

# Naar een nieuwe generatie Integrale Huisvestingsplannen



Door: **Bouwstenen**

Louis Zijderveld, bestuurder van MijnPlein (22 scholen in Salland) droomt van een mooi schoolgebouw dat uitnodigt om te leren. Coen Peeren, medewerker Huisvesting bij de Meerkring in Amersfoort, droomt van kleine nieuwe scholen, waar ieder kind zich thuis voelt. Henk Bulten, wethouder in Doetinchem, droomt ervan dat alle kinderen in zijn krimpgebente ook in de toekomst op een redelijke afstand een kwalitatief goede school naar keuze kunnen vinden.

Zomaar een paar dromen; allemaal met het oog op de ontwikkeling van kinderen. Maar hoe realiseer je nou zo'n droom nu het systeem waarin we het onderwijs hebben gegoten piept en kraakt.

## Vanuit de bedoeling

Op verzoek van de PO-Raad hebben ruim 20 besturen en huisvestingsmedewerkers van scholen en gemeenten zich in Bouwstenen-verband over de vraag gebogen hoe een nieuwe generatie Integrale huisvestingsplannen (IHP's) voor het onderwijs er uit zou kunnen zien. En omdat onderwijshuisvesting een maatschappelijk doel dient leek het ons een zinvolle oefening de vraag niet vanuit het huidige systeem, maar vanuit 'de bedoeling' te benaderen; het accommoderen van het recht op goed onderwijs.

Niemand van de betrokkenen kende een voorbeeld van een "IHP vanuit de bedoeling". De eerste generatie IHP's was vooral gebaseerd op cijfers over leerlingen, meters en reisafstanden. Later werden die verrijkt met inhoudelijke thema's, zoals kindcentra en leerpleinen. Het zijn over het algemeen instrumentele en institutionele plannen die antwoord geven op de hoe-vraag, maar niet ingaan op de vraag waarom, wat, waar nodig is om de gewenste maatschappelijke waarde te creëren. Ook mochten de huidige IHP's het woord integraal eigenlijk niet dragen, vonden betrokkenen. Er is niets integraals aan een onderwijshuisvestingsplan.

## Veranderen

Om te komen tot doelgerichte en doelmatige onderwijshuisvesting die het recht op goed onderwijs accommodaert, zullen een aantal zaken moeten veranderen. Veranderen is een bewust besluit. Stoppen met onderlinge strijd en frustraties uit het verleden, hoe goed verklaarbaar ook, is zo'n besluit, net als het werken vanuit 'de bedoeling'. Ieder voor zich kan zo'n besluit nemen en vanuit zijn eigen positie acties ondernemen. Alleen dan zal er iets veranderen.

Hans van der Hek, bestuursadviseur bij Ronduit Onderwijs in Alkmaar: "Je kunt onderwijshuisvesting zien als een relatie tussen scholen en

gemeenten. Vaak wordt er gesproken over een gedwongen huwelijk, met het contract, een IHP, als basis. Maar je kunt het ook zien als vrijwillig samenwonen waar steeds in goed overleg wordt ingespeeld op nieuwe feiten en omstandigheden." Een plan wordt dan een dynamisch plan, waarbij de afspraken kunnen veranderen als het beter, goedkoper of leuker kan.

## Duidelijke aanleiding

De aanleiding om een IHP op te stellen hoeft niet voor alle partijen gelijk te zijn, maar alle partijen moeten er wel het belang van inzien; anders krijg je ze moeilijk om tafel. Hier begint ook het gesprek over de dromen en belangen die (al dan niet, nu of op termijn) bedient moeten worden of in het geding zijn; van de kinderen, de gemeenschap, de gemeente én van de school. De gemeenschap wordt nog wel eens vergeten bij het opstellen van een onderwijshuisvestingsplan, maar dat is niet erg verstandig. Zo zijn er voorbeelden bekend waarbij een gemeente samen met scholen afspraken had gemaakt over sluiting en nieuwbouw, maar waar het betreffende dorp het niet mee eens was. Ouders brachten hun kind naar een andere school. De nieuwe school kwam leeg te staan.

Op basis van de publicatie van Jaap Boonstra e.a. ('Veranderen van maatschappelijke organisaties' 2017) en een gesprek met schoolbesturen heeft Bouwstenen onderstaand schema opgesteld van mogelijke aanleidingen voor verandering en eventuele samenwerking.

| Typering aanleiding              | Gaat over  | Concrete voorbeelden  |
|----------------------------------|--|---|
| 1 Crisis in relatie tot omgeving | Voortbestaan op het spel, hoge werkdruk, beperkte speelruimte    | Boze burgers, leerlingendaling, financiële crisis, leegstand  |
| 2 Wijziging beleid en wetgeving  | Vermogen te anticiperen en reageren op gewijzigde omstandigheden | Niet kunnen meegaan met afspraken, energieakkoord, overheveling buitenonderhoud, ruimte voor nieuwe scholen, nieuw inspectietoezicht          |
| 3 Kwaliteit dienstverlening      | Klantprocessen en dagelijkse dienstverlening                     | Slecht onderwijs, versnipperd aanbod, te grote afstanden tot kinderen, slecht relatie ouders  |
| 4 Drijfveer van de mensen        | Ruimte voor eigen invulling/passie                               | Afvinkterrorisme, eigengereidheid, afschermen, afhouden, uitsluiten   |
| 5 Culturele verschillen          | Samenstelling medewerkers i.r.t. gemeenschap                     | Te weinig mensen om mee te identificeren qua geslacht (meesters), geloof, culturele achtergrond, insteek (kosten of waardesturing), enzovoort |
| 6 Kwantificeren voor toekomst    | Herijking van missie, visie en waarden                           | Ontbreken langer termijn perspectief, ad hoc handelen   |
| 7 Innovatiekracht organisatie    | Samenwerken en vernieuwen  | Te weinig naar buiten kijken, steeds uitgaan van eigen organisatie  |

Frank Rubel, beleidsmedewerker Huisvesting & Facilitaire zaken bij Stichting Swalm en Roer: 'Onze normatieve leegstand in Roermond schommelt ergens rond de 20%. Een deel hiervan hebben we verhuurd, maar bij elkaar hebben we onvoldoende middelen om de exploitatiekosten te dekken. Daardoor komt de onderwijskwaliteit in gevaar. We zijn eerst maar eens voor onszelf begonnen om per gebouw een aantal gegevens op een rijtje te zetten, zoals de ruimtebehoefte (overmaat) in de toekomst, lopende afspraken, knelpunten en mogelijkheden.'

## Ruimte om te dromen

Een open gesprek over ieders droom en de bedoeling van onderwijshuisvesting is geen vanzelfsprekendheid. Ingrid de Moel van Bouwstenen: 'We hoorde van een wethouder die niet met scholen in gesprek wilde over zijn droom. Hij zei, zodra ik met de scholen praat over wat ik graag zie, komen ze met opgestoken hand voor meer geld. Om het goede gesprek te hebben moet je elkaar natuurlijk wel wat ruimte laten.'

Hans van der Hek: 'Het is belangrijk de kramp uit de discussie halen. Wat zijn gemeenschappelijke waarden waarop we kunnen bouwen. Wat willen we bereiken? Anders krijgen we systemische discussies.' Louis Zijderveld: 'Schoolbesturen zouden hun droom ook meer kunnen visualiseren. Ze zouden de potentie in zichzelf moeten zien om vragen aan de gemeenschap en de gemeente te durven stellen. Om hulp durven te vragen.'



Hans van der Hek

## Hetzelfde spel

In de praktijk hoor je allerlei verhalen die er op duiden dat soms onduidelijk is welk spel er wordt gespeeld. Iemand van een school vertelde dat hij voor een verbouwing € 1 ton nodig had. De gemeenteambtenaar waarmee hij sprak zei dat hij dan € 1,5 ton moest aanvragen om uiteindelijk misschien € 1 ton te krijgen, maar de man had daar moeite mee. Iemand anders stoorde zich er enorm aan dat het kind heel vaak als inzet van de strijd wordt gebruikt. Ze vond dat echt niet kunnen. Zowel scholen als gemeenten zijn er voor het kind. Het heeft geen pas als partijen over het hoofd van het kind hun zin proberen te krijgen. De vraag die ze had was, hoe organiseren we het algemeen belang. Welk spel moet daarvoor worden gespeeld?

Een zeer relevante vraag die ieder voor zich kan stellen en waarover partijen met elkaar afspraken kunnen maken. Onderwijshuisvesting lijkt soms een wettelijk uitvoeringsdingetje, maar als je wat meer of wat anders wilt dan we nu hebben, is het ook een politieke en bestuurlijke opgave, zowel lokaal als landelijk. Het gaat over de beschikbaarheid en

# IHP's vanuit de bedoeling

bereikbaarheid van onderwijs en de besteding van gemeenschapsgeld aan personeel en leermiddelen (waar- onder kwalitatief goede gebouwen). In de besluitvorming over de beste- ding van gemeenschapsgeld wordt onderwijs afgewogen tegen andere maatschappelijke belangen die ook voor kinderen belangrijk kunnen zijn. Denk aan armoedebestrijding, goede woningen, eten en een dak boven je hoofd. Het is al heel wat als je met elkaar eens kunt worden over de ruimtelijke vraagstukken (spreiding), de minimale gebouwkwaliteit die na- gestreefd wordt, ieders bijdrage aan het doel en de volgorde waarop zaken en veranderingen worden opgepakt.

## Veranderstrategie

Om dromen te realiseren is een dialoog onontbeerlijk, maar daar- naast kunnen ook andere strategieën worden ingezet om de gewens- te verandering in gang te zetten, zoals samenwerken, samen leren en ontwikkelen, samen plannen ma- ken, onderhandelen of nieuwe regels stellen. Bijgaand een overzicht van mogelijk veranderstrategieën aan de hand van literatuuronderzoek, opgesteld door Frans Wilms (Groei in leiderschap, 2016) gerelateerd aan de eerder genoemde aanleidingen voor verandering.

## Bijzondere thema's

In elke gemeente of regio zijn er bijzondere thema's die in het gesprek en het IHP extra aandacht vragen. Het is goed die vooraf met elkaar te benoemen. Denk aan:

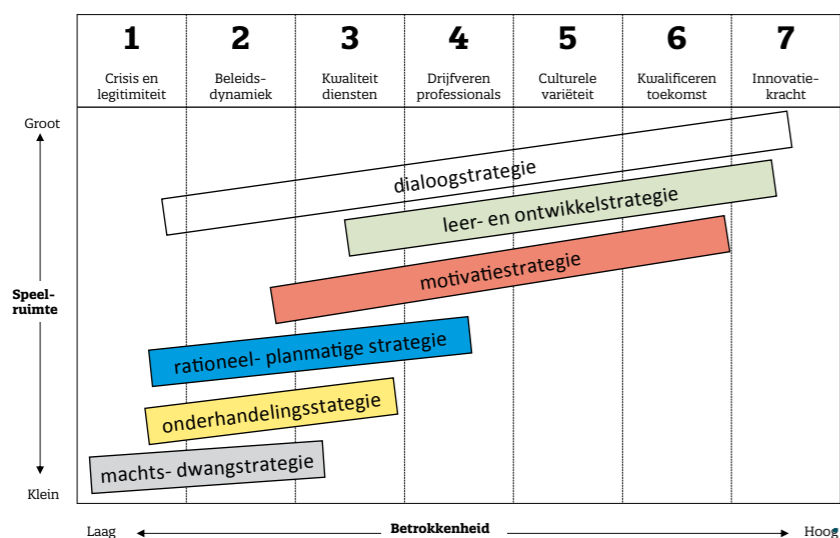
- Groei of krimp van de bevolking;
- Kwaliteit van het onderwijs;
- Spreiding en diversiteit;
- Concurrentie tussen scholen;
- Ontwikkelingen rond bijzonder onderwijs;
- Duurzame samenleving en de uitwerking van de afspraken in het energieakkoord (BENG);
- Gezondheid en zorg;
- Wijk- en dorpsontwikkeling;
- De (openstelling van) gebouwen en pleinen; multifunctioneel gebruik;
- De rol van de gemeenschap, maatschappelijke dienstverle- ners en bedrijfsleven (die gaan vooral in het VMBO en MBO nu al steeds meer meedoen);
- De exploitatie van de betrokken organisaties (school, kinderop- vang, enz.);
- Risico's.

## Verskillende plannen

Als een plan onderdeel is van een gezamenlijke veranderstrategie, zijn er nog allerlei keuzes te maken. In theorie bestaan er allerlei soor- ten plannen; van operationeel tot meer strategisch. Een echt inte- graal en meer strategisch plan is meer een visiedocument waarin de gewenste soorten, kwaliteiten en afstanden tot de doelgroep inte- graal met andere maatschappelijke voorzieningen (zoals kinderopvang,

bibliotheek en jeugdzorg) worden gezien. Je kunt het zien als een soort accommodatieplan voor onderwijs- activiteiten waarmee flexibel kan worden ingespeeld op relevante ontwikkelingen zoals bevolkingsda- ling, nieuwe vormen van onderwijs of nieuwe initiatieven in het kader van de Omgevingswet en waar- in ook richting wordt gegeven aan meer operationele beslissingen, al dan niet aan de hand van scenario's. Je kunt zo'n plan ook zien als een voorzieningenplan met een visie op onderwijs en een duidelijke ruimtelij- ke component. Een operationeel IHP werkt de noodzakelijke investeringen uit, prioriteert en faseert deze en verwerkt ze in het bestemmingsplan

Aanleidingen en veranderstrategieën



veranderstrategie

(straks omgevingsplan), een meerja- renbegroting en/of investeringsplan. Welk soort plan partijen kiezen hangt af van de veranderingen die partijen willen inzetten, het houvast dat ze bij elkaar zoeken en het niveau waarop ze afspraken willen maken.

## Dynamisch plan

Door alle ontwikkelingen kunnen we eigenlijk maar kort vooruit kijken. Daarom ook is het belangrijk dat het nieuwe IHP ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten. Ook vanuit het oogpunt van wendbaarheid van de organisatie en democratische besluitvorming is het voor de lange termijn vastleggen van

afspraken niet altijd wenselijk. Een plan kan ook een dynamisch plan zijn. Zekerheid over de hoogte van een investering of zekerheid over de volg- orde waarop investeringen worden gedaan, bieden beide zekerheid, maar de laatste biedt ruimte om het ene jaar meer en het andere jaar minder te investeren. De kunst is het proces en de plannen zo in te richten dat aan vertrouwen en voorspelbaar gedrag kan worden gewerkt, waardoor de- sinvestering kan worden voorkomen. Je zou het IHP kunnen zien als een voortdurend gesprek, bijvoorbeeld over de gekozen richting (is dat nog steeds de gewenste koers?) en over de concrete maatregelen op korte

termijn (is dat nog steeds nodig en haalbaar?). De afspraken die daaruit voortkomen kunnen worden meege- nomen in de gebruikelijke planning en controleyclus van partijen, zodat ze ook financieel zijn ingebed en daar (op democratische wijze) besluitvor- ming over kan plaatsvinden.

**Dit artikel is gebaseerd op ruim gesprekken met ruim 20 bestuur- ders en huisvestingsmedewerkers van scholen en gemeenten in Bouwstenen-verband en dient onder andere als input voor het gesprek met de Commissie Nijpels op 30 november 2017.**

## Houvast voor keuzes

Een keuze vanuit de bedoeling levert een andere keuze op dan een keuze vanuit de systeemwereld. In het schema hieronder, gemaakt door Sander Galjaar op basis van het gedachtegoed van Wouter Hart (Verdraaide organisaties 2012), wordt dit duidelijk gemaakt aan de hand van twee uitersten. De begrippen zijn bedoeld om de gedachten te scherpen.

| Minder               | Meer                       |
|----------------------|----------------------------|
| Systeme als houvast  | Bedoeling als houvast      |
| Standaardisatie      | Denken vanuit variatie     |
| Zeker willen weten   | Kans vergroten             |
| Nader invullen       | Laden en gummen            |
| Lineair              | Circulair/non-lineair      |
| Chronos              | Kairos                     |
| Antwoorden geven     | Vragen stellen             |
| Afdwingen            | Uitnodigen                 |
| Vanaf tekentafel     | Waarnemen in de leefwereld |
| Schaalvergroting     | Gemeenschapsvorming        |
| Toezicht en controle | Samen reflecteren          |

