**Reactie** Wetsvoorstel

Wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs (Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting)

*Maart 2025*

Onderstaand vindt u onze reactie op het wetsvoorstel ‘Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting’.

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 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’.

**Algemene reactie**

*Verplichtingen die uit het IHP ontstaan.*In het nu voorliggende wetsvoorstel is de juridische status van het IHP in relatie tot het handhaven van de jaarlijkse cyclus vaststellen programma / bekostigingsplafond afgezwakt ten opzichte van het vorige wetsvoorstel waarover internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Het IHP is een (verplicht) planningsinstrument geworden op grond waarvan geen rechten kunnen worden ontleend. In het IHP zijn geraamde investeringsbedragen opgenomen. De artikelen 93 en 95 van de WPO en de vergelijkbare artikelen in de andere wetten blijven ongewijzigd gehandhaafd. Met de vaststelling van het jaarprogramma als bedoeld in artikel 95 is er pas echt zekerheid voor de schoolbesturen. Illustratief is echter dat de onderwijswetten de gemeenten verplichten uitsluitend voorzieningen op te nemen op het jaarprogramma waarmee redelijkerwijs een aanvang kan worden gemaakt in het jaar waarop het jaarprogramma betrekking heeft. Dat impliceert dat de gemeente bij de definitieve besluitvorming over voorzieningen in de huisvesting feitelijk nooit langer dan één jaar vooruit kan kijken. Dat staat haaks op de gedachte een IHP op te stellen met geraamde investeringsbedragen voor de komende vier jaren.

Een vertegenwoordiger van het ministerie van OCW heeft deze bewuste keuze dat een IHP verplicht wordt, maar voor schoolbesturen geen enkele zekerheid biedt; ook niet voor de schoolgebouwen die in de eerste vier jaar op het IHP staan, als volgt onderbouwd:

1. De gemeente altijd de mogelijkheid moet hebben om gemotiveerd af te wijken van het IHP. De eerder in het wetsvoorstel opgenomen verplichting om te handelen overeenkomstig het IHP maakte dat onmogelijk.
2. De gemeentewet en Awb voldoende waarborgen bevatten waarmee de gemeente aan zijn eigen gemaakte beleid (dus ook het IHP) gehouden kan worden.

Ten opzichte van de huidige praktijk waarbij een zeer grote meerderheid van alle gemeenten al werkt met het vaststellen van een IHP verandert er eigenlijk niets. Bereikt het wetsvoorstel dan nog wel zijn doel?

Het ongewijzigd in stand houden van art. 93 en 95 WPO kan niet samengaan met het opwaarderen van een IHP als (juridisch bindend) beleidsdocument. Punt is dat de gemeente alléén voor het eerstvolgende jaar een begroting vaststelt, dus het is ingewikkeld om meerjarige onomwonden zekerheid te bieden. Tussenoplossing is dat gemeenten in de verordening gaan opnemen dat opname van nieuwbouw / renovatie in het IHP automatisch als criterium wordt beschouwd waarmee de noodzaak wordt aangetoond van opname op het programma.

*Renovatie opnemen als voorziening.*Wat betreft de definitie van renovatie geldt dat renovatie nog steeds gericht is op een verlenging van de levensduur, ondanks dat de termijn van 25 jaar nu is geschrapt. Daarmee kan renovatie nog steeds niet worden gezien als een volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Doordat het wetsvoorstel uitgaat van een levensduurverlenging wordt er feitelijk nog steeds een aanvullende voorziening gecreëerd. Daarbij is renovatie een nieuwe voorziening waarmee nieuwbouw wordt uitgesteld.
De verantwoordelijkheid voor een dergelijk nieuwe voorziening kan alleen bij gemeenten worden neergelegd, als de bijbehorende middelen ook aan gemeenten worden overgedragen. Geen extra taken zonder extra knaken.
Het lijkt ons dat het uitgangspunt ‘gelijkwaardigheid aan nieuwbouw in kwaliteit en levensduur’ zou moeten zijn. Of dat dan door vernieuwing en/of grootschalige verandering is, lijkt dan minder relevant.

*Opnemen van eisen die moeten worden opgenomen in het IHP.*Van onze leden ontvangen wij veel signalen dat er zeer veel detailinformatie wordt gevraagd die in de praktijk veel consequenties heeft en waarbij de onderbouwing van het nut en de noodzaak onvoldoende wordt onderbouwd. Onze leden zien onder andere de volgende zaken op zich af komen:

* Ten aanzien van de verplichting tot het opnemen van de meerjarenonderhoudsramingen van de schoolbesturen zien wij een uitdaging in het openbaar maken van de MJOP’s van de schoolbesturen in het OOGO gezien de hoeveelheid aan schoolbesturen en concurrentie onderling. Los daarvan zijn er dan richtlijnen noodzakelijk voor de beoordeling en opstelling van de meerjarenonderhoudsprogramma’s. Voorkomen moet worden dat er appels met peren worden vergeleken.
* De specifieke eisen die aan het verplicht opstellen van een IHP worden gesteld, zijn voor een grote gemeente als bijvoorbeeld Rotterdam, met circa 350 schoolgebouwen, nauwelijks uitvoerbaar. Het gaat dan niet zozeer om het totaaloverzicht van de schoolgebouwen, maar vooral om de hoeveelheid gedetailleerde informatie die per gebouw moet worden verzameld. Het gaat om een taak die in principe aan gemeenten en schoolbesturen is gedecentraliseerd.
* Met name de specifieke vereisten ten aanzien van de gebouwen zijn enorm lastig (niet) uniform en objectief te achterhalen (het gaat dan vooral om de bouwtechnische staat, de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm, het energieverbruik, de overige exploitatielasten, de verwachte technische levensduur en de duurzaamheid van het gebouw). Daarbij betekent dit een enorme terugkerende taakverzwaring voor de gemeenten die deze informatie moeten verzamelen en verwerken en de schoolbesturen die de informatie bij de gemeente moeten aanleveren.

*NB. Wij zijn op de hoogte van het feit dat er via het Programma Onderwijshuisvesting wordt gewerkt aan richtlijnen en een Handboek basisdata. Dit zijn echter geen verplichtingen. Dit geeft de vrijheid om toch weer een eigen wiel te gaan uitvinden.*

Wij begrijpen de achterliggende gedachten van de vraag, maar denken dat het verzamelen van deze hoeveelheid van informatie niet bij zal dragen aan sturingsinformatie. Het gevaar bestaat dat wij in een nieuw doolhof gaan verdwalen en de essentie uit het oog gaan verliezen. De vraag is hoe detaillistisch deze informatiestroom moet worden opgevraagd. Wij dagen het ministerie van OCW graag uit om andere wegen te vinden om deze informatie zelf te gaan verzamelen.

*Verhoging van de financiële bijdrage.*Het wetsvoorstel leidt niet tot een verhoging van de middelen in het Gemeentefonds voor onderwijshuisvesting. Bij een groot aantal gemeenten wordt de meerjarenplanning zoals die in het IHP is opgenomen bepaald op grond van de beschikbare middelen. Hier worden dan al keuzes gemaakt die er toe leiden dat een algemeen landelijk beeld over de daadwerkelijke noodzaak van vervanging van de scholenvoorraad bepaald wordt door de bij gemeenten beschikbare middelen. De noodzaak op basis van kwaliteit, technische noodzaak en functionaliteit komen daardoor niet goed in beeld.

Het structureel beschikbaar stellen van een bedrag voor het opstellen van een IHP geeft blijk van de erkenning dat er veel extra werk moet worden verzet. Helaas moeten wij wel constateren dat de bijdrage voor het opstellen van een IHP aan de magere kant is. Gelet op de complexiteit en de noodzaak keuzes en prioriteiten te stellen, wordt een IHP vaak opgesteld door een externe (neutrale) partij, veelal een adviseur of adviesbureau. Deze deskundigheid kan niet voor het aangegeven bedrag worden ingehuurd.

*Investeringsverbod scholen primair onderwijs.*Met het aanvullen van de tekst van artikel 115 WPO 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 materiële 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?

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. Het aanpassen van het investeringsverbod past binnen de wijziging van de verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen. Vanaf 2015 ontvangen schoolbesturen middelen voor het totale onderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen. Bij nieuwbouw of renovatie van een schoolgebouw worden zaken meegenomen die onderdeel zijn van langdurig onderhoud waarvoor de schoolbesturen middelen ontvangen in hun lumpsumvergoeding van het ministerie van OCW.

Dit past binnen de geldstromen van de split incentive die in stand gehouden wordt. Optie is een format TCO- model op te stellen op basis waarvan de gezamenlijke verantwoordelijkheid en bijdrage in de totale investering uniform kan worden berekend. De TCO benadering wordt in de toelichting nu alleen nog genoemd bij onderdeel 4 de bredere ontwikkeling op het terrein van onderwijshuisvesting. Maar wordt verder niet benoemd bij artikel 115 WPO. Het opheffen van het investeringsverbod is nu juist de sleutel om toegang te krijgen tot de mogelijkheden van de TCO benadering.

***Reactie op de wetswijzigingen***

**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). Dit heeft ook een relatie met de verplichting (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.
2. In de toelichting op pagina 41 staat: ‘*Door renovatie op te nemen in de wet als een voorziening in de huisvesting wordt het voor de gemeente mogelijk om in plaats van nieuwbouw te kiezen voor renovatie van het gebouw’.*  Vervolgens wordt het aan de gemeente overgelaten om in de gemeentelijke verordening voorzieningen huisvesting onderwijs te bepalen voor welke termijn de levensduurverlenging van toepassing is. Renovatie voor een kortere periode dan 40 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 zonder aanvullend budget.

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

Hiervoor verwijzen wij u graag naar de algemene opmerkingen over het opnemen van eisen die moeten worden opgenomen in het IHP.

**Procedure Integraal Huisvestingplan (Wpo art. 92.b; WEC art 90.b ,Wvo art.6.2.b en Wpo BES art.79b)**

In het 4e lid is aangegeven dat het Integraal huisvestingsplan ter kennisname aan de minister wordt gezonden. Zoals al eerder aangegeven houden veel gemeenten bij het opstellen van het IHP rekening met de financiële middelen. De prioritering vindt dan niet plaats op noodzaak maar op basis van de portemonnee van de gemeente. Dit zal landelijk gezien een vertekend beeld geven van de echte noodzaak van vervanging van de schoolgebouwen.

**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?

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.

**Slotconclusie:**

Deze wetswijziging heeft als doel de planmatige aanpak van onderwijshuisvesting verder te optimaliseren. Het is een stap in de goede richting, waarbij nog wel kanttekeningen zijn te plaatsen.

Wij moeten echter niet de illusie hebben dat hiermee het daadwerkelijke probleem wordt opgelost. Het versnellen van het vervangen van de verouderde voorraad schoolgebouwen kan alleen als de inkomsten voor onderwijshuisvesting voor gemeenten en schoolbesturen substantieel worden verhoogd.

Wij zijn uiteraard graag bereid deze reactie mondeling toe te lichten en deel te nemen aan bijeenkomsten over de onderwijshuisvesting.