiering richting gemeente blijft lopen. Deze situatie blijft ook met de voorgestelde wijzigingen in stand. Om tot een integrale en meerjarige aanpak voor de onderwijshuisvesting te komen, waarbij de samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten goed tot zijn recht kan komen, is wat ons betreft een wijziging van het bekostigingsstelsel noodzakelijk, zoals ook geconcludeerd in het eerder genoemde IBO-onderzoek.

Uw wetsvoorstel

- *Een verplichting voor het vaststellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) voor gemeenten en meerjarenonderhoudsplan (MJOP) voor schoolbesturen*

Wij ondersteunen het initiatief voor een integraal meerjarenperspectief voor investeringen in onderwijshuisvesting. Een dergelijk integraal huisvestingsplan is een betere grondslag dan de huidige tombola van jaarlijkse huisvestingsaanvragen via de lijn van de gemeentelijke huisvestingsverordening, inclusief het mogelijk gemeentelijk bekostigingsplafond. Het beoogde integraal huisvestingsplan dient dan in onze visie wel strakker opgezet te worden, zowel qua inhoud als verplichtende afspraak tussen betrokken partijen.

Enige ervaringen als toelichting:

Een goed IHP gaat uit van een breed gedragen ambitie met betrekking tot de onderwijshuisvesting: het bevat een visie op het onderwijsaanbod, op spreiding van het onderwijs over de stad/regio, leerlingenaantallen en prognoses (kwantiteit), keuzes ten aanzien van kwaliteit,

samenwerking met (maatschappelijke) partners en sportvoorzieningen. Deze ambitie wordt afgezet tegen het huidige aanbod en het verschil is de investeringsopgave.

Het lijkt ons goed om bovengenoemde onderdelen goed te borgen in artikel 6.2a. In de praktijk verschillen de uiteindelijke IHP's namelijk behoorlijk van kwaliteit: van anderhalve pagina tekst over onderwijskundige samenwerking tussen PO en VO, tot compleet uitgewerkte analyses met investeringsplannen. Onze ervaringen met IHP-trajecten die langs de lijn van een gezamenlijke ambitie worden aangevlogen zijn positief, veel meer dan daar waar sprake is van een plichtmatig karakter. Zoals gezegd zijn een ambitieuze en realistische doelstelling en bijbehorende aanvliegroute bepalend voor het resultaat. We bevelen sterk aan dat schoolbesturen betrokken worden bij de uitvraag van de opdracht aan de begeleidende partij, zodat direct aan een gezamenlijke basis wordt gewerkt.

Het borgen van algemene kwalitatieve uitgangspunten voor een IHP, zoals de hierboven genoemde, is naar onze mening een betere route dan de gedetailleerdheid zoals nu opgenomen in het wetsvoorstel (bijvoorbeeld artikel 6.2a; of 4a en 6.2c). Wij verwachten dat dit niet bijdraagt aan de consensusvorming tussen schoolbesturen en gemeente. In de situatie zoals bedoeld in artikel 6.21 (doordecentralisatie) schuurt de detaillering met de essentie van het overnemen van de verantwoordelijkheid die met artikel 6.21 wordt beoogd.

Een verplichting tot het opstellen van een IHP is niet voldoende om tot de noodzakelijke kwaliteit te komen. We zien regelmatig dat IHP's verzanden in een verwijzing naar de verdeling van verantwoordelijkheden ("voldoende vierkante meters, dus geen rol voor de gemeente") of gelijk in de la verdwijnen vanwege de politieke onhaalbaarheid ("een leuk wensenlijstje, maar financieel niet haalbaar"). Ook krijgt een goed onderhouden maar gedateerd en niet "gezond" schoolgebouw, ons inziens onterecht, regelmatig geen prioriteit op de investeringsagenda van een IHP. Daarbij wordt te gemakkelijk de hele verantwoordelijkheid voor een gezond binnenklimaat, naar de hedendaagse normen, bij het schoolbestuur gelegd. Ook de functionaliteit van een gebouw voor hedendaags onderwijs wordt door gemeentes niet altijd tot haar verantwoordelijkheid gerekend.

De keuze voor renovatie of nieuwbouw blijkt in de praktijk veelal financieel gedreven, wat leidt tot discussies. Wij hebben goede ervaringen met het gezamenlijk door gemeente en bestuur laten uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek, door een onafhankelijk adviesbureau. Een dergelijk onderzoek onderbouwt wat het meest geschikte toekomstscenario is voor huisvesting ouder dan 40 jaar en voorkomt subjectieve beoordeling. Onze suggestie is om dit als basis voor de prioritering en invulling van het IHP voor te schrijven.

Uw wetsvoorstel voorziet in overleg met de schoolbesturen bij het vaststellen van het integraal huisvestingsplan (artikel 6.2b lid 1), doch niet in consensus daarover. En in alle gevallen ligt besluitvorming bij de gemeenteraad. Wij zouden graag een escalatiemogelijkheid bij het uitblijven van consensus in het wetsvoorstel terugzien.

Om het IHP een verplichtend karakter te geven moet ons inziens vervallen dat voor projecten die opgenomen zijn in de eerste vier jaar van het IHP een aanvraag gedaan moet worden t.b.v. het programma huisvestingsvoorzieningen. Dat er in voorkomende gevallen op basis van een nadere uitwerking en de marktomstandigheden nog definitieve besluitvorming plaats dient te vinden begrijpen wij. Dat kan in de verordening opgenomen worden. Wanneer er echter, zoals nu voorgesteld, nog sprake is van besluitvorming door het college in de zin van een huisvestingsprogramma met bijbehorende weigeringsgronden zoals een bekostigingsplafond, blijft een IHP volgens ons te vrijblijvend.

- *Renovatie wordt een voorziening in de huisvesting waar de gemeente verantwoordelijk voor is* Renovatie kan een goed en duurzaam alternatief zijn voor vervangende nieuwbouw en in die context is het een voorziening voor rekening van de gemeente. Kwalitatieve gelijkheid zou daarbij wel uitgangspunt moeten zijn. In de afweging tussen renovatie en vervangende nieuwbouw dient sprake te zijn van "appels met appels".

Het begrip renovatie zou wat ons betreft duidelijker omschreven moeten zijn. Een eerder genoemde aanpassing van de klimaatinstallatie in het kader van een gezond binnenklimaat maakt daar bijvoorbeeld onderdeel van uit.

- *Een zorgplicht voor het schoolbestuur voor een gezond binnenklimaat*

Het voorstel wekt de indruk dat het bevoegd gezag moet zorgen voor een gezond binnenklimaat en hiervoor ook de maatregelen treft (inclusief de kosten). Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit niet noodzakelijk het geval is. Wellicht dat het wetsvoorstel duidelijker beschreven kan worden, om discussie te voorkomen.

- *Het investeringsverbod in het primair onderwijs wordt opgeheven*

Hoewel voor Ons Middelbaar Onderwijs (VO) niet direct relevant, voorzien wij in de komende jaren – naast kansen - een toename van de complexiteit om tot een gezamenlijke ambitie te komen, indien een gemeente een integraal IHP voor zowel PO als VO wil opstellen. Voor het VO is dit gesprek inmiddels gemeengoed, voor het PO een nieuwe en onzekere situatie. Uw aankondiging voorwaarden en beperkingen nader uit te werken in overleg met de sectorraden en VNG, ondersteunen wij.

Algemene opmerkingen

In het wetsvoorstel is diverse malen opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld. De consequenties hiervan voor de betrokken partijen zijn op dit moment niet te overzien. Een zorg die wij hier in ieder geval bij hebben is of de bekostiging in lijn is met de nadere regels, of overeenkomstig wordt aangepast.

Het MJOP gaat een prominente plaats innemen. Om discussies te voorkomen is het te overwegen om nader te specificeren aan welke eisen deze MJOP's minimaal dienen te voldoen. Voor de afstemming tussen bevoegd gezag en bestuur zien we het nut niet in van het delen van een MJOP in een OOGO. Daarnaast vragen we ons af of op basis van een MJOP een oordeel geveld kan worden dat een gebouw aan het einde van zijn levensduur is. Een haalbaarheidsonderzoek, zoals eerder benoemd, lijkt ons daar zinvoller voor omdat het naast de technische kwaliteit een breed palet aan criteria kan belichten.


Overkoepelend loopt de voorgestelde wetwijziging vooruit op eventuele andere maatregelen volgend uit de conclusies van het IBO-onderzoek, zoals aangehaald in de Memorie van toelichting. Deze volgtijdelijkheid roept bij ons de vraag op of nu de juiste zaken geregeld worden, dan wel oplossingen onmogelijk worden. Genoemde thema's zijn (te) nauw met elkaar verbonden om apart over te besluiten.

Conclusie

Resumerend ondersteunen wij de gedachte van een wetwijziging en de doelen die u hiermee probeert te bereiken. Een oplossing langs de lijn van een IHP vraagt naar onze mening om enige aanscherping, verduidelijking en aanpassing op inhoud. Een aanpassing van de huidige bekostigingssystematiek (op basis van gescheiden geldstromen) is voor ons zeker ook nog een optie als weg naar toekomstbestendige scholen.

Wij hopen met onze inbreng een positieve bijdrage daaraan te leveren en denken vanuit onze praktijkervaringen graag met u mee.

Met vriendelijke groet,


Yvonne Kops

Raad van bestuur Ons Middelbaar Onderwijs