

Rode draden casestudy voor IBO onderwijshuisvesting



Jolien van der Vegt
Bart Teulings
Jonas van Leeuwen
Jelte Schievels

4 februari 2021

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Rode draden casestudy voor IBO Onderwijshuisvesting

1. Aanleiding en opzet casestudy

Als input voor het IBO onderwijshuisvesting heeft AEF casusonderzoeken uitgevoerd naar de werking van het stelsel in de praktijk

Een ambtelijke werkgroep is ingesteld voor de uitvoering van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar het stelsel van onderwijshuisvesting in het funderende onderwijs. IBO-onderzoeken dienen om beleidsalternatieven in beeld te brengen. In deze IBO staat de vraag centraal of het stelsel van onderwijshuisvesting adequaat is ingericht om te voorzien in goede onderwijshuisvesting die voldoet aan de daarvoor gestelde normen.

AEF heeft op verzoek van de interdepartementale werkgroep een casestudy uitgevoerd naar het functioneren van het stelsel in de praktijk en met name de wijze waarop gemeenten, schoolbesturen en scholen daarin samenwerken. De werkgroep vroeg AEF daarbij aandacht te besteden aan de visie van scholen en gemeenten, de functie van het Integraal Huisvestingsplan (IHP), de betekenis van de opgaves op het gebied van duurzaamheid, binnenklimaat, onderwijskwaliteit en multifunctionaliteit in deze, de samenhang met andere lokale opgaven, de waardering voor de gerealiseerde gebouwen, factoren die het proces al dan niet soepel laten verlopen, de impact van wet- en regelgeving, en tot slot, dilemma's die kunnen optreden.

Voor de casestudy zijn aan AEF drie gerichte vragen meegegeven:

1. *Welke rol spelen de opgaves duurzaamheid, binnenklimaat en multifunctionele inzetbaarheid in besluitvorming over onderhoud, renovatie en nieuwbouw?*
2. *Tegen welke knelpunten lopen stakeholders aan bij het realiseren van onderwijshuisvesting en bovengenoemde opgaves?*
3. *In hoeverre hebben geconstateerde knelpunten te maken met de inrichting van het stelsel en de bekostiging van onderwijshuisvesting en in hoeverre met de uitvoering daarvan in de praktijk?*

Voor dit onderzoek heeft AEF 15 cases van onderwijsnieuwbouw of -renovatie bestudeerd. De cases zijn geselecteerd op een variëteit in omvang van de betrokken schoolbestuur en gemeente, onderwijstype en -sector en bouwperiode. Per case zijn interviews gehouden met de schoolleiding, het schoolbestuur en de gemeente aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. In de interviews is aan de hand van een concrete (wens tot) nieuwbouw of verbouw van een school aandacht besteed aan het verloop van het overleg en de bouw, de

kwaliteit van het gerealiseerde schoolgebouw, de rol van duurzaamheid, binnenklimaat en multifunctionele inzetbaarheid in de (ver)bouw(ing) en de bijdrage aan het gemeentelijk beleid gericht op leefbaarheid. Daarnaast is gesproken over meer procesmatige aspecten als de ervaringen in de samenwerking, de visie van partijen op hun verantwoordelijkheden en onderlinge samenwerking, de rol van het integraal huisvestingsplan (IHP) en de waardering van de wet- en regelgeving.

In deze notitie analyseren we de rode draden uit de casestudies. Op basis daarvan formuleren wij een aantal conclusies over de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting en knoppen om het functioneren van het stelsel te verbeteren.

2. Bevindingen

Het stelsel veroordeelt scholen en gemeenten tot elkaar. Praktijkervaringen lopen sterk uiteen. Goede samenwerking is afhankelijk van mensenwerk, kennis en commitment.

De casuïstiek die we onderzochten verschilt als gevolg van de variatie in type gemeenten en scholen, maar vooral door de selectie van succesverhalen tot (zeer) moeizame gevallen van samenwerking. Door de verdeling van verantwoordelijkheden veroordeelt het stelsel schoolbesturen en gemeenten tot elkaar. Uit de casestudies komt een uiteenlopend beeld naar voren over de mate waarin gemeenten, schoolbesturen en scholen in de praktijk erin slagen goed samen te werken binnen het stelsel.

Sleutelfactoren voor een goede samenwerking zijn:

- gedeelde ambities en visie,
- goede onderlinge communicatie op ambtelijk en bestuurlijk niveau,
- investeringen in onderlinge relaties,
- helderheid over de onderlinge rolverdeling,
- voldoende expertise bij zowel schoolbestuur als gemeente,
- een stabiele koers vanuit de gemeentelijke politiek en;
- een planmatige aanpak van onderwijshuisvesting.

De schaal van de gemeente heeft in de onderzochte cases geen significante invloed op de kwaliteit van de samenwerking. Wel verloopt over het algemeen de samenwerking soepeler bij grote schoolbesturen dan bij kleinere schoolbesturen.

Als deze sleutelfactoren ontbreken is een goede samenwerking en daaruit voortvloeiend een succesvolle (ver-)bouw van een school aanzienlijk lastiger. Moeizame casussen kunnen ontstaan in specifieke situaties, waarbij:

- de gemeente ontoereikend budget heeft en/of rigide normen hanteert,
- de (ver-)bouw om programmatisch, procedureel en financieel maatwerk vraagt,
- gemeente en/of schoolbesturen een enge interpretatie van hun verantwoordelijkheid hanteren en dit niet samenkomt;
- er niet planmatig, maar ad hoc over (ver-)bouw van een school wordt gesproken.

Overigens is het niet zo dat bij ad hoc (ver-)bouw van een school altijd een moeizame situatie ontstaat. In de cases hebben we ook verschillende succesvoorbeelden hiervan gezien.

Gebrek aan samenwerking en een gezamenlijke visie leidt in het ergste geval tot stilstand.

Gemeenten en schoolbesturen verschillen regelmatig van inzicht over de noodzaak van renovatie of nieuwbouw. Dit komt met name voor wanneer er geen afspraken zijn gemaakt over de maximale levensduur van het gebouw of dit volgens bouwkundige richtlijnen nog niet aan vernieuwing toe is. In meerdere gevallen voelen schoolbesturen zich erg afhankelijk van

de politieke bereidheid aan de zijde van de gemeente. Dit is met name het geval waar veel energie in het overleg gestopt moet worden en er weinig continuïteit in de plan- en besluitvorming is – met hoge transactiekosten tot gevolg.

In een aantal gevallen is de frictie ook onderdeel van het onderlinge rollenspel, waarbij over en weer de grenzen worden verkend. Gemeenten koersen op een aanvaardbare kwaliteit binnen een beheersbaar budget. Schoolbesturen sturen op een optimale kwaliteit binnen een aanvaardbaar budget. In een onderling, soms intensief proces, zoeken ze vanuit hun eigen perspectief een balans. Als ze hier niet uitkomen is in het slechtste scenario de leerling de dupe.

De afspraak van de koepels om te werken met een IHP en MJOP heeft de samenwerking gestructureerd, maar vormt geen garantie voor een soepel proces.

Inmiddels beschikken bijna alle gemeenten die we spraken over een IHP. Dit is het resultaat van de afspraken die de PO- en de VO-raad en de VNG in 2016 hebben gemaakt. Daarvoor was er in ongeveer de helft van de cases in dit onderzoek al wel sprake van (planmatige) samenwerking tussen gemeenten en scholen aan huisvesting. De totstandkoming van IHP's heeft bij meer gemeenten en scholen gezorgd voor een planmatige manier van werken op grond van uitgangspunten en normen. Dit heeft geleid tot meer rust en stabiliteit in de onderlinge samenwerking, hoewel niet overal. In de gesprekken wordt het IHP over het algemeen gezien als vooruitgang ten opzichte van het verleden. Overigens zijn het vooral de grotere scholen die op bestuurlijk niveau hierbij betrokken zijn. Eén-pitters worden vaker vertegenwoordigd door bestuurders van andere scholen in het overleg met de gemeente over het IHP.

De invulling van IHP's verschilt sterk tussen de cases. In een eenvoudig IHP wordt alleen een opsomming gegeven van de nieuw- en verbouwplanning. In een verder uitgewerkte IHP wordt een visie op onderwijshuisvesting geformuleerd en vertaald in uitgangspunten, kwaliteitsnormen en kaders. Op grond van een inventarisatie van het gebouwareaal wordt een planning uitgewerkt voor de (ver-)bouw van schoolgebouwen. De IHP's zijn over het algemeen tot stand gekomen in onderling overleg met schoolbesturen, regelmatig na intensief overleg. Daarnaast is er vaak periodiek overleg over de voortgang.

Veel van de schoolbesturen die we spraken beschikken over een Meerjarig Onderhoudsplan (MJOP) voor onderhoud. Voor schoolbesturen dient het MJOP vooral als checklist wanneer onderhoud moet plaatsvinden. Bij grotere onderwijsbesturen heeft het MJOP vaak een uitgebreider karakter.

Besluitvorming over nieuw- en verbouw vindt vooral plaats op basis van levensduur.

De wetgeving over onderwijshuisvesting geeft ruimte aan gemeenten en schoolbesturen om met elkaar te bepalen welke normen er in de praktijk gehanteerd worden. Het meest in het oog springend is daarbij de norm voor vervanging van een schoolgebouw. Zeker voor de invoering van het IHP liepen de interpretaties wat een redelijke kwaliteit voor een schoolgebouw – zoals omschreven in de wet – is, sterk uiteen. Zo konden langlopende discussies ontstaan over de noodzaak van ver- of nieuwbouw en de wijze waarop dat wordt vastgesteld. Bij het opstellen van het IHP is juist de levensduur van gebouwen vaak het eerste uitgangspunt voor de programmering van nieuw- en verbouw. Deze varieert van 40 tot 60 jaar en een levensduurverlenging van minimaal 25 jaar bij renovatie.

Daarnaast zijn er verschillende aanvullende argumenten waarmee (al dan niet vastgelegd in het IHP) besloten wordt tot nieuwe huisvesting. Dat zijn factoren als duurzaamheid, groei of krimp van het aantal leerlingen en aanpassing aan het onderwijsconcept – zoals de wens tot meer flexibiliteit in het gebouw. Zeker als een specifiek schoolgebouw volgens programmering in het IHP nog niet toe is aan nieuw- of verbouw, zijn dit belangrijke aanvullende argumenten in het (politieke) besluitvormingsproces. Binnenklimaat lijkt pas recent onder invloed van de Covid-19-crisis meer aandacht te krijgen.

Er worden steeds hogere verwachtingen gesteld aan nieuwe schoolgebouwen, met name op het gebied van duurzaamheid.

Bij nieuw- of verbouw spelen de eisen van het Bouwbesluit en de normen van het programma Frisse scholen (niveau A of B) een centrale rol. Hierin zijn onder meer de normen voor binnenklimaat verankerd. Gemeenten streven al langere tijd na om Frisse scholen te realiseren. Bij nieuwbouw worden deze normen als vanzelfsprekend in het programma van eisen voor de bouw opgenomen.

Vanaf 2021 dienen nieuwe gebouwen op basis van het Bouwbesluit als bijna energieneutraal (BENG) gerealiseerd te worden. Met ingang van 2021 speelt duurzaamheid dus een belangrijke rol in de bouwkundige normen. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat in 2050 alle scholen op zijn minst CO₂-arm zijn. Enkele gemeenten en schoolbesturen hebben daarop ambities geformuleerd en streven na om bij nieuwbouw nu al energieneutraal (ENG) te bouwen.

Doordat de normen in de afgelopen jaren op (inter)nationaal niveau zijn aangescherpt en gericht op nieuwbouw, voldoen bestaande schoolgebouwen over het algemeen (nog) niet aan deze ambities. Zelfs gebouwen die tien jaar geleden zijn gerealiseerd voldoen al niet meer aan de normen uit het Klimaatakkoord en de EU-richtlijnen voor 2050. Om aan deze afspraken te voldoen moeten recent gerealiseerde gebouwen eerder worden verbouwd dan in de programmering (op basis van levensduur) is vastgelegd. Bovendien nemen de kosten voor nieuwbouw als gevolg van deze aangescherpte normstelling steeds verder toe. In nieuwbouw zijn deze normen vaak nog wel te realiseren, maar bij verbouw van bestaande gebouwen is dit slecht mogelijk.

Onderwijskundige veranderingen spelen ook een rol, maar zijn niet genormeerd of wettelijk verankerd. Hierdoor zijn ze lastiger te realiseren.

Bij de nieuwbouw van scholen wordt ook gekeken naar de wijze waarop het gebouw past bij de onderwijsvisie. Passend onderwijs en onderwijsvernieuwing worden meestal gefaciliteerd met flexibeler inzetbare ruimtes en ruimtes voor individuele begeleiding. Het Kwaliteitskader Huisvesting geeft daarvoor handvatten. De mate waarin onderwijsvernieuwing een rol speelt varieert. Als er budgettaire druk op het project ontstaat wordt hier vaak als eerste op bespaard.

Multifunctionele accommodaties en kindcentra

Aanvullend speelt ook steeds vaker de wens om te komen tot een multifunctioneel gebouw, waarin de school, kinderopvang en/of welzijnsvoorzieningen een plek delen. Dit gebeurt vooral in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs worden multifunctionele gebouwen niet in combinatie met kinderopvang met sportaccommodaties gerealiseerd. Dit gebeurt echter minder vaak dan in het primair onderwijs. In de cases zijn de ervaringen met de realisatie van multifunctionele gebouwen wisselend. Kindcentra waarbij school en kinderopvang in één organisatie worden ondergebracht lopen vaak stuk op verschillende regelgeving en bekostiging – van huisvesting, kwaliteitsnormen maar ook bijv. van arbeidsvoorwaarden. Vaker wordt daarom gestreefd naar het huisvesten van de verschillende

organisaties in één gebouw. Deze multifunctionele accommodatie (MFA) mag voor de andere functies niet uit de onderwijshuisvestingsgelden bekostigd worden. In het kader op de volgende pagina zijn de knelpunten waar gemeenten, schoolbesturen en andere instellingen zoals voor kinderopvang tegen aan lopen weergegeven. Uiteindelijk laten deze knelpunten zich vaak wel oplossen, indien de gemeente bereid is de financiering voor te schieten. Als dat niet het geval is, wordt het realiseren van een MFA problematisch. In de praktijk leidt het realiseren van een MFA tot veel gepuzzel. Ondersteuning met expertise en best practices vanaf landelijk niveau is hierbij waardevol. Wijkleefbaarheid maakt zelden onderdeel uit van het gesprek over onderwijshuisvesting – anders dan gericht op MFA's.

Kader: knelpunten voor multifunctionele accommodaties

Wettelijke verantwoordelijkheden

- Wettelijke zorgplicht gemeenten voor onderwijshuisvesting, maar niet voor huisvesting kinderopvang.
- Bepaling in WPO bepaalt dat stichting voor openbaar onderwijs alleen openbaar onderwijs tot doel, waarmee kinderopvang wordt uitgesloten

Bouwkundige vereisten

- Uiteenlopende fysieke en veiligheidsnormen voor onderwijs en kinderopvang – bijv. ten aanzien van deuren en afsluiting speelplein.
- Toezicht op schoolgebouwen door onderwijsinspectie en op kinderopvang door GGD

Financiën

- Gemeentelijk budget voor huisvesting van onderwijs, niet van kinderopvang
- Onzekere dekking huur- en onderhoudslasten uit exploitatie kinderopvang
- Juridisch vraagstuk eigendomsconstructie gebouw bij gedeeld gebruik
- Juridisch vraagstuk rond aanbesteding kinderopvang bij publieke bekostiging
- Voorfinanciering extra ruimte in school afhankelijk van bereidheid gemeente
- Vormgeving dekking uit huur als schoolbestuur eigenaar is en gemeente financier
- Verdeling en aanvaarding risico bij achterstallige huur of leegstand.

Gezamenlijke schoolgebouwen

Naast de combinatie van functies, spelen er ook discussies over het combineren van meerdere scholen in één gebouw. Vanuit de gemeente kan het wenselijk zijn om groei van de ene school op te vangen met krimp van een andere school. Ook streven gemeenten in toenemende mate naar clustering van scholen zodat ruimte flexibeler benut kan worden. Schoolbesturen vinden dit minder aantrekkelijk omdat ze het gevoel hebben dat het hun profiel en identiteit ondergraaft. Er zijn gemeenten die het samenvoegen van scholen in één gebouw actief stimuleren via het IHP, maar weinig die dit proberen af te dwingen.

Rol van andere gemeentelijke kaders

Naast de kaders van het lokale onderwijshuisvestingsbeleid gelden vaak ook andere gemeentelijke kaders zoals ten aanzien van stedenbouw, monumentenzorg en natuurbehoud. Deze zijn meestal niet specifiek afgestemd op schoolgebouwen, waardoor er spanning kan optreden met de opgave om nieuwe schoolgebouwen te realiseren. Met name normen ten aanzien van instandhouding van bestaande gebouwen – al dan niet met een monumentenstatus – kunnen grote invloed hebben op de bouwkosten voor een school.

In de praktijk is het lastig het geheel van normen en ambities binnen de beschikbare budgetten te bekostigen, vooral bij renovatie of onderhoud.

Bovenstaand pallet van bouwkundige en onderwijskundige normen voor schoolgebouwen spelen vooral een rol bij nieuw- of verbouw. Dan worden in de meeste casussen deze normen ook in het programma van eisen meegenomen. Bij renovatie is het lastiger om te voldoen aan alle gewenste normen en verwachtingen. Vaak vormt het budget een belemmering om de normen in het gebouw te realiseren. Zeker als zich bijzondere situaties voordoen, zoals eisen ten aanzien van stedenbouwkundige inpassing, instandhouding van een bestaand gebouw, of vereisten die bij een specifiek onderwijstype thuis horen (bijv. speciaal onderwijs). Extra duurzaamheidsambities als ENG of onderwijskundige ambities als een leerplein komen dan onder druk te staan.

Rol van vereisten bij onderhoud gebouwen

Bij het onderhoud van gebouwen is er minder bouwkundige en financiële ruimte voor aanpassingen van het schoolgebouw. Duurzaamheid en binnenklimaat spelen een rol bij groot onderhoud. Investerings in duurzame voorzieningen als isolatie en zonnepanelen worden gedaan als er perspectief is dat die zich op termijn terugverdienen. Verbetering van de ventilatievoorzieningen in bestaande schoolgebouwen vraagt om forse aanpassingen en investeringen. Een knelpunt is dan dat scholen deze bedragen zelf moeten investeren om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage op grond van de daarvoor in het leven geroepen subsidieregeling. Vaak zien scholen deze ruimte niet binnen hun begroting.

Omdat scholen en gemeenten duurzame investeringen lang niet altijd terug verdienen zijn de kosten hiervan lastig te verdelen.

In veel gevallen wordt bij nieuw- of verbouw het gesprek tussen gemeente en school gevoerd over de besparing op energiekosten bij duurzame investeringen. In de praktijk worden er verschillende afspraken gemaakt om met de terugverdieneffecten de investering te dekken. Het beeld hierover verschilt en hangt af van de gekozen energieoplossing en de bijbehorende business case. In een aantal gemeenten dragen scholen circa 100 euro per m2 (in één geval zelfs 250 euro) bij aan de energiezuinige (ver-)bouw. Het ervaren tekort op de materiële instandhoudingsvergoeding vanuit het Rijk maakt schoolbesturen hierbij echter terughoudend. Scholen geven aan dat de terugverdieneffecten van verduurzaming beperkt tot nihil kunnen zijn omdat onderhoud van technische installaties (WTW, warmtepompen) meer kost dan voorheen. Bovendien geldt voor nieuw- en verbouw met ingang van 2021 BENG als wettelijke norm, waardoor deze binnen de zorgplicht van gemeenten vallen. Wie er dus de lasten draagt en wie de lusten is niet goed scherp te maken.

De modelnormen voor bouwkosten zijn als gevolg van toegenomen kwaliteitsnormen en prijzen fors gestegen.

Veel gemeenten hanteren de VNG-normbedragen om tot een bouwbudget te komen. In een aantal – met name grotere - gemeenten heeft men een eigen normsystematiek uitgewerkt, die dan meestal ruimer uitvalt dan de VNG-normen, omdat zij deze te krap vinden. De normbedragen zijn door VNG in 2019 met 40% en in 2020 in verband met de introductie van de BENG-norm nogmaals met 10% boven de index verhoogd. De normbedragen van vóór deze verhoging worden in het algemeen als (zeer) ontoereikend ervaren. Het beeld over de toereikendheid van de huidige normbedragen verschilt – afhankelijk van de situatie. Een belangrijke factor is de bouwmarkt. In een aantal gevallen geven scholen en gemeente aan dat de normbedragen toereikend zijn voor de aanbiedingen die ze (tijdens de eerdere bouwcrisis) kregen. In de meeste en recentere gevallen was dit niet het geval.

Partijen geven aan dat de budgetten tekort schieten, mede omdat ze niet in verbinding zijn met de (wettelijke) vereisten. Voor gemeenten zijn de budgetten niet transparant.

De budgetten voor (ver-)bouw, onderhoud en beheer zijn ontoereikend volgens een groot deel van de gemeenten en schoolbesturen, zeker bij de huidige en toekomstige kwaliteitseisen en ambities. Dit bemoeilijkt in sommige gevallen ook de samenwerking tussen gemeenten en scholen. Het is lastig uit eigen middelen bij te springen, of om inverteertheffecten van de inzet van de één te honoreren met een bijdrage van de ander.

Schoolbesturen geven regelmatig aan dat het budget voor onderhoud ontoereikend is en dat zij extra onderwijsmiddelen moeten inzetten of niet alle voornemens uit het MJOP uitvoeren. Vanuit gemeenten wordt gewezen op het feit dat de toename van de (al dan niet wettelijke) landelijke kwaliteitseisen niet in overeenstemming zijn met de ontwikkeling van het Gemeentefonds-budget. Soms hebben deze normen geen wettelijke status, maar wekken ze wel verwachtingen die niet goed gehonoreerd kunnen worden binnen het bestaande budget. Bovendien leidt de forse stijgingen in de prijsindex voor de bouwsector nu tot opwaartse druk op de bouwkosten. Daartegenover staat een daling van de kosten als gevolg van de lage rentestand.

Tegelijkertijd hebben gemeenten geen goed beeld of hun inzet overeenkomt met de bekostiging op het subcluster onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds. Om te voorkomen dat dit budget als norm wordt beschouwd, zijn de rekennormen per subcluster niet openbaar. In de cases hebben we dus niet kunnen vaststellen of gemeenten hun (fictieve) budget uit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting daadwerkelijk inzetten. Ze geven aan dat ze wel het idee hebben dat ze hieraan voldoen, maar wensen ook meer inzicht hierin te krijgen.

3. Conclusies uit casestudy

In deze paragraaf formuleren we op basis van onze bevindingen uit de casestudies een aantal conclusies over de werking van het stelsel.

Normen en opgaven in besluitvorming over nieuw- of verbouw en onderhoud

In het algemeen worden de volgende normen voor schoolgebouwen gehanteerd:

- wettelijke norm (Londo-norm en Bouwbesluit),
- vooruit lopen op de normen van Besluit Bouwwerken Leefomgeving (incl. BENG)
- normen als Frisse School (o.a. binnenklimaat, veelal label A/B), ENG (energieneutraliteit)
- Kwaliteitskader Huisvesting onderwijs

Deze normen worden gehanteerd als basis voor het programma van eisen bij nieuw- of verbouw van scholen. Mede door deze (nieuwe) normen spelen duurzaamheid, binnenklimaat en – in mindere mate ook - multifunctionele inzetbaarheid dus een rol in het denken en handelen bij de realisatie en instandhouding van schoolgebouwen. Indien de budgetten knellen wordt vaak geknepen op de bovenwettelijke normen voor duurzaamheid en onderwijskundige uitgangspunten. Bij de timing van nieuw- of verbouw, zoals meestal vastgelegd in het IHP, zijn de levensduur en technische kwaliteit van gebouwen doorslaggevend. Onderwijskundige en duurzaamheidsoverwegingen zijn dan aanvullend of belangrijke argumenten als er ad hoc wordt gebouwd.

Bouwkundige en onderwijskundige optimalisaties worden doorgevoerd ten aanzien van duurzaamheid – indien die zich terugverdienen – en binnenklimaat – als dat met aanvullende

subsidie betaalbaar is – en aanpassingen van het ruimtegebruik aan nieuwe onderwijskundige inzichten. Nieuwbouw wordt als vanzelfsprekend gerealiseerd binnen de wettelijk BENG-norm voor duurzaamheid – en soms ook ENG. Recent gerealiseerde gebouwen voldoen al niet meer aan de normen uit het Klimaatakkoord en vergen nog aanzienlijke investeringen om dat tot stand te brengen. De inverdieneffecten op energie verschillen per energieoplossing, maar zijn in het algemeen heel beperkt door hoge installatie- en onderhoudskosten.

Ondanks de behoefte aan het realiseren van kindcentra met meer functies in één organisaties loopt dit vaak spaak op een breed pallet aan knellende regelgeving. Het realiseren van MFA's, waarin verschillende functies in één gebouw gevestigd zijn, lukt vaak beter, maar vraagt ook veel inventiviteit in de dekking van huisvestingslasten.

Bij krimp en groei van leerlingaantallen leggen gemeenten eerder nadruk op het delen van schoolgebouwen of vrijvallende lokalen, terwijl schoolbesturen vaker hechten aan een eigen gebouw en identiteit.

Knelpunten en samenwerking tussen scholen en gemeenten

Het stelsel veroordeelt scholen en gemeentebesturen tot elkaar door de scheiding van verantwoordelijkheden voor bouw en onderhoud. Belangrijk knelpunt bij het realiseren van onderwijshuisvesting is dat de afstemming tussen schoolbesturen en gemeenten in meerdere gevallen niet soepel, of zelfs moeizaam verloopt.

Uit de casestudy komt een uiteenlopend beeld naar voren over de mate waarin gemeenten, schoolbesturen en scholen in de praktijk van het stelsel erin slagen goed samen te werken. Sleutelfactoren voor een goede samenwerking zijn:

- gedeelde ambities en visie,
- goede onderlinge communicatie op ambtelijk en bestuurlijk niveau,
- voldoende expertise (aan weerszijden) en commitment,
- investeringen in onderlinge relaties,
- helderheid over de onderlinge rolverdeling,
- een stabiele (financiële) koers vanuit de gemeentelijke politiek en;
- een planmatige aanpak van onderwijshuisvesting, zoals in het IHP.

In onze casestudy hebben wij geen significante relatie tussen de omvang van de gemeente en de kwaliteit van de samenwerking aangetroffen. Wel bleek de samenwerking meestal soepeler te verlopen bij grotere schoolbesturen, dan bij kleinere schoolbesturen.

Uit de casestudy komt een uiteenlopend beeld naar voren over de mate waarin gemeenten, schoolbesturen en scholen in de praktijk van het stelsel erin slagen goed samen te werken. Sleutelfactoren voor een goede samenwerking zijn:

- gedeelde ambities en visie,
- goede onderlinge communicatie op ambtelijk en bestuurlijk niveau,
- voldoende expertise (aan weerszijden) en commitment,
- investeringen in onderlinge relaties,
- helderheid over de onderlinge rolverdeling,
- een stabiele (financiële) koers vanuit de gemeentelijke politiek en;
- een planmatige aanpak van onderwijshuisvesting, zoals in het IHP.

Scholen geven aan dat het knelt omdat zij afhankelijk zijn van de budgettaire ruimte en (politieke) welwillendheid van gemeenten om te investeren. Mede doordat normen voor schoolgebouwen niet verankerd zijn in wet- en regelgeving, kunnen scholen bij onenigheid niets afdwingen. Dit speelt vooral bij onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor

renovatie en het investeringsverbod voor schoolbesturen. Afspraken hierover tussen VNG en onderwijskoepels uit 2016 moeten nog wettelijk verankerd worden.

De introductie van het IHP leidt in de praktijk vaak wel tot een meer gestructureerde samenwerking tussen gemeente en scholen, maar vormt geen garantie voor een soepel proces. Zowel bij gemeenten als schoolbesturen vormen expertise en continuïteit een punt van aandacht. In nagenoeg alle casussen geven partijen daarnaast aan dat zich een spanning voordoet tussen de normen voor huisvesting (gebouwkwaliteit, duurzaamheid, onderwijskwaliteit) en de beschikbare budgetten.

Uit de casestudy komt een uiteenlopend beeld naar voren over de mate waarin gemeenten, schoolbesturen en scholen in de praktijk van het stelsel erin slagen goed samen te werken. Sleutelfactoren voor een goede samenwerking zijn:

- gedeelde ambities en visie,
- goede onderlinge communicatie op ambtelijk en bestuurlijk niveau,
- voldoende expertise (aan weerszijden) en commitment,
- investeringen in onderlinge relaties,
- helderheid over de onderlinge rolverdeling,
- een stabiele (financiële) koers vanuit de gemeentelijke politiek en;
- een planmatige aanpak van onderwijshuisvesting, zoals in het IHP.

De werking van het stelsel

Samenvattend is het binnen het stelsel dus mogelijk voor gemeenten en scholen om goed samen te werken aan onderwijshuisvesting. Een onsuccesvolle samenwerking wil echter niet zeggen dat er dan ook geen succesvolle onderwijshuisvesting mogelijk is en vice versa. Een goede samenwerking ligt wel vaak aan de basis van succesvolle bouwprojecten. De mate waarin dit slaagt is afhankelijk van mensenwerk, kennis, communicatie en politieke wil.

De vraag of knelpunten veroorzaakt worden door de inrichting van het stelsel of juist de wijze van uitvoering is daarom niet zo eenduidig te beantwoorden. Uit de casussen blijkt dat de bovenstaande sleutelfactoren binnen het stelsel in principe goed te organiseren zijn, maar dat dit zeker niet als vanzelf gebeurt. Daaruit kan men afleiden dat voor een deel de knelpunten worden veroorzaakt door keuzes en uitvoering van de partijen in het stelsel. Aan de andere kant ontstaan moeizame cases mede onder invloed van de (vaststaande) factoren in het stelsel, de gedeelde verantwoordelijkheid en ruimte om dit op gemeenteniveau en per school te bepalen. Ook de ontoereikende budgetten leiden in lastige situaties tot ongewenste keuzes. Het resultaat is dat scholen erg kwetsbaar kunnen zijn voor het niet functioneren van het stelsel in de lokale praktijk. Leerlingen worden hier de dupe van.

4. Mogelijke knoppen voor optimalisatie van het stelsel

Om het functioneren van het huidige stelsel van onderwijshuisvesting te optimaliseren, ziet AEF op grond van de casestudy een aantal knoppen om aan te draaien.

1. **Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.** Het is nodig meer helderheid te creëren voor zowel gemeenten als scholen over de verdeling van hun verantwoordelijkheden. Het zo snel mogelijk wettelijk verankeren van de afspraken tussen de onderwijskoepels en de VNG uit 2016 kan daaraan bijdragen. Dat gaat om het formuleren van IHP's door gemeenten en MJOP'en door schoolbesturen.

Specifiek is duidelijkheid gewenst over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen bij renovatie en het opheffen van het investeringsverbod voor schoolbesturen in de wet.

- 2. Besluitvorming op basis van brede visie en heldere kwaliteitsnormen.** Zowel in de besluitvorming over het IHP als bij de bouw van een school is het belangrijk dat er een brede en gedeelde visie op kwaliteit is. Om de kwaliteit van het proces en de inhoud van IHP's te verbeteren, kan gestimuleerd of in de wet opgenomen worden dat het minimaal gaat over:

- *het proces van het IHP:* verankering van overlegcyclus over uitgangspunten, programmering, voortgang en evaluatie;
- *de inhoud van het IHP:* verankering inhoudelijk paragrafen met visie, samenwerking, programmatische uitgangspunten, analyse behoefte en kwaliteit gebouwareaal, normen voor bouwkosten, meerjarenbudget, programmering en planning.

Daarnaast kan het scholen en gemeenten helpen als er ook (globale, wettelijke) normen komen voor bouwkundig en onderwijskundig kwalitatieve onderwijshuisvesting.

- 3. Toereikende bekostiging in relatie tot normen.** In deze casestudy is geen onderzoek gedaan naar de financiële toereikendheid van de bekostiging van onderwijshuisvesting, maar de bevindingen leveren wel veel signalen op dat het veld hier een majeur knelpunt in ziet. Om de onrust over de bekostigingsnormen te verminderen kan het raadzaam zijn om in overleg met de onderwijskoepels en de VNG de toereikendheid van de bekostiging te laten onderzoeken, uitgaande van de huidige normen ten aanzien van kwalitatief toereikende onderwijshuisvesting. Aanvullend daarop kan de transparantie van de bekostiging verhoogd worden door de verdeling van de middelen in het subcluster Onderwijshuisvesting van het gemeentefonds over gemeenten inzichtelijk te maken.
- 4. Bevoegdheid en rechtszekerheid voor schoolbesturen.** Om de bevoegdheid van schoolbesturen te vergroten kan in de wet het recht voor (individuele) schoolbesturen op doorcentralisatie van budget en verantwoordelijkheid worden opgenomen – onder conditie van toereikende schaal om verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Daarnaast kan om de rechtszekerheid in het stelsel te versterken een procedure voor schoolbesturen worden opgenomen om in appel te gaan wanneer het proces, de besluitvorming en de onderbouwing van gemeentelijke bekostiging van nieuw- of verbouw van scholen onzorgvuldig heeft plaatsgevonden.
- 5. Voldoende kennis en expertise.** Tot slot is het cruciaal dat er voldoende kennis op lokaal niveau beschikbaar is of aangevuld kan worden, zonder dat hier onnodig veel (huisvestings)budget naar toe gaat. De werking van het stelsel in de praktijk kan worden versoepeld door te zorgen dat scholen en gemeenten landelijke expertise, zoals van het Kenniscentrum Ruimte-OK, (nog meer) kunnen benutten.

Overwegingen over de inrichting van het stelsel van onderwijshuisvesting

De vraag of de knelpunten in het functioneren van het stelsel van onderwijshuisvesting liggen aan het stelsel of aan de wijze van uitvoering, is niet eenduidig te beantwoorden. Deze is mede afhankelijk van de vraag of de governance van onderwijshuisvesting op een andere wijze kan worden vormgegeven die leidt tot meer optimale resultaten, of dat de huidige verdeling van verantwoordelijkheden de meest optimale is, waarbinnen partijen tot een zo goed mogelijke samenwerking zullen moeten komen.

Deze vraag ligt in het hart van de opdracht van de werkgroep IBO onderwijshuisvesting. AEF doet daar geen aanbevelingen over. Wel kunnen wij vanuit deze casestudy een aantal overwegingen meegeven. De centrale vraag bij de inrichting van het stelsel is *hoe we de publieke middelen voor onderwijshuisvesting zo doelmatig mogelijk inzetten om bouw- en onderwijskundig goede schoolgebouwen te realiseren en in stand te houden.*

Bij het vinden van dit optimum is een aantal deelvragen relevant:

1. Hoe stellen we normen vast over wat goede schoolgebouwen zijn?
2. Hoe bepalen we wanneer en hoeveel we investeren in schoolgebouwen?
3. Hoe zorgen we dat realisatie en instandhouding in samenhang worden gezien?
4. Hoe zorgen we dat onderwijshuisvesting is afgestemd op het primair proces van het onderwijs en op de omgeving van het schoolgebouw?
5. Hoe zorgen we voor rechtszekerheid voor schoolbesturen ten aanzien van de kwaliteit van haar schoolgebouwen?

Deze casestudy levert een aantal inzichten op:

- Ad 1. De normen voor goede bouwkundige en onderwijskundige gebouwen zijn onvoldoende helder. Vanuit landelijke kaders worden verwachtingen gewekt die niet juridisch en financieel geborgd zijn. Er ontstaat zo een *'split incentive'* tussen nationale en lokale verantwoordelijkheden. Het verdient overweging deze onhelderheid en knip in verantwoordelijkheden weg te nemen
- Ad 2. De budgettering van nieuw- en verbouw van scholen vraagt maatwerk, dat op nationaal niveau alleen globaal kan plaatsvinden. Dit betekent dat de bekostiging op basis van globale budgetnormen gescheiden dient plaats te vinden van de toekenning van bouwbudgetten op maat per school. De autoriteit die zo gebudgetteerd wordt dient voldoende schaal te hebben om maatwerk en daarbij behorende variatie in timing, omvang en risico op te vangen. Dat kunnen gemeenten of grotere instellingen zijn.
- Ad 3. In het denken over optimale bekostiging speelt het concept *'total cost of ownership'* een belangrijke rol. Een *'split incentive'* tussen realisatie en instandhouding is dan suboptimaal. In de praktijk knelt dit minder dan theoretisch verwacht. Het speelt vooral rond de onhelderheid bij renovaties, het investeringsverbod voor scholen in het primair onderwijs en de inverdieneffecten van duurzaamheidsinvesteringen. De praktijk laat maar weinig subtiel samenspel tussen de normen voor bouwkosten en onderhoudskosten zien. Enige uitzondering daarin is de vorm van innovatief aanbesteden door gemeente en school bestuur gezamenlijk.
- Ad 4. De samenhang van de realisatie en instandhouding van schoolgebouwen met het primair proces van het onderwijs is evident. Dit laat zich voor de bouw nog oplossen via het programma van eisen en bouwheerschap. Voor onderhoud is dit onlosmakelijk met het beheer en de bedrijfsvoering van scholen verbonden. De samenhang met de omgeving van het schoolgebouw laat zich net als voor andere gebouwen en voorzieningen veelal ook via publiekrechtelijke rollen door de gemeenten regelen.
- Ad 5. Het is logisch dat er sprake is van een spanning tussen de budgetterende rol van de overheid en de rol als juridisch gebouweigenaar van het schoolbestuur. Door toedeling van de budgetterende rol van de overheid aan het lokaal bestuur wordt de besluitvorming gelegitimeerd door de democratie op lokaal niveau. Indien de wetgever zorgt voor heldere normen ten aanzien van proces en inhoud geeft dit een zekere borging voor een maatschappelijk aanvaardbaar resultaat. De casestudy laat zien dat, indien de lokale beleids- en besluitvorming niet adequaat functioneert, scholen en het onderwijs hier erg kwetsbaar voor zijn. Het stelsel zou zo ingericht moeten zijn dat de rechtszekerheid op een zorgvuldig proces en besluitvorming geborgd is.