

Reactie consultatie wetswijziging Onderwijshuisvesting

April 2023

De LVO is een vereniging van onderwijshuisvestingsadviseurs, werkzaam bij met name gemeenten en deels bij schoolbesturen. Vanuit onze kennis en ervaring over de uitvoeringspraktijk hebben wij dit advies opgesteld aangaande de consultatie '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'.

Zorg gezond binnenklimaat leerlingen (Wpo art. 4.d, WEC art 5.c, Wvo art 3.41a en Wpo BES art.6b)

1. In het eerste lid wordt aangegeven dat het bevoegd gezag zorgdraagt voor een gezond binnenklimaat. In de artikelsgewijze toelichting (pagina 30) wordt benoemd dat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft om te voorzien in een passend schoolgebouw voor een school. Het schoolgebouw moet bij oplevering zijn uitgerust met bijvoorbeeld voldoende ventilatievoorzieningen. Voor het juiste gebruik en het onderhoud van voorzieningen is het bevoegd gezag verantwoordelijk. Het wordt echter niet duidelijk wie (gemeente of bevoegd gezag) verantwoordelijk is voor gebouwen die nog geen 25 of 40 jaar oud zijn en waarvan de ventilatievoorzieningen ontbreken of niet voldoen aan een goed binnenklimaat. Bij wie legt de wetgever deze verantwoordelijkheid neer? Het wordt nóg onduidelijker in de toelichting op pagina 21 waar staat "na nieuwbouw en renovatie van een schoolgebouw rust de verdere zorg voor een gezond binnenklimaat bij het schoolbestuur".
2. In de toelichting op pagina 21 onder 5.1 Zorgplicht gezond binnenklimaat staat: *'Waar nodig worden deze maatregelen (ter verbetering van het binnenklimaat, red.) verwerkt in het meerjaren-onderhoudsplan van het schoolbestuur of het Integraal Huisvestingsplan van de gemeente.'* Hoe is te bepalen in welk plan zo'n beheersmaatregel moet landen?

Voorzieningen in de huisvesting (Wpo art.92, WEC art. 90, Wvo art.6.2 en Wpo BES art.79)

1. Het idee van de sectorraden en het veld om renovatie toe te voegen als voorziening in de wet, was om de discussie over wie verantwoordelijk is voor renovatie te slechten. Door te kiezen voor een definitie in de wet van renovatie als 'vernieuwing of grootschalige verandering' blijf je deze discussie voeren, maar dan over wanneer er sprake is van een grootschalige verandering (verantwoordelijkheid gemeente) of een aanpassing (verantwoordelijkheid schoolbestuur).
2. In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen (artikel Integraal Huisvestingsplan vierde lid) om de functionaliteit van een gebouw in relatie tot de onderwijsvorm te benoemen. Is functionaliteit een reden om renovatie toe te kennen als voorziening? Dat zou dan een uitbreiding betekenen van het huidige beoordelingskader. Nu is functionaliteit nooit de reden maar kan deze wel meegenomen worden als renovatie of nieuwbouw aan de orde is.
3. Het kiezen van een periode van 25 jaar lijkt logisch maar is dit niet. Bijvoorbeeld: in het kader van de verduurzaming zullen alle scholen een aardgasvrij verwarmingssysteem moeten krijgen. Het inbouwen van een compleet nieuw verwarmingssysteem is duur en kunnen scholen vanuit hun MJOP vaak niet betalen. MJOP richt zich immers op vervanging en niet op verbetering. Echter, de gemiddelde levensduur van een installatie is 20 jaar. De gemeente zou hier dus niet aan mee kunnen betalen, terwijl aardgasvrij wel degelijk een levensduurverlenging van een gebouw betekent. Dit pleit voor een total-cost-of-ownership benadering. Hierbij zal gelet op de financiële positie van gemeenten en schoolbesturen ook naar het rijk worden gekeken. Laat verduurzaming een gezamenlijke taak worden van gemeente, schoolbesturen en de rijksoverheid.

4. In de toelichting op pagina 24 (5.3 Wettelijke verankering begrip renovatie, 5^e alinea) staat: *'Op deze wijze wordt renovatie ingezet als alternatieve maatregel voor nieuwbouw'*. Dit wordt nog eens bevestigd op pagina 28 van de toelichting (Financiële gevolgen, 2^e alinea), waarbij wordt geconcludeerd dat *'renovatie wordt voorgesteld als volwaardig alternatief voor vervangende nieuwbouw, waar de gemeente al verantwoordelijk voor is. De kosten van renovatie voor een gemeente worden in die zin dus gecompenseerd doordat de gemeente bij die keuze niet tot vervangende nieuwbouw hoeft over te gaan.'* ***Dit is pertinent onjuist.*** Renovatie voor 25 jaar is geen alternatief voor nieuwbouw voor 40 jaar, immers zal er binnen de nieuwbouwperiode van 40 jaar nogmaals geld in een gebouw gestoken moeten worden. Er is hier dus wel zeker sprake van een financiële benadeling van gemeenten/ een taakverzwaring van de zorgplicht zonder aanvullend budget.

Inhoud Integraal Huisvestingsplan (Wpo art. 92.a; WEC art 90.a, Wvo art.6.2.a en Wpo BES art.79a)

1. In het derde lid wordt aangegeven dat het IHP in elk geval 'de beslissing over nieuwbouw of renovatie van een voorziening in de huisvesting ouder dan 40 jaar' bevat. Dit lid impliceert dat alle gebouwen bij een levensduur van 40 jaar recht hebben op nieuwbouw of renovatie. Is dit ook zo bedoeld door de wetgever? Dit is een stevige verandering ten opzichte van de huidige praktijk. Een begrijpelijke verandering om het verduurzamingstempo van schoolgebouwen te verhogen, maar zonder extra financiële middelen is dit voor een groot aantal gemeenten geen haalbare kaart. Daarnaast is het onduidelijk hoe om te gaan met gebouwen die bestaan uit verschillende delen en dus verschillende bouwjaren hebben. Welk bouwjaar wordt dan leidend?
2. In het vierde lid wordt opgesomd wat per bestaande voorziening in de huisvesting aan informatie moet worden opgenomen in het IHP. Het is begrijpelijk dat de Minister deze gegevens inzichtelijk wil maken om zo een landelijk beeld te kunnen vormen over de staat van de voorzieningen, maar op deze indirecte manier uitvoering geeft aan hetgeen eerder via gemeenten en schoolbesturen niet gelukt is.. Echter, niet alle gevraagde gegevens zijn even duidelijk meetbaar. Hoe meet je bijvoorbeeld de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm? Het lijkt ons lastig om hier zonder aanvullende criteria een eenduidig beeld over te kunnen geven. Bovendien betekent dit een administratieve lastenverzwaring voor scholen en gemeenten omdat niet alle hier genoemde gegevens standaard beschikbaar zijn. Vaak zullen deze via onderzoek en dus extra kosten achterhaald moeten worden. Vraag is ook hoe je hier komt tot een eenduidige beoordeling van de situatie op een zodanige wijze dat er ook een landelijk beeld kan worden gevormd. Het is ook niet duidelijk of, en zo ja waar het vastgestelde IHP moet worden aangeleverd en het landelijk beeld gevormd kan worden.

Jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen (Wpo art.95, WEC art.93, Wvo art.6.5)

1. In de toelichting op pagina 23 (5.2.2. Integraal Huisvestingsplan: procedure) wordt aangegeven dat *'is het IHP eenmaal vastgesteld door de gemeenteraad, dan werkt dit door in het jaarlijkse huisvestingsprogramma dat de gemeenten krachtens de wet dienen vast te stellen'*. Het IHP wordt verplicht, maar de jaarcyclus van programma en overzicht blijven bestaan, net zoals de weigeringsgronden en het bekostigingsplafond. Wat is dan de status van een IHP?
2. Ook is onduidelijk of je als gemeente voor 4 jaar financiële verplichtingen aangaat? Botst dit niet met het budgetrecht van de gemeenteraad, waarbij begrotingen jaarlijks worden vastgesteld?

Bekostiging scholen (Wpo art.115, WEC art. 113, art. 99 Wpo BES)

Met toevoeging van het vierde lid wordt het investeringsverbod voor primair en speciaal onderwijs opgeheven. Dit creëert de mogelijkheid voor scholen om mee te investeren in 'de kosten van de voorzieningen in de huisvesting'. Hoe verhoudt dit zich tot de financiële en materiele gelijkstelling? Krijgen rijkere schoolbesturen betere scholen of krijgen zij minder bijdrage van de gemeente? Hoe voorkomen we dat we op deze manier de kansenongelijkheid tussen scholen vergroten? De modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs is zeer omvangrijk. Dit is om de gelijke behandeling van scholen in dezelfde omstandigheden te waarborgen. Blijft deze waarborg gehandhaafd?

Wij pleiten ook voor een duidelijke omschrijving van de bijdragen vanuit de schoolbesturen. Een omschrijving waarin wordt aangegeven hoe de bijdrage wordt berekend. Geheel onafhankelijk van het feit of een schoolbestuur wel of geen financiële middelen overhoudt.

Naar aanleiding van de algemene toelichting:

1. Op pagina 16 3.2.1, 2^e alinea, staat: *'Het is daarom noodzakelijk om het total-cost-of-ownership principe sterker te borgen: het schoolbestuur en de gemeente zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor goede onderwijshuisvesting tegen de laagste totale kosten van bouw, onderhoud en exploitatie gedurende de gehele gebruiksperiode'*. Hier staan wij helemaal achter, alleen kunnen wij deze borging in het wetsvoorstel nergens terugvinden?