

Internetconsultatieverslag

1. Inleidend

Onderwerp van de consultatie:

Naam: Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting
Van: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Type voorstel: wetsvoorstel

Looptijd consultatie:

Startdatum consultatie: 03-04-2023
Einddatum consultatie: 01-05-2023

Doel van het voorstel en voorgelegde vraag of vragen:

Wilt u reageren op het Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs?

Opbrengst van de consultatie:

Op de internetconsultatie zijn 53 reacties ontvangen, waarvan 44 openbaar. Onder andere burgers, gemeenten en scholen(gemeenschappen) hebben gereageerd op het wetsvoorstel. Een woord van dank is op zijn plaats voor eenieder die gereageerd heeft op deze internetconsultatie en door het kenbaar maken van zijn of haar visie een bijdrage heeft geleverd aan het wetsvoorstel.

De reacties hebben betrekking op een aantal thema's:

- Zorgplicht binnenklimaat;
- Renovatie;
- Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan;
- Investeringsmogelijkheid in huisvestingsvoorzieningen in het primair onderwijs;
- Duurzaamheid;
- Financiering.

Aan de hand van deze thema's zal beknopt uiteen gezet worden in hoeverre en op welke wijze deze reacties tot aanpassingen van het wetsvoorstel hebben geleid.

2. Consultatiereacties per thema

Zorgplicht binnenklimaat:

In het via internet geconsulteerde wetsvoorstel werd een zorgplicht voor het schoolbestuur voor een gezond binnenklimaat voorgesteld. Uit veel consultatiereacties kwam naar voren dat er vraagtekens werden gezet bij de uitvoerbaarheid van het voorstel en de toegevoegde waarde ervan. Een van de bezwaren betrof de (financiële) uitvoerbaarheid: het realiseren van een gezond binnenklimaat en de aanleg van technische installaties is duur en complex. Er wordt aangegeven dat vooral in oude gebouwen naleving van de voorgestelde zorgplicht lastig is vanwege het ontbreken van toereikende middelen.

Reactie: Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende of andere normen over het binnenklimaat te introduceren ten opzichte van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) en de Arbowetgeving. De kritische reacties uit het veld, met name van diegenen die bij de uitvoering betrokken zijn, en nader opgedane inzichten hebben ertoe geleid af te zien van de voorgestelde zorgplicht voor een gezond binnenklimaat in dit wetsvoorstel. Ook de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en de Inspectie van het Onderwijs waren kritisch over dit specifieke punt, met name betreffende de uitvoerbaarheid, het toezicht en de handhaving. De voorgestelde zorgplicht had vooral als doel om schoolbesturen per school in kaart te laten

brengen hoe het met het binnenklimaat gesteld is en hierover het gesprek te voeren met de medezeggenschapsraad en de gemeente, om op die manier de optimale situatie te creëren. Een gezond binnenklimaat kan echter ook op andere manieren worden bereikt dan door een zorgplicht op te nemen in de sectorwetten. Op dit moment is een wijziging in voorbereiding, waarin via het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) ook bestaande schoolgebouwen verplicht met een CO²-meter worden uitgerust.

Renovatie:

Uit de consultatiereacties blijkt dat de definitie van renovatie zoals die in het geconsulteerde wetsvoorstel was geformuleerd als onduidelijk werd ervaren.

De meeste onduidelijkheid blijkt te bestaan over de mate waarin renovatie verschilt van groot onderhoud. Om het onderscheid tussen groot onderhoud en renovatie scherper te krijgen is in de consultatiereacties voorgesteld om de definitie ervan aan te passen in die zin dat het gaat om "vernieuwing én grootschalige verandering" en niet zoals thans verwoord "vernieuwing óf grootschalige verandering", want grootschalige verandering zonder vernieuwing neigt teveel naar groot onderhoud.

Reactie: Dit voorstel is niet overgenomen. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel gemeenten te dwingen eventueel noodzakelijke vernieuwing per definitie te combineren met grootschalige verandering, terwijl voor dit laatste wellicht geen aanleiding is, of vice versa.

Om het onderscheid met groot onderhoud te verduidelijken is in het geconsulteerde wetsvoorstel voorgesteld dat renovatie tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar moet leiden. Ook op dit punt bleek uit de consultatiereacties dat hiermee het onderscheid als niet duidelijk genoeg wordt ervaren. Om het onderscheid met groot onderhoud nog duidelijker te maken is de suggestie van een van de consultatiereacties om te stellen dat renovatie tot een levensduur(verlenging) van 40 jaar moet leiden. Hiermee zou renovatie daadwerkelijk als volwaardig alternatief voor nieuwbouw neergezet worden.

Reactie: Dit voorstel is niet overgenomen, omdat renovatie met een dergelijke bepaling vrijwel nooit (economisch) haalbaar zou zijn. Bovendien past het vereisen van een bepaalde levensduur voor een gebouw als geheel niet bij de bouwtechnische werkelijkheid dat verschillende gebouwonderdelen een verschillende levensduur kennen. Om die reden is ervoor gekozen geen termijn te bepalen waarover levensduurverlenging bereikt dient te worden.

In een van de consultatiereacties is tevens opgemerkt dat renovatie als alternatief voor vervangende nieuwbouw haaks staat op de gedachte van standaardisatie.

Reactie: Inderdaad wordt door het ministerie van OCW nagedacht over een meer gestandaardiseerde vorm van onderwijshuisvesting. Echter, er zullen zich situaties voordoen waarin renovatie beter past dan vervangende nieuwbouw, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een monumentaal pand. Door het opnemen van het begrip renovatie in de wet en renovatie neer te zetten als alternatief voor vervangende nieuwbouw wordt gemeenten en schoolbesturen de ruimte en het comfort geboden om bij het einde van de levensduur van een schoolgebouw te kunnen kiezen voor renovatie als alternatieve maatregel voor nieuwbouw.

Ten slotte is in één consultatiereactie voorgesteld om gemeenten te compenseren voor de kosten die zij moeten maken in het geval van renovatie.

Reactie: Met het expliciet opnemen van renovatie als een voorziening in de onderwijshuisvesting wordt geen nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten in het leven geroepen. Er wordt alleen verduidelijkt dat renovatie een alternatief voor vervangende nieuwbouw is, waar gemeenten al verantwoordelijk voor zijn. Dit voorstel is niet overgenomen.

Integraal huisvestingsplan (IHP) en meerjarenonderhoudsplan (MJOP):

Over de voorgestelde periode waarop het IHP betrekking moet hebben, lopen de meningen in de consultatiereacties uiteen. Voorstellen variëren van elke twee jaar een IHP vaststellen tot een doorkijkperiode van 25 jaar.

Reactie: Deze voorstellen worden niet overgenomen. Er is gekozen voor een termijn van vier jaar, omdat deze aansluit bij de gemeentelijke beleidscyclus. De doorkijk van 12 jaar na die termijn is ingesteld zodat gemeenten op de lange termijn kunnen werken aan de wenselijke kwaliteit van onderwijshuisvesting. Zo krijgt het schoolbestuur meer zekerheid over de huisvestingsplannen van de gemeente. Tegelijkertijd moeten de ambities voor de onderwijshuisvesting aansluiten op de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente in de periode waarop het IHP betrekking heeft. Een langere doorkijk wordt om die reden erg moeilijk vanwege de onvoorspelbaarheid van de ontwikkeling van het aantal leerlingen.

In een consultatiereactie is voorgesteld een MJOP voor een termijn van 25 jaar vast te stellen.

Reactie: Dit voorstel is niet overgenomen. Om optimaal aan te sluiten bij het IHP is gekozen voor een termijn van vier jaar met een doorkijk van twaalf jaar.

In een consultatiereactie is gevraagd naar de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het IHP en de juridische status die het IHP heeft.

Reactie: Tegen het IHP staan geen bezwaar en beroep open, want er is geen sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het IHP en de daarin opgenomen informatie dient immers als voorbereiding op de besluitvorming op aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting. Tegen een aanvraag voor een toewijzing of afwijzing van een voorziening als bedoeld in artikel 92 WPO, 90 WEC of artikel 6.2 WVO 2020 staan wel bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. Dit wetsvoorstel roept uitdrukkelijk geen aparte besluitvormingsprocedure aangaande voorzieningen in de huisvesting in het leven. Dit is verduidelijkt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.

Verschillende consultatiereacties vragen om ruimte voor een visie op integrale en inclusieve huisvesting bij het IHP te betrekken en bijvoorbeeld ook kinderopvang mee te nemen.

Reactie: Deze ruimte is er; het staat gemeenten vrij om kinderopvang en dergelijke voorzieningen wel of niet op te nemen in het IHP en in het beleidsdeel een visie op inclusieve huisvesting te benoemen. Ook de organisatievorm rondom de uitvoering is aan de gemeente om te kiezen. Deze zaken hoeven in dit wetsvoorstel niet vastgelegd te worden.

In de consultatiereacties bestaan zorgen over de uitvoerbaarheid van de IHP's, aangezien aanvullende middelen voor de uitvoering van de plannen ontbreken.

Reactie: Het IHP is een lokaal strategisch beleidsdocument waarmee is beoogd dat scholen en gemeenten beter op de hoogte zijn van de stand van zaken van de onderwijshuisvesting (denk hierbij o.a. aan de kwaliteit van schoolgebouwen op het gebied van energieprestaties, de bouwtechnische staat en prestaties van het binnenklimaat). Het IHP helpt om inzicht te geven in en afspraken te maken over de prioriteiten en verantwoordelijkheden omtrent onderwijshuisvesting. Daarbij dient de beschikbare budgetruimte in ogenschouw genomen te worden. Het wetsvoorstel verandert niets aan de verdeling van de verantwoordelijkheden of de complexiteit van de uitvoering. Ook worden in het wetsvoorstel geen nieuwe eisen aan schoolgebouwen gesteld. Dit wetsvoorstel biedt dan ook geen gelegenheid of noodzaak om extra bekostiging toe te kennen.

Twee consultatiereacties zien op het vaststellen van het IHP en of dit niet beter door het college van B&W gedaan kan worden.

Reactie: In dit wetsvoorstel wordt de verplichting tot het vaststellen van een IHP aan de gemeenteraad opgelegd. De gemeenteraad is een democratisch gekozen orgaan het ontwikkelen

en vaststellen van beleid rondom onderwijshuisvesting past daarmee bij dit gremium. Het voorstel om het IHP door het college van B&W vast te laten stellen wordt derhalve niet overgenomen. Wel stelt het college van B&W jaarlijks het huisvestingsprogramma vast, waarin elementen uit het IHP geconcretiseerd worden. Dit is uitvoering en is daarmee een verantwoordelijkheid van het college.

Voorts is in de consultatiereacties verzocht het begrip 'bouwjaar' beter te omschrijven en wordt opgemerkt dat het niet duidelijk is wat bedoeld wordt met in pandige sportvoorzieningen.

Reactie: In lijn met deze reacties zijn het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting aangepast. In de artikelsgewijze toelichting wordt vermeld dat ten aanzien van het begrip 'bouwjaar' wordt aangesloten bij het algemeen taalgebruik, te weten: het jaar waarin een pand is opgeleverd of opgeleverd zal worden. Daarnaast is het wetsvoorstel aangepast naar 'de aanwezige sportvoorzieningen'. Het gaat hierbij specifiek om sportvoorzieningen op het terrein van de school.

In een consultatiereactie wordt opgemerkt dat het begrip voorzieningen niet consequent gebruikt wordt.

Reactie: Dit is aangepast op de plaatsen waar dit het geval was.

Investeringsmogelijkheid in huisvestingsvoorzieningen in het primair onderwijs

Drie reacties beargumenteren dat verruiming van de investeringsmogelijkheden niet ten koste mag gaan van de investeringen in de kwaliteit van het onderwijs.

Reactie: In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat het schoolbestuur alleen mag investeren in het schoolgebouw als er een overschot is op de besteding van de onderwijsmiddelen. Het gevaar dat investeringen in onderwijshuisvesting ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van het onderwijs is daarmee voldoende ondervangen.

Vier reacties spreken de zorg uit dat gemeenten claims kunnen leggen op budgetten van schoolbesturen ten behoeve van onderwijshuisvesting.

Reactie: Dit is niet aan de orde. De gemeente blijft primair verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen die zijn gevestigd op haar grondgebied. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de besteding van overschotten. Dit mag voortaan aan huisvesting besteed worden, maar het schoolbestuur kan er niet door de gemeente toe gedwongen worden. In het verlengde hiervan wordt een voorstel uit een consultatiereactie, het oormerken van een deel van de lumpsum bekostiging van scholen voor onderwijshuisvesting, niet overgenomen. Het schoolbestuur blijft vrij om de verdeling van de lumpsum te bepalen.

In een reactie wordt gevraagd of de opheffing van het investeringsverbod (deze term is later aangepast naar verruiming van de investeringsmogelijkheden) betekent dat bedrijven in scholen kunnen investeren.

Reactie: Nee, dit is niet het geval. Dit betekent dat schoolbesturen een overschot op de lumpsumbekostiging mogen investeren in voorzieningen in de onderwijshuisvesting.

Duurzaamheid

Verschillende consultatiereacties zien op het gebrek aan aandacht voor verduurzaming, klimaatroutes en milieuregelingen.

Reactie: Hier is wel degelijk oog voor in andere trajecten, al dan niet in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het valt echter niet binnen het domein van het onderhavige wetsvoorstel, dat geen alomvattende huisvestingswet beoogt te zijn. Duurzaamheidsnormering en wet- en regelgeving daaromtrent vallen onder BZK. Het voorstel dergelijke normen en programma's in dit wetsvoorstel op te nemen wordt niet overgenomen.

Financiering

Een groot deel van de consultatiereacties geeft aan dat de budgetten moeten worden opgehoogd. Aan te nemen valt dat hiermee het gemeentefonds en de lumpsum voor het onderwijs bedoeld worden. Zorgen zijn er ook over de ambtelijke kosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt.

Reactie: In het IBO wordt geadviseerd dat de financiering meebeweegt wanneer nieuwe eisen aan schoolgebouwen worden gesteld. Echter, met dit voorstel tot wetswijziging worden geen nieuwe eisen aan schoolgebouwen gesteld. Er wordt slechts voorgesteld dat er een IHP en een MJOP moet worden vastgesteld door respectievelijk de gemeenteraad en het bevoegd gezag; aan de inhoud daarvan worden geen aanvullende eisen gesteld en daarmee is de verwachting dat er geen extra budgetfinanciering vereist is. Dit wetsvoorstel biedt dan ook geen gelegenheid of noodzaak om extra bekostiging toe te kennen.

De verwachte meerkosten voor de ambtelijke inzet zijn nihil en als die er zijn zullen ze pas volledig inzichtelijk worden bij lagere regelgeving. Voor het bestaande tekort aan bekostiging voor voorzieningen in de huisvesting is dit wetsvoorstel niet de plek om deze extra bekostiging te regelen. Eveneens buiten het domein van dit wetsvoorstel valt de suggestie van twee respondenten om budgetten te gaan oormerken voor onderwijshuisvesting. Dit zou een grote stelselwijziging voor de bekostiging betekenen; deze suggestie wordt niet overgenomen.

Voorts is in een consultatiereactie de vraag gesteld of met een IHP ook financiële verplichtingen voor vier jaar aangegaan worden en of dit het budgetrecht van de gemeenteraad niet doorkruist.

Reactie: Het wetsvoorstel regelt een geraamde verdeling en geraamde investering. Het IHP geeft schoolbesturen nog geen aanspraak op een concreet bedrag. Aanspraak op een concreet bedrag wordt nog steeds geregeld door middel van de procedure rondom het jaarprogramma. Daarmee doorkruist het IHP het budgetrecht niet. Hoe deze in de begroting verwerkt moet worden wordt vermeld in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Tot slot is in een consultatiereactie verzocht om het indexeren van een IHP verplicht te stellen.

Reactie: Regels voor gemeenten ten aanzien van budgettering zijn vastgelegd in het BBV. Het opnemen van specifieke regels over indexering ten aanzien van bedragen in het IHP past niet in de onderwijswetgeving.

3. Consultatiereacties die niet zien op het ter consultatie aangeboden wetsvoorstel/overigens niet inhoudelijk zijn.

In de consultatiereacties is gevraagd om ruimte voor een visie op integrale en inclusieve huisvesting specifiek bij het IHP te betrekken. Zie voor een reactie op dat voorstel de voorgaande paragraaf 'IHP en MJOP'. Meer in het algemeen stellen twee reacties voor om een artikel in de wet op te nemen om inclusief onderwijs nu al te faciliteren.

Reactie: Dit voorstel wordt niet overgenomen omdat het niet binnen het domein van dit wetsvoorstel valt en er zowel juridisch als procesmatig teveel haken en ogen aan zitten om dat hierin te regelen. Daarbij opgemerkt dat dit wetsvoorstel het bouwen met het oog op inclusie ook geenszins in de weg staat. Als gezegd staat het gemeenten vrij om in het beleidsdeel van het IHP een visie op inclusieve huisvesting te benoemen.

Twee consultatiereacties stellen voor een bouwcatalogus te maken.

Reactie: Dit voorstel wordt nu niet overgenomen, omdat het niet binnen het domein van dit specifieke wetsvoorstel past, maar het wordt meegenomen in toekomstige beleidsvorming.

Twee reacties spreken de angst uit dat met dit wetsvoorstel de vrijheid die bij doordecentralisatie hoort ingeperkt wordt.

Reactie: Dit is niet het geval. Het staat gemeenten vrij door te decentraliseren, zoals in een aantal gemeenten al de praktijk is. Hierbij maken gemeenten en schoolbesturen afspraken over de vorm en duur van doordecentralisatie en leggen deze vast in een overeenkomst en het IHP. Dit wetsvoorstel verandert niets aan deze staande praktijk, anders dan dat het opstellen en delen van een IHP een wettelijke verplichting wordt.

Tot slot wordt er in diverse reacties gevraagd om een of meerdere onderwerpen op te nemen in deze wet, bijvoorbeeld de verruiming van normen voor BVO, het opstellen van o.a. demarcatielijsten en het oprichten van regionale organisaties die de zorgplicht van gemeenten overnemen.

Reactie: Al deze onderwerpen vallen niet binnen het domein van dit specifieke wetsvoorstel. Daarnaast is er ook een aantal reacties binnengekomen die, zonder specifieke argumenten te geven, slechts een afwijzing van de inhoud van het wetsvoorstel behelzen'.

4. Vervolg

De volgende fase in het wetgevingstraject is het voorstel aanbieden aan de Raad van State ter advisering (voor de planning kijkt u op: <https://wetgevingskalender.overheid.nl>). Er is geen andere wet- en regelgeving in voorbereiding die direct verband houdt met het consultatievoorstel.