



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. minister D.Wiersma
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum
15 mei 2023
Uw kenmerk
35594530
Telefoon
070 373 8393

Onderwerp

Antwoord adviesaanvraag wetsvoorstel onderwijshuisvesting

Geachte heer Wiersma,

Hierbij reageer ik op uw adviesaanvraag op het wetsvoorstel onderwijshuisvesting van 6 april 2023. Ik deel het overkoepelende doel om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs door gemeenten en schoolbesturen. Vanuit de behoefte om te komen tot een meer integrale en langjarige aanpak van de schoolgebouwen en zoveel mogelijk te halen uit de beperkte middelen, hebben de sectorraden en de VNG in 2018 verzocht om te komen tot wetgeving voor een verplicht Integraal Huisvestingsplan (IHP), verduidelijking van het begrip renovatie en het opheffen van het investeringsverbod in het Primair Onderwijs (PO). Gemeenten en schoolbesturen hebben al geruime tijd de ambitie om de verouderde schoolgebouwen aan te pakken en toekomstbestendige, duurzame en gezonde schoolgebouwen te realiseren die geschikt zijn voor hedendaags en inclusief onderwijs. De aanbevelingen om de basis op orde te brengen en de verouderde voorraad aan te pakken uit het IBO Onderwijshuisvesting¹ zijn belangrijke stappen die het rijk, gemeenten en schoolbesturen hiervoor moeten zetten. Het wetsvoorstel kan een steentje bijdragen aan het verbeteren van de aanpak van de schoolgebouwen, maar alleen als het rijk voldoende extra middelen² ter beschikking stelt, kunnen we gezamenlijk komen tot de noodzakelijke versnelling van de aanpak van de schoolgebouwen.

Meerjarige financiële zekerheid

Eén van de doelen van een verplicht IHP is het verschaffen van meerjarige zekerheid, zodat schoolbesturen weten wanneer de schoolgebouwen in aanmerking komen voor nieuwbouw of

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/12/ibo-onderwijshuisvesting-funderend-onderwijs-een-vak-apart-een-toekomstbestendig-onderwijshuisvestingsstelsel>

² € 730 miljoen per jaar extra op prijspeil 2019 volgens het IBO onderwijshuisvesting

renovatie. Gemeenten kunnen deze meerjarige zekerheid alleen geven als zij op hun beurt langjarig zekerheid hebben over voldoende middelen die het rijk via het gemeentefonds beschikbaar stelt.

In het wetsvoorstel staat benoemd dat de verantwoordelijkheid om te voorzien in kwalitatief goede, inclusieve en toekomstbestendige huisvesting voor scholen in het funderend onderwijs ligt bij Gemeenten. Voor schoolgebouwen die geschikt zijn voor inclusief onderwijs is dat op dit moment niet het geval. Ik vind het zeker wenselijk om dergelijke schoolgebouwen te krijgen, maar dan zal het rijk daar ook de financiële ruimte voor moeten bieden.

Integraal huisvestingsplan (IHP)

Circa driekwart van alle gemeenten heeft een IHP of is bezig een IHP op te stellen. Zij handelen daarmee al in de geest van dit wetsvoorstel. Vooral de vraag aan welke eisen het IHP straks moet gaan voldoen is relevant.

Inhoud integraal huisvestingsplan

Het is goed om aan te geven welke gegevens gemeenten minimaal in een IHP moeten opnemen, maar beperk de administratieve last en kosten voor gemeenten en schoolbesturen. Het is bijvoorbeeld niet zinvol en noodzakelijk om voor alle schoolgebouwen iedere vier jaar een bouwkundige keuring uit te laten voeren. Een verplichte NEN2767-keuring voor alle schoolgebouwen als onderdeel van het IHP, zoals u in de laatste voortgangsbrief Onderwijshuisvesting³ voorstelt, is niet wenselijk.

De wens om de gegevens in de verschillende IHP's te standaardiseren is begrijpelijk. Daarmee zijn IHP's meer onderling te vergelijken en is er beter een landelijk beeld te vormen. Zorg er wel voor dat het aansluit bij bestaande IHP's en systemen die nu al gebruikt worden. Het uitgangspunt moet blijven dat het IHP een instrument is om op lokaal niveau te komen tot een integrale aanpak voor het gemeentelijk onderwijsvastgoed. De VNG brengt graag samen met het rijk en de sectorraden in beeld welke informatie op welk niveau en voor welk doel in een IHP opgenomen moet worden, zodat dit kan worden vastgelegd in nadere regelgeving.

Volgens het wetsvoorstel moet in ieder IHP een beslissing worden opgenomen over nieuwbouw of renovatie van een voorziening in de huisvesting ouder dan 40 jaar. Hieruit kan gelezen worden dat er bij gebouwen ouder dan 40 jaar altijd sprake is van nieuwbouw of renovatie. Met de huidige financiële middelen is dit onmogelijk. Het is bovendien niet nodig om de schoolgebouwen ouder dan 40 jaar apart te benoemen. Het doel van het IHP is een integrale afweging maken van alle schoolgebouwen, inclusief de schoolgebouwen ouder dan 40 jaar⁴.

Proces integraal huisvestingsplan

In het wetsvoorstel staat dat het college van B&W bij de vaststelling van het jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen handelt overeenkomstig het IHP. Omdat zich binnen de gemeenten onvoorziene zaken kunnen afspelen die van invloed kunnen zijn op beleid en middelen, zal er ook een 'ventiel' noodzakelijk zijn om de beschikbaarstelling van middelen binnen het IHP te regelen. Na het vaststellen van het IHP blijft overleg nodig over het jaarprogramma en is het noodzakelijk om wel de nodige bewegingsruimte te houden. Zo kunnen er gedurende de looptijd van het IHP nieuwe aanvragen gedaan worden op basis van de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen, waarbij de gemeente in huisvesting moet voorzien.

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D16245&did=2023D16245

⁴ Bovendien is de leeftijd van een schoolgebouw vaak lastig eenduidig vast te stellen, bijvoorbeeld door uitbreidingen die door de jaren heen hebben plaatsgevonden.

Implementatie en beoogde inwerkingtreding

De ervaring leert dat het opstellen van een IHP, in goede afstemming met de schoolbesturen, veel tijd vraagt. In het wetsvoorstel staat dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft voor de rijksbegroting. Voor de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het opstellen van een verplicht IHP verwacht ik wel een vergoeding door het rijk.

De huidige IHP's voldoen nog niet aan alle eisen uit het wetsvoorstel en de nog te stellen nadere regels over de verplichte gegevens in een IHP. Bestaande IHP's hebben over het algemeen een looptijd hebben van vier jaar. Eerder vervangen van deze IHP's vraagt extra inzet en daarmee extra kosten. Voor bestaande IHP's kan ook een overgangstermijn van vier jaar gehanteerd worden. De gemeenten die nog geen IHP hebben, moeten daar met deze wettelijke verplichting extra inzet voor plegen. Dit zijn waarschijnlijk ook de gemeenten die hierbij (extra) ondersteuning nodig hebben om te komen tot een goed IHP. Daarom is een vergoeding voor deze implementatie op zijn plaats.

Bezwaar- en beroepsprocedure

In uw adviesaanvraag stelt u de vraag of de huidige bezwaar- en beroepsprocedure op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht voldoende is om eventuele geschillen over een IHP te beslechten. Voor de huidige IHP's zijn geen aparte geschillenprocedures. De verplichting tot het instellen van een geschillencommissie hoeft niet in de wet opgenomen te worden. In het concretiseringsvoorstel⁵ van de sectorraden en de VNG is al voorgesteld dat indien partijen op lokaal niveau mogelijke geschillen willen oplossen buiten de instrumenten van bezwaar en beroep, lokaal kan worden gekozen voor een in de verordening of het IHP op te nemen mediation- of geschillenregeling.

Renovatie

In het concretiseringsvoorstel van de sectorraden en de VNG is als uitgangspunt gehanteerd dat renovatie dient te worden beschouwd als een volwaardig alternatief voor nieuwbouw, in te zetten als mogelijke maatregel (voorziening) aan het einde van de levensduur van een schoolgebouw. Hiermee wordt renovatie niet een extra gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar een alternatief voor (vervangende) nieuwbouw, dat reeds behoort tot de gemeentelijke zorgplicht. Dat betekent dat niet iedere grootschalige verandering aan een bestaand gebouw, gericht op een verlenging van de levensduur van dat gebouw met ten minste 25 jaar, als renovatie kan worden aangemerkt.

Renovatie blijkt in de praktijk zelden goedkoper te zijn dan nieuwbouw. Daarnaast is de periode waar vanuit wordt gegaan voor de levensduurverlenging (minimaal 25 jaar) van invloed op het beschikbare budget. Dit moet immers over deze periode afgeschreven worden. Met het opnemen van het begrip renovatie in de wet wordt meer richting gegeven, maar zal er discussie blijven over de afgrenzing tussen groot onderhoud en renovatie, zoals in de memorie van toelichting al wordt geconstateerd. Overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over het zo effectief mogelijk inzetten van de beperkte middelen blijft noodzakelijk. Het opheffen van het investeringsverbod geeft daarvoor bij het PO meer bewegingsruimte.

Zorg voor gezond binnenklimaat leerlingen

Een plicht om te zorgen voor een gezond binnenklimaat klinkt als een logisch punt waar niemand het mee oneens kan zijn. De nadere regels die u hier nog voor gaat stellen, zijn bepalend of deze voor het verantwoordelijk schoolbestuur haalbaar zijn. Bovendien geeft de toelichting bij de wet onduidelijkheid, doordat er staat dat na nieuwbouw en renovatie van een schoolgebouw de verdere

⁵ <https://www.poraad.nl/werkgeverschap/onderwijshuisvesting/concretisering-huisvestingsvoorstel>

zorg voor een gezond binnenklimaat bij het schoolbestuur rust. Wat betekent dit voor de zorgplicht in bestaande schoolgebouwen? Voor schoolbesturen en gemeenten is duidelijkheid over zowel de eisen ten aanzien van een gezond binnenklimaat als de wijze waarop het rijk in staat stelt om aan deze eisen te voldoen noodzakelijk, voordat er sprake kan zijn van deze zorgplicht.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur