

Reactie **VOS/ABB** op de **internetconsultatie** van het wetsvoorstel **'doelmatige aanpak onderwijshuisvesting'**

Het huidige voorstel voor onderwijshuisvesting is eigenlijk nog niet klaar om ingediend te worden. Het werkelijke probleem zit niet in de regelgeving, maar in de mogelijkheden en middelen om de taken naar behoren uit te voeren. En aansluitend kunnen dan wellicht voorstellen tot wettelijke aanpassingen worden gedaan. De 4 grote wijzigingen in het voorstel:

1. IHP's worden al conform de bedoeling van sectorraden en VNG uitgevoerd. Er is immers al bijna 8 jaar geleden aangegeven hoe en wat nodig is. Vastleggen in de wet is eigenlijk al niet meer nodig.
2. Renovatie vastleggen in de wet is daarmee ook niet nodig, het probleem zit juist in de middelen om e.e.a. daadwerkelijk mogelijk te maken.
3. De opheffing van het investeringsverbod voor het PO zorgt voor een impliciete dwang aan een schoolbestuur om bij te dragen terwijl elke euro die door het schoolbestuur hieraan wordt betaald, onttrokken wordt van het primaire proces. Logischer is de gemeente werkelijk de middelen te geven voor deugdelijke, duurzame gebouwen.
4. Zorgplicht voor binnenklimaat. Inmiddels zijn er genoeg rapporten die tonen dat je als overheid wel extra taken en verantwoordelijkheden kan beleggen bij de scholen, maar dan ook de daartoe strekkende middelen dient te verschaffen. Voor deze zorgplicht worden schoolbesturen niet in staat gesteld deze structurele zorgplicht uit te voeren, anders dan vanuit bestaande mogelijkheden. Dat betekent uit de structurele pot voor personeel.

De bekostiging en bekostigingssystematiek voor onderwijshuisvesting door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) schiet op dit moment tekort, zo blijkt uit de verschillende rapporten over onderwijshuisvesting van de afgelopen 7 jaar van de Algemene Rekenkamer (2016), Berenschot (2017), McKinsey (2020) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting uit 2022. In deze rapporten worden verschillende knelpunten benoemd die aangeven waarom de bekostiging en de systematiek voor onderwijshuisvesting momenteel niet toereikend is. Deze zullen hierna behandeld worden.

Knelpunt 1

Een van de belangrijkste knelpunten die naar voren komen in de rapporten, is dat de bekostiging voor onderwijshuisvesting niet goed is afgestemd op de werkelijke kosten van huisvesting en onderhoud van scholen. Zo blijkt uit het rapport van Berenschot dat de huidige normbedragen voor de bekostiging van onderwijshuisvesting al jarenlang niet zijn aangepast aan de werkelijke kostenstijgingen in de sector. Hierdoor ontstaan er tekorten op onderhoudsbudgetten en worden noodzakelijke investeringen in bijvoorbeeld

duurzaamheid en veiligheid uitgesteld. Dit is ondersteund in alle andere rapporten hieromtrent.

Een saillant voorbeeld hiervan is de ventilatie. De bekostiging voor onderhoud daarvan is sinds de Londovergoeding uit de jaren 90 eigenlijk niet gewijzigd en nog circa € 60 per 5 jaar per gebouw (!). Dat zou je met indexaties nu misschien op circa € 80 per gebouw (per 5 jaar) kunnen zetten, maar daarvan kan je niet een Klasse B-systeem onderhouden (de minimale eis vanuit de overheid). Dat is minstens al circa € 3.000 per gebouw per jaar, los van de extra energielasten en de aanschaf- en implementatiekosten. De zorgplicht voor binnenklimaat is daarmee weer een aanslag op de klassengrootte, want structurele lasten kunnen slechts van de (personele) lumpsum worden bekostigd. Zo blijft er dan minder over om personeel voor de klas te zetten. De materiële pot is immers al meer dan leeg.

Knelpunt 2

Een ander knelpunt is dat de bekostiging voor onderwijshuisvesting niet goed is afgestemd op de verschillende typen scholen en hun specifieke behoeften. Zo blijkt uit het rapport van McKinsey dat er grote verschillen zijn tussen de kosten van huisvesting en onderhoud van verschillende typen scholen, zoals basisscholen en middelbare scholen. Daarnaast hebben scholen die te maken hebben met leerlingen met speciale behoeften, zoals in het (voortgezet) speciaal onderwijs, ook extra kosten voor aanpassingen aan het gebouw en de inrichting. De huidige bekostiging houdt hier onvoldoende rekening mee, waardoor scholen niet de juiste middelen hebben om aan de specifieke behoeften van hun leerlingen te voldoen.

Daarbij komt dat de bekostiging is gericht op een behoud (of teruggang) van het aantal scholen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, maar we zien de laatste jaren juist een groei. Er zijn veel nevenvestigingen die als volwaardige school fungeren, maar qua bekostiging als een tijdelijke dependance worden bekostigd. De toegekende ruimte in vierkante meters is zonder vaste voet en ook de bekostiging zelf is zonder vaste voet. Dus er wordt wel verwacht om als volwaardige school te fungeren, maar ook in dit geval wordt je daartoe niet in staat gesteld vanuit de bekostiging en regelgeving. Het wetsvoorstel lost dit niet op en dat is een gemiste kans.

Knelpunt 3

Een derde knelpunt dat wordt benoemd in de rapporten, is de versnippering van het stelsel van onderwijshuisvesting. Zo blijkt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting is versnipperd over verschillende partijen, waaronder gemeenten, schoolbesturen en het ministerie van OCW. Dit leidt tot complexe financiële verhoudingen, onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor welke kosten en onvoldoende transparantie over de besteding van de middelen. Dit maakt het voor scholen en gemeenten lastig om hun verantwoordelijkheden goed te kunnen uitvoeren en leidt tot inefficiënties en onnodige kosten. Ook vanuit het IBO-onderzoek wordt geconcludeerd dat

een wijziging van het bekostigingsstelsel noodzakelijk is, zodat gemeenten en schoolbesturen de taak waar ze voor staan uit kunnen voeren.

Knelpunt 4

Het vierde knelpunt is de verouderde staat van veel schoolgebouwen en de noodzaak tot verduurzaming, zoals genoemd in het rapport van het IBO Onderwijshuisvesting uit 2022. Veel schoolgebouwen in Nederland zijn verouderd en voldoen niet aan de huidige eisen op het gebied van bijvoorbeeld duurzaamheid, energie-efficiëntie en veiligheid. Het verbeteren van de duurzaamheid van schoolgebouwen vereist investeringen, zoals het aanbrengen van isolatie, zonnepanelen en andere energiebesparende maatregelen. De huidige bekostiging voor onderwijshuisvesting biedt echter onvoldoende middelen om deze investeringen te realiseren, waardoor veel scholen achterblijven in het verduurzamen van hun gebouwen. Dit wetsvoorstel brengt ook hierin geen verandering.

Dit knelpunt heeft meerdere gevolgen. Ten eerste leidt de verouderde staat van veel schoolgebouwen tot hogere kosten voor onderhoud en reparaties, wat een aanzienlijk deel van het onderwijshuisvestingsbudget opslokt. Hierdoor blijft er minder ruimte over voor investeringen in duurzaamheid en andere verbeteringen. Ten tweede heeft de verouderde staat van schoolgebouwen invloed op het leerklimaat en de gezondheid van leerlingen en personeel. Slecht geïsoleerde gebouwen kunnen zorgen voor een oncomfortabel leerklimaat, wat de leerprestaties negatief kan beïnvloeden. Bovendien kunnen verouderde gebouwen ook risico's rond veiligheid en gezondheid met zich meebrengen, zoals asbest.

Toekomst

De rapporten geven ook aan dat de huidige bekostiging voor onderwijshuisvesting onvoldoende rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen en veranderingen in het onderwijslandschap. Zo wordt er in de rapporten van Berenschot en McKinsey bijvoorbeeld gewezen op de verwachte groei van het aantal leerlingen in bepaalde regio's en de impact daarvan op de vraag naar onderwijshuisvesting. Dit klemmt te meer met de in werking getreden wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen. In de gemeenten waar nieuwe scholen komen, wordt wel een goed gebouw verwacht. De gemeente wordt niet daarvoor bekostigd en van bestaande scholen wordt vaker verwacht een nieuwe concurrent ruimte te verschaffen (!). Ook in dit geval dus meer doen, zonder meer middelen. Dat gaat dan ten koste van iets anders...

Ook wordt er aandacht besteed aan de veranderende eisen aan schoolgebouwen als gevolg van nieuwe onderwijsconcepten en technologische ontwikkelingen. De huidige bekostiging biedt echter onvoldoende flexibiliteit en middelen om adequaat in te spelen op dergelijke toekomstige ontwikkelingen. De bekostiging is nog opgebouwd met middelen voor krijtborden en niet voor digiborden. Niet alleen de prijs is anders, ook de afschrijvingsperiode.

Al met al tonen de rapporten van Berenschot, de Algemene Rekenkamer, McKinsey en het IBO Onderwijshuisvesting uit 2022 aan dat de bekostiging voor onderwijshuisvesting door het ministerie van OCW tekortschiet op verschillende vlakken. Die toereikende bekostiging is noodzakelijk om als schoolbestuur alle taken en bevoegdheden te kunnen uitvoeren. Dit wetsvoorstel geeft echter meer taken en bevoegdheden zonder daarbij ook middelen toe te kennen (zoals bij zorgplicht binnenklimaat) en haalt zelfs nog het investeringsverbod bij scholen weg. Dit is een recht waarop schoolbesturen zich kunnen beroepen dat ze niet kunnen meebetalen aan de zorgplicht die bij gemeenten (en niet bij schoolbesturen) ligt, namelijk de bouw van schoolgebouwen.

Nieuwkomers

Bovendien is met het huidige huisvestingsstelsel van nieuwkomersonderwijs een andere markt aangeboord, waarin dit wetsvoorstel ook niet voorziet. De locaties voor nieuwkomersonderwijs in het PO en VO zijn dislocaties (PO) of tijdelijke nevenvestigingen (VO). Ook hier krijgt een bestuur geen volwaardige bekostiging voor de locaties, maar wel de volwaardige plicht voor de taakuitoefening als schoolbestuur. Dat past niet. Het wetsvoorstel dient daarom aangepast te worden en ook deze kant van onderwijs dient hierin te worden meegenomen. Dat betekent losstaande bekostiging voor de locaties voor nieuwkomers in het PO en VO. Het is gepast om dit zodanig te doen dat ook achterstandsscores van hoofdvestiging en andere locaties dan gescheiden zijn voor bekostiging.

(voortgezet) speciaal onderwijs

Ook voor het VSO en SO past het om de nevenvestigingen een volwaardige status te geven. Nu missen ze ruimte en bekostiging om volwaardig als school te kunnen functioneren, maar wordt dat wel verwacht. Er zijn in de WEC-sector veel nevenvestigingen, omdat volwaardige scholen niet kunnen worden gesticht. Nevenvestigingen kunnen ontstaan na goedkeuring van het samenwerkingsverband en de gemeente, wanneer er consensus in het veld is voor een extra SO- of VSO-locatie. Dan is het ook gepast om daarvoor de nodige ruimte en bekostiging toe te kennen. Omdat het nevenvestigingen betreft, geldt er geen vaste voet voor de ruimtebehoefte, en geen vaste voet vanuit de bekostiging. Met dit wetsvoorstel zou dat rechtgetrokken kunnen worden.

Doelmatige aanpak?

Verbeteringen in de bekostigingssystematiek zijn nodig om te zorgen voor voldoende en passende onderwijshuisvesting voor alle scholen in Nederland. Dit wetsvoorstel maakt het van kwaad tot erger. De minister schreef recent ter zake de sturing van het onderwijs, dat het veld een betrokken overheid mag verwachten. In het kader van onderwijshuisvesting lijkt het er meer op dat de overheid het probleem van zich af probeert te schuiven. Dit wetsvoorstel laat zien wat er de afgelopen jaren is misgegaan in de sturing op onderwijs(kwaliteit). Wel de plichten in het veld neerleggen, niet de middelen om die plichten naar behoren uit te voeren, en ook niet de systematiek om met de gemeente dit goed te kunnen uitvoeren. En straks krijgen de schoolbesturen (en gemeenten) het verwijt dat de



VOS ABB
versterkt en verdiept

vrijheid te groot was en het daarom niet op orde is. *Evidence based* onderzoek, zoals hierboven geschetst, laat echter zien dat schoolbesturen (redelijk) vrij zijn in de besteding van *te weinig* middelen. Dan kun je niet alles (goed) doen. Dat is geen doelmatige aanpak.

Woerden, 30 april 2023