

CONCEPT 23 november 2016

WAT IS DE AANLEIDING?

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft in het rapport “De praktijk gecheckt” een aantal tekortkomingen in het bestaande stelsel gesignaleerd, waardoor gemeenten en schoolbesturen onvoldoende geprikkeld worden publiek geld efficiënt en doelmatig in te zetten voor onderwijshuisvesting. Gelijktijdig ziet de ARK ruimte voor verbetering. Ook stelt de ARK vast dat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor onderwijshuisvesting.

Door de overheveling in het PO van het onderhoud buitenkant is er onduidelijkheid ontstaan over de verdeling van de verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen in relatie tot renovatie/versus nieuwbouw. In het VO is het onderhoud al veel eerder overgeheveld en geldt deze onduidelijkheid al sinds 10 jaar. Ander knelpunt is het ontbreken van een juridische status van het IHP (integraal huisvestingsplan).

GEZAMENLIJKE AANPAK

De VNG, de PO-Raad en de VO-raad hebben daarom de handen ineengeslagen om een gezamenlijk plan te presenteren. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten en schoolbesturen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de (kwaliteit van de) huisvesting van scholen.

Veel schoolbesturen en gemeenten werken met MOP's (meerjarenonderhoudsplanning) en IHP's (Integraal Huisvesting Plan). Deze plannen hebben een verschillende invalshoek. Een MOP is bedoeld om het onderhoud van scholen te stroomlijnen. Op basis hiervan vormt een schoolbestuur een (verplichte) voorziening om toekomstig onderhoud te kunnen uitvoeren. Een MOP heeft meestal een looptijd van circa 30 jaar en wordt elke 5 jaar bijgesteld. Een IHP heeft een strategisch doel waarbij diversiteit van het onderwijs en de demografische ontwikkeling een belangrijke rol spelen. Samen met de MOP's ontstaat dan een beeld welke gebouwen wanneer moeten worden vervangen of gerenoveerd. Dit IHP heeft meestal een looptijd van 20 jaar maar heeft geen enkele formele status. Besluitvorming vindt plaats op basis van een in de wet vastgelegde jaarcyclus. Huisvesting echter heeft bij uitstek baat bij een lange termijnvisie.

WAT WILLEN WE?

VNG/PO-Raad/VO-Raad willen onderstrepen dat gemeenten en schoolbesturen *gezamenlijk* verantwoordelijk zijn voor de (kwaliteit van de) huisvesting van scholen, zodat onderwijs in een passende omgeving kan worden aangeboden. Zij opteren voor een aanpassing van het stelsel waarbij de tekortkomingen zoals zij die zelf ervaren en die ook door de ARK zijn geconstateerd kunnen worden opgeheven. Ook de nadelen van de scheiding van de financiële middelen moeten zoveel mogelijk worden opgeheven. De verantwoordelijkheden van de gemeenten en die van de schoolbesturen blijven daarbij intact.

Het is de ambitie van VNG/PO-Raad/VO-raad met dit voorstel de werking van het stelsel te verbeteren. Processen en middelen worden beter op elkaar afgestemd. De positie van gemeenten en schoolbesturen ten opzichte van elkaar worden meer gelijkwaardig. Daarmee wordt de kwaliteit van de huisvesting - en daarmee het onderwijs zelf - verbeterd. Bij het voorstel zoals de 3 partijen hierbij presenteren is uitgegaan van het bestaande stelsel en het wegnemen van de belemmeringen daarvan. Dat gebeurt door het IHP en de renovatie op te nemen in wet- en regelgeving.

HOE ZIET HET VOORSTEL ERUIT?

- In het IHP van de toekomst wordt niet alleen de spreiding van het aantal scholen opgenomen maar ook de planning van levensduur verlengende maatregelen voor bestaande schoolgebouwen. Daarbij wordt aangegeven of gekozen gaat worden voor vervangende bouw of voor renovatie.
- Renovatie zien wij als een grootschalige en integrale aanpak van een bestaand schoolgebouw en moet er voor zorgen dat de levensduur van een schoolgebouw verlengd wordt met ten minste 25 jaar en (weer) voldoet aan de vigerende eisen van het Bouwbesluit, en geschikt is voor het onderwijs voor de komende jaren qua functionaliteit, uitstraling en flexibiliteit. De basis daarvoor wordt gevormd door de kwaliteitskaders voor PO en VO.
- In het IHP worden ook afspraken gemaakt worden over de huisvestingsgevolgen van groei en krimp. Het IHP is het richtinggevend kader:
 - o Alle gemeentebesturen zijn verantwoordelijk voor en worden verplicht om samen met de schoolbesturen een IHP voor ten minste 15 jaar vast te stellen.
 - o Het IHP wordt in de wet opgenomen als onderdeel van het OOGO en neemt daarbij de plaats in van de bestaande jaarcyclus. De zorgplicht van de gemeenten kan dan worden ingevuld door middel van volledige doordecentralisatie of de uitvoering middels een IHP. De raad behoudt daarbij het budgetrecht. De onderhavige plannen staan volledige doordecentralisatie niet in de weg.
 - o Alle schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor en verplicht een meerjarig MOP per schoolgebouw vast te stellen en voor de uitvoering daarvan een voorziening te vormen.
 - o In het OOGO over het IHP worden MOP's en IHP op elkaar afgestemd opdat er een compleet beeld ontstaat op basis waarvan er keuzes kunnen worden gemaakt:
 - schoolbesturen geven inzicht in hun MOP's en welke onderhoudsmiddelen zij beschikbaar stellen.
 - gemeenten geven inzicht in de middelen die zij voor huisvesting beschikbaar stellen.
 - Op grond van bovenstaande zijn MOP en IHP onderscheiden plannen. Er is ruimte voor lokaal maatwerk om verdergaande afspraken op lokaal niveau te maken zoals komen tot integratie van IHP en MOP.
 - o Het IHP wordt elke 4 jaar (in het 2^e jaar van een coalitieperiode) geëvalueerd en zo nodig aangepast aan veranderende omstandigheden, indien ontwikkelingen dit noodzakelijk maken. Aanpassing behoeft overeenstemming binnen het OOGO.
 - o Bij het opstellen van het IHP vormen de kwaliteitskaders voor het PO, het VO en het Bouwbesluit het uitgangspunt.
- In de huidige wetten is een verplichting voor gemeenten opgenomen dat jaarlijks een bedrag wordt vastgesteld dat beschikbaar is voor onderwijshuisvesting. (het z.g. bekostigingsplafond). Ook in de toekomst blijft deze verplichting bestaan. In kader van de meerjarenbegroting worden gemeenten verplicht tevens een voorziening in te richten voor een periode van ten minste 4 jaar. Het bekostigingsplafond en de voorziening samen voorzien in redelijkheid in de huisvestingsbehoefte van het onderwijsveld.
- Partijen zijn van mening dat het uitgangspunt is dat middelen bestemd voor onderwijshuisvesting beschikbaar blijven voor onderwijshuisvesting. De vrijgevallen middelen t.g.v. structurele én geïndexeerde afschrijvingen van schoolgebouwen¹, blijven daarom beschikbaar voor de onderwijshuisvesting. Dit vormt de ondergrens van het door de gemeente

¹ Dit betreft de lopende afschrijvingen van bestaande schoolgebouwen als ook de eerdere afgeschreven middelen van schoolgebouwen die buiten gebruik zijn gesteld.

jaarlijks vast te stellen bekostigingsplafond. Op basis van de hier genoemde algemene uitgangspunten zal dit door de 3 partijen nader worden uitgewerkt.

- Het IHP waarin bedragen worden opgenomen die nodig zijn om te voldoen aan de bekostiging van de voorzieningen in de IHP-periode is richtinggevend voor de hoogte voor het bekostigingsplafond. Hierover wordt OOGO gevoerd.
- Schoolbesturen en gemeentebesturen zijn transparant en geven over en weer inzicht in inkomsten, uitgaven en de realisatie van afgesproken plannen.
- Het IHP en het -in de toekomst in het PO verplichte- gebiedsplan worden op elkaar afgestemd.
- Uitgangspunt bij renovatie is dat de aanpassingen die leiden tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar voor rekening komen van de gemeente onder de aftrek van de (toekomstige) financiën die op basis van het geplande onderhoud uit de MOP waren voorzien voor die onderdelen en voor zover ze vrijvallen in de betreffende 25-jaars periode.
- VNG, PO- en VO-raad ontwikkelen een handreiking met criteria voor de afweging tussen vervangende nieuwbouw dan wel renovatie.
- VNG, PO- en VO-raad ontwikkelen een handreiking met betrekking tot de praktische invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting.
- Het investeringsverbod voor het PO wordt aangepast aan dit voorstel.
- Voor het geval gemeenten en besturen niet tot overeenstemming komen in het OOGO wordt een aparte procedure opgenomen, waar arbitrage een onderdeel van kan zijn.
- De modelverordening van de VNG wordt aangepast.
- Partijen zetten zich er maximaal voor in dat – ook voor één en ander in wet- en regelgeving is neergelegd – conform de onderhavige afspraken gewerkt wordt.

TOT SLOT

Gemeenten en schoolbesturen maken elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid keuzes over de inzet van de middelen. Door de split-incentive worden in de geldstromen de middelen niet altijd efficiënt benut. Dit voorstel leidt tot een meer efficiënte inzet van middelen, waardoor de kwaliteit van de huisvesting -en daarmee de kwaliteit van het onderwijs - wordt verbeterd

Los daarvan is het dringend noodzakelijk dat ook op rijksniveau wordt nagedacht over de hoogte en noodzakelijke aanvulling van de huisvestingsmiddelen. De 3 partijen hebben vastgesteld dat zowel gemeenten als schoolbesturen ten enen male ontoereikende financiële middelen ontvangen om de huisvesting op een kwalitatief goed peil te brengen en te houden. De Algemene Rekenkamer ondersteunt deze constatering. Gemeenten en schoolbesturen willen bovenstaand voorstel in samenwerking met OCW nader uitwerken (uiterlijk 1 mei 2017). Aandachtspunten daarbij zijn onder andere de relatie tussen IHP en MOP, nadere duiding van de financiële kant van het voorstel en de precieze vormgeving van het IHP.

Wij denken dat met dit voorstel een stap vooruit wordt gezet om de gezamenlijk gedeelde ambitie, om te zorgen voor goede en passende onderhuisvesting voor nu en in de toekomst, beter vorm te geven. Graag willen wij met de staatssecretaris/ het Rijk in gesprek.

Datum:

Namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
J. Kriens

Namens de PO-raad
R. den Besten

Namens de VO-raad
H. van Asseldonk