

Position paper PO-Raad / VO-raad over het wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting

Voor u ligt een wetswijziging die de sector helpt om planmatiger en doelmatiger met de onderwijshuisvesting om te gaan. De PO-Raad en VO-raad zijn positief over het wetsvoorstel en pleiten voor een vlotte invoering.

De sectorraden en de VNG deden in 2016 gezamenlijk het voorstel tot een wijziging van de onderwijswetten. Als sectorraden vragen wij al jaren, samen met de VNG, om drie zaken die gemeenten en schoolbesturen in staat stellen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijshuisvesting waar te kunnen maken:

1. Passende bekostiging
2. Heldere governance
3. Een duurzame kennisinfrastructuur die standaardisatie vanuit de sector stimuleert

Met de wetswijziging wordt invulling gegeven aan het tweede punt. Deze wetswijziging stelt ons in staat om gezamenlijk, vanuit een gelijkwaardige positie van gemeente en schoolbesturen, de kwaliteit van schoolgebouwen voor het onderwijs voorop te stellen en langetermijnafspraken vast te leggen vanuit eenduidig inzicht in de lokale schoolgebouwenportefeuille. Momenteel mogen schoolbesturen in het primair onderwijs slechts beperkt investeren in onderwijshuisvesting vanwege het 'investeringsverbod'. Het nuanceren van dit verbod stelt ons in staat om met de middelen die er wél zijn de beste keuzes te maken, gedacht vanuit de gehele levensduur en de kwaliteit van het gebouw voor het onderwijs. We lichten toe hoe de verschillende onderdelen van de wetswijziging bijdragen aan de lokale samenwerking in onderwijshuisvesting.

Integraal huisvestingsplan

Het wettelijk verankeren van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) onder regie van gemeenten, op te stellen in gezamenlijkheid met schoolbesturen, geeft scholen en gemeenten meer zekerheid over wanneer een gebouw vernieuwd of gerenoveerd gaat worden. Schoolbesturen kunnen hierdoor doelmatiger en strategischer met het onderhoud omgaan. Scholen geven inzicht in hun meerjarenonderhoudsplannen, zodat men samen de afweging kan maken of de kosten voor het onderhoud nog in verhouding staan tot de kwaliteit van het gebouw voor het onderwijs. Door in gelijkwaardigheid de gehele onderwijshuisvestingsportefeuille van een gemeente te bezien, kan men langetermijn, integraal en planmatig met deze portefeuille omgaan en afspraken hierover maken. Men kan gezamenlijk een ondergrens bepalen voor de kwaliteit van een gebouw, en criteria bepalen voor de prioritering, vanuit de belangen van leerlingen, onderwijspersoneel, en lokale strategische doelstellingen.

Een wettelijk verankerde taak voor het opstellen van een IHP helpt ook om op landelijk niveau beter zicht te krijgen in de staat van schoolgebouwen, zonder extra lastenverzwaring voor gemeenten en schoolorganisaties. Het IHP fungeert als de portefeuilleroutekaart voor de sectoren po/vo in het kader van het Klimaatakkoord en bevat waardevolle informatie om te monitoren hoe ver men is in de beweging naar inclusief onderwijs.

Veel gemeenten hebben al een IHP, maar een analyse van de huidige IHP's laat zien dat deze onvergelijkbaar zijn, niet aan alle rijksambities raken en soms geen financiële doorvertaling kennen. Bovendien krijgen schoolorganisaties die in veel gemeenten opereren, verschillende data-uitvragen die niet overeenkomen. Door de inhoudelijke eisen die de voorliggende wet aan het IHP stelt, worden IHP's onderling vergelijkbaarder, zeker als de standaarden die binnen het Programma onderwijshuisvesting ontwikkeld worden met de sector, breed geadopteerd worden.

Renovatie

Renovatie is nog niet in de wet verankerd. Daardoor ontstaat hier veel discussie over tussen gemeenten en schoolbesturen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor onderhoud, exploitatie en kleine aanpassingen, gemeenten voor nieuwbouw, uitbreiding en tijdelijke huisvesting. Maar renovatie kent geen status. De keuze tussen renovatie en nieuwbouw kan met deze wetwijziging worden gemaakt op relevante gronden: geredeneerd vanuit kostenefficiëntie, duurzaamheid, circulariteit, behoud vierkante meters en in het kader van onderwijskundige visie, de beweging naar inclusie of maatschappelijke waarde.

Mogelijkheden tot investeren van het primair onderwijs en voortgezet onderwijs gelijktrekken

Gescheiden verantwoordelijkheden en geldstromen leiden vaak tot suboptimale keuzes vanuit een levensduurperspectief (Total Cost of Ownership, of TCO). Dit is een gemakkelijke valkuil om in te stappen: ook alle subsidieregelingen vanuit het Rijk redeneren enkel vanuit de eerste investering, en houden geen rekening met de kosten gedurende de gehele levenscyclus van een gebouw.

Men gaat ervan uit dat verduurzaming zich terugverdient in de exploitatie, maar door de verouderde schoolgebouwen leidt verduurzaming in de praktijk vaak tot hogere onderhouds- en exploitatielasten. Daar staat dan wel het positieve effect tegenover: een gebouw waarin leerlingen veel beter kunnen leren en personeel prettiger kan werken.

Het is wenselijk dat geldstromen bij elkaar gebracht kunnen worden om aan de voorkant, bij renovatie of nieuwbouw, de meest optimale keuze te maken. Schoolbesturen kunnen daarbij investeren daar waar gepast en bijdragend aan een hogere kwaliteit van het onderwijs. Zij kunnen dit doen vanuit bepaald onderhoud dat zij de laatste jaren in samenspraak niet meer doen, en kunnen dit bedrag inzetten voor een hogere kwaliteit bij de vernieuwing. Daarmee kunnen ze kosten in onderhoud en exploitatie drukken. Uiteraard is het niet de bedoeling dat

onderwijsmiddelen op deze manier weglekken naar een gemeentelijke taak. Dit is geborgd: gemeenten blijven verantwoordelijk voor de financiering van minimaal de normen uit het Besluit Bouwwerken Leefomgeving bij nieuwbouw en straks ook renovatie.

Deze wetswijziging verbetert dus veel ten goede. Wel is er meer nodig.

Er zijn drie zaken nodig om de onderwijshuisvestingsopgave te dragen: 1. Passende bekostiging, 2. Heldere governance, 3. Een duurzame kennisinfrastructuur die standaardisatie vanuit de sector stimuleert. De wetswijziging geeft invulling aan punt twee. Op punt drie is ook beweging. OCW zet in gezamenlijkheid met de sectorraden en de VNG het Programma Onderwijshuisvesting op, waarin gewerkt wordt aan een duurzame kennisinfrastructuur en het breed beschikbaar maken van standaarden.

Het blijft echter akelig stil op punt één. Het Rijk dient ook te voorzien in voldoende bekostiging aan zowel gemeenten als schoolbesturen om de huisvestingsopgave te dragen en dient rijksambities rond onderwijs, duurzaamheid en inclusie te verankeren in bouwregelgeving. Om te voldoen aan de rijksambities, is er tot aan 2050 een tekort van ruim 30 miljard euro (1,2 miljard per jaar). De sector zelf probeert al in de lijn van het wetsvoorstel te handelen: professionaliseert in het bouwopdrachtgeverschap, ontwikkelt standaarden en werkt naar het optimum van kostenefficiëntie toe. Maar daarmee lopen we een tekort van 30 miljard niet dicht. We hebben dus meer nodig vanuit het Rijk. Elke extra euro die het Rijk meer in onderwijshuisvesting zou investeren, levert de samenleving €1,13 op. Dit is becijferd door SEO als bbp-effect. Hoe langer die investeringen uitgesteld worden, hoe groter de opgave en hoe hoger het prijskaartje. En hoe meer leerlingen niet alles kunnen halen uit het onderwijs dat hen geboden wordt. Het is niet alleen een probleem van stenen en beton; het is een stille crisis die de toekomst van kinderen en het welzijn van personeel op het spel zet.

Kortom: voor nu pleiten wij voor een vlotte invoering van de wetswijziging, omdat we dan met de middelen die wél beschikbaar zijn, doelmatiger en planmatiger om kunnen gaan ten behoeve van onze leerlingen en ons personeel.