



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet inzake planmatige aanpak onderwijshuisvesting

Nader Rapport

Den Haag, 20 januari 2025
Nr. WJZ/47861103 (ID8129)

Nader rapport inzake het voorstel van wet inzake planmatige aanpak onderwijshuisvesting

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 maart 2024 nr. 2024000641, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 3 juli 2024, nr. W05.24.00050/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2024, no.2024000641, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs (Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel treft enkele voorzieningen om de investeringen door gemeenten en schoolbesturen in onderwijshuisvesting voor het funderend onderwijs beter op elkaar af te stemmen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding tussen het rijk en gemeenten. Zij adviseert in te gaan op de financiële consequenties van de voorgestelde verplichtingen voor gemeenten en de betekenis van toezending van het verplichte integraal huisvestingsplan (IHP) aan de Minister van OCW. Ook maakt de Afdeling een opmerking over de relatie tussen het ambitieniveau van de eerste reeks IHP's en de klimaateisen waaraan schoolgebouwen in 2030 moeten voldoen op grond van het Klimaatakkoord gebouwde omgeving.

De Afdeling maakt vervolgens opmerkingen over de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen. Zij adviseert de voorgestelde procedure inzake het door schoolbesturen op te stellen meerjaren-onderhoudsplan (MJOP) en het IHP nader te bezien. Daarnaast adviseert de Afdeling het begrip renovatie verder af te bakenen, mede gelet op het verschil tussen de tekst van het wetsvoorstel en die van de toelichting.

Ten aanzien van de mogelijkheid die het wetsvoorstel creëert voor schoolbesturen om overschotten van de lumpsumbekostiging te besteden aan onderwijshuisvesting, adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken hoe dit zich verhoudt tot de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeentebesturen.

Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg van dit voorstel en de lange termijn doelstelling om achterstanden in te halen en schoolgebouwen toekomstbestendig te maken in termen van duurzaamheid en binnenklimaat.

In verband met het voorgaande is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en context van het voorstel

a. Achtergrond

De zorg voor onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs is een verantwoordelijkheid van gemeenten (sinds de decentralisatie in 1997) en schoolbesturen. Gemeenten moeten voorzien in



huisvesting, schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de instandhouding ervan. Beide ontvangen van rijkswege financiële middelen om deze taken uit te voeren: voor de gemeenten in hun uitkering uit het Gemeentefonds en voor de schoolbesturen in hun reguliere bekostiging. Deze middelen zijn niet geoormerkt.

Er zijn al langere tijd signalen dat de kwaliteit van de onderwijshuisvesting ver achterblijft bij wat gewenst wordt en dat er te weinig in onderwijshuisvesting wordt geïnvesteerd. Zo werd de totale opgave om primair en voortgezet onderwijsvastgoed te verbeteren naar energieneutraal, inclusief nieuwbouw en kwaliteitsverbetering, in een onderzoek uit 2020 geraamd op bijna € 35 miljard. Ander onderzoek noemde de onderinvestering in onderwijshuisvesting één van de ingrijpende uitdagingen die de onderwijsresultaten verder onder druk kunnen zetten en de verschillen tussen scholen verder kunnen vergroten.

Aan de problematiek rond onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs liggen onder meer ten grondslag een gebrek aan een integrale en planmatige aanpak, impasses tussen gemeenten en schoolbesturen over de financiering van renovaties van bestaande gebouwen en het ontbreken van mogelijkheden voor schoolbesturen om overschotten op hun bekostiging in te zetten voor huisvesting.

Daarnaast ontbreekt het de Minister van OCW aan 'objectieve sturingsinformatie'. Als gevolg daarvan heeft deze onvoldoende beeld van het functioneren van het stelsel en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van onderwijshuisvesting. Ook zijn sinds de decentralisatie het gebruik van schoolgebouwen en de eisen die daaraan worden gesteld veranderd, en vragen externe ontwikkelingen – zoals het toenemend belang van verduurzaming – om een herijking van de bestaande kaders.

De toelichting besteedt in dit verband aandacht aan het integraal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (hierna: IBO) van maart 2021, dat vier beleidspakketten schetst met aanbevelingen om de knelpunten in het stelsel aan te pakken. De pakketten sluiten elkaar niet uit en kunnen op elementen worden gecombineerd, aldus het rapport. De maatregelen in het minst vergaande pakket ('basis op orde') beogen een optimalisatie van het bestaande stelsel, met behoud van de verdeling van kosten en verantwoordelijkheden.

De andere pakketten bevatten verdergaande maatregelen, waarvan sommige een herziening van het stelsel vergen. Het gaat daarin onder meer over de aanpak van de 'verouderde voorraad' met een tijdelijke financiële impuls, het stroomlijnen en oormerken van budgetten (waaronder een recht op doordecentralisatie voor schoolbesturen) en het verstevigen van de kwaliteitsborging en versnellen van de bouw.

Het wetsvoorstel beoogt de eerste stappen te zetten om te komen tot een meer 'planmatige en doelmatige' aanpak van de bouw en het onderhoud van onderwijshuisvesting. Het voorstel moet leiden tot een beter gesprek tussen gemeenten en schoolbesturen over nieuwbouw, verbouw en (groot) onderhoud van onderwijsgebouwen, en daardoor betere besluitvorming. De voorgestelde cycli stimuleren, aldus de toelichting, een 'total-cost-of-ownership'-benadering: gemeente en schoolbestuur weten zich zo niet alleen afzonderlijk, maar ook gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting gedurende de gehele levenscyclus van het schoolgebouw.

b. Voorgestelde instrumenten

Het voorstel regelt dat gemeenteraden een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) vaststellen ten aanzien van onderwijshuisvesting. Het IHP bestrijkt een periode van vier jaar. Het beschrijft het beleid van de gemeente dan wel openbaar lichaam voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in die periode. Daarbij dient onder meer te worden ingegaan op het bouwjaar, het energieverbruik, de verwachte technische levensduur en het geraamde investeringsbedrag van elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente.

Verder moet het IHP de voornemens bevatten voor de twaalf jaar volgend op de vier jaar die het IHP bestrijkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens in het IHP moet worden vermeld en welke informatie daarbij wordt betrokken.

Op het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling komt de verplichting te rusten om iedere vier jaar een meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP) vast te stellen voor hun schoolgebouw(-en). Het MJOP dient (in ieder geval) inzicht te geven in welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden, de daarvoor benodigde middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de daarop volgende twaalf jaar. Het MJOP wordt ingebracht ten behoeve van het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen dat wordt gevoerd in het kader van het opstellen van het IHP. Bij ministeriële regeling



kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie in het MJOP moet worden vermeld.

Daarnaast regelt het voorstel dat de minister meer informatie krijgt over de staat van schoolgebouwen. Gemeenten moeten hun IHP ter kennisgeving toesturen aan de minister, die daarmee inzicht verkrijgt in de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving aan de minister plaatsvindt.

Verder treft het voorstel een voorziening om een impasse te doorbreken rondom renovatie van schoolgebouwen. In de huidige systematiek is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw en het schoolbestuur voor (groot) onderhoud. Over het renoveren van gebouwen kan in situaties waarin dit voor alle partijen de beste keuze is, een impasse ontstaan omdat niet duidelijk is tot wiens verantwoordelijkheid renovatie behoort. Het wetsvoorstel introduceert daarom een definitie van het begrip renovatie en belegt de verantwoordelijkheid daarvoor bij het gemeentebestuur.

Tot slot regelt het voorstel dat schoolbesturen in het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, een eventueel overschot op hun bekostiging voor personeel en exploitatie ('lumpsum') mogen besteden aan voorzieningen in de huisvesting, waarvoor in de regel de gemeente verantwoordelijk is. Voor het reguliere voortgezet onderwijs geldt al dat overschotten op de posten personeel en exploitatie voor onderwijshuisvesting ingezet mogen worden.

Financieel bijdragen in huisvesting kan voor schoolbesturen aantrekkelijk zijn om de onderhoudskosten van de huisvesting, die voor hun rekening komen, te verminderen of om investeringen eerder uit te voeren dan de gemeente van plan was. Gelet op de goede ervaringen daarmee in het voortgezet onderwijs wordt nu voorgesteld dit ook mogelijk te maken voor schoolbesturen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs.

2. Verhouding Rijk en gemeenten

De Afdeling constateert dat het voorstel betekenis heeft voor de taakverdeling tussen het Rijk en de gemeenten. De verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is in de kern geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet en is uitgewerkt in de Gemeentewet. Vanuit dat perspectief maakt de Afdeling opmerkingen over de financiële compensatie door het Rijk indien zij gemeenten verplicht bepaalde plannen op te stellen, en over de verplichte informatievoorziening van gemeenten aan de Minister van OCW.

a. Compensatie planverplichting gemeenten

Het opstellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) wordt een verplichting voor gemeenten. Daarbij dient het IHP te voldoen aan de eisen die het wetsvoorstel en de ministeriële regeling daaraan stellen. De toelichting stelt in dat verband dat 'een overgrote meerderheid van de gemeenten' al met een IHP werkt maar dat een deel van de IHP's nog niet voldoet aan de eisen die het wetsvoorstel en de nog op te stellen ministeriële regeling daaraan (gaan) stellen. Dit vraagt (structureel) extra (ambtelijke) inzet van gemeenten.

De Afdeling wijst erop dat het IHP valt onder artikel 110 van de Gemeentewet. Dat artikel bepaalt dat het vaststellen van een plan en de daarbij te volgen procedure niet van gemeenten mag worden gevorderd of gevraagd dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Ook conserverende plannen vallen onder het bereik van deze bepaling.

In dat licht valt het de Afdeling op dat de toelichting weinig aandacht besteedt aan zowel de toenevende regeldruk als de financiële gevolgen voor gemeenten. Er zal immers ambtelijke inzet nodig zijn om IHP's (conform de eisen die het wetsvoorstel stelt) op te stellen. Daarnaast zal mogelijk externe expertise noodzakelijk zijn.

Ten aanzien van de benodigde extra inzet van gemeenten stelt de toelichting dat dit zich alleen voordoet in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel om te zorgen dat bestaande IHP's aan de nieuwe wettelijke eisen voldoen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de totstandkoming van het IHP doorgaans één tot twee jaar in beslag neemt 'vanwege de veelomvattendheid van het document en de complexiteit van de technische en financiële gegevens' en het voorstel daarom qua cyclus een doorlooptijd van vier jaar hanteert. Dat markeert juist dat de benodigde extra inzet terugkerend is.

In de artikelsgewijze toelichting wordt zonder nadere uitwerking gesteld dat het voorstel 'past' in artikel 110 van de Gemeentewet. Ook voor het overige gaat de toelichting hier niet op in. Dat het voorstel geen consequenties heeft voor de rijksbegroting neemt niet weg dat het voorstel wel



financiële consequenties heeft voor gemeenten, gelet op de (structureel) extra benodigde inzet. Het is van belang dat de toelichting dit inzichtelijk maakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten en de wijze waarop zij daarvoor worden gecompenseerd.

De regering is met de Afdeling van mening dat in de toelichting nader kan worden ingegaan op de relatie tussen het IHP en de Gemeentewet en op de financiële gevolgen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over relatie tussen het IHP en de Gemeentewet is onderdeel B van de artikelsgewijze toelichting aangevuld met een inhoudelijke toelichting hoe het IHP past binnen de bepalingen over planverplichtingen zoals vastgelegd in de Gemeentewet. Het IHP is een plan in de zin van artikel 110 Gemeentewet, maar wordt niet gevorderd op één van de twee in artikel 111 Gemeentewet genoemde gronden om een plan te vorderen. Die afwijking van de in de Gemeentewet opgenomen gronden dient op grond het derde lid te worden gemotiveerd in de bij het wetsvoorstel behorende toelichting.

Aan het vorderen van het IHP liggen twee belangrijke redenen ten grondslag: het is wenselijk dat gemeenten de huidige schoolgebouwen voorraad in hun eigen gemeente in kaart brengen door elk gebouw te beschrijven en dat een gezamenlijke strategische en integrale aanpak voor het onderwijsvastgoed door schoolbesturen en gemeenten wordt bevorderd. Hiermee wordt beoogt de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting te verbeteren.

Daarnaast zijn naar aanleiding van het advies van de afdeling om nader in te gaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel hoofdstuk 7 en 10 van de memorie van toelichting aangevuld. Hoofdstuk 10 gaat in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten als gevolg van het opstellen van een IHP en de wijze waarop zij daarvoor worden gecompenseerd. Vanaf het moment van inwerkingtreding wordt jaarlijks een bedrag toegevoegd aan het gemeentefonds ter compensatie van de toegenomen kosten voor gemeenten.

b. Informatievoorziening aan de Minister van OCW

Gemeenten dienen het IHP toe te zenden aan de Minister van OCW. Artikel 111, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet bepaalt dat de verplichting om een plan op te stellen alleen mag worden opgelegd als dit noodzakelijk is uit een oogpunt van afstemming tussen gemeentelijk beleid en het beleid van de betrokken provincie of het Rijk, of als de ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein dit noodzakelijk maakt. Omgekeerd bepaalt artikel 111, tweede lid, van de Gemeentewet dat een verplichting om een plan te maken niet mag worden opgelegd door het Rijk indien het uitsluitend dient tot het verkrijgen van informatie.

Het doel van de toezending van de IHP's aan de Minister van OCW wordt in de toelichting als volgt beschreven. Geconstateerd wordt dat zowel op lokaal als op nationaal niveau de informatie over onderwijshuisvesting vaak gefragmenteerd of onvolledig is. Dat leidt er op nationaal niveau onder meer toe dat er 'onvoldoende beeld' is van hoe het stelsel functioneert en of het stelsel 'adequaat is' voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Daardoor ontbreekt er ook een beeld van wat er nodig is om een bepaalde kwaliteit of mate van duurzaamheid te bereiken.

De toelichting meldt dat met de verplichting voor gemeenten om het IHP toe te zenden, data worden verzameld over de stand van schoolgebouwen in Nederland. Deze data kunnen worden gebruikt voor 'de programmatische aanpak van onderwijshuisvesting' van het ministerie van OCW. Daarnaast wordt opgemerkt dat dit aansluit bij de aanbevelingen van het IBO Onderwijshuisvesting om de staat van de huisvesting in kaart te brengen. Dat beeld is nodig om te bepalen wat 'de investeringsomvang voor de komende decennia' wordt. De toelichting stelt verder dat het in het licht van de klimaatdoelstellingen noodzakelijk is het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen te verhogen.

Het verkrijgen van inzicht in de bestaande gebouwen voorraad – zoals door het IBO aanbevolen – noopt in het gedecentraliseerde stelsel van onderwijshuisvesting niet zonder meer tot de conclusie dat de minister hiervoor zorg moet dragen. De Gemeentewet koppelt de informatievoorziening door gemeenten aan beleidsmatige inspanningen die door een andere overheid moeten worden geleverd. Mede in het licht van de genoemde 'programmatische aanpak van onderwijshuisvesting' is de vraag met welke (nieuwe) inspanningen van de Minister van OCW de voorgestelde informatieverplichting voor gemeenten verband houdt, al dan niet in relatie tot de bekostiging van onderwijshuisvesting vanuit het gemeentefonds.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de voorgestelde informatieverplichting in het licht van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in het bestaande stelsel en de mogelijke toekomstige opgaven ten aanzien van onderwijshuisvesting.



De regering onderschrijft het standpunt van de Afdeling dat het IHP op grond van artikel 111 Gemeentewet niet *uitsluitend* mag worden gevorderd ter verkrijging van informatie door de Minister. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting verduidelijkt dat het IHP wordt gevorderd om de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting te verbeteren door gemeentelijk zicht op gebouwenvoorraad en gezamenlijke strategische en integrale aanpak onderwijshuisvesting.¹ De regering benadrukt dat het IHP daarmee niet uitsluitend wordt opgesteld voor het verkrijgen van informatie door de Minister. Dat de Minister door toezending van het IHP tevens op nationaal niveau beeld krijgt hoe het stelsel functioneert en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting, voorziet in drie andere – aanvullende – behoeften.

Ten eerste krijgt de minister, in lijn met de aanbevelingen uit het IBO, zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. De informatie over onderwijshuisvesting die de minister op dit moment heeft is veelal gefragmenteerd of onvolledig. Met het wetsvoorstel verandert de huidige verantwoordelijkheidsverdeling voor onderwijshuisvesting tussen de gemeente (op lokaal niveau) en de Rijksoverheid (op stelselniveau) niet.

In de tweede plaats stelt het IBO dat een van de grote knelpunten bij het vervangen van de verouderde voorraad een gebrek aan professionalisering van zowel gemeenten en schoolbesturen als van de markt is. Het door het ministerie gefaciliteerde programma onderwijshuisvesting is erop gericht dat deze partijen onderwijshuisvesting doelmatiger gaan aanpakken door middel van professionalisering, kennisuitwisseling en standaardisering. IHP's zijn nodig om inzicht te krijgen in de concrete opgave en knelpunten per regio, zodat het programma onderwijshuisvesting kan inspelen op de concrete behoeften van het veld. In de derde plaats kan de minister door het ontvangen van de IHP's de verduurzaming van schoolgebouwen monitoren, mede gelet op de lopende implementatie van de Energy performance of Buildings Directive IV (EPBD IV) door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.²

3. Verhouding IHP's en behalen klimaatdoelstellingen

De introductie van IHP's en de verplichting deze aan de minister toe te zenden, leidt ertoe dat er (op nationaal niveau) een beeld ontstaat van de kwaliteit van schoolgebouwen en wat er nodig is om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt, ook in termen van duurzaamheid (zie punt 1b).

De Afdeling wijst in dat verband op de relatie met het Klimaatakkoord gebouwde omgeving. Volgens het Klimaatakkoord moeten in 2030 alle utiliteitsgebouwen – ook schoolgebouwen – voldoen aan strengere klimaatnormen (die in de toekomst nog verder zullen worden aangescherpt). Voor bestaande gebouwen betekent dit dat ze 'waar nodig grotendeels energetisch gerenoveerd' moeten worden. Op dit moment ligt het vervangingstempo voor schoolgebouwen te laag om de klimaatdoelstellingen te halen. Het is daarom van groot belang om te blijven werken aan het vernieuwen van de verouderde voorraad en het vervangingstempo, zo beschrijft de toelichting.

De Afdeling stelt vast dat, uitgaande van de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2025 en de verplichting voor gemeentebesturen om uiterlijk drie jaar na die datum een IHP vast te stellen, de eerste reeks IHP's uiterlijk op 1 januari 2028 beschikbaar zullen zijn en betrekking zullen hebben op de periode tot uiterlijk 1 januari 2032. Het moment waarop schoolgebouwen aan de klimaatdoelstellingen voor utiliteitsgebouwen moeten voldoen, ligt halverwege deze periode. Het voorstel bevat geen eisen over welke informatie in het IHP moet worden vermeld in relatie tot de klimaatdoelstellingen waaraan schoolgebouwen moeten voldoen.

Dat er al wel een wettelijke verplichting komt om IHP's vast te stellen maar geen duidelijkheid over eventueel verdergaande maatregelen om de verouderde gebouwenvoorraad aan te pakken, kan ertoe leiden dat gemeentebesturen hun ambities in dit eerste wettelijk verplichte IHP te laag zullen stellen op het punt van verduurzaming van de gebouwen in relatie tot de verplichtingen uit het klimaatakkoord.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het door haar geschetste risico dat de eerste reeks wettelijk verplichte IHP's te lage ambities bevatten op het punt van klimaatdoelstellingen, en op de vraag hoe dit risico kan worden geadresseerd om ervoor te zorgen dat de klimaatdoelstellingen voor 2030 worden gehaald.

De regering onderschrijft het belang van het halen van de klimaatdoelstellingen. De nationale uitwerking en implementatie van de eerste klimaatdoelstellingen uit de EPBD IV vindt plaats door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening via het Besluit bouwwerken leefomgeving

¹ Zie de voorgaande reactie van de regering op advies 2.a van de Afdeling

² Paragraaf 5.1.2 memorie van toelichting



(Bbl). Nederland moet in 2030 aan de eerste klimaatdoelstellingen uit de EPBD IV voldoen, maar dat is nog niet het moment waarop op gebouwniveau energieprestatieafspraken gelden voor utiliteitsgebouwen. In paragraaf 4.2 van de toelichting is verduidelijkt dat het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als onderdeel van de uitwerking en implementatie van EPBD IV onder andere werkt aan de Zero Emission Buildings-norm (ZEB-norm). Ten aanzien van nieuwbouw geldt de ZEB-norm vanaf 1 januari 2028 voor overheidsgebouwen. Voor bestaande bouw zal de ZEB-norm *vanaf 2030* aangeven tot welk niveau een bestaand utiliteitsgebouw verduurzaamd moet worden om klaar te zijn voor 2050. Het verduurzamen van de gebouwen kan op natuurlijke momenten van onderhoud en bij verbouw. Daarnaast stelt de EPBD IV per 2030 minimale energieprestatie-eisen voor bestaande utiliteitsbouw, en dus voor schoolgebouwen in het funderend onderwijs. Gemeenten en schoolbesturen worden te zijner tijd geïnformeerd over aan welke (energieprestatie-)eisen nieuwe en bestaande schoolgebouwen moeten voldoen, zodat zij hier ook rekening mee kunnen houden bij het opstellen en vierjaarlijks bijstellen van het IHP. Het IHP draagt bij aan zicht op de gebouwvoorraad en een strategische aanpak van de onderwijshuisvesting, ook met het oog op verduurzaming en klimaat. Gemeenten moeten bij (ver)bouw van een schoolgebouw ook altijd de ten tijde van (ver)bouw geldende bouwregelgeving in acht nemen, waaronder de duurzaamheidsverplichtingen.

4. Verhouding gemeenten en schoolbesturen

a. Relatie IHP en MJOP

Het wetsvoorstel regelt dat schoolbesturen minimaal eens in de vier jaar een MJOP vaststellen. Dit MJOP wordt ingebracht in het op overeenstemming gericht overleg van schoolbesturen met het gemeentebestuur ten behoeve van het vaststellen van een IHP. Dit heeft tot doel om de benodigde investeringen in onderwijshuisvesting beter op elkaar af te stemmen.

Deze cyclus komt de Afdeling op zichzelf logisch voor. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat wettelijk niet meer is geregeld dan de vaststelling van deze verplichtingen als zodanig en de duur van de periode waarop het IHP en MJOP betrekking hebben. De voorgestelde delegatiegrondslag naar ministeriële regeling voorziet niet in een grondslag om deze systematiek nader op elkaar af te stemmen. Ook de voorgestelde invoeringsbepaling die regelt dat een eerste MJOP uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van het voorstel moet zijn opgesteld en een eerste IHP uiterlijk drie jaar, regelt de procedurele aspecten van de onderlinge afstemming niet nader.

Het ontbreken van een nadere uitwerking op dit punt kan er in de praktijk toe leiden dat partijen langs elkaar heen werken, temeer nu de toelichting aangeeft dat het IHP en MJOP weliswaar beide op een periode van vier jaar betrekking moeten hebben maar dat die periode verschillend kan zijn. In veel gemeenten zullen meerdere scholen gevestigd zijn van verschillende bevoegde gezagen, wat tot veel verschillende perioden kan leiden waarop de verschillende MJOP's betrekking hebben. Andersom komt het (vaak) voor dat een bevoegd gezag in meerdere gemeenten schoolgebouwen heeft terwijl het wordt geacht één MJOP te maken, maar de IHP-cyclus per gemeente kan verschillen.

Weliswaar dient het MJOP te worden ingebracht ten behoeve van het op overeenstemming gericht overleg met de gemeente (ter voorbereiding op het door de gemeenteraad vaststellen van het IHP), maar niet duidelijk is hoe deze zich qua fasering tot elkaar verhouden.

De toelichting gaat er niet op in dat dit ertoe leidt dat in het op overeenstemming gericht overleg plannen van deze verschillende partijen kunnen voorliggen die op verschillende perioden betrekking hebben, en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Dat kan niet alleen in het begin maar ook structureel tot gevolg hebben dat deze termijnen onvoldoende op elkaar aansluiten. Dit heeft als effect dat er wel plannen worden gemaakt, maar de inhoudelijke afstemming onvoldoende is, waardoor het beoogde doel niet wordt bereikt.

Dit zou bijvoorbeeld voorkomen kunnen worden door in plaats van de huidige voorgestelde ruimte die de invoeringsbepaling laat, bij of krachtens de wet te bepalen op welke datum het IHP door gemeenten wordt vastgesteld. Schoolbesturen weten dan ten behoeve van welke datum zij een MJOP dienen vast te stellen, waarbij die datum dezelfde is indien zij rekening moeten houden met meerdere IHP's. Omgekeerd mogen gemeenten verwachten dat schoolbesturen hun MJOP opstellen voor een termijn die bruikbaar is ten behoeve van de vaststelling van het IHP.

De Afdeling adviseert de voorgestelde procedure inzake het door schoolbesturen op te stellen MJOP en het IHP nader te bezien.

De regering onderschrijft dat in veel gemeenten meerdere scholen gevestigd zijn van verschillende bevoegde gezagen en (andersom) dat een bevoegd gezag in meerdere gemeenten schoolgebouwen



kan hebben. Dat levert echter geen praktische problemen op voor bevoegde gezagen, omdat een bevoegd gezag per schoolgebouw één MJOP opstelt. Dit is in het wetsvoorstel verduidelijkt door aanpassing van het voorgestelde artikel 92c, eerste lid, WPO, artikel 90c, eerste lid, WEC, artikel 6.2c en 11.63c WVO 2020 en artikel 79c WPO BES. Het bevoegd gezag dient een MJOP alleen in bij de betreffende gemeente waar het schoolgebouw is gelegen. Dat de IHP cyclus per gemeente kan verschillen levert daarmee geen problemen op.

Daarnaast is in paragraaf 5.1.4 van de toelichting nader toegelicht dat het niet nodig is dat een IHP en de MJOP's exact dezelfde periode bestrijken, omdat een MJOP informatie over de onderhoudswerkzaamheden die plaats moeten vinden binnen een periode van zestien jaar. Ten aanzien van de eerste vier jaar wordt concreet vermeldt welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden. Voor de daaropvolgende twaalf jaar staan – in steeds minder concrete mate – de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden. Daarmee is altijd sprake van overlap tussen de periode van een IHP en de periodes van de MJOPs. De regering acht het om die reden niet noodzakelijk om bij of krachtens de wet te bepalen op welke datum het IHP door gemeenten wordt vastgesteld. Bovendien zou het bij of krachtens wet bepalen van een datum per gemeente stuiten op diverse uitvoeringsproblemen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het moment waarop het bevoegd gezag het MJOP moet inbrengen bij de gemeente gewijzigd. De gemeenteraad heeft alle MJOP's nodig om een concept-IHP op te stellen. Dit concept wordt vervolgens besproken in het op overeenstemming gericht overleg. Het voorgestelde artikel 92c WPO, artikel 90c WEC en artikel 6.2c en 11.63c WVO 2020 is overeenkomstig gewijzigd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de voorgestelde procedure van het IHP ook verder te herzien. Daarbij is gekozen om de eerder voorgestelde wijziging van artikel 95, tweede lid WPO, artikel 93, tweede lid, WEC en artikel 6.5, tweede lid, WVO te laten vervallen. Met deze wijziging werd het college van B&W verplicht om bij de jaarlijkse vaststelling van het programma overeenkomstig het integraal huisvestingsplan te handelen. Het is echter onwenselijk om daarbij te verplichten dat het college volledig overeenkomstig het IHP moet handelen. Hoewel het uitgangspunt is dat via het jaarprogramma jaarlijks uitvoering wordt gegeven aan de door de gemeenteraad vastgestelde meerjarenbeleid van het IHP, kunnen altijd situaties voordoen waarin het noodzakelijk is om daar (gemotiveerd) van af te wijken.³

b. Renovatie

De kwaliteit van onderwijshuisvesting staat in sommige situaties onder druk, omdat tussen gemeenten en schoolbesturen een impasse ontstaat of een grootschalige, levensduur verlengende verbouwing valt onder groot onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbesturen) of in feite een alternatief is voor nieuwbouw (verantwoordelijkheid gemeenten). Het wetsvoorstel treft daartoe een voorziening door het begrip 'renovatie' te definiëren en de verantwoordelijkheid daarvoor bij gemeentebesturen te leggen.

Het opnemen van renovatie als verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur geeft duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling in situaties waarin die duidelijkheid op dit moment ontbreekt. Niettemin kan ook de voorgestelde definitie in de praktijk tot ruis leiden. De Afdeling wijst in dat verband op het volgende.

Renovatie wordt in het voorstel gedefinieerd als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel aan maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan.

Renovatie is volgens de toelichting een keuze die aan de orde is als het einde van de levensduur van een schoolgebouw in zicht is en moet aldus worden onderscheiden van groot onderhoud. Het brengt geen wijziging met zich ten aanzien van de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor (groot) onderhoud.

Het voorgaande roept de vraag op wat in de definitiebepaling wordt bedoeld met 'verlenging van de levensduur' van het gebouw of gedeelte daarvan in termen van kwaliteitsniveau. De toelichting stelt terecht dat gelet op het Besluit bouwwerken en leefomgeving (Bbl) bij renovatie ten minste zal moet worden voldaan aan de vereisten voor 'verbouw' zoals die in dat besluit zijn opgenomen.

De Afdeling constateert dat de toelichting daaraan toevoegt dat het gewenst is 'in dit geval (gezien het een alternatief is voor nieuwbouw) zoveel mogelijk te streven naar een kwaliteitsniveau dat overeen-

³ Nader toegelicht in paragraaf 5.1.2 van de memorie van toelichting



komt met de eisen die gelden voor nieuwbouw in het Bbl'. Elders in de toelichting wordt gesteld dat renovatie een 'volwaardig' alternatief moet zijn voor nieuwbouw. Dat maakt echter geen onderdeel uit van de definitiebepaling. Het voorgaande maakt de definitie van het begrip renovatie en de relatie tot het Bbl ambivalent.

Dat de toelichting verder stelt dat het 'valt aan te bevelen' dat gemeenten in hun lokale verordening afwegingscriteria opnemen waarmee samen met schoolbesturen een doordachte keuze gemaakt kan worden tussen (groot) onderhoud enerzijds en (vervangende) nieuwbouw óf renovatie anderzijds, illustreert de resterende onduidelijkheid. Dit raakt de effectiviteit van dit onderdeel van het wetsvoorstel, omdat het juist de impasses op lokaal niveau beoogt te doorbreken.

De Afdeling adviseert inzake renovatie de wettekst en toelichting beter op elkaar aan te laten sluiten en in dat kader ook de relatie tot het Bbl te verduidelijken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting op renovatie in paragraaf 5.2 aangescherpt. In de huidige systematiek van onderwijshuisvesting zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorzieningen in de huisvesting, waaronder (vervangende) nieuwbouw. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor (groot) onderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen. Renovatie is op dit moment niet opgenomen als een voorziening in de onderwijshuisvesting. Dit leidt ertoe dat in situaties waarin renovatie van een schoolgebouw voor alle partijen de beste keuze is, een impasse kan ontstaan, omdat de verantwoordelijkheid voor renovatie momenteel niet uitdrukkelijk bij ofwel de gemeente ofwel het schoolbestuur is belegd.

Om renovatie en groot onderhoud van elkaar te scheiden moet renovatie meer omvatten dan enkel technisch of bouwkundig onderhoud. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging teweeg te brengen in de onderhoudsverplichtingen voor schoolbesturen. Het wetsvoorstel beoogt met het opnemen van renovatie als voorziening in de huisvesting ook geen extra taak voor gemeenten in het leven te roepen, maar een alternatieve keuze in plaats van het voorzien in nieuwbouw. Iedere gemeenten heeft een verordening met urgentiecriteria waaraan voldaan moet zijn om over te gaan tot het toekennen van een aanvraag voor nieuwbouw. Dergelijke urgentiecriteria voor toekenning moeten ook voor renovatie worden opgenomen in de (onderwijs)huisvestingsverordening van gemeenten⁴. Daarnaast kunnen gemeenten een afwegingskader opnemen, aan de hand waarvan de keuze tussen nieuwbouw of renovatie gemaakt kan worden. Dit afwegingskader dient niet om renovatie nader te definiëren.

Daarnaast is in paragraaf 5.2.4 verduidelijkt dat het Bbl het kwaliteitsniveau voorschrijft waaraan een bouwonderdeel van een gebouw moet voldoen. Aanvullend bevat het Bbl ook vereisten waar een gebouw met onderwijsfunctie ten minste aan moet voldoen bij nieuwbouw of verbouw. De sectorwetgeving schrijft geen kwaliteitsnormen voor (school)gebouwen voor. Het staat gemeenten en schoolbesturen vrij om te kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau dan het Bbl voorschrijft. Dat geldt bij zowel de voorziening nieuwbouw als de voorziening renovatie.

5. Investerings door schoolbesturen

Schoolbesturen in primair en (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen met dit voorstel de mogelijkheid om overschotten op hun lumpsumbekostiging te gebruiken om te investeren in onderwijshuisvesting. Dit mag niet ten koste gaan van het onderwijs of ingezet worden om tekorten bij de gemeente op te lossen, zo merkten de PO-Raad en VO-raad in reactie op het voorstel op. Zij benadrukken dat de voorwaarden waaronder schoolbesturen mogen mee-investeren, bovenop de zorgplicht en bijdrage van de gemeente, helder moeten zijn.

De toelichting stelt dat dit wetsvoorstel niet verandert dat onderwijshuisvesting primair de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Er zijn in het systeem voldoende checks-and-balances aanwezig om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen, aldus de toelichting: de instellingsaccountant heeft in dezen een signalerende functie en ook de Inspectie heeft 'goed zicht' op een dreigende financiële discontinuïteit als gevolg van onverantwoorde investeringen. Gemeenten kunnen schoolbesturen niet verplichten een overschot op hun bekostiging te investeren in voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, aldus de toelichting.

Dat neemt niet weg dat het voorstel ruimte laat aan schoolbesturen om te investeren in voorzieningen waarvoor binnen het geldende stelsel de gemeenten verantwoordelijk zijn. De Afdeling acht dat ook niet denkbeeldig omdat een fors percentage schoolbesturen in primair en (voortgezet) speciaal onderwijs beschikt over eigen vermogens die de Inspectie 'mogelijk bovenmatig' noemt. De investering van het schoolbestuur zou dan niet aanvullend zijn op die van de gemeente, maar ervoor in de

⁴ Artikel 102 WPO, artikel 100 WEC en artikel 6:12 WVO 2020



plaats kunnen gaan komen. Schoolbesturen doen dan meer dan van hen verwacht mag worden gegeven het feit dat huisvesting een taak van gemeenten is.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de mogelijkheid voor schoolbesturen om overschotten op de lumpsumbekostiging aan te wenden voor onderwijshuisvesting zich verhoudt tot de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeentebesturen.

De regering onderschrijft dat het niet wenselijk is dat investeringen door het schoolbestuur in de plaats komen van de financiering door gemeenten van voorzieningen in de onderwijshuisvesting. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 5.3 verduidelijkt dat de versoepeling van de investeringsmogelijkheden door schoolbesturen in het primair onderwijs niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting. De gemeente toetst een aanvraag tot het opnemen van een voorziening onderwijshuisvesting in het jaarlijkse Programma voorzieningen onderwijshuisvesting aan de criteria zoals vastgesteld in haar gemeentelijke (onderwijs)huisvestingsverordening. Ook stelt zij de bedragen voor toegekende huisvestingsvoorzieningen vast op de wijze zoals vastgesteld in die verordening. Bij het vaststellen van de verordening is de gemeente gehouden aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt. Daarnaast moet de gemeente het bekostigingsplafond voor huisvestingsvoorzieningen zodanig vast stellen dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van de scholen.⁵ Gesprekken met schoolbesturen brengt mij tot de verwachting dat schoolbesturen – aanvullend op bekostiging door de gemeente – overschotten op hun lumpsumbekostiging zullen aanwenden om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren dan wel de exploitatielasten te verlagen.

6. Langere termijnperspectief

Dit voorstel is niet bedoeld als ‘volledige oplossing’ voor de uitdagingen die er zijn op het gebied van onderwijshuisvesting maar dient om daartoe de eerste stappen te zetten, zo stelt de toelichting. Verder bevestigt de minister in de op 24 juni jl. uitgebrachte voortgangsrapportage inzake onderwijshuisvesting dat het op dit moment niet opportuun wordt geacht om ‘nieuwe eisen specifiek aan onderwijs-huisvesting’ te stellen.

Binnen het bestaande stelsel kunnen de aanbevelingen uit het IBO niet volledig worden opgevolgd. Er is meer tijd voor nodig om herzieningen van het stelsel zorgvuldig uit te denken. In dit verband noemt de toelichting ook de klimaatdoelen: er zijn verdergaande maatregelen nodig om die te halen dan hier worden voorgesteld (zie ook punt 3).

Ook de ‘zorgplicht binnenklimaat’ voor schoolbesturen valt buiten het bestek van het voorstel. In de eerdere versie van het voorstel, voor internetconsultatie, maakte deze daarvan nog wel onderdeel uit. De ‘(financiële) uitvoerbaarheid’ vormt echter een probleem, en was aanleiding dit uit het voorstel te schrappen: het realiseren van een gezond binnenklimaat en de aanleg van technische installaties is duur en complex; vooral in oude gebouwen ontbreken daarvoor de middelen, aldus de toelichting.

De informatie die de minister via de IHP's ophaalt over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting is mogelijk nodig om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt (zie ook punt 2b). Extra investeringen van de Rijksoverheid zijn in dit voorstel nog niet aan de orde: het voorstel heeft, zo merkt de toelichting, geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Dit betekent dat gemeenten hun ambities voor de eerste vier jaar afstemmen op het bestaande financiële kader. De IHP's zullen daarmee naar verwachting niet heel ambitieus (kunnen) zijn, maar zijn wel langjarig bepalend voor de te realiseren kwaliteit van onderwijshuisvesting.

Het voorgaande roept daarmee de vraag op hoe dit wetsvoorstel als ‘basis op orde’ zich verhoudt tot de (door onder meer het IBO) geconstateerde grote opgave (zie punt 1a) en welke betekenis in dat verband toekomt aan de in de toelichting benoemde stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg van dit voorstel en de lange termijn doelstelling om achterstanden in te halen en schoolgebouwen toekomstbestendig te maken in termen van duurzaamheid en binnenklimaat.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling gaat paragraaf 5.1.2 nader in op het ambitieniveau van investeringen en langetermijndoelstellingen. Gemeenten en schoolbesturen zijn reeds ambitieus als het gaat om de kwaliteit van schoolgebouwen die nieuw gebouwd worden en hebben daarbij veel

⁵ Artikel 93, tweede lid, WPO, artikel 91, tweede lid, WEC en artikel 6.2, tweede lid, WVO 2020



aandacht voor binnenklimaat en duurzaamheid. Het IBO concludeerde dat voor het behalen van de klimaatdoelstellingen het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen moet worden verhoogd en dat daarvoor aanvullende middelen nodig zijn.⁶ Met dit wetsvoorstel wordt een planmatiger en doelmatiger aanpak van de onderwijshuisvesting beoogd. Dit is een belangrijke randvoorwaarde in de aanpak van de langetermijnpoging. Dat neemt niet weg dat de langetermijnpoging aanvullende middelen vergt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul.*

⁶ IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, Een vak apart, Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, p.48; Kamerstukken II, 2020/21, 35 570-VIII, nr. 213



Advies Raad van State

No. W05.24.00050/1
's-Gravenhage, 3 juli 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2024, no.2024000641, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs (Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel treft enkele voorzieningen om de investeringen door gemeenten en schoolbesturen in onderwijshuisvesting voor het funderend onderwijs beter op elkaar af te stemmen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding tussen het rijk en gemeenten. Zij adviseert in te gaan op de financiële consequenties van de voorgestelde verplichtingen voor gemeenten en de betekenis van toezending van het verplichte integraal huisvestingsplan (IHP) aan de Minister van OCW. Ook maakt de Afdeling een opmerking over de relatie tussen het ambitieniveau van de eerste reeks IHP's en de klimaateisen waaraan schoolgebouwen in 2030 moeten voldoen op grond van het Klimaatakkoord gebouwde omgeving.

De Afdeling maakt vervolgens opmerkingen over de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen. Zij adviseert de voorgestelde procedure inzake het door schoolbesturen op te stellen meerjarenonderhoudsplan (MJOP) en het IHP nader te bezien. Daarnaast adviseert de Afdeling het begrip renovatie verder af te bakenen, mede gelet op het verschil tussen de tekst van het wetsvoorstel en die van de toelichting.

Ten aanzien van de mogelijkheid die het wetsvoorstel creëert voor schoolbesturen om overschotten van de lumpsumbekostiging te besteden aan onderwijshuisvesting, adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken hoe dit zich verhoudt tot de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeentebesturen.

Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg van dit voorstel en de lange termijn doelstelling om achterstanden in te halen en schoolgebouwen toekomstbestendig te maken in termen van duurzaamheid en binnenklimaat.

In verband met het voorgaande is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en context van het voorstel

a. Achtergrond

De zorg voor onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs is een verantwoordelijkheid van gemeenten (sinds de decentralisatie in 1997) en schoolbesturen. Gemeenten moeten voorzien in huisvesting, schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de instandhouding ervan. Beide ontvangen van rijkswege financiële middelen om deze taken uit te voeren: voor de gemeenten in hun uitkering uit het Gemeentefonds en voor de schoolbesturen in hun reguliere bekostiging. Deze middelen zijn niet geoommerkt.

Er zijn al langere tijd signalen dat de kwaliteit van de onderwijshuisvesting ver achterblijft bij wat gewenst wordt en dat er te weinig in onderwijshuisvesting wordt geïnvesteerd.¹ Zo werd de totale opgave om primair en voortgezet onderwijsvastgoed te verbeteren naar energieneutraal, inclusief nieuwbouw en kwaliteitsverbetering, in een onderzoek uit 2020 geraamd op bijna € 35 miljard.² Ander onderzoek noemde de onderinvestering in onderwijshuisvesting één van de ingrijpende uitdagingen

¹ De 'QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting' (Oberon onderzoek en advies, januari 2023) geeft een overzicht van publicaties sinds 2009 over de kwaliteit van (het bekostigingsstelsel) onderwijshuisvesting (p. 3). Enkele recente zijn de 'Verkenning onderwijsvastgoed – praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave' (Economisch Instituut voor de Bouw, juli 2020) en 'Een verstevigd fundament voor iedereen' (McKinsey & Company, april 2020).

² 'Verkenning onderwijsvastgoed' (EIB, juli 2020), p. 32.



die de onderwijsresultaten verder onder druk kunnen zetten en de verschillen tussen scholen verder kunnen vergroten.³

Aan de problematiek rond onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs liggen onder meer ten grondslag een gebrek aan een integrale en planmatige aanpak, impasses tussen gemeenten en schoolbesturen over de financiering van renovaties van bestaande gebouwen en het ontbreken van mogelijkheden voor schoolbesturen om overschotten op hun bekostiging in te zetten voor huisvesting.⁴

Daarnaast ontbreekt het de Minister van OCW aan 'objectieve sturingsinformatie'. Als gevolg daarvan heeft deze onvoldoende beeld van het functioneren van het stelsel en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van onderwijshuisvesting. Ook zijn sinds de decentralisatie het gebruik van schoolgebouwen en de eisen die daaraan worden gesteld veranderd, en vragen externe ontwikkelingen – zoals het toenemend belang van verduurzaming – om een herijking van de bestaande kaders.⁵

De toelichting besteedt in dit verband aandacht aan het integraal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs⁶ (hierna: IBO) van maart 2021, dat vier beleidspakketten schetst met aanbevelingen om de knelpunten in het stelsel aan te pakken. De pakketten sluiten elkaar niet uit en kunnen op elementen worden gecombineerd, aldus het rapport. De maatregelen in het minst vergaande pakket ('basis op orde') beogen een optimalisatie van het bestaande stelsel, met behoud van de verdeling van kosten en verantwoordelijkheden.

De andere pakketten bevatten verdergaande maatregelen, waarvan sommige een herziening van het stelsel vergen. Het gaat daarin onder meer over de aanpak van de 'verouderde voorraad' met een tijdelijke financiële impuls, het stroomlijnen en oormerken van budgetten (waaronder een *recht* op doordecentralisatie⁷ voor schoolbesturen) en het verstevigen van de kwaliteitsborging en versnellen van de bouw.⁸

Het wetsvoorstel beoogt de eerste stappen te zetten om te komen tot een meer 'planmatige en doelmatige' aanpak van de bouw en het onderhoud van onderwijshuisvesting. Het voorstel moet leiden tot een beter gesprek tussen gemeenten en schoolbesturen over nieuwbouw, verbouw en (groot) onderhoud van onderwijsgebouwen, en daardoor betere besluitvorming. De voorgestelde cycli stimuleren, aldus de toelichting, een 'total-cost-of-ownership'-benadering: gemeente en schoolbestuur weten zich zo niet alleen afzonderlijk, maar ook gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting gedurende de gehele levenscyclus van het schoolgebouw.⁹

b. Voorgestelde instrumenten¹⁰

Het voorstel regelt dat gemeenteraden een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) vaststellen ten aanzien van onderwijshuisvesting. Het IHP bestrijkt een periode van vier jaar. Het beschrijft het beleid van de gemeente dan wel openbaar lichaam voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in die periode. Daarbij dient onder meer te worden ingegaan op het bouwjaar, het energieverbruik, de verwachte technische levensduur en het geraamde investeringsbedrag van elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente.

Verder moet het IHP de voornemens bevatten voor de twaalf jaar volgend op de vier jaar die het IHP bestrijkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens in het IHP moet worden vermeld en welke informatie daarbij wordt betrokken.

Op het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling komt de verplichting te rusten om iedere vier jaar een meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP) vast te stellen voor hun schoolgebouw(-en). Het MJOP dient (in ieder geval) inzicht te geven in welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden, de daarvoor benodigde middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de daarop

³ 'Een verstevigd fundament voor iedereen' (McKinsey & Company, april 2020), p. 9.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 (Knelpunten in het bestaande stelsel).

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 (Huidige stelsel van onderwijsvoorziening).

⁶ IBO Onderwijshuisvesting funderend onderzoek. Een vak apart – Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, Ministerie van Financiën, maart 2021.

⁷ Gemeenten hebben de *mogelijkheid* om de zorg voor (sommige) huisvestingsvoorzieningen aan schoolbesturen te delegeren en daarvoor ook de financiële middelen ter beschikking te stellen. Sommige gemeenten maken hiervan reeds gebruik, schoolbesturen hebben er geen *recht* op.

⁸ IBO Onderwijshuisvesting funderend onderzoek, p. 10 en verder.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.4 (Meerjarenonderhoudsplan).

¹⁰ Het voorstel geldt zowel schoolbesturen en gemeenten in Nederland als schoolbesturen en eilandsraden van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In het navolgende wordt korthedshalve gesproken over de gemeenten. Daarmee worden ook de openbare lichamen bedoeld. Dit geldt ook de adviesopmerkingen.



volgende twaalf jaar. Het MJOP wordt ingebracht ten behoeve van het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen dat wordt gevoerd in het kader van het opstellen van het IHP. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie in het MJOP moet worden vermeld.

Daarnaast regelt het voorstel dat de minister meer informatie krijgt over de staat van schoolgebouwen. Gemeenten moeten hun IHP ter kennisgeving toesturen aan de minister, die daarmee inzicht verkrijgt in de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving aan de minister plaatsvindt.¹¹

Verder treft het voorstel een voorziening om een impasse te doorbreken rondom renovatie van schoolgebouwen. In de huidige systematiek is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw en het schoolbestuur voor (groot) onderhoud. Over het renoveren van gebouwen kan in situaties waarin dit voor alle partijen de beste keuze is, een impasse ontstaan omdat niet duidelijk is tot wiens verantwoordelijkheid renovatie behoort.¹² Het wetsvoorstel introduceert daarom een definitie van het begrip renovatie en belegt de verantwoordelijkheid daarvoor bij het gemeentebestuur.

Tot slot regelt het voorstel dat schoolbesturen in het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, een eventueel overschot op hun bekostiging voor personeel en exploitatie ('lumpsum') mogen besteden aan voorzieningen in de huisvesting, waarvoor in de regel de gemeente verantwoordelijk is. Voor het reguliere voortgezet onderwijs geldt al dat overschotten op de posten personeel en exploitatie voor onderwijshuisvesting ingezet mogen worden.¹³

Financieel bijdragen in huisvesting kan voor schoolbesturen aantrekkelijk zijn om de onderhoudskosten van de huisvesting, die voor hun rekening komen, te verminderen of om investeringen eerder uit te voeren dan de gemeente van plan was. Gelet op de goede ervaringen daarmee in het voortgezet onderwijs wordt nu voorgesteld dit ook mogelijk te maken voor schoolbesturen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs.¹⁴

2. Verhouding Rijk en gemeenten

De Afdeling constateert dat het voorstel betekenis heeft voor de taakverdeling tussen het Rijk en de gemeenten. De verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is in de kern geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet¹⁵ en is uitgewerkt in de Gemeentewet. Vanuit dat perspectief maakt de Afdeling opmerkingen over de financiële compensatie door het Rijk indien zij gemeenten verplicht bepaalde plannen op te stellen, en over de verplichte informatievoorziening van gemeenten aan de Minister van OCW.

a. Compensatie planverplichting gemeenten

Het opstellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) wordt een verplichting voor gemeenten. Daarbij dient het IHP te voldoen aan de eisen die het wetsvoorstel en de ministeriële regeling daaraan stellen. De toelichting stelt in dat verband dat 'een overgrote meerderheid van de gemeenten' al met een IHP werkt maar dat een deel van de IHP's nog niet voldoet aan de eisen die het wetsvoorstel en de nog op te stellen ministeriële regeling daaraan (gaan) stellen. Dit vraagt (structureel) extra (ambtelijke) inzet van gemeenten.¹⁶

De Afdeling wijst erop dat het IHP valt onder artikel 110 van de Gemeentewet. Dat artikel bepaalt dat het vaststellen van een plan¹⁷ en de daarbij te volgen procedure niet van gemeenten mag worden gevorderd of gevraagd dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Ook conserverende plannen vallen onder het bereik van deze bepaling.¹⁸

In dat licht valt het de Afdeling op dat de toelichting weinig aandacht besteedt aan zowel de toeneemende regeldruk als de financiële gevolgen voor gemeenten. Er zal immers ambtelijke inzet nodig zijn

¹¹ Uit de Memorie van toelichting blijkt dat dit via de Dienst Uitvoering Onderwijs zal verlopen (paragraaf 8 (Uitvoering)).

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.1 (Renovatie).

¹³ Artikel 5.39, derde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 (Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs).

¹⁵ In het bijzonder is hier van belang artikel 124.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 7 (Gevolgen voor de regeldruk).

¹⁷ Gedefinieerd als een beslissing die een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten andere handelingen, ten einde een of meer doelstellingen te bereiken.

¹⁸ Kamerstukken II 1987/88, 19 403, nr. 8, p. 7.



om IHP's (conform de eisen die het wetsvoorstel stelt) op te stellen. Daarnaast zal mogelijk externe expertise noodzakelijk zijn.

Ten aanzien van de benodigde extra inzet van gemeenten stelt de toelichting dat dit zich alleen voordoet in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel om te zorgen dat bestaande IHP's aan de nieuwe wettelijke eisen voldoen.¹⁹ Tegelijkertijd wordt gesteld dat de totstandkoming van het IHP doorgaans één tot twee jaar in beslag neemt 'vanwege de veelomvattendheid van het document en de complexiteit van de technische en financiële gegevens' en het voorstel daarom qua cyclus een doorlooptijd van vier jaar hanteert.²⁰ Dat markeert juist dat de benodigde extra inzet terugkerend is.

In de artikelsgewijze toelichting wordt zonder nadere uitwerking gesteld dat het voorstel 'past' in artikel 110 van de Gemeentewet.²¹ Ook voor het overige gaat de toelichting hier niet op in.²² Dat het voorstel geen consequenties heeft voor de rijksbegroting neemt niet weg dat het voorstel wel financiële consequenties heeft voor gemeenten, gelet op de (structureel) extra benodigde inzet. Het is van belang dat de toelichting dit inzichtelijk maakt.²³

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten en de wijze waarop zij daarvoor worden gecompenseerd.

b. Informatievoorziening aan de Minister van OCW

Gemeenten dienen het IHP toe te zenden aan de Minister van OCW. Artikel 111, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet bepaalt dat de verplichting om een plan op te stellen alleen mag worden opgelegd als dit noodzakelijk is uit een oogpunt van afstemming tussen gemeentelijk beleid en het beleid van de betrokken provincie of het Rijk, of als de ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein dit noodzakelijk maakt. Omgekeerd bepaalt artikel 111, tweede lid, van de Gemeentewet dat een verplichting om een plan te maken niet mag worden opgelegd door het Rijk indien het uitsluitend dient tot het verkrijgen van informatie.

Het doel van de toezending van de IHP's aan de Minister van OCW wordt in de toelichting als volgt beschreven.²⁴ Geconstateerd wordt dat zowel op lokaal als op nationaal niveau de informatie over onderwijshuisvesting vaak gefragmenteerd of onvolledig is. Dat leidt er op nationaal niveau onder meer toe dat er 'onvoldoende beeld' is van hoe het stelsel functioneert en of het stelsel 'adequaat is' voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Daardoor ontbreekt er ook een beeld van wat er nodig is om een bepaalde kwaliteit of mate van duurzaamheid te bereiken.

De toelichting meldt dat met de verplichting voor gemeenten om het IHP toe te zenden, data worden verzameld over de stand van schoolgebouwen in Nederland. Deze data kunnen worden gebruikt voor 'de programmatische aanpak van onderwijshuisvesting' van het ministerie van OCW. Daarnaast wordt opgemerkt dat dit aansluit bij de aanbevelingen van het IBO Onderwijshuisvesting om de staat van de huisvesting in kaart te brengen. Dat beeld is nodig om te bepalen wat 'de investeringsomvang voor de komende decennia' wordt. De toelichting stelt verder dat het in het licht van de klimaatdoelstellingen noodzakelijk is het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen te verhogen.

Het verkrijgen van inzicht in de bestaande gebouwvoorraad – zoals door het IBO aanbevolen – noopt in het gedecentraliseerde stelsel van onderwijshuisvesting niet zonder meer tot de conclusie dat *de minister* hiervoor zorg moet dragen. De Gemeentewet koppelt de informatievoorziening door gemeenten aan beleidsmatige inspanningen die door een andere overheid moeten worden geleverd. Mede in het licht van de genoemde 'programmatische aanpak van onderwijshuisvesting' is de vraag met welke (nieuwe) inspanningen van de Minister van OCW de voorgestelde informatieverplichting voor gemeenten verband houdt, al dan niet in relatie tot de bekostiging van onderwijshuisvesting vanuit het gemeentefonds.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de voorgestelde informatieverplichting in het licht van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in het bestaande stelsel en de mogelijke

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7 (Gevolgen voor de regeldruk).

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.2 (Integraal huisvestingsplan: procedure).

²¹ Toelichting op onderdeel B van het wetsvoorstel.

²² Ten aanzien van de kosten die de verplichtingen rond het IHP met zich brengen, wordt in paragraaf 10 (Financiële gevolgen) verwezen naar paragraaf 7 (Gevolgen voor de regeldruk), waarin de financiële gevolgen niet zijn uitgewerkt.

²³ Gewezen zij ook aanwijzing 4.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.5 (Objectieve sturingsinformatie ontbreekt), paragraaf 4.3 (Verhouding wetsvoorstel tot bredere ontwikkelingen), paragraaf 5.1.2 (Integraal huisvestingsplan: procedure) en de toelichting op artikel I van het voorstel (betreffende voorgesteld artikel 92b, vierde lid, van de WPO).



toekomstige opgaven ten aanzien van onderwijshuisvesting.

3. Verhouding IHP's en behalen klimaatdoelstellingen

De introductie van IHP's en de verplichting deze aan de minister toe te zenden, leidt ertoe dat er (op nationaal niveau) een beeld ontstaat van de kwaliteit van schoolgebouwen en wat er nodig is om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt, ook in termen van duurzaamheid (zie punt 1b).

De Afdeling wijst in dat verband op de relatie met het Klimaatakkoord gebouwde omgeving. Volgens het Klimaatakkoord moeten in 2030 alle utiliteitsgebouwen – ook schoolgebouwen – voldoen aan strengere klimaatnormen (die in de toekomst nog verder zullen worden aangescherpt). Voor bestaande gebouwen betekent dit dat ze 'waar nodig grotendeels energetisch gerenoveerd' moeten worden. Op dit moment ligt het vervangingstempo voor schoolgebouwen te laag om de klimaatdoelstellingen te halen. Het is daarom van groot belang om te blijven werken aan het vernieuwen van de verouderde voorraad en het vervangingstempo, zo beschrijft de toelichting.²⁵

De Afdeling stelt vast dat, uitgaande van de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2025 en de verplichting voor gemeentebesturen om uiterlijk drie jaar na die datum een IHP vast te stellen, de eerste reeks IHP's uiterlijk op 1 januari 2028 beschikbaar zullen zijn en betrekking zullen hebben op de periode tot uiterlijk 1 januari 2032. Het moment waarop schoolgebouwen aan de klimaatdoelstellingen voor utiliteitsgebouwen moeten voldoen, ligt halverwege deze periode. Het voorstel bevat geen eisen over welke informatie in het IHP moet worden vermeld in relatie tot de klimaatdoelstellingen waaraan schoolgebouwen moeten voldoen.

Dat er al wel een wettelijke verplichting komt om IHP's vast te stellen maar geen duidelijkheid over eventueel verdergaande maatregelen om de verouderde gebouwenvoorraad aan te pakken, kan ertoe leiden dat gemeentebesturen hun ambities in dit eerste wettelijk verplichte IHP te laag zullen stellen op het punt van verduurzaming van de gebouwen in relatie tot de verplichtingen uit het klimaatakkoord.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het door haar geschetste risico dat de eerste reeks wettelijk verplichte IHP's te lage ambities bevatten op het punt van klimaatdoelstellingen, en op de vraag hoe dit risico kan worden geadresseerd om ervoor te zorgen dat de klimaatdoelstellingen voor 2030 worden gehaald.

4. Verhouding gemeenten en schoolbesturen

a. Relatie IHP en MJOP

Het wetsvoorstel regelt dat schoolbesturen minimaal eens in de vier jaar een MJOP vaststellen. Dit MJOP wordt ingebracht in het op overeenstemming gericht overleg van schoolbesturen met het gemeentebestuur ten behoeve van het vaststellen van een IHP. Dit heeft tot doel om de benodigde investeringen in onderwijshuisvesting beter op elkaar af te stemmen.

Deze cyclus komt de Afdeling op zichzelf logisch voor. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat wettelijk niet meer is geregeld dan de vaststelling van deze verplichtingen als zodanig en de duur van de periode waarop het IHP en MJOP betrekking hebben. De voorgestelde delegatiegrondslag naar ministeriële regeling voorziet niet in een grondslag om deze systematiek nader op elkaar af te stemmen. Ook de voorgestelde invoeringsbepaling²⁶ die regelt dat een eerste MJOP uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van het voorstel moet zijn opgesteld en een eerste IHP uiterlijk drie jaar, regelt de procedurele aspecten van de onderlinge afstemming niet nader.

Het ontbreken van een nadere uitwerking op dit punt kan er in de praktijk toe leiden dat partijen langs elkaar heen werken, temeer nu de toelichting aangeeft dat het IHP en MJOP weliswaar beide op een periode van vier jaar betrekking moeten hebben maar dat die periode verschillend kan zijn.²⁷ In veel gemeenten zullen meerdere scholen gevestigd zijn van verschillende bevoegde gezagen, wat tot veel verschillende perioden kan leiden waarop de verschillende MJOP's betrekking hebben. Andersom komt het (vaak) voor dat een bevoegd gezag in meerdere gemeenten schoolgebouwen heeft terwijl het wordt geacht één MJOP te maken, maar de IHP-cyclus per gemeente kan verschillen.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 (Klimaat, energie en ventilatie).

²⁶ Voorgesteld artikel V (Invoeringsbepaling).

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1.4 (Meerjarenonderhoudsplan).



Weliswaar dient het MJOP te worden ingebracht ten behoeve van het op overeenstemming gericht overleg met de gemeente (ter voorbereiding op het door de gemeenteraad vaststellen van het IHP), maar niet duidelijk is hoe deze zich qua fasering tot elkaar verhouden.

De toelichting gaat er niet op in dat dit ertoe leidt dat in het op overeenstemming gericht overleg plannen van deze verschillende partijen kunnen voorliggen die op verschillende perioden betrekking hebben, en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Dat kan niet alleen in het begin maar ook structureel tot gevolg hebben dat deze termijnen onvoldoende op elkaar aansluiten. Dit heeft als effect dat er wel plannen worden gemaakt, maar de inhoudelijke afstemming onvoldoende is, waardoor het beoogde doel niet wordt bereikt.

Dit zou bijvoorbeeld voorkomen kunnen worden door in plaats van de huidige voorgestelde ruimte die de invoeringsbepaling laat, bij of krachtens de wet te bepalen op welke datum het IHP door gemeenten wordt vastgesteld. Schoolbesturen weten dan ten behoeve van welke datum zij een MJOP dienen vast te stellen, waarbij die datum dezelfde is indien zij rekening moeten houden met meerdere IHP's. Omgekeerd mogen gemeenten verwachten dat schoolbesturen hun MJOP opstellen voor een termijn die bruikbaar is ten behoeve van de vaststelling van het IHP.

De Afdeling adviseert de voorgestelde procedure inzake het door schoolbesturen op te stellen MJOP en het IHP nader te bezien.

b. Renovatie

De kwaliteit van onderwijshuisvesting staat in sommige situaties onder druk, omdat tussen gemeenten en schoolbesturen een impasse ontstaat of een grootschalige, levensduur verlengende verbouwing valt onder groot onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbesturen) of in feite een alternatief is voor nieuwbouw (verantwoordelijkheid gemeenten).²⁸ Het wetsvoorstel treft daartoe een voorziening door het begrip 'renovatie' te definiëren en de verantwoordelijkheid daarvoor bij gemeentebesturen te leggen.

Het opnemen van renovatie als verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur geeft duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling in situaties waarin die duidelijkheid op dit moment ontbreekt. Niettemin kan ook de voorgestelde definitie in de praktijk tot ruis leiden. De Afdeling wijst in dat verband op het volgende.

Renovatie wordt in het voorstel gedefinieerd als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel aan maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan.

Renovatie is volgens de toelichting een keuze die aan de orde is als het einde van de levensduur van een schoolgebouw in zicht is en moet aldus worden onderscheiden van groot onderhoud.²⁹ Het brengt geen wijziging met zich ten aanzien van de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor (groot) onderhoud.³⁰

Het voorgaande roept de vraag op wat in de definitiebepaling wordt bedoeld met 'verlenging van de levensduur' van het gebouw of gedeelte daarvan in termen van kwaliteitsniveau. De toelichting stelt terecht dat gelet op het Besluit bouwwerken en leefomgeving (Bbl) bij renovatie ten minste zal moet worden voldaan aan de vereisten voor 'verbouw' zoals die in dat besluit zijn opgenomen.³¹

De Afdeling constateert dat de toelichting daaraan toevoegt dat het gewenst is 'in dit geval (gezien het een alternatief is voor nieuwbouw) zoveel mogelijk te streven naar een kwaliteitsniveau dat overeenkomt met de eisen die gelden voor nieuwbouw in het Bbl'.³² Elders in de toelichting wordt gesteld dat renovatie een 'volwaardig' alternatief moet zijn voor nieuwbouw.³³ Dat maakt echter geen onderdeel uit van de definitiebepaling. Het voorgaande maakt de definitie van het begrip renovatie en de relatie tot het Bbl ambivalent.

²⁸ Zie: 'Een versterkt fundament voor iedereen – een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)', McKinsey & Company (april 2020), p. 97, figuur 3.12: sterk dalend trend in renovatie. Zie verder: 'Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG', (april 2018), blz. 10: 'Het ontbreken van het begrip 'renovatie' leidt tot onduidelijkheid en daarmee tot grote verschillen tussen gemeenten in het al dan niet toepassen van renovatie als mogelijke maatregel, dan wel over de wijze van bekostiging daarvan.'

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.2 (Geen nieuwe verantwoordelijkheid gemeenten). Zie ook de artikelsgewijze toelichting op onderdeel A van het wetsvoorstel.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.3 (Verhouding tot (groot) onderhoud).

³¹ Artikelen 5.1 en 5.4 Bbl.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.1 (Renovatie).

³³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.2 (Geen nieuwe verantwoordelijkheid gemeenten).



Dat de toelichting verder stelt dat het 'valt aan te bevelen' dat gemeenten in hun lokale verordening afwegingscriteria opnemen waarmee samen met schoolbesturen een doordachte keuze gemaakt kan worden tussen (groot) onderhoud enerzijds en (vervangende) nieuwbouw óf renovatie anderzijds, illustreert de resterende onduidelijkheid.³⁴ Dit raakt de effectiviteit van dit onderdeel van het wetsvoorstel, omdat het juist de impasses op lokaal niveau beoogt te doorbreken.

De Afdeling adviseert inzake renovatie de wettekst en toelichting beter op elkaar aan te laten sluiten en in dat kader ook de relatie tot het Bbl te verduidelijken.

5. Investerings door schoolbesturen

Schoolbesturen in primair en (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen met dit voorstel de mogelijkheid om overschotten op hun lumpsumbekostiging te gebruiken om te investeren in onderwijshuisvesting. Dit mag niet ten koste gaan van het onderwijs of ingezet worden om tekorten bij de gemeente op te lossen, zo merkten de PO-Raad en VO-raad in reactie op het voorstel op.³⁵ Zij benadrukken dat de voorwaarden waaronder schoolbesturen mogen mee-investeren, bovenop de zorgplicht en bijdrage van de gemeente, helder moeten zijn.

De toelichting stelt dat dit wetsvoorstel niet verandert dat onderwijshuisvesting primair de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Er zijn in het systeem voldoende *checks-and-balances* aanwezig om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen, aldus de toelichting: de instellingsaccountant heeft in dezen een signalerende functie en ook de Inspectie heeft 'goed zicht' op een dreigende financiële discontinuïteit als gevolg van onverantwoorde investeringen.³⁶ Gemeenten kunnen schoolbesturen niet verplichten een overschot op hun bekostiging te investeren in voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, aldus de toelichting.³⁷

Dat neemt niet weg dat het voorstel ruimte laat aan schoolbesturen om te investeren in voorzieningen waarvoor binnen het geldende stelsel de gemeenten verantwoordelijk zijn. De Afdeling acht dat ook niet denkbeeldig omdat een fors percentage schoolbesturen in primair en (voortgezet) speciaal onderwijs beschikt over eigen vermogens die de Inspectie 'mogelijk bovenmatig' noemt.³⁸ De investering van het schoolbestuur zou dan niet *aanvullend* zijn op die van de gemeente, maar ervoor in de plaats kunnen gaan komen.³⁹ Schoolbesturen doen dan meer dan van hen verwacht mag worden gegeven het feit dat huisvesting een taak van gemeenten is.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de mogelijkheid voor schoolbesturen om overschotten op de lumpsumbekostiging aan te wenden voor onderwijshuisvesting zich verhoudt tot de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeentebesturen.

6. Langere termijnperspectief

Dit voorstel is niet bedoeld als 'volledige oplossing' voor de uitdagingen die er zijn op het gebied van onderwijshuisvesting maar dient om daartoe de eerste stappen te zetten, zo stelt de toelichting. Verder bevestigt de minister in de op 24 juni jl. uitgebrachte voortgangsrapportage inzake onderwijshuisvesting dat het op dit moment niet opportuun wordt geacht om 'nieuwe eisen specifiek aan onderwijshuisvesting' te stellen.⁴⁰

Binnen het bestaande stelsel kunnen de aanbevelingen uit het IBO niet volledig worden opgevolgd. Er is meer tijd voor nodig om herzieningen van het stelsel zorgvuldig uit te denken. In dit verband noemt

³⁴ Idem.

³⁵ Brief van de PO-Raad en de VO-raad aan de minister, van 30 mei 2023, over Adviesaanvraag op wetswijzigingsvoorstel onderwijshuisvesting (kenmerk 2023.00.16/FW/jvz).

³⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 11.1 (Adviezen).

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3 (Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs).

³⁸ De meest recente gegevens hierover gaan over het jaar 2021 en komen uit het Technisch rapport financiële kwaliteit bij de Staat van het Onderwijs 2023 van de Inspectie van het Onderwijs (mei 2023). In 2021 beschikte 62,9% van de besturen in het primair onderwijs over 'mogelijk bovenmatig eigen vermogen', en 85,5% van de besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (p. 79 van 88). Het betreft onder meer financiële middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs die in 2021 zijn uitgekeerd om leertrajecten door corona in te halen, en nog niet volledig zijn uitgegeven in dat jaar. Ook in de jaren 2017–2020 waren de percentages besturen met mogelijk bovenmatig eigen vermogen hoog: in het primair onderwijs steeds (ruim) boven 50% van de besturen, in het (voortgezet) speciaal onderwijs rond 75% van de besturen.

³⁹ In antwoord op Kamervragen schreef de staatssecretaris van OCW in december 2013 al dat, mocht het schoolbesturen in het primair onderwijs in de toekomst worden toegestaan hierin te investeren, daaraan condities verbonden zouden moeten worden: 'Ten eerste moet het helder zijn dat schoolbesturen alleen investeren in zaken die boven de eisen van het Bouwbesluit uitgaan. Ten tweede moeten de investeringen van schoolbesturen beperkt zijn om te voorkomen dat zij financiële risico's lopen. Tot slot moet helder zijn binnen welke termijn schoolbesturen hun investering terugverdienen.' Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, Aanhangsel 748 bij de Handelingen.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 36 410-VIII, nr. 138 (Periodieke voortgang onderwijshuisvesting voorjaar 2024).



de toelichting ook de klimaatdoelen: er zijn verdergaande maatregelen nodig om die te halen dan hier worden voorgesteld (zie ook punt 3).⁴¹

Ook de 'zorgplicht binnenklimaat' voor schoolbesturen valt buiten het bestek van het voorstel. In de eerdere versie van het voorstel, voor internetconsultatie, maakte deze daarvan nog wel onderdeel uit. De '(financiële) uitvoerbaarheid' vormt echter een probleem, en was aanleiding dit uit het voorstel te schrappen: het realiseren van een gezond binnenklimaat en de aanleg van technische installaties is duur en complex; vooral in oude gebouwen ontbreken daarvoor de middelen, aldus de toelichting.⁴²

De informatie die de minister via de IHP's ophaalt over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting is mogelijk nodig om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt (zie ook punt 2b). Extra investeringen van de Rijksoverheid zijn in dit voorstel nog niet aan de orde: het voorstel heeft, zo markeert de toelichting, geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting.⁴³ Dit betekent dat gemeenten hun ambities voor de eerste vier jaar afstemmen op het bestaande financiële kader. De IHP's zullen daarmee naar verwachting niet heel ambitieus (kunnen) zijn, maar zijn wel langjarig bepalend voor de te realiseren kwaliteit van onderwijshuisvesting.

Het voorgaande roept daarmee de vraag op hoe dit wetsvoorstel als 'basis op orde' zich verhoudt tot de (door onder meer het IBO) geconstateerde grote opgave (zie punt 1a) en welke betekenis in dat verband toekomt aan de in de toelichting benoemde stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW.⁴⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg van dit voorstel en de lange termijn doelstelling om achterstanden in te halen en schoolgebouwen toekomstbestendig te maken in termen van duurzaamheid en binnenklimaat.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁴¹ Memorie van toelichting, paragrafen 2 (Aanleiding) en 4.3 (Verhouding wetsvoorstel tot bredere ontwikkelingen).

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 11.2 (Zorgplicht binnenklimaat).

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 10 (Financiële gevolgen).

⁴⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 (Huidig stelsel van onderwijshuisvesting).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs (Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is regels te stellen over onderwijshuisvesting ten behoeve van een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw en onderhoud van schoolgebouwen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs ter verduidelijking van de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 92, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, onder 2°, vervalt 'en'.
2. In onderdeel a, onder 3°, wordt de puntkomma vervangen door ', en'.
3. Aan onderdeel a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - 4°. renovatie als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan;

B

Na artikel 92 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 92a. Inhoud integraal huisvestingsplan

1. De gemeenteraad stelt het integraal huisvestingsplan vast. Het integraal huisvestingsplan bevat de geraamde verdeling van de bekostiging voor de voorzieningen in de huisvesting, bedoeld in artikel 92, voor scholen in de gemeente voor een periode van vier jaar.
2. Het integraal huisvestingsplan vermeldt in ieder geval het beleid voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente in de periode waarop het plan betrekking heeft.
3. In het integraal huisvestingsplan wordt elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente aangeduid met vermelding van in ieder geval:
 - a. de kadastrale gegevens van het perceel;
 - b. het bouwjaar, het bruto vloeroppervlakte, 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;
 - c. de aanwezige sportvoorzieningen;
 - d. het geraamde investeringsbedrag van de opgenomen voorzieningen in de huisvesting;
 - e. de wijze waarop afstemming heeft plaatsgevonden met de meerjarenonderhoudsplannen als bedoeld in artikel 92c;
 - f. de voornemens in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het plan geldt.
4. Indien de gemeenteraad een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 111, vermeldt het



integraal huisvestingsplan voor welk bevoegd gezag, voor welke voorziening in de huisvesting en voor welke termijn dit besluit is genomen.

5. Het betreffende bevoegd gezag verstrekt voor zover nodig de gegevens, bedoeld in het derde lid, aan de gemeenteraad.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het derde lid, in het integraal huisvestingsplan worden vermeld en welke informatie hierbij wordt betrokken.

Artikel 92b. Procedure integraal huisvestingsplan

1. Voor vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan voert de gemeenteraad op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagen van de scholen in de gemeente.
2. De Onderwijsraad geeft op verzoek van de gemeenteraad tijdens het op overeenstemming gericht overleg advies over de vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De gemeenteraad vraagt het advies op verzoek van een bevoegd gezag of uit eigen beweging. Het verzoek bevat een omschrijving van de onderwerpen waarover advies wordt gevraagd.
3. De Onderwijsraad brengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek advies uit aan de gemeenteraad. De gemeenteraad maakt het advies met het integraal huisvestingsplan of de wijziging daarvan bekend.
4. Het integraal huisvestingsplan of wijziging daarvan wordt ter kennisgeving aan Onze Minister toegezonden.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, plaatsvindt.

Artikel 92c. Meerjarenonderhoudsplan

1. Het bevoegd gezag stelt op basis van een bouwkundige inspectie een meerjarenonderhoudsplan vast voor het onderhoud van zijn schoolgebouwen.
2. Het meerjarenonderhoudsplan bestrijkt een periode van vier jaar en vermeldt in ieder geval welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden en de daarvoor beschikbare middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het meerjarenonderhoudsplan geldt.
3. Voorafgaand aan het op overeenstemming gericht overleg over het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 92b, brengt het bevoegd gezag het meerjarenonderhoudsplan ter kennis van de deelnemers aan dit overleg.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie, bedoeld in het tweede lid, in het meerjarenonderhoudsplan wordt vermeld.

C

Artikel 95 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 95. Jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen

2. In de aanhef van het derde lid wordt na 'college van burgemeester en wethouders' ingevoegd: handelt bij de vaststelling van het programma overeenkomstig het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 92a, en.

D

Aan artikel 115, derde lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Bij een overschot op die bedragen kan het bevoegd gezag dat overschot besteden aan voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in artikel 92.



ARTIKEL II. WIJZIGING WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 90, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, onder 2°, vervalt 'en'.
2. In onderdeel a, onder 3°, wordt de puntkomma vervangen door ', en'.
3. Aan onderdeel a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - 4°. renovatie als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan;

B

Na artikel 90 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 90a. Inhoud integraal huisvestingsplan

1. De gemeenteraad stelt het integraal huisvestingsplan vast. Het integraal huisvestingsplan bevat de geraamde verdeling van de bekostiging voor de voorzieningen in de huisvesting, bedoeld in artikel 90, voor scholen in de gemeente voor een periode van vier jaar.
2. Het integraal huisvestingsplan vermeldt in ieder geval het beleid voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente in de periode waarop het plan betrekking heeft.
3. In het integraal huisvestingsplan wordt elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente aangeduid met vermelding van in ieder geval:
 - a. de kadastrale gegevens van het perceel;
 - b. het bouwjaar, het bruto vloeroppervlakte, 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;
 - c. de aanwezige sportvoorzieningen;
 - d. het geraamde investeringsbedrag van de opgenomen voorzieningen in de huisvesting;
 - e. de wijze waarop afstemming heeft plaatsgevonden met de meerjarenonderhoudsplannen als bedoeld in artikel 90c;
 - f. de voornemens in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het plan geldt.
4. Indien de gemeenteraad een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 109, vermeldt het integraal huisvestingsplan voor welk bevoegd gezag, voor welke voorziening in de huisvesting en voor welke termijn dit besluit is genomen.
5. Het betreffende bevoegd gezag verstrekt voor zover nodig de gegevens, bedoeld in het derde lid, aan de gemeenteraad.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het derde lid, in het integraal huisvestingsplan worden vermeld en welke informatie hierbij betrokken moet worden.

Artikel 90b. Procedure integraal huisvestingsplan

1. Voor vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan voert de gemeenteraad op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagen van de scholen in de gemeente.
2. De Onderwijsraad geeft op verzoek van de gemeenteraad tijdens het op overeenstemming gericht overleg advies over de vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De gemeenteraad vraagt het advies op verzoek van een bevoegd gezag of ambtshalve. Het verzoek bevat een omschrijving



van de onderwerpen waarover advies wordt gevraagd.

3. De Onderwijsraad brengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek advies uit aan de gemeenteraad. De gemeenteraad maakt het advies met het integraal huisvestingsplan of de wijziging daarvan bekend.
4. Het integraal huisvestingsplan of wijziging daarvan wordt ter kennisgeving aan Onze Minister toegezonden.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, plaatsvindt.

Artikel 90c. Meerjarenonderhoudsplan

1. Het bevoegd gezag stelt op basis van een bouwkundige inspectie een meerjarenonderhoudsplan vast voor het onderhoud van zijn onderwijsgebouwen.
2. Het meerjarenonderhoudsplan bestrijkt een periode van vier jaar en vermeldt in ieder geval welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden en de daarvoor beschikbare middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het meerjarenonderhoudsplan geldt.
3. Voorafgaand aan het op overeenstemming gericht overleg over het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 90b, brengt het bevoegd gezag het meerjarenonderhoudsplan ter kennis van de deelnemers aan dit overleg.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie, bedoeld in het tweede lid, in het meerjarenonderhoudsplan wordt vermeld.

C

Artikel 93 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 93. Jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen

2. In de aanhef van het derde lid wordt na 'college van burgemeester en wethouders' ingevoegd: handelt bij de vaststelling van het programma overeenkomstig het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 90a, en.

D

Aan artikel 113, derde lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Bij een overschot op die bedragen kan het bevoegd gezag dat overschot besteden aan voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in artikel 90.

ARTIKEL III. WIJZIGING WET VOORTGEZET ONDERWIJS 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6.2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, onder 2°, vervalt 'en'.
2. In onderdeel a, onder 3°, wordt na de puntkomma toegevoegd: 'en'.
3. Aan onderdeel a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - 4°. renovatie als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan;



B

Na artikel 6.2. worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 6.2a. Inhoud integraal huisvestingsplan

1. De gemeenteraad stelt het integraal huisvestingsplan vast. Het integraal huisvestingsplan bevat de geraamde verdeling van de bekostiging voor de voorzieningen in de huisvesting, bedoeld in artikel 6.2, voor scholen in de gemeente voor een periode van vier jaar.
2. Het integraal huisvestingsplan vermeldt in ieder geval het beleid voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente in de periode waarop het plan betrekking heeft.
3. In het integraal huisvestingsplan wordt elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente aangeduid met vermelding van in ieder geval:
 - a. de kadastrale gegevens van het perceel;
 - b. het bouwjaar, het bruto vloeroppervlakte, 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;
 - c. de aanwezige sportvoorzieningen;
 - d. het geraamde investeringsbedrag van de opgenomen voorzieningen in de huisvesting;
 - e. de wijze waarop afstemming heeft plaatsgevonden met de meerjarenonderhoudsplannen als bedoeld in artikel 6.2c;
 - f. de voornemens in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het plan geldt.
4. Indien de gemeenteraad een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6.21, vermeldt het integraal huisvestingsplan voor welk bevoegd gezag, voor welke voorziening in de huisvesting en voor welke termijn dit besluit is genomen.
5. Het betreffende bevoegd gezag verstrekt voor zover nodig de gegevens, bedoeld in het in het derde lid, aan de gemeenteraad.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het derde lid, in het integraal huisvestingsplan worden vermeld en welke informatie hierbij betrokken moet worden.

Artikel 6.2b. Procedure integraal huisvestingsplan

1. Voor vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan voert de gemeenteraad op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagen van de scholen in de gemeente.
2. De Onderwijsraad geeft op verzoek van de gemeenteraad tijdens het op overeenstemming gericht overleg advies over de vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De gemeenteraad vraagt het advies op verzoek van een bevoegd gezag of ambtshalve. Het verzoek bevat een omschrijving van de onderwerpen waarover advies wordt gevraagd.
3. De Onderwijsraad brengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek advies uit aan de gemeenteraad. De gemeenteraad maakt het advies met het integraal huisvestingsplan of de wijziging daarvan bekend.
4. Het integraal huisvestingsplan of wijziging daarvan wordt ter kennisneming aan Onze Minister toegezonden.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, plaatsvindt.

Artikel 6.2c. Meerjarenonderhoudsplan

1. Het bevoegd gezag stelt op basis van een bouwkundige inspectie een meerjarenonderhoudsplan vast voor het onderhoud van zijn onderwijsgebouwen.
2. Het meerjarenonderhoudsplan bestrijkt een periode van vier jaar en vermeldt in ieder geval welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden en de daarvoor beschikbare



middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het meerjarenonderhoudsplan geldt.

3. Voorafgaand aan het op overeenstemming gericht overleg over het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 6.2a, brengt het bevoegd gezag het meerjarenonderhoudsplan ter kennis van de deelnemers aan dit overleg.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie, bedoeld in het tweede lid, in het meerjarenonderhoudsplan wordt vermeld.

C

Artikel 6.5. wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 6.5. Jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen

2. In het derde lid wordt na 'college van burgemeester en wethouders' ingevoegd: handelt bij de vaststelling van het programma overeenkomstig het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 6.2a, en.

D

In artikel 11.57 wordt, onder vernummering van het eerste en tweede lid tot tweede respectievelijk derde lid, een lid ingevoegd, luidende:

1. In artikel 5.39, derde lid, tweede volzin, wordt voor 'artikel 6.2' gelezen 'artikel 11.63'.

E

Artikel 11.63, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, onder 2°, vervalt 'en'.
2. In onderdeel a, onder 3°, wordt na de puntkomma toegevoegd 'en'.
3. Aan onderdeel a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - 4°. Renovatie als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan;

F

Na artikel 11.63 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 11.63a. Inhoud integraal huisvestingsplan

1. De eilandsraad stelt het integraal huisvestingsplan vast. Het integraal huisvestingsplan bevat de geraamde verdeling van de bekostiging van de voorzieningen in de huisvesting, bedoeld in artikel 11.63 voor scholen op het grondgebied van het openbaar lichaam voor een periode van vier jaar.
2. Het integraal huisvestingsplan vermeld in ieder geval het beleid voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in het openbaar lichaam in de periode waarop het plan betrekking heeft.
3. In het integraal huisvestingsplan wordt elk schoolgebouw op het grondgebied van het openbaar lichaam aangeduid met vermelding van in ieder geval:
 - a. de kadastrale gegevens van het perceel;
 - b. het bouwjaar, het bruto vloeroppervlakte, de bouwtechnische staat, de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm, het energieverbruik, de overige exploitatielasten, de verwachte technische levensduur en duurzaamheid van het gebouw;
 - c. de aanwezige sportvoorzieningen;



- d. het geraamde investeringsbedrag van de opgenomen voorzieningen in de huisvesting;
 - e. de wijze waarop de afstemming heeft plaatsgevonden met de meerjarenonderhoudsplannen als bedoeld in artikel 11.63c;
 - f. de voornemens voor de voorziening in de huisvesting in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het plan geldt.
4. Indien de eilandsraad een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 11.79, vermeldt het integraal huisvestingsplan voor welk bevoegd gezag, voor welke voorziening in de huisvesting en voor welke termijn dit besluit is genomen.
 5. Het betreffende bevoegd gezag verstrekt voor zover nodig de gegevens, bedoeld in het derde lid, aan de eilandsraad.
 6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het derde lid, in het integraal huisvestingsplan worden vermeld en welke informatie hierbij betrokken moet worden.

Artikel 11.63b. Procedure integraal huisvestingsplan

1. Voor vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan voert de eilandsraad op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagen van de scholen op het grondgebied van het openbaar lichaam.
2. De Onderwijsraad geeft op verzoek van de eilandsraad tijdens het op overeenstemming gericht overleg advies over de vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De eilandsraad vraagt het advies op verzoek van een bevoegd gezag of ambtshalve. Het verzoek bevat een omschrijving van de onderwerpen waarover advies wordt gevraagd.
3. De Onderwijsraad brengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek advies uit aan de eilandsraad. De eilandsraad maakt het advies met het integraal huisvestingsplan of de wijziging daarvan bekend.
4. Het integraal huisvestingsplan of wijziging daarvan wordt ter kennisgeving aan Onze Minister toegezonden.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, plaatsvindt.

Artikel 11.63c. Meerjarenonderhoudsplan

1. Het bevoegd gezag stelt op basis van een bouwkundige inspectie een meerjarenonderhoudsplan vast voor het onderhoud van zijn onderwijsgebouwen.
2. Het meerjarenonderhoudsplan bestrijkt een periode van vier jaar en vermeldt in ieder geval welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden en de daarvoor beschikbare middelen, en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het meerjarenonderhoudsplan geldt.
3. Voorafgaand aan het op overeenstemming gericht overleg over het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 11.63a, brengt het bevoegd gezag het meerjarenonderhoudsplan ter kennis van de deelnemers aan dit overleg.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie, bedoeld in het tweede lid, in het meerjarenonderhoudsplan wordt vermeld.

G

Na artikel 12.23 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 12.24. Invoeringsbepaling IHP en MJOP

1. Een integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 11.63a, wordt uiterlijk drie jaar na de het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, bedoeld in artikel 12.23, eerste lid, waarop de voorschriften uit artikel 12.23 komen te vervallen voor de eerste maal vastgesteld.



2. Een meerjarenonderhoudsplan, bedoeld in artikel en 11.63c, wordt uiterlijk twee jaar na het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, bedoeld in artikel 12.23, eerste lid, waarop de voorschriften uit artikel 12.23 van de WVO 2020 komen te vervallen voor de eerste maal vastgesteld.

ARTIKEL IV. WIJZIGING WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 79, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, onder 2°, vervalt 'en'.
2. In onderdeel a, onder 3°, wordt de puntkomma vervangen door ', en'.
3. Aan onderdeel a, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - 4°. renovatie als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw;.

B

Na artikel 79 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 79a. Inhoud integraal huisvestingsplan

1. De eilandsraad stelt het integraal huisvestingsplan vast. Het integraal huisvestingsplan bevat de geraamde verdeling van de bekostiging van de voorzieningen in de huisvesting, bedoeld in artikel 79, voor scholen op het grondgebied van het openbaar lichaam voor een periode van vier jaar.
2. Het integraal huisvestingsplan vermeldt in ieder geval het beleid voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in het openbaar lichaam in de periode waarop het plan betrekking heeft.
3. In het integraal huisvestingsplan wordt elk schoolgebouw op het grondgebied van het openbaar lichaam aangeduid met vermelding van in ieder geval:
 - a. de kadastrale gegevens van het perceel;
 - b. het bouwjaar, het bruto vloeroppervlakte, de bouwtechnische staat, de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm, het energieverbruik, de overige exploitatielasten, de verwachte technische levensduur en duurzaamheid van het gebouw;
 - c. de aanwezige sportvoorzieningen;
 - d. het geraamde investeringsbedrag van de opgenomen voorzieningen in de huisvesting;
 - e. de wijze waarop afstemming heeft plaatsgevonden met de meerjarenonderhoudsplannen als bedoeld in artikel 79c;
 - f. de voornemens voor de voorziening in de huisvesting in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het plan geldt.
4. Indien de eilandsraad een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 95, vermeldt het integraal huisvestingsplan voor welk bevoegd gezag, voor welke voorziening in de huisvesting en voor welke termijn dit besluit is genomen.
5. Het betreffende bevoegd gezag verstrekt voor zover nodig de gegevens, bedoeld in het derde lid, aan de eilandsraad.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het derde lid, in het integraal huisvestingsplan worden vermeld en welke informatie hierbij betrokken moet worden.

Artikel 79b. Procedure integraal huisvestingsplan

1. Voor vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan voert de eilandsraad op



overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagen van de scholen op het grondgebied van het openbaar lichaam.

2. De Onderwijsraad geeft op verzoek van de eilandsraad tijdens het op overeenstemming gericht advies over de vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. De eilandsraad vraagt het advies op verzoek van een bevoegd gezag of ambtshalve. Het verzoek bevat een omschrijving van de onderwerpen waarover advies wordt gevraagd.
3. De Onderwijsraad brengt binnen acht weken na ontvangst van het verzoek advies uit aan de eilandsraad. De eilandsraad maakt het advies met het integraal huisvestingsplan of de wijziging daarvan bekend.
4. Het integraal huisvestingsplan of wijziging daarvan wordt ter kennisgeving aan Onze Minister toegezonden.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving, bedoeld in het vierde lid, plaatsvindt.

Artikel 79c. Meerjarenonderhoudsplan

1. Het bevoegd gezag stelt op basis van een bouwkundige inspectie een meerjarenonderhoudsplan vast voor het onderhoud van zijn onderwijsgebouwen.
2. Het meerjarenonderhoudsplan bestrijkt een periode van vier jaar en vermeldt in ieder geval welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden en de daarvoor beschikbare middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het meerjarenonderhoudsplan geldt.
3. Voorafgaand aan het op overeenstemming gericht overleg over het integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 79a, brengt het bevoegd gezag het meerjarenonderhoudsplan ter kennis van de deelnemers aan dit overleg.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie, bedoeld in het tweede lid, in het meerjarenonderhoudsplan wordt vermeld.

C

Aan artikel 99, derde lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Bij een overschot op die bedragen kan het bevoegd gezag dat overschot besteden aan voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in artikel 79.

D

Na artikel 158 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 159. Invoeringsbepaling IHP en MJOP

1. Een integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 79a, wordt uiterlijk drie jaar na de het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarop de voorschriften uit artikel 158 komen te vervallen, bedoeld in artikel 158, eerste lid, voor de eerste maal vastgesteld.
2. Een meerjarenonderhoudsplan, bedoeld in artikel 79c, wordt uiterlijk twee jaar na de het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip waarop de voorschriften uit artikel 158 komen te vervallen, bedoeld in artikel 158, eerste lid, voor de eerste maal vastgesteld.

ARTIKEL V. INVOERINGSBEPALING

1. Een meerjarenonderhoudsplan, bedoeld in artikel 92c van de Wet op het primair onderwijs, artikel 90c van de Wet op de expertisecentra en artikel 6.2c van de Wet voortgezet onderwijs 2020, wordt uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van het desbetreffende van deze artikelen voor de eerste maal vastgesteld.
2. Een integraal huisvestingsplan, bedoeld in artikel 92a van de Wet op het primair onderwijs, artikel 90a van de Wet op de expertisecentra, artikel 6.2a van de Wet voortgezet onderwijs 2020, wordt



uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het desbetreffende van deze artikelen voor de eerste maal vastgesteld.

ARTIKEL VI. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL VII. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding
2. Aanleiding
 - 2.1 Onderzoek ARK en huisvestingsvoorstellen sectorraden en VNG
 - 2.2 Leerlingenaantallen
3. Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel
 - 3.1 Huidig stelsel van onderwijshuisvesting
 - 3.2 Knelpunten in het bestaande stelsel
 - 3.2.1 Ontbreken integrale, planmatige aanpak
 - 3.2.2 Kwaliteit schoolgebouwen blijft achter
 - 3.2.3 Renovatie niet opgenomen
 - 3.2.4 Investeren in huisvesting
 - 3.2.5 Objectieve sturingsinformatie ontbreekt
4. Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting
 - 4.1 Interdepartementaal beleidsonderzoek onderwijshuisvesting
 - 4.2 Klimaat, energie en ventilatie
 - 4.3 Verhouding wetsvoorstel tot bredere ontwikkelingen
5. Inhoud wetsvoorstel
 - 5.1 Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan
 - 5.1.1 Integraal huisvestingsplan: inhoud
 - 5.1.2 Integraal huisvestingsplan: procedure
 - 5.1.3 Doordecentralisatie
 - 5.1.4 Meerjarenonderhoudsplan
 - 5.2 Begrip renovatie
 - 5.2.1 Renovatie
 - 5.2.2 Geen nieuwe verantwoordelijkheid gemeenten
 - 5.2.3 Verhouding tot groot onderhoud
 - 5.3 Versoepelen investeringsmogelijkheden primair onderwijs
 - 5.4 Caribisch Nederland
6. Verhouding tot hoger recht
7. Gevolgen voor de regeldruk
8. Uitvoering
9. Toezicht en handhaving
10. Financiële gevolgen
11. Advies en consultatie
 - 11.1 Adviezen
 - 11.2 Internetconsultatie
12. Inwerkingtreding

II. Artikelsgewijze toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

In Nederland is de zorg voor de onderwijshuisvesting van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, zoals geregeld in de onderwijswetgeving, gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid om te voorzien in huisvesting voor scholen in het funderend onderwijs ligt bij gemeenten en het bevoegd gezag van onderwijsinstelling (hierna: schoolbestuur)¹ is verantwoordelijk voor de instandhouding. Het stelsel voor onderwijshuisvesting kent echter enkele knelpunten. Op sommige punten is de bevoegdheidsverdeling in de betreffende onderwijswetten niet helder en op andere punten leidt het stelsel niet altijd tot een planmatige aanpak. In het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (hierna: IBO) zijn aanbevelingen gedaan om het stelsel beter te laten werken.²

Met dit wetsvoorstel wordt het stelsel van onderwijshuisvesting, zoals geregeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet op de expertisecentra, geoptimaliseerd. Het wetsvoorstel bestaat uit verschillende onderdelen: (1) gemeenten worden verplicht om een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) vast te stellen en schoolbesturen worden verplicht een meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP) vast te stellen, (2) het begrip renovatie zal worden toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waar de gemeenten voor verantwoordelijk zijn en (3) het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk gemaakt om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting. Een aantal aanbevelingen uit het rapport IBO onderwijshuisvesting vraagt om meer doordenking en overleg met betrokkenen.

¹ In het vervolg wordt gesproken over 'schoolbestuur' waar het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling wordt bedoeld.

² IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, Een vak apart, Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel; Kamerstukken II, 2020/21, 35 570-VIII, nr. 213.



Die aanbevelingen zijn daarom niet meegenomen in dit wetsvoorstel. Dit wordt in paragraaf 4.2 nader toegelicht.

Het overkoepelende doel van dit wetsvoorstel is dat gemeenten en schoolbesturen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs komen. Dit wetsvoorstel kan op die manier de werking van het gedecentraliseerde stelsel verbeteren. Het verplichte overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over het IHP van de gemeenten, het MJOP van schoolbesturen en de exploitatielasten van de school, beoogt besluitvorming op basis van *total-cost-of-ownership* te bevorderen. Daarmee wordt bedoeld dat de beslissing wordt genomen met inachtneming van de totale kosten van bouw, onderhoud en exploitatie gedurende de gehele gebruiksperiode van het gebouw.

2. Aanleiding

Verskillende ontwikkelingen hebben tot dit wetsvoorstel geleid. Deze komen hiernavolgend aan de orde.

2.1 Onderzoek ARK en huisvestingsvoorstellen sectorraden en VNG

In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) onderzoek gedaan naar het stelsel van onderwijshuisvesting.³ In dat onderzoek heeft de ARK de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting in de praktijk vergeleken met hoe het stelsel is bedoeld. Hoewel het onderzoek niet leidde tot een landelijk representatief beeld, ontstond wel een weergave van de praktijk en van de verschillen die bestaan tussen gemeenten. De ARK concludeert dat er veel variatie bestaat binnen de praktijk van onderwijshuisvesting. Dat geldt voor de kwaliteit van gebouwen en voor de financiële middelen die aan huisvesting worden besteed, maar ook voor de mate waarin de schoolbesturen en gemeenten elkaar weten te vinden in het realiseren en in stand houden van onderwijshuisvesting.

De ARK doet in het rapport verschillende aanbevelingen, zoals:

- (1) het hervormen van de procedure voor nieuwbouw van onderwijshuisvesting in de onderwijswetten en deze laten aansluiten bij de vierjarige raadsperiode van gemeenten, waarbij de integrale huisvestingsplannen als voorbeeld kunnen dienen;
- (2) het regelen wie wettelijk verantwoordelijk is voor renovatie van schoolgebouwen;
- (3) het verstevigen van de lokale *checks and balances*;
- (4) het verbeteren van bestaande data omtrent onderwijshuisvesting en deze vrij toegankelijk maken.

In 2015 is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw in het primair onderwijs overgeheveld van gemeenten naar de schoolbesturen. De gedachte was dat deze overheveling enkele knelpunten uit het stelsel van onderwijshuisvesting zou verhelpen, namelijk het verschil in belangen tussen gemeenten en scholen, de trage procedures, de aanzienlijke administratieve lasten en de beperkte autonomie van de schoolbesturen van basisscholen voor het buitenonderhoud.⁴ In het voortgezet onderwijs was de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud al in 2005 overgeheveld naar de schoolbesturen van deze scholen en daar speelden deze knelpunten minder.⁵

Met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw naar de schoolbesturen in het primair onderwijs werd de verantwoordelijkheid voor renovatie niet uitdrukkelijk belegd bij gemeenten of een schoolbestuur. Daarmee ontstond de vraag wanneer sprake is van onderhoud en wanneer van renovatie. In reactie op deze ontwikkelingen hebben de PO-Raad en de VO-raad (hierna: de sectorraden) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) een huisvestingsvoorstel gemaakt ter verbetering van de *governance* in onderwijshuisvesting.⁶

Het voorstel van de sectorraden en de VNG omvat het opnemen van het IHP, een MJOP en het begrip renovatie in wet- en regelgeving. Het IHP wordt gezien als het richtinggevend kader; alle gemeentebesturen zijn verantwoordelijk om samen met het schoolbestuur binnen hun gemeente een dergelijk plan op te stellen voor ten minste vier jaar, met een doorkijk voor de twaalf jaren daarna. Het schoolbestuur wordt verplicht om een MJOP vast te stellen. Renovatie wordt in dat voorstel gedefinieerd als een grootschalige en integrale aanpak van een bestaand schoolgebouw met een levensduurverlenging van 25 jaar.

³ Algemene Rekenkamer (2016), *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*.

⁴ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 663, nr. 2.

⁵ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 663, nr. 2.

⁶ HEVO B.V., Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG 13 april 2018



De sectorraden en de VNG hebben een nadere concretisering van hun voorstellen vastgesteld in het najaar van 2018 via de *Concretisering Huisvestingvoorstel PO-Raad, VO-raad en VNG*.⁷ In de concretisering wordt benadrukt dat het investeringsverbod zoals dat geldt voor het primair onderwijs zou moeten worden versoepeld.

2.2 Leerlingenaantallen

Ook de veranderingen in de leerlingenaantallen in het funderend onderwijs spelen een rol. De afgelopen jaren is het aantal leerlingen in het primair onderwijs aanzienlijk afgenomen. Ook het voortgezet onderwijs blijft de komende jaren in grote delen van het land te maken hebben met leerlingendaling. Het is van groot belang daar tijdig op te anticiperen. Het leerlingenaantal op een school beïnvloedt de hoogte van de bekostiging en daarmee de beschikbare middelen voor onderhoud en beheer van schoolgebouwen. Schommelingen in leerlingenaantallen treden echter op een kortere termijn op dan de periode waarvoor schoolgebouwen worden gebouwd. Wanneer bijvoorbeeld leerlingaantallen in een gebied teruglopen, bestaat het risico dat het lastiger wordt om een voorziening in stand te houden. Het vaststellen van een IHP door gemeenten moet er mede voor zorgen dat beter ingespeeld kan worden op schommelingen in leerlingenaantallen.

3. Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel

3.1. Huidig stelsel van onderwijshuisvesting

Het huidige systeem voor onderwijshuisvesting gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid van het schoolbestuur en gemeente. Het Rijk is stelselverantwoordelijk, dat wil zeggen verantwoordelijk voor de werking van het wettelijk stelsel voor de onderwijshuisvesting en de kwaliteit en toegankelijkheid van het funderend onderwijs in het algemeen. De schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs zijn verantwoordelijk voor behoorlijk gebruik van schoolgebouwen en voor het binnen- en buitenonderhoud, aanpassingen aan het gebouw en de exploitatiekosten. Een schoolbestuur krijgt middelen van het Rijk via lumpsumbekostiging. Het schoolbestuur is vervolgens vrij in de besteding van die bedragen aan onderwijsdoeleinden, met inachtneming van de sectorwetten.

Gemeenten dragen de wettelijke zorgplicht voor huisvesting van scholen. Die zorgplicht lag tot 1997 bij het Rijk, maar is destijds overgedragen, omdat gemeenten beter in staat wordt geacht om die verantwoordelijkheid in te vullen. Gemeenten krijgen voor huisvesting geld via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De hoogte van de uitkering verschilt per gemeente en hangt af van een aantal factoren. Binnen de algemene uitkering worden verschillende clusters onderscheiden als hulpmiddel voor de verdeling. Eén daarvan is het cluster onderwijs.⁸ Gemeenten zijn niet gebonden aan de verdeling binnen de algemene uitkering; de middelen zijn vrij besteedbaar.

Door de vrije besteedbaarheid van de middelen uit de lumpsumbekostiging en het Gemeentefonds is een schoolbestuur noch een gemeente verplicht een bepaald bedrag per jaar aan huisvesting te besteden. Zij wegen de uitgaven aan onderwijshuisvesting in relatie tot respectievelijk hun bredere onderwijs- en maatschappelijke opgaven.

Dit gedecentraliseerde stelsel bestaat sinds 1997. Hoewel de uitgangspunten overeind blijven staan, zijn het gebruik van schoolgebouwen en de eisen die daaraan worden gesteld veranderd. Bovendien vragen externe ontwikkelingen, zoals het toenemende belang van verduurzaming en een gezond binnenklimaat en de dalende leerlingenaantallen, om een herijking van de bestaande kaders. In de praktijk blijkt dat niet altijd duidelijk is hoe de verantwoordelijkheden tussen gemeenten en schoolbesturen zijn verdeeld. Met een heldere, onderbouwde verantwoordelijkheidsverdeling kan een eerste stap worden gezet naar een betere samenwerking voor en verduurzaming van onderwijshuisvesting. In dit wetsvoorstel wordt die verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van renovatie van onderwijs-huisvesting verduidelijkt.

3.2 Knelpunten in het bestaande stelsel

Het huidige stelsel van onderwijshuisvesting kent enkele knelpunten. Deze worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

3.2.1 Ontbreken integrale, planmatige aanpak

De geldende wetgeving voor onderwijshuisvesting bevat te weinig prikkels die planmatig en doelmatig opereren op lange termijn bevorderen. Hierdoor komt de gezamenlijke besluitvorming door het

⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek onderwijshuisvesting, p.17; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VIII, nr. 213.



schoolbestuur en de gemeente, gericht op duurzaamheid en kwaliteit van schoolgebouwen, onvoldoende van de grond.

Dit komt onder andere door de zogenoemde *split incentive*. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw, maar het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het onderhoud. De baten van investeringen in gebouwen komen hoofdzakelijk terecht bij de gebruiker en in mindere mate bij degene die investeert. Deze verdeling kan tot gevolg hebben dat een schoolbestuur maar in beperkte mate aan onderhoud doet en wacht tot de gemeente aan zet is voor nieuwbouw. Uit de praktijk zijn ook voorbeelden bekend waarin gemeenten goedkope nieuwbouw realiseren, waarvan het onderhoud duur is (bijvoorbeeld goedkope sanitaire voorzieningen met hoge schoonmaakkosten). Op deze manier blijven verduurzamingsmaatregelen vaak maar beperkt van omvang, terwijl het juist kan lonen om aan de voorkant grotere investeringen te doen die zich op termijn terugverdienen in de exploitatie. 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.

Daarnaast wordt op dit moment op verschillende manieren omgegaan met aanvragen voor onderwijshuisvesting. Wanneer aanvragen voor onderwijshuisvesting bij een gemeente individueel worden behandeld binnen de systematiek van de wettelijk geregelde jaarcyclus van het huisvestingsprogramma, kan niet altijd adequaat rekening worden gehouden met de benodigde langdurige investeringen in het schoolgebouwenbestand. Dit kan verschillende problemen opleveren zoals onderlinge concurrentie tussen schoolbesturen, het niet invullen van huisvestingsbehoeften of leegstandsproblematiek.

Het is de wens van het Rijk, de sectorraden en de VNG om tot een integrale en meerjarige aanpak te komen voor de gemeentelijke onderwijshuisvesting, waarbij de samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten goed tot zijn recht kan komen. Om te komen tot een meer planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting voor de langere termijn kan worden gewerkt met een IHP. Een substantieel deel van de gemeenten in Europees Nederland werkt daar in de praktijk al mee. Binnen het huidige wettelijk kader is dit mogelijk, maar het is geen verplichting voor gemeenten. Daarnaast is er geen helderheid over wat er in het plan moet staan, hoe dit zich verhoudt tot het jaarlijkse huisvestingsprogramma van de gemeente en op welke wijze een schoolbestuur betrokken wordt bij de totstandkoming van het IHP. Duidelijke en uniforme regels over de inhoud en de totstandkoming van het IHP dwingen gemeenten en schoolbesturen het gesprek over de onderwijshuisvesting te voeren en leiden ertoe dat alle betrokken partijen weten waar ze nu en in de toekomst aan toe zijn en daarnaar kunnen handelen.

3.2.2 Kwaliteit schoolgebouwen blijft achter

De kwaliteit van schoolgebouwen blijft vaak achter bij de maatschappelijke verwachting van wat een goed schoolgebouw is. In 2017 bleek uit de Monitor onderwijshuisvesting po-vo, die een landelijk beeld geeft van de tevredenheid van gebouwgebruikers, dat een derde van de ruim 2.400 respondenten vindt dat het gebouw niet past bij de omvang van de school of bij het onderwijsconcept dat de school hanteert.⁹ Bijna 40% van de respondenten geeft aan dat grootschalig onderhoud of levensverlengende renovatie van het betreffende schoolgebouw nodig is. Respondenten zijn het minst tevreden over de flexibiliteit, energiezuinigheid en het binnenklimaat. Ten slotte zegt 74% van de respondenten in het primair onderwijs en 79% van de respondenten in het voortgezet onderwijs dat zij scholen hebben waar urgente aanpassingen nodig zijn in verband met milieu, energieverbruik en binnenklimaat. Een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting kan de kwaliteit daarvan ten goede komen.

3.2.3 Renovatie niet opgenomen

Met het toenemende belang van duurzaamheid wordt steeds vaker gekozen voor renovatie in plaats van nieuwbouw. Ook beeldbepalende oudbouw of de emotionele waarde van een school voor de buurt kunnen redenen zijn om te kiezen voor renovatie. Renovatie is op dit moment niet genoemd in de onderwijswetten. De gedachte was dat een gemeente en een schoolbestuur onderling wel tot een redelijk vergelijk komen over de verdeling van kosten bij renovatie. Het is noodzakelijk om daarover het gesprek met elkaar te voeren, maar in de praktijk komen partijen in dat gesprek regelmatig niet tot overeenstemming. Zij kijken vaak naar elkaar als het gebouw toe is aan renovatie. Doordat men er onderling niet uitkomt, kan de kwaliteit van schoolgebouwen ondertussen achteruitgaan.

⁹ Monitor onderwijshuisvesting po-vo (regioplan.nl)



3.2.4 Beperkt investeren in huisvesting

Anders dan voor een schoolbestuur in het voortgezet onderwijs, zijn de mogelijkheden om te investeren in nieuwbouw of uitbreiding van de onderwijshuisvesting voor een schoolbestuur in het primair onderwijs beperkt. In het primair en het voortgezet onderwijs is dit een taak van de gemeente, maar alleen in het voortgezet onderwijs mag het schoolbestuur uit overschotten op de exploitatie meebetalen aan huisvesting. Het komt voor dat een schoolbestuur in het primair onderwijs met grote reserves zou willen investeren in de nieuwbouw of uitbreiding. Dit is onder de huidige wetgeving nog niet mogelijk, waardoor op sommige plekken een verbetering of een verduurzaming van de huisvesting achterwege blijft.

3.2.5 Objectieve sturingsinformatie ontbreekt

Zowel op lokaal als op nationaal niveau is informatie over onderwijshuisvesting vaak gefragmenteerd of onvolledig. Dit bemoeilijkt de besluitvorming op lokaal niveau, bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheidsambities of multifunctioneel gebruik van (school)gebouwen, maar leidt er ook toe dat er op nationaal niveau onvoldoende beeld is van hoe het stelsel functioneert en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Op nationaal niveau ontbreekt bijvoorbeeld een objectief beeld van de meetbare kwaliteit van schoolgebouwen en wat nog nodig is om een bepaalde kwaliteit of mate van verduurzaming te bereiken. Een dergelijk beeld van de kwaliteit van schoolgebouwen is nodig om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt.

4. Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting

De afgelopen jaren heeft de onderwijshuisvesting veel in de belangstelling gestaan. Er hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die daartoe hebben geleid: het interdepartementaal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, klimaatverandering en luchtkwaliteit en de ontwikkelingen rondom inclusief onderwijs. Deze ontwikkelingen worden hier afzonderlijk besproken, waarna wordt ingegaan op hoe het wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt.

4.1 Interdepartementaal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs

In maart 2021 is het rapport van het *Interdepartementaal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs* aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰ De opdracht aan de werkgroep was om te onderzoeken hoe het stelsel van onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs werkt en om te beoordelen of die werking toekomstbestendig is. Deze opdracht kwam voort uit het voornoemde rapport van de ARK en uit het rapport van McKinsey over de doelmatigheid en de toereikendheid van het funderend onderwijs, waarin de onder-investering in onderwijshuisvesting als een belangrijke uitdaging wordt aangemerkt.¹¹

Het rapport identificeert een aantal knelpunten. Het huidige stelsel van onderwijshuisvesting stimuleert bijvoorbeeld onvoldoende een *total-cost-of-ownership*-benadering. Onder dat begrip wordt in deze context verstaan dat gemeenten en een schoolbestuur zich samen verantwoordelijk weten voor goede onderwijshuisvesting, inclusief de nieuwbouw- of renovatievraag en de exploitatie van de school. Er bestaan daarnaast geen eenduidige (kwaliteits)eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen en de beleidscyclus is niet gesloten: ambities van het Rijk, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld. Ook benoemt het rapport een gebrek aan goede koppeling tussen eisen, kosten en beschikbare budgetten en een gebrek aan expertise met betrekking tot ontwikkeling, realisatie en beheer van onderwijshuisvesting bij schoolbesturen en gemeenten.

Aansluitend op de knelpunten wordt in het IBO een aantal aanbevelingen gedaan. Er wordt allereerst geadviseerd om het stelsel te *optimaliseren*: maak het stelsel meer inzichtelijk en overzichtelijk. Dat kan worden bereikt met verschillende maatregelen, zoals het gebruiken van het integraal huisvestingsplan om een *total-cost-of-ownership*-benadering te stimuleren en het in beeld brengen van beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen voor onderwijshuisvesting. Om het bereiken van de klimaatdoelstellingen voor 2050 mogelijk te maken wordt er gepleit voor een hoger tempo van nieuwbouw en renovatie.

Andere aanbevelingen van het IBO gaan een stap verder en vereisen voor volledige implementatie een *wijziging* van het stelsel. Deze adviezen gaan over het aanpakken van de verouderde voorraad van schoolgebouwen, het stroomlijnen van budgetten door deze te oormerken, het realiseren van een

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VIII, nr. 213.

¹¹ McKinsey & Company: een versterkt fundament voor iedereen



centrale bouwcatalogus, het versterken van de kennisfunctie en het versterken van de ondersteuning vanuit het Rijk.

4.2 Klimaat, energie en ventilatie

De klimaatdoelstellingen hebben grote consequenties voor publieke gebouwen. Afgesproken is dat in 2030 alle utiliteitsgebouwen, waaronder schoolgebouwen, aan strengere klimaatnormen moeten voldoen. Dat betekent dat bestaande gebouwen waar nodig grotendeels energetisch gerenoveerd moeten worden en dat nieuwe gebouwen aan strengere eisen moeten voldoen. Die normen zullen in de toekomst bovendien nog verder worden aangescherpt. Het belang van tijdige renovatie of nieuwbouw wordt daardoor vergroot.

Op dit moment ligt het vervangingstempo voor schoolgebouwen te laag: met het huidige tempo lijkt het niet haalbaar om de klimaatdoelstellingen op tijd te halen. Het is van groot belang om te blijven werken aan het vernieuwen van de verouderde voorraad en het vervangingstempo.

De sectorraden en de VNG hebben in het kader van het in 2019 gepresenteerde *Klimaatakkoord* voorstellen gedaan voor CO₂-arme schoolgebouwen in 2050 in de vorm van een sectorale routekaart.^{12,13} In de *Routekaart Onderwijs* hebben de sectorraden opgenomen hoe scholen de klimaatdoelstellingen voor onderwijshuisvesting in 2050 kunnen bereiken. De sectorraden en de VNG hebben onder meer aangegeven dat het realiseren van de duurzaamheidseisen uit het Klimaatakkoord niet haalbaar is zonder de wet op een aantal punten te wijzigen.¹⁴ Dit wetsvoorstel beoogt een betere gezamenlijke besluitvorming door gemeenten en schoolbesturen.

Tegelijk met de uitwerking van dit wetsvoorstel wordt in de EU onderhandeld over de Energy Performance of Building Directive IV (EPBD IV). De eisen die in deze richtlijn worden geïntroduceerd zullen ook een effect hebben op schoolgebouwen. Het is daarom belangrijk dat dit wetsvoorstel en de lagere regelgeving daarbij zo worden opgesteld dat deze aansluiten bij de regelgeving die uiteindelijk vanuit de EPBD IV voortkomt. Hiervoor werkt het ministerie van OCW nauw samen met het ministerie van BZK gedurende het wetgevingstraject.

Niet in elk schoolgebouw is goede ventilatie aanwezig, terwijl het binnenklimaat op scholen van belang is voor leerprestaties. De afgelopen jaren is de aandacht voor ventilatie en binnenklimaat op scholen toegenomen. De coronapandemie heeft het belang van goede ventilatie onderstreept, omdat voldoende frisse lucht de verspreiding van ziekteverwekkers kan verkleinen.¹⁵

Het Rijk heeft daarom op verschillende manieren ingezet op betere ventilatie op scholen. Met de Specifieke uitkering ventilatie in scholen (SUVIS) konden gemeenten een uitkering aanvragen om het binnenklimaat van bestaande schoolgebouwen te verbeteren. Deze regeling is opgevolgd door de Maatwerkregeling ventilatie op scholen. Met deze subsidieregeling is beoogd de knelpunten die werden waargenomen bij de SUVIS-regeling op te lossen en schoolgebouwen met de meest urgente ventilatiesituatie, zo snel als mogelijk (binnen uiterlijk drie jaar) te laten voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Met een bredere aanpak voor ventilatie is een hulplijn opgezet, een team van experts aangewezen en zijn er middelen beschikbaar gesteld voor CO₂-meters.

De verplichting van CO₂-meters in het funderend onderwijs loopt via het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het voornemen bestaat om de geldende verplichting voor CO₂-meters voor basisscholen, waarvoor de aanvraag van een bouwvergunning is gedaan in of na 2015, zodanig uit te breiden dat alle bestaande gebouwen met een onderwijsfunctie voor primair (speciaal) onderwijs en voorgezet (speciaal) onderwijs hieronder gaan vallen. Het streven is om het conceptbesluit waarin deze wijziging zal zijn opgenomen in het najaar van 2023 in (internet)consultatie te brengen.

4.3 Verhouding wetsvoorstel tot bredere ontwikkelingen

Met dit wetsvoorstel worden de eerste stappen gezet om het stelsel van onderwijshuisvesting te verbeteren. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat er op de korte termijn al diverse verbeteringen in de onderwijshuisvesting kunnen worden gerealiseerd. Desondanks vormt het niet een volledige oplossing voor de actuele uitdagingen op het terrein van de onderwijshuisvesting.

¹² <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>

¹³ <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/06/21/inputnotitie-routekaarten-maatschappelijk-vastgoed/12+Input-notitie+routekaarten+maatschappelijk+vastgoed.pdf>

¹⁴ Sectorale routekaart voor verduurzaming van schoolgebouwen (2020).

¹⁵ de Crane D'Heysselaer S, Parisi G, Lisson M, et al. Systematic Review of the Key Factors Influencing the Indoor Airborne Spread of SARS-CoV-2. *Pathogens*. 2023;12(3):1-27. doi:10.3390/pathogens12030382, zie voor meer studies: <https://www.p3venti.nl>.



De aanbevelingen uit het IBO gaan dan ook verder dan de stappen die met dit wetsvoorstel worden gezet. Die aanbevelingen kunnen niet volledig worden opgevolgd binnen het bestaande stelsel. Het IBO geeft bijvoorbeeld aan dat budgetten moeten worden gestroomlijnd door middelen geoormerkt naar de gemeenten over te dragen. Er moet volgens het IBO – onder voorwaarden – een recht op doordecentralisatie worden ingevoerd voor een schoolbestuur. Dit zijn heel forse maatregelen, die vergaande aanpassingen vergen. In het rapport staat dan ook aangegeven dat deze aanbevelingen niet passen binnen de systematiek van het gemeentefonds met de bestedingsvrije middelen. Er zou een ander financieel arrangement moeten worden ingericht.

Ook de aanbeveling van een centrale bouwcatalogus, wat leidt tot processtandaardisatie voor de onderwijshuisvesting, kan niet worden opgevolgd binnen het huidige stelsel. Het voorschrijven van gestandaardiseerde processen en contracten sluit niet aan bij de beleids- en bestedingsvrijheid van schoolbesturen en gemeenten.

Het uitwerken van een andere financieringssysteem vergt niet alleen tijd, maar ook een fundamentele herziening van de *governance* rond onderwijshuisvesting. In het huidige stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting bij gemeenten en het schoolbestuur gezamenlijk, maar hebben zij ieder hun eigen taken. Een andere vorm van financiering, met geoormerkte budgetten, en een recht op doordecentralisatie leiden ertoe dat de verantwoordelijkheidsverdeling fundamenteel moet worden herzien. Dit wetsvoorstel leidt niet tot zo'n fundamentele herziening van het stelsel, maar zet de eerste noodzakelijke stappen voor verbetering. Op korte termijn kunnen met dit wetsvoorstel al de nodige verbeteringen binnen het huidige stelsel worden ingezet. Naar aanleiding van de lessen die onder andere in de eerder genoemde programmatische aanpak worden geleerd, wordt mogelijk zo'n stelselwijziging wel opgestart. Hier liggen echter op dit moment nog geen concrete plannen voor.

Het IBO adviseert om eenduidige en integrale eisen op te stellen voor onderwijshuisvesting waaronder ook voor inclusief onderwijs. Het kabinet streeft naar inclusief onderwijs, waarbij kinderen met en zonder beperking of ziekte samen naar school gaan. Bij het organiseren van inclusief onderwijs is passende onderwijshuisvesting een belangrijke voorwaarde. Een gebouw moet fysiek toegankelijk zijn voor kinderen met een beperking, maar ook voldoende flexibel zijn om zorg en ondersteuning te kunnen bieden aan kinderen die dit nodig hebben. Het stellen van inhoudelijk en bouwkundige eisen aan de onderwijshuisvesting t.a.v. inclusief onderwijs valt niet binnen de scope van dit wetsvoorstel. Het doel van dit wetsvoorstel is om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting, het beoogt niet inhoudelijke eisen te stellen voor de onderwijshuisvesting. Gemeenten hebben wel de vrijheid om lokaal beleid t.a.v. inclusief onderwijs op te nemen in het IHP.

Ook voor de klimaatdoelen zijn verdergaande maatregelen nodig. Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen is het van belang dat het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen wordt verhoogd. Met dit wetsvoorstel worden stappen gezet die zorgen voor een planmatiger en doelmatiger aanpak van de onderwijshuisvesting.

Het wetsvoorstel leidt tot een betere besluitvorming binnen het gedecentraliseerde stelsel, doordat met het verplichte IHP en MJOP beslissingen over investeringen beter tussen gemeenten en schoolbesturen worden afgestemd. Door het tevens wettelijk regelen van 'renovatie' als huisvestingsvoorziening en het verruimen van de mogelijkheden tot het investeren in onderwijshuisvesting in het primair onderwijs, wordt ruimte geboden voor een integrale aanpak.

Bovendien wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat gemeenten het IHP ter beschikking moeten stellen aan de minister. Op die manier wordt data verzameld over de stand van de schoolgebouwen in Nederland. Deze data kunnen gebruikt worden voor de programmatische aanpak onderwijshuisvesting waar door het ministerie aan wordt gewerkt en tegelijkertijd wordt inzicht verkregen in hoe het ervoor staat met het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Het is van groot belang om herzieningen van het stelsel, zoals in het IBO-rapport voorgesteld, zorgvuldig uit te denken. Daarvoor is meer tijd nodig. In hoeverre en op welke manier verdergaande aanpassing van het stelsel op langere termijn nodig is, op basis van de aanbevelingen uit het IBO, maar ook naar aanleiding van de klimaatopgaven, ontwikkelingen in Europese regelgeving, ventilatie en inclusief onderwijs wordt nader bezien. De regering acht het niet wenselijk om met de aanpassingen uit dit wetsvoorstel te wachten op een vergaande herziening van het stelsel. In dat geval zouden de verbeteringen die op korte termijn kunnen plaatsvinden, aanzienlijke vertraging oplopen.

5. Inhoud wetsvoorstel

Om tegemoet te komen aan de hiervoor gesignaleerde problemen en de gebreken van het huidige stelsel van onderwijshuisvesting te ondervangen, behelst dit wetsvoorstel de volgende wijzigingen in



de onderwijswetten voor het funderend onderwijs: (1) gemeenten worden verplicht om een IHP vast te stellen en schoolbesturen worden verplicht een MJOP vast te stellen, (2) het begrip renovatie zal worden toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is en (3) het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk gemaakt om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting.

De verwachting is dat met deze wijzigingen schoolbesturen en gemeenten komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak op het terrein van de onderwijshuisvesting, die leidt tot kwalitatief betere onderwijshuisvesting. De verschillende wijzigingen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

5.1 Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan

5.1.1 Integraal huisvestingsplan: inhoud

In de sectorwetten wordt voorgesteld dat de gemeenteraad, nadat overleg met het betrokken schoolbestuur heeft plaatsgevonden, de investeringen in onderwijshuisvesting voor een periode van vier jaren vaststelt in een IHP, met een doorkijk voor de twaalf jaren daarna. In het IHP wordt een overzicht van de bouwvoorraad opgenomen, hoe de schoolgebouwen er bouwtechnisch voorstaan, wat de bruto vloeroppervlakte is, of er een bewegingsonderwijsvoorziening is en hoe duurzaam de schoolgebouwen zijn. De ambities voor de onderwijshuisvesting moeten aansluiten op de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente in de periode waarop het IHP betrekking heeft. Gemeenten laten nu al (vaak elke twee jaar) een prognose maken van leerlingenaantallen op basis van onder andere de gemeentelijke basisadministratie. Deze prognose geeft een doorkijk van 15 jaar en kan worden betrokken bij het opstellen van het beleid in het IHP in relatie tot de leerlingenaantallen. Op deze manier krijgt het schoolbestuur meer zekerheid over de huisvestingsplannen van de gemeente. Doordat in het IHP elk gebouw beschreven wordt en hierbij ook wordt vermeld of al dan niet wordt overgegaan tot vervangende nieuwbouw of renovatie, is uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van Tweede Kamerlid Van Meenen.¹⁶

Het IHP vermeldt voorts wat de functionaliteit van de gebouwen is in relatie tot de onderwijsvorm. Dat leidt ertoe dat de gemeente en het schoolbestuur afspraken maken over welke soort gebouwen het beste passen bij verschillende onderwijsvormen. Op die manier kan beter worden ingespeeld op behoeften in het kader van het passend en inclusief onderwijs. De wettelijk voorgeschreven eisen aan het IHP borgen dat hier in *elke* gemeente kritisch naar wordt gekeken. Dat komt de kansengelijkheid ten goede.

Het IHP zal moeten worden aangevuld met een doorkijk voor de twaalf jaren na de vier jaren waarvoor het IHP is vastgesteld. Het IHP wordt elke vier jaar opnieuw vastgesteld volgens de wettelijke procedure. Daarmee wordt ook de doorkijk voor de twaalf volgende jaren elke vier jaar vernieuwd. Tussentijds kan het IHP opnieuw worden vastgesteld als het schoolbestuur en de gemeente dit nodig achten, maar ook dan dient de wettelijke procedure te worden gevolgd.

Met het IHP wordt niet alleen bereikt dat de kwaliteit van schoolgebouwen in kaart wordt gebracht, maar krijgen de gemeente en het schoolbestuur ook een instrument in handen waarmee op eigen initiatief beleid kan worden geformuleerd om de kwaliteit van de huisvesting te verbeteren. Onderwerpen als onderwijsadaptiviteit, binnenklimaat en inclusief onderwijs kunnen hier bijvoorbeeld een plek in krijgen. Ook multifunctionaliteit van gebouwen en de relatie van het gebouw tot de wijk waarin het staat zijn onderwerpen die hierin behandeld kunnen worden.

5.1.2 Integraal huisvestingsplan: procedure

Het wetsvoorstel bepaalt hoe de gemeenteraad met de schoolbesturen tot een IHP moet komen: de gemeenteraad kan dit enkel vaststellen nadat er *op overeenstemming gericht overleg* is gevoerd met de schoolbesturen.

Het op overeenstemming gericht overleg is essentieel. Door het overleg worden schoolbesturen betrokken bij de totstandkoming van het IHP. Gemeenten beslissen over de investeringen in nieuwbouw en renovatie, maar stemmen op deze manier hun voornemens direct af met het betrokken schoolbestuur. Omdat een schoolbestuur de investeringsvoornemens voor met name onderhoud inbrengt tijdens het overleg (zie hieronder), kunnen schoolbesturen en gemeenten over en weer anticiperen op elkaars ambities. Het op overeenstemming gericht overleg sluit aan bij de huidige wettelijke procedure en overlegpraktijk van een schoolbestuur en gemeenten voor de vaststelling van de gemeentelijke huisvestingsverordening.

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 309.



De totstandkoming van het IHP neemt doorgaans een tot twee jaar in beslag vanwege de veelomvattendheid van het document en de complexiteit van de technische en financiële gegevens. Om die reden wordt de vaststelling van het IHP niet vaker dan eens per vier jaar verplicht. Op die manier wordt in iedere collegeperiode in ieder geval een keer het IHP heroverwogen. Een tussentijdse actualisering kan nodig zijn in het geval van gewijzigde omstandigheden. Het is aan de gemeenteraad en een schoolbestuur daartoe over te gaan als aan een actualisatie behoefte is. Schoolbesturen en gemeenten kunnen voor ondersteuning op het gebied van onderwijshuisvesting terecht bij Kenniscentrum Ruimte-OK¹⁷. Ruimte-OK kan ook in het kader van het opstellen van het IHP ondersteuning bieden.

Met het wetsvoorstel zullen gemeenten worden verplicht om het vastgestelde IHP ter kennisgeving te delen met de minister.¹⁸ Door vergelijking van de integrale huisvestingsplannen van alle gemeenten kan een landelijk beeld worden verkregen van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Dit landelijke beeld is nodig voor de monitoring van de voortgang van de verduurzaming, zoals deze is opgenomen in het Klimaatakkoord. Daarnaast zal het bijdragen aan de programmatische aanpak van onderwijshuisvesting die het ministerie nastreeft.¹⁹

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 bevat beleid en geraamde investeringen. Het IHP is als zodanig niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Het IHP en de daarin opgenomen keuzes dient immers als voorbereiding op de besluitvorming op aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting. Voor een toewijzing of afwijzing van een voorziening als bedoeld in artikel 92 WPO, 90 WEC of artikel 6.2 WVO 2020 geldt een separate besluitvormingsprocedure, waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. Met dit wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk niet een aparte besluitvormingsprocedure aangaande voorzieningen in de huisvesting in het leven geroepen.

5.1.3 Doordecentralisatie

In een deel van de gemeenten is de zorg voor onderwijshuisvesting gedelegeerd aan schoolbesturen. Een schoolbestuur ontvangt daarvoor een deel van de middelen die de gemeente ontvangt uit het Gemeentefonds. Dan is sprake van doordecentralisatie. De verplichtingen voor het opstellen van het IHP en het MJOP zullen ook gelden in het geval van doordecentralisatie. In het IHP vermeldt de gemeente aan welk schoolbestuur, voor welke huisvestingsvoorzieningen en voor welke termijn de zorgplicht is gedelegeerd. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het verstrekken van de informatie over de betreffende schoolgebouwen die in het IHP moet worden opgenomen.

Het opstellen van het IHP is ook in gevallen van doordecentralisatie belangrijk. In de praktijk kent doordecentralisatie verschillende vormen: voor één, voor enkele of voor alle schoolbesturen in de gemeente, en voor een kortere of langere termijn. Het IHP borgt dat ook in uiteenlopende gevallen van doordecentralisatie er een compleet beeld is van de onderwijshuisvesting. Daarnaast vormt het IHP een belangrijke bron van informatie voor het beeld van de onderwijshuisvesting voor het funderend onderwijs op landelijk niveau. Het is enkel mogelijk om een landelijk beeld te genereren wanneer de verplichting van het IHP geldt voor alle onderwijshuisvestingsvoorzieningen in elke gemeente.

5.1.4 Meerjarenonderhoudsplan

Naast de verplichting voor gemeenten om een IHP te maken, wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat schoolbesturen de investeringen in onderhoud voor vier jaar moeten uitwerken in een MJOP. Het schoolbestuur is reeds wettelijk verplicht tot het onderhoud van schoolgebouwen, waarvoor zij bekostiging ontvangt via de lumpsum. Het MJOP is erop gericht dat een schoolbestuur komt tot een meerjarenplan voor het onderhoud, wat beter inzicht geeft in de kosten daarvan en daartoe benodigde middelen per jaar. Dit leidt tot een meer doelmatige aanpak. Een MJOP is een plan voor een langere termijn en wordt periodiek bijgesteld zodat kan worden geanticipeerd op ontwikkelingen. Veel schoolbesturen werken nu al met een meerjarenonderhoudsplan. De inhoud van die plannen is nog niet uniform. Gebruikelijk is dat meerjarenonderhoudsplannen elke 5 jaar bijgesteld worden. Dit is bijvoorbeeld ook verplicht bij VvE's die ook wettelijk verplicht zijn een MJOP op te stellen. In dit wetsvoorstel is – in lijn met het concretiseringsvoorstel van de VNG en de sectorraden – gekozen om een termijn van vier jaar voor te schrijven, dit sluit aan bij de looptijd van een IHP, hoewel het MJOP en IHP niet dezelfde jaren hoeven te betreffen.

¹⁷ www.ruimte-ok.nl

¹⁸ In het uitzonderlijke geval van taakverwaarlozing geldt artikel 124b uit de Gemeentewet.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 218



Het MJOP bevat daartoe in ieder geval gegevens over welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar worden uitgevoerd en de daarvoor beschikbare middelen. Het MJOP dient te worden ingebracht bij het op overeenstemming gericht overleg tussen gemeente en de schoolbesturen over het IHP. Met deze voorgestelde wijziging wordt beoogd dat de plannen goed op elkaar kunnen worden afgestemd. Die afstemming maakt voor beide partijen duidelijk wanneer schoolgebouwen aan het eind van hun levensduur zijn en onderhoud niet langer afdoende is, maar overgegaan moet worden tot nieuwbouw of renovatie.

Doordat het schoolbestuur en de gemeente op langere termijn deze zaken afstemmen, kunnen zij over en weer op elkaar rekenen ten aanzien van de (financiële) verantwoordelijkheid voor de huisvesting. Dit stimuleert een *total-cost-of-ownership* benadering: gemeente en schoolbestuur weten zich gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting gedurende de gehele levenscyclus van het schoolgebouw. De financiële middelen voor onderwijshuisvesting kunnen zo doelmatiger worden ingezet.

5.2 Begrip renovatie

5.2.1 Renovatie

In de huidige systematiek van onderwijshuisvesting zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorzieningen in de huisvesting, waaronder (vervangende) nieuwbouw. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor (groot) onderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen. Renovatie is op dit moment niet expliciet opgenomen als een voorziening in de onderwijshuisvesting als bedoeld in artikel 92 WPO, artikel 79 WPO BES, artikel 90 WEC en artikel 6.2 en artikel 11.63 WVO 2020. Dit leidt ertoe dat in situaties waarin renovatie voor alle partijen de beste keuze is, een impasse kan ontstaan, omdat niet duidelijk is wie voor een dergelijke voorziening verantwoordelijk is. Met het opnemen van renovatie in de opsomming van voorzieningen in de onderwijshuisvesting waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn, wordt de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk.

Met dit wetsvoorstel wordt 'renovatie' gedefinieerd als 'een alternatief voor nieuwbouw waarbij sprake is van vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door middel van een samenhangend geheel van maatregelen, dat is gericht op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan.'

Bij renovatie zoals hier bedoeld wordt een gebouw of gedeelte daarvan integraal aangepakt. Hoewel het kwaliteitsniveau daarbij tenminste moet voldoen aan de eisen die in het Bbl worden gesteld aan verbouw – inclusief de eisen aan ingrijpende renovatie- (hoofdstuk 5 Bbl) van een gebouw met een onderwijsfunctie, is het gewenst dat in dit geval (gezien het een alternatief is voor nieuwbouw) zoveel mogelijk te streven naar een kwaliteitsniveau dat overeenkomt met de eisen die gelden voor nieuwbouw in het Bbl. Indien vervangende nieuwbouw zou worden gepleegd, zouden de nieuwbouweisen van toepassing zijn.

5.2.2 Geen nieuwe verantwoordelijkheid gemeenten

Het opnemen van renovatie als voorziening beoogt geen nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten in het leven te roepen, noch een afwegingskader voor het feitelijk overgaan tot renovatie. Dit wetsvoorstel beoogt slechts te regelen dat renovatie, als alternatief voor de voorziening nieuwbouw, een verantwoordelijkheid van gemeenten is. Het uitgangspunt is dan ook dat renovatie, een keuze is die aan de orde is als het einde van de levensduur van een schoolgebouw in zicht is. Met renovatie wordt niet (groot) onderhoud van schoolgebouwen bedoeld.

Volgens de huidige Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de VNG is vervanging van een schoolgebouw onder meer noodzakelijk als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat onderhoud niet zal leiden tot de gewenste levensduurverlenging van een door de gemeenten in de verordening te bepalen aantal jaar.²⁰ Het valt aan te bevelen dat gemeenten in hun lokale verordening afwegingscriteria opnemen waarmee samen met schoolbesturen een doordachte keuze gemaakt kan worden tussen (groot) onderhoud enerzijds en (vervangende) nieuwbouw óf renovatie anderzijds.

De VNG benadrukt in het concretiseringsvoorstel dat zij samen met de sectorraden heeft opgesteld en in haar advies op dit wetsvoorstel dat zij wil voorkomen dat renovatie een extra taak voor gemeenten wordt. Het moet een alternatief zijn voor de taak 'vervangende nieuwbouw' die reeds onderdeel is van de gemeentelijke zorgplicht. Bij renovatie moet het in haar ogen daarom gaan om een 'volwaardig'

²⁰ Ontwikkelingen onderwijshuisvesting en wijziging VNG Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs | VNG.



alternatief voor vervangende nieuwbouw. Ten aanzien van dit punt wordt opgemerkt dat 'volwaardig' niet is opgenomen als onderdeel van de definitie, omdat bij renovatie vanuit bouwkundig oogpunt nooit sprake kan zijn van een technisch volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Om te voorkomen dat renovatie een extra taak voor gemeenten wordt is het niet nodig dat de uitkomst van een gerenoveerd gebouw of nieuwbouw (technisch) volwaardig gelijk is, maar dat gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor renovatie in die gevallen dat zij ook verantwoordelijk zijn voor nieuwbouw. Voor zover het de VNG gaat om een volwaardig alternatief in die zin dat het gebouw na renovatie door de gebruikers voor het geven van onderwijs wordt ervaren als een volwaardig alternatief voor nieuwbouw, onderschrijft de regering dat het hier gaat om renovatie als een volwaardig alternatief voor vervangende nieuwbouw.

5.2.3 Verhouding tot (groot) onderhoud

In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen is het van belang dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen renovatie zoals hier gedefinieerd en (groot) onderhoud. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging teweeg te brengen in de onderhoudsverplichtingen voor schoolbesturen. De voorgestelde definitie voor renovatie ziet op een geheel aan maatregelen en een vernieuwing of grootschalige verandering. Met die definitie bestaat een onderscheid tussen renovatie en (groot) onderhoud zoals bijvoorbeeld de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, die ook van toepassing zijn op onderwijsinstellingen, kent. In de Richtlijn voor de Jaarverslaggeving, opgesteld door de Raad voor de Jaarverslaggeving, (RJ 212.445) wordt onder de kosten groot onderhoud verstaan:

*'Kosten van groot onderhoud zijn kosten voortvloeiend uit (periodieke) werkzaamheden na een lange gebruikperiode om de huidige staat van een actief in stand te houden, die niet als vervanging van belangrijke bestanddelen van het materieel vast actief zijn aan te merken (...).'*²¹

In de ter internetconsultatie aangeboden conceptwettekst was opgenomen dat renovatie erop gericht moet zijn de levensduur van het gebouw met ten minste 25 jaar te verlengen. Uit de internetconsultatie is gebleken dat deze definitie nog steeds als onduidelijk werd ervaren (zie paragraaf 11.2). Om het onderscheid met groot onderhoud duidelijker te maken werd bij de internetconsultatie de suggestie gedaan om op te nemen dat renovatie tot een levensduur(verlenging) van 40 jaar moet leiden. 40 jaar is ook de technische levensduur van nieuwbouw. Deze suggestie is serieus overwogen, maar uiteindelijk niet overgenomen, omdat renovatie met een dergelijke bepaling vrijwel nooit (economisch) haalbaar is. 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. Het vereisen van een levensduurverlenging voor een gebouw als geheel wordt daarmee te complex. Om deze redenen is ervoor gekozen geen termijn voor de levensduurverlenging meer op te nemen in de tekst van het wetsvoorstel.

De definitie van renovatie in dit wetsvoorstel wijkt af van de definitie in het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, Titel 4), waarin renovatie wordt gedefinieerd als 'zowel sloop met vervangende nieuwbouw als gedeeltelijke vernieuwing door verandering of toevoeging'. De relatie zoals die bestaat tussen gemeenten en schoolbesturen in het kader van onderwijshuisvesting is een andere dan die tussen verhuurder en huurder. In het onderwijsrecht is een schoolbestuur verplicht het gebouw, het terrein en de onroerende zaken waarvoor hij bekostiging ontvangt te onderhouden.²² Werkzaamheden die voor het onderwijs vallen onder (groot) onderhoud, kunnen onder de definitie van het BW renovatie zijn. Wanneer voor het begrip renovatie zou worden aangesloten bij het BW, zou dat niet tot de gewenste verduidelijking leiden. Daarnaast houdt het mogelijk nieuwe verantwoordelijkheden voor de gemeente in, hetgeen niet gewenst is (zie paragraaf 5.2.1).

Zolang de verantwoordelijkheid voor het (groot) onderhoud van schoolgebouwen enerzijds en renovatie en nieuwbouw anderzijds verdeeld zijn over verschillende partijen, zal er discussie blijven bestaan over de afgrenzing. Door renovatie van schoolgebouwen aan gemeenten toe te wijzen en te bepalen dat renovatie een alternatief moet zijn voor vervangende nieuwbouw, wordt de interpretatieruimte begrensd en daarmee de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten verduidelijkt.

5.3 Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs

Voorgesteld wordt dat het schoolbestuur voortaan mag investeren in het schoolgebouw als er een

²¹ Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving RJ-uiting 212.445

²² Artikel 106 en artikel 115 WPO, artikel 5.4, artikel 6.16 en artikel 11.74 WVO 2020, artikel 90 en artikel 99 WPO BES en artikel 104 en artikel 113 WEC.



overschot is op de besteding van de onderwijsmiddelen. Een schoolbestuur van scholen in het primair onderwijs zal daardoor ook kunnen bijdragen aan voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zoals nu alleen geldt voor het voortgezet onderwijs. Dit betekent niet dat gemeenten een claim kunnen leggen op het budget van een onderwijsinstelling; het is aan het schoolbestuur om te besluiten gebruik te maken van de mogelijkheid eventuele overschotten te investeren in huisvesting.

Het onder voorwaarden versoepelen van de investeringsmogelijkheid in het primair onderwijs kan de bestaande *split incentive* verminderen. Wanneer het schoolbestuur investeert in nieuwbouw of renovatie, komen deze investeringen direct aan hem als gebruiker van de schoolgebouwen ten goede. Een voorbeeld hiervan is de vloer in schoolgebouwen. In schoolgebouwen is een vloer van marmoleum gebruikelijk, maar het schoolbestuur kan er bijvoorbeeld voor kiezen om bij nieuwbouw (of renovatie) mee te betalen aan een onderhoudsvrije vloer die 40 jaar meegaat en twee keer zo duur is als marmoleum. Wanneer dit marmoleum elke tien jaar vervangen zou moeten worden, is het schoolbestuur dus onder aan de streep goedkoper uit om bij nieuwbouw (of renovatie) mee te betalen aan een onderhoudsvrije vloer. Gemeenten kunnen schoolbesturen echter niet dwingen om mee te betalen aan nieuwbouw. Gemeenten blijven immers primair verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw.

De verwachting is niet dat schoolbesturen in het primair onderwijs hierdoor hogere reserves aanhouden. Zij krijgen slechts een extra mogelijkheid om bestaande reserves aan te besteden, in lijn met de reeds bestaande bestedingsmogelijkheden die een schoolbestuur in het voortgezet onderwijs heeft. Voor het investeren in de onderwijshuisvesting is het belangrijk dat het schoolbestuur, en de medezeggenschapsraden, een goede inschatting maken van de bedragen die zij in huisvesting kunnen investeren.

5.4 Caribisch Nederland

De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen gelden ook voor Caribisch Nederland. Op dit moment is er een bijzondere regeling van toepassing. Deze overgangsbepalingen (zie: art. 158, tweede lid van de WPO BES en art. 12.23 van de WVO 2020) gelden nu in plaats van de reguliere wettelijke bepalingen voor de onderwijshuisvesting voor Caribisch Nederland en zijn van kracht tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op het moment dat de overgangsbepalingen vervallen, zullen de reguliere wettelijke bepalingen voor de onderwijshuisvesting voor Caribisch Nederland van toepassing zijn. De bepalingen van dit wetsvoorstel zullen deel uitmaken van die reguliere wettelijke bepalingen voor de onderwijshuisvesting.

Ter uitvoering van genoemde bijzondere regeling zijn door de Minister van Primair en Voortgezet Onderwijs en de bestuurscolleges van de openbare lichamen convenanten afgesloten die voor elk van de openbare lichamen leiden tot plannen van aanpak voor de nieuwbouw of renovatie van de nog niet onder handen genomen schoolgebouwen en de financiering daarvan. In totaal gaat het nog om zes bouwprojecten, drie op Bonaire, twee op Saba en een op Sint Eustatius. Dit betekent dat de minister en het bestuurscollege van het openbaar lichaam voor de betreffende periode gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de onderwijshuisvesting. Deze periode blijft zoals aangegeven van kracht tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het ligt in de rede dat de regeling geldt tot het moment waarop alle scholen zijn vervangen of gerenoveerd.

Het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire is geconsulteerd voor deze wetswijziging. Zij onderschrijft het belang dat de huidige procedure rondom de benodigde investeringen in het vervangen van verouderde schoolgebouwen beter op gang komt en heeft geen bezwaar.

6. Verhouding tot hoger recht

Dit wetsvoorstel raakt aan artikel 23 van de Grondwet inzake de vrijheid van onderwijs. Het schoolbestuur is binnen de kaders van wet- en regelgeving vrij het onderwijs en de interne organisatie naar eigen inzicht in te richten. Het wetsvoorstel voorziet in een aantal verplichtingen voor het bestuur waardoor deze vrijheid wordt ingeperkt. Zo is voorzien in de verplichting informatie te verstrekken voor het IHP (artikel 92a, vijfde lid, van de WPO, artikel 90a, vijfde lid, van de WEC, artikel 6.2a, vijfde lid, en 11.63a, vijfde lid, van de WVO 2020 en artikel 79a, vijfde lid, van de WPO BES) en de verplichting tot het opstellen van een MJOP (artikel 92c, eerste lid, van de WPO, artikel 90c, eerste lid, van de WEC, artikel 6.2c, eerste lid, en 11.63c, eerste lid, van de WVO 2020 en artikel 79c, eerste lid, van de WPO BES). Deze inbreuken worden gerechtvaardigd door het te bereiken doel: een gezonde en gedegen onderwijshuisvesting met een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeente en onderwijsinstelling.

Het wetsvoorstel biedt daarom een waarborg die de grondwettelijke vrijheid van richting en inrichting



van het onderwijs beschermt. Bij de totstandkoming van het IHP kunnen zich kwesties voordoen rondom de vrijheid van richting of inrichting van het onderwijs. De gemeenteraad kan op verzoek van een schoolbestuur of ambtshalve aan de Onderwijsraad advies vragen over de vaststelling of wijziging van het integraal huisvestingsplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting (artikel 92b, tweede lid, WPO, artikel 90b, tweede lid, WEC, artikel 6.2b, tweede lid, en 11.63b, tweede lid, WVO 2020 en artikel 79b, tweede lid, WPO BES). Op deze wijze is gewaarborgd dat een gezaghebbend adviesorgaan zich over deze materie buigt en dienaangaande adviseert. Dit komt een zorgvuldige besluitvorming over de onderwijshuisvesting ten goede.

7. Gevolgen voor de regeldruk

Bij deze wetswijziging is in het oog gehouden dat er geen onnodige regeldruk wordt veroorzaakt. Dit betekent dat is nagedacht over de regeldrukkosten, de werkbaarheid en het verwachte nut van de wetswijziging.

Met de verplichting tot het opstellen van het IHP en het MJOP neemt de regeldruk toe. Daar staat tegenover dat beide verplichtingen de afstemming tussen gemeente en schoolbestuur bij hun taken voor de onderwijshuisvesting beogen te optimaliseren. Beoogd wordt de doelmatige en planmatige inzet van middelen te vergroten, om daarmee de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verhogen. Het verwachte maatschappelijk nut hiervan is groot. De toename van de regeldruk wordt dan ook beschouwd als geoorloofd. Voor wat betreft de definiëring van renovatie en het versoepelen van de investeringsmogelijkheid in het po worden geen veranderingen in de regeldruk verwacht.

Op dit moment werken vrijwel alle schoolbesturen met een MJOP (de feitelijke situatie in Caribisch Nederland kan afwijken van die in Europees Nederland; zie ook paragraaf 5.4). Voor de verantwoording aan de instellingsaccountant is het van belang dat reserveringen en uitgaven voor onderwijshuisvesting gebaseerd zijn op een meerjarenplan. De ingeschatte maatschappelijke last als gevolg van het verplicht stellen van een MJOP is daarom nihil.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting. De verplichting om een IHP op te stellen is slechts een nadere inkadering van deze verantwoordelijkheid. Bovendien stelt een substantieel deel van de gemeenten reeds een IHP maakt (ook hier kan de feitelijke situatie in Caribisch Nederland afwijken van die in Europees Nederland).

De lastenverzwaring van deze verplichting is zodoende beperkt en bovendien erg afhankelijk van de lokale context. Hoeveel tijd een individuele gemeente kwijt is aan het opstellen van een IHP is van veel factoren afhankelijk. Zo is het sterk afhankelijk van de grootte van de gemeente en het aantal schoolbesturen en schoolgebouwen (en hun totale bruto vloeroppervlak) dat binnen de gemeente valt. Bovendien speelt ervaring van de gemeente met het opstellen van een IHP een rol bij de tijdsinvestering, alsook het reeds aanwezige inzicht in de staat van de gebouwvoorraad en de ontwikkeling van de leerlingaantallen op gemeentelijk niveau.

Zoals aangegeven werkt een overgrote meerderheid van de gemeenten al met een IHP, waardoor slechts bij een fractie van de gemeenten een extra last voorzien wordt. Een deel van de IHP's zal nog niet voldoen aan alle eisen uit het wetsvoorstel en de nog te stellen nadere regels over de verplichte gegevens in een IHP. Het vervangen van deze IHP's om te voldoen aan de nieuwe wettelijke vereisten vraagt extra inzet en daarmee extra kosten. Deze extra kosten worden beperkt door een overgangstermijn in het wetsvoorstel van 3 jaar. Bestaande IHP's hebben vaak een looptijd van vier jaar en gemeenten hoeven dus pas aan het einde van de looptijd van hun IHP een nieuw IHP op te stellen dat aan de eisen uit dit wetsvoorstel voldoet. Een deel van de gemeenten maakt nog geen IHP. Die gemeenten kunnen terecht bij kenniscentrum Ruimte-OK voor hulp en ondersteuning bij het opstellen van een IHP.

8. Uitvoering

Het wetsvoorstel dat ter internetconsultatie is aangeboden was voor de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) op onderdelen niet uitvoerbaar. De in de concept wettekst opgenomen zorgplicht voor een gezond binnenklimaat bleek, los van de bezwaren uiteengezet in paragraaf 11.2 van deze memorie van toelichting, met name voor de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) onuitvoerbaar, met name omdat het onderwerp van die taak ver af ligt van de overige toezichtstaken die de Inspectie uitvoert. Bovendien was het de Inspectie niet duidelijk wat er precies van haar verwacht werd met betrekking tot de voorgestelde zorgplicht.

Naar aanleiding van deze bezwaren van DUO/Inspectie en de overwegend negatieve reacties in de internetconsultatie op dit onderdeel van het wetsvoorstel is de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat verwijderd uit het wetsvoorstel. Daarnaast zijn naar aanleiding van de negatieve conclusie van



de Inspectie aangaande de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel passages over 'bouwtechnische inhoud' van het IHP verwijderd en is de rol voor de Inspectie in relatie tot dit wetsvoorstel verduidelijkt in de memorie van toelichting. Na het wetsvoorstel op voornoemde punten aan te passen en te verduidelijken is het wetsvoorstel ten tweede male aan DUO aangeboden om een uitvoeringstoets uit te voeren. Hierin verklaart DUO het wetsvoorstel onderwijshuisvesting 'uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar'. Daarbij zijn een paar aandachtspunten meegegeven, die hieronder kort samengevat worden.

DUO benadrukt geen inhoudelijke beoordeling van de te verzamelen IHP's te kunnen uitvoeren. Om de ontvangst van IHP's te kunnen registreren en bij het in gebreke blijven daarvan te kunnen rappelleren zullen de ICT-systemen van DUO aangepast moeten worden. Het ministerie kijkt nog naar de verdere uitwerking hiervan. De kosten van deze aanpassing kunnen gedekt worden binnen de programmatische aanpak. Ten slotte geeft DUO aan graag betrokken te worden bij de vormgeving van lagere regelgeving die krachtens dit wetsvoorstel zal worden opgesteld.

9. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel beoogt te regelen dat schoolbesturen verplichtingen krijgen, zoals de verplichting informatie te verstrekken voor het IHP (artikel 92a, vijfde lid, van de WPO, artikel 90a, vijfde lid, van de WEC, artikel 6.2a, vijfde lid, en 11.63a, vijfde lid, van de WVO 2020 en artikel 79a, vijfde lid, van de WPO BES) en de verplichting tot het opstellen van een MJOP (artikel 92c, eerste lid, van de WPO, artikel 90c, eerste lid, van de WEC, artikel 6.2c, eerste lid, en 11.63c, eerste lid, van de WVO 2020 en artikel 79c, eerste lid, van de WPO BES). Ten aanzien van het MJOP heeft de (G)MR op grond van artikel 11, eerste lid, onder o, Wet medezeggenschap op scholen een adviesrecht. PM rol interne toezichthouder. Zij kunnen daarover het gesprek aangaan met het schoolbestuur. Het intern toezicht is in het primair – en voortgezet onderwijs onder meer belast met het toezien op de naleving door het schoolbestuur van wettelijke verplichtingen. Dit brengt met zich mee dat het intern toezicht belast wordt met het toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot het opstellen van het MJOP, dat in dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld.

Daarnaast houdt ingevolge de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) de Inspectie toezicht en kan zij, indien sprake is van niet-naleving van een wettelijke voorschrift, overgaan tot handhaving. Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 155 van de WPO – kort gezegd – dat indien het schoolbestuur dan wel het bestuur van een samenwerkingsverband handelt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk kunnen worden ingehouden dan wel opgeschort. De bekostiging wordt weer toegekend als blijkt dat de reden voor de inhouding of opschorting is vervallen. De Inspectie zal veelal eerst een herstelopdracht geven.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat er voor de Inspectie een toezichtfunctie richting gemeenten wordt gecreëerd ten aanzien van het IHP. Ten eerste valt het niet binnen het takenpakket van de Inspectie toezicht te houden op het werk van gemeenten en ten tweede is extra toezicht overbodig doordat de gemeente het IHP ter kennis dient te stellen aan de minister. Op het moment dat een gemeente hierin in gebreke blijft signaleert DUO dit. Wanneer de gemeenteraad geen IHP vaststelt dan kan de minister op grond van artikel 124 van de Gemeentewet besluiten daarin namens de gemeenteraad te voorzien ten laste van de gemeente (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).

De Inspectie krijgt met dit wetsvoorstel evenwel de taak om erop toe te zien dat een schoolbestuur de investeringen in onderhoud voor vier jaar uitwerkt in een MJOP. Dit voorstel van wet behelst immers een wijziging van de onderwijswetten, zodat de Inspectie ook toezicht houdt op de naleving van de verplichting aan schoolbesturen om een MJOP vast te stellen. Dit toezicht en eventuele handhaving door de Inspectie beperkt zich tot de naleving van de verplichting tot het vast stellen van een MJOP en de beoordeling of een MJOP al dan niet voldoet aan de bij de wet omschreven minimale vereisten waaraan een MJOP moet voldoen. Dit toezicht vergt geen bouwkundige expertise, die immers niet bij de Inspectie is belegd. De verwachting is derhalve dat de Inspectie voldoende is toegerust om deze extra toezichttaak te borgen.

10. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

Voor wat betreft de verplichting tot het opstellen van een MJOP en een IHP zijn de financiële gevolgen voor gemeenten en schoolbesturen, voor zover aanwezig, aangegeven in paragraaf 7 ('Gevolgen').

Voor wat betreft het opnemen van het begrip renovatie in de verschillende onderwijswetten geldt dat deze wordt toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Renovatie wordt voorgesteld als alternatief voor vervangende nieuwbouw, waar de gemeente



op dit moment al verantwoordelijk voor is. Daarom gaat het niet om een nieuwe verantwoordelijkheid. De kosten voor de gemeente als gevolg van renovatie zijn derhalve geen extra kosten, doordat de gemeente bij de keuze voor renovatie niet tot vervangende nieuwbouw hoeft over te gaan.

Voor wat betreft het versoepelen van de investeringsmogelijkheid in het primair onderwijs kunnen er financiële gevolgen bestaan voor schoolbesturen in het primair onderwijs. Zij krijgen meer vrijheid om de bekostiging die zij van het Rijk ontvangen, in het geval van overschot, in te zetten voor renovatie en nieuwbouw. Dit vergt dat een schoolbestuur in het primair onderwijs voldoende inzicht heeft in de financiële situatie op de (zeer) lange termijn op het gebied van solvabiliteit, liquiditeit, weerstandsvermogen, huisvestingsratio en rentabiliteit.²³ Deze financiële situatie moeten zij afzetten tegen toekomstige beleidsmatige wensen om hun onderwijs vorm te geven. Dit vergt dus een kwantificering van mogelijke toekomstige beleidsmatige investeringen.

Volgens de voorgestelde wettelijke verdeling zijn gemeenten verantwoordelijk voor renovatie en nieuwbouw; het schoolbestuur is verantwoordelijk voor onderhoud en exploitatie. Het versoepelen van de investeringsmogelijkheid in het primair onderwijs leidt niet tot een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. Schoolbestuur zijn niet wettelijk verplicht om te renoveren. Daarom heeft het versoepelen van de investeringsmogelijkheid niet automatisch financiële gevolgen voor het schoolbestuur of een gemeente: er worden alleen ruimere mogelijkheden gecreëerd in het primair onderwijs om middelen in te zetten voor huisvesting.

11. Advies en consultatie

11.1 Adviezen

Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het advies van het ATR van 12 mei 2023 bevat vier concrete aanbevelingen, die hier één voor één behandeld worden.

Allereerst adviseert het ATR om de in het geconsulteerde wetsvoorstel opgenomen inspanningsverplichting aangaande een gezond binnenklimaat te schrappen. Daarbij wijst het adviescollege op de reeds bestaande wettelijke verplichtingen met betrekking tot het binnenklimaat en de vraag wat de toegevoegde waarde van de inspanningsverplichting is die met dit voorstel wordt opgelegd. Er wordt opgemerkt dat, mocht blijken dat schoolbesturen tekort schieten in het realiseren van een gezond binnenklimaat, zij gewezen kunnen worden op de verplichtingen zoals beschreven in het Bouwbesluit 2012 (vanaf 2024 Besluit bouwwerken leefomgeving) en de Arbeidsomstandighedenwetgeving. Dit advies is overgenomen. Een nadere toelichting hieromtrent is te vinden in de volgende paragraaf (11.2).

Voorts adviseert het ATR te verduidelijken hoe IHP's zullen worden vergeleken en gemonitord. In lijn met het advies van de ATR kan de wijze waarop informatie moet worden opgenomen in het IHP nader worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. Wanneer de IHP's dezelfde soort informatie bevatten kan OCW de IHP's met elkaar vergelijken en de staat van de onderwijshuisvesting monitoren. Het wetsvoorstel bevat daarom een grondslag voor OCW om de IHP's te gaan verzamelen. Het ligt in de rede DUO hier een rol in toe te delen, aangezien deze organisatie reeds een relatie met alle gemeenten heeft vanwege het verzuimloket. Het Ministerie van OCW is met DUO in gesprek om tot een nadere uitwerking te komen.

In onderhavig wetsvoorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het ATR adviseert om een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel, om te onderzoeken of de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk het beoogde doel verwezenlijken. Dit advies is niet overgenomen. Het is een te zware verplichting voor dit specifieke wetsvoorstel. Een dergelijke evaluatiebepaling is meer op zijn plaats bij een grote stelselwijziging, wat dit wetsvoorstel niet beoogt. Bovendien is het de bestaande praktijk dat het merendeel van de gemeenten en schoolbesturen met een IHP respectievelijk een MJOP werken. In het kader van de programmatische aanpak onderwijshuisvesting, waaraan door het ministerie gewerkt wordt en waarvoor o.a. de data, die door middel van het delen van de IHP's met de minister verkregen worden, gebruikt zullen worden, zal er geëvalueerd worden of iedere gemeente erin slaagt elke vier jaar een gedegen IHP op te stellen. Het ministerie heeft nauwe relaties met de sectorraden en de VNG. Op de uitwerking van alle onderdelen van dit wetsvoorstel voor de praktijk zal zicht worden gehouden, onder andere middels bestaande overlegstructuren met de sectorraden en VNG. In nauw contact met de sectorraden en de VNG zal in de gaten worden gehouden hoe de wet in

²³ Deze kengetallen worden door de Inspectie van het Onderwijs gehanteerd om de financiële situatie van schoolbesturen te beoordelen.



de praktijk uitwerkt, met name of partijen hun verantwoordelijkheid nemen en of de verantwoordelijkheidsverdeling bij renovatie voldoende helder is.

Ten slotte adviseert het ATR om de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief in beeld brengen conform de Rijksbreed gehanteerde systematiek. In paragraaf 7 van deze memorie van toelichting worden de regeldrukgevolgen voor zowel gemeenten (IHP) als scholen (MJOP) uiteengezet. Door het verwijderen van de inspanningsverplichting aangaande een gezond binnenklimaat uit het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel, vervalt een groot deel van de voorziene toename in regeldruk voor schoolbesturen en een eventuele toezichtstaak daarop door de Inspectie. Daarmee is ook aan dit advies gehoor gegeven.

Sectorraden

De PO-raad en VO-raad hebben een gezamenlijk advies uitgebracht aangaande dit wetsvoorstel, dat op voorstel van hen en de VNG in gang is gezet. Hun belangrijkste aanbevelingen naar aanleiding van de adviesaanvraag worden hieronder uiteengezet.

De raden stellen voor om eenduidige minimumeisen aan de inhoud van het IHP te stellen en adviseren nog een aantal randvoorwaarden te borgen bij nadere uitwerking in een AMvB. Deze voorstellen zijn overgenomen, met dien verstande dat nadere uitwerking plaats kan vinden in een ministeriele regeling. In het tweede lid van de artikelen 92a van de WPO, 90a van de WEC, 6.2a en 11.63a van de WVO 2020 en 79a van de WPO BES wordt bepaald dat het integraal huisvestingsplan in ieder geval het beleid vermeldt voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente respectievelijk openbaar lichaam in de periode waarop het plan betrekking heeft. Voorts vermeldt het derde lid een aantal gegevens die in het IHP opgenomen moeten worden voor elke voorziening in de huisvesting. Uitwerking van de wijze waarop de gegevens moeten worden vermeld kan in lagere regelgeving op grond van het zesde lid van voornoemde voorgestelde wetsartikelen.

Daarnaast adviseren de raden om minimale ondergrenzen te stellen aan de kwaliteit van schoolgebouwen. Het valt echter buiten het bereik van dit wetsvoorstel om daarin te voorzien, anders dan de wettelijke bepalingen die al gelden. Schoolgebouwen moeten in de huidige situatie minimaal voldoen aan de normen van het Bouwbesluit 2012 (vanaf 2024: Bbl). Daarnaast adviseert het ministerie scholen en gemeenten om het Kwaliteitskader Huisvesting van kenniscentrum Ruimte-OK te volgen. Bovendien zou de beleidsvrijheid van gemeenten te veel worden beperkt wanneer dergelijke kwaliteitseisen wettelijk worden vastgelegd. Het ministerie werkt aan een programmatische aanpak onderwijshuisvesting, waarbij ook nagedacht wordt over dergelijke minimale ondergrenzen.

De sectorraden signaleren voorts dat het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het op overeenstemming gericht overleg is belegd tussen de gemeenteraad en de schoolbesturen, terwijl het de staande praktijk is dat dat overleg plaats vindt tussen het college van burgemeester en wethouders. Binnen de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente is de gemeenteraad verantwoordelijk voor de planvorming, dit geldt dus ook voor het opstellen van een IHP. Gemeenteraden kunnen er echter met inachtneming van de bepalingen in de Gemeentewet voor kiezen, zoals het nu ook gebruikelijk is, het college van burgemeester en wethouders te mandateren deze taak op zich te nemen. Dit wetsvoorstel staat die praktijk niet in de weg. Het is uiteindelijk wel aan de gemeenteraad om het IHP vast te stellen. De sectorraden adviseren in het kader van het IHP een implementatietermijn van maximaal vier jaar op te nemen. In artikel III, onderdeel G, artikel IV, onderdeel D en artikel V van dit wetsvoorstel wordt de implementatietermijn geregeld. Deze is korter dan vier jaar.

Er wordt gevraagd om te voorzien in reële budgetten en normering daaromtrent. Dit valt buiten het kader van het nu voorliggende wetsvoorstel. Zoals aangegeven in de financiële paragraaf van deze memorie van toelichting is de inschatting dat het opstellen van een IHP en MJOP door een gemeente respectievelijk een schoolbestuur per saldo positief zal uitpakken, doordat hiermee sprake is van een meer doelmatige en planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Dit wetsvoorstel biedt geen gelegenheid om in extra bekostiging te voorzien. Ook wordt aangegeven om een professionaliseringsprogramma op te stellen om schoolbesturen te helpen goede MJOP's op te stellen. Dit wetsvoorstel wordt daarvoor niet geschikt geacht. Zoals eerder aangegeven kunnen schoolbesturen gebruik maken van de kennis en kunde van kenniscentrum Ruimte-OK om tot een gedegen MJOP te komen.

In het kader van renovatie adviseren de sectorraden de definitie te harmoniseren met de definities zoals deze in andere wet- en regelgeving zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld het Bbl. In het kader van dit wetsvoorstel is ambtelijk overleg gevoerd met het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) over onder andere het Bbl en de definitie van renovatie. Het begrip 'renovatie' komt echter niet als zodanig voor in de wet- en regelgeving van BZK. Zij kennen wel het begrip 'ingrijpende renovatie als bedoeld in de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen', maar dit begrip staat te ver af van de onderwijs-



praktijk waardoor geen volledige aansluiting kan worden gevonden bij BZK wat betreft de invulling van het begrip renovatie in onderwijshuisvesting.

Daarnaast merken de sectorraden op dat een zorgplicht voor een gezond binnenklimaat ervoor kan zorgen dat groot onderhoud in feite zal leiden tot renovatie en dat dit bekostigd dient te worden. De voorgestelde zorgplicht is na de consultatie uit dit wetsvoorstel geschrapt, waarmee dit punt en een aantal daaraan gerelateerde zorgen vanuit de sectorraden (haalbaarheid, normering, desinvesteringen) hier verder onbesproken kan blijven.

Voor wat betreft de verruiming van de mogelijkheden voor de schoolbesturen in het primair onderwijs om te investeren in onderwijshuisvesting – waarin dit wetsvoorstel voorziet – merken de sectorraden op dat dat verantwoord moet gebeuren en niet ten koste mag gaan van het onderwijs. Ook wordt benadrukt dat onderwijshuisvesting primair de verantwoordelijkheid van gemeenten is. Dat verandert met dit wetsvoorstel niet; nieuwbouw en renovatie zijn primair de verantwoordelijkheid van de gemeente, (groot) onderhoud van het schoolbestuur. Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat alleen overschotten op de bekostiging ingezet mogen worden voor onderwijshuisvesting. Gemeenten kunnen geen claim leggen op dergelijke overschotten door een bevoegd gezag te verplichten om te investeren in voorzieningen in de onderwijshuisvesting waar de gemeente primair verantwoordelijk voor is. Ten slotte zijn er *checks-and-balances* aanwezig in het systeem om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen; de instellingsaccountant heeft een signaleringsfunctie in dezen en ook de Inspectie heeft goed zicht op een dreigende financiële discontinuïteit als gevolg van onverantwoorde investeringen.

Ten slotte wijdt het advies nog een paar woorden aan de mogelijkheden tot bezwaar en beroep. De sectorraden geven zelf al aan dat er buiten de instrumenten van bezwaar en beroep laagdrempeliger manieren zijn om tot geschillenregeling te komen. Zoals reed in deze memorie van toelichting vermeld, bevat het IHP beleid en geraamde investeringen. Het IHP is als zodanig niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Het IHP en de daarin opgenomen keuzes dient immers als voorbereiding op de besluitvorming op aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting. Voor een toewijzing of afwijzing van een voorziening als bedoeld in artikel 92 WPO, 90 WEC of artikel 6.2 WVO 2020 geldt een separate besluitvormingsprocedure, waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. Met dit wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk niet een aparte besluitvormingsprocedure aangaande voorzieningen in de huisvesting in het leven geroepen.

VNG en de G4

Met betrekking tot het IHP merkt de VNG op dat de wens om de inhoud daarvan te standaardiseren begrijpelijk is in het kader van de mogelijkheden die dat biedt om een landelijk beeld te scheppen van de staat van de onderwijshuisvesting. Zij vraagt daarbij om de administratieve lasten voor gemeenten zo laag mogelijk te houden. Het IHP is immers primair bedoeld om op lokaal niveau tot een integrale aanpak van onderwijshuisvesting te komen. De wijze waarop gegevens moeten worden vermeld in het IHP en welke informatie hierbij moet worden betrokken, kan worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Hierbij zullen wij ervoor waken dat de administratieve last voor gemeenten niet groter wordt dan strikt noodzakelijk. Tevens wijst de VNG op het belang van het behoud van een zekere flexibiliteit bij het opstellen van jaarprogramma's op basis van het IHP. De VNG verwacht dat gemeenten als gevolg van de verplichting tot het vaststellen van een IHP extra kosten moeten maken en wil dat gemeenten voor deze extra kosten worden gecompenseerd. Zie paragrafen 7 en 10 van deze memorie van toelichting voor een reactie daarop.

De VNG merkt verder op dat met het opnemen van het begrip renovatie als voorziening in de wet weliswaar meer richting wordt gegeven, maar dat er in de praktijk nog altijd discussie zal blijven bestaan over de afbakening tussen groot onderhoud en renovatie. In de internetconsultatieversie van dit wetsvoorstel zou renovatie voor een levensduurverlenging van slechts ten minste 25 jaar moeten zorgen, waarmee het onderscheid met groot onderhoud (20 jaar) inderdaad discussie zou kunnen opleveren. Om die reden is de definitie van het begrip renovatie aangepast in zoverre dat deze levensduurverlengingsbepaling verwijderd is. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan een belangrijk bezwaar van de G4; ook zij merken op dat met een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar renovatie geen volwaardig alternatief is voor nieuwbouw. Daarnaast is het belangrijk voor de VNG dat renovatie geen extra taak voor gemeenten wordt, maar het een volwaardig alternatief voor nieuwbouw is, in te zetten aan het einde van de levensduur van een schoolgebouw. Een reactie op dit punt is gegeven onder paragraaf 5.2.2. van deze memorie van toelichting.

Daarnaast wijzen zowel de VNG als de G4 of de (financiële) uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Voor een uitgebreide reactie daarop zie paragrafen 7 en 10 van deze memorie van toelichting.



11.2 Internetconsultatie

Zorgplicht binnenklimaat

In het via internet geconsulteerde wetsvoorstel werd een zorgplicht voor het schoolbestuur voor een gezond binnenklimaat voorgesteld (voorgestelde artikel 4d WPO, artikel 5c WEC, artikel 3.41 WVO 2020 en artikel 6b WPO BES). Zowel vanuit de internetconsultatie als uit de toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) kwam het dringende advies om de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat niet op te nemen in het wetsvoorstel. Ook de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Inspectie waren kritisch over dit specifieke punt, met name betreffende de uitvoerbaarheid, het toezicht en de handhaving.

Een van de belangrijkste bezwaren betrof het feit dat de voorgestelde verplichting (het schoolbestuur stelt beleid met betrekking tot een gezond binnenklimaat voor leerlingen vast en voert dit uit) weinig toevoegt ten opzichte van de al geldende wet- en regelgeving. Op grond van het Bouwbesluit 2012 (hoofdstuk 3: Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van gezondheid, per 2024 opgenomen in het Bbl) moeten schoolbesturen ervoor zorgen dat schoolgebouwen voldoen aan de wettelijke normen voor een gezond binnenklimaat. Het Bouwbesluit 2012 (straks het Bbl) wordt gehandhaafd door gemeentelijk Bouw- en woningtoezicht. Daarnaast zijn schoolbesturen op grond van de Arbowetgeving eveneens verplicht om zorg te dragen voor een gezond binnenklimaat in schoolgebouwen. Daarbij moet worden opgemerkt dat Arbowetgeving ziet op de algemene zorgplicht van de werkgever voor de veiligheid en gezondheid van zijn werknemers en dus niet specifiek op die van leerlingen (voor zover zij geen handelingen verrichten die vergelijkbaar zijn met de beroepspraktijk), maar die bevinden zich veelal in dezelfde ruimtes als het onderwijspersoneel. Wanneer er sprake is van een ongezonde arbeidsplek kan een melding gedaan worden bij de Inspectie SZW. Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende of andere normen over het binnenklimaat te introduceren ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 (of opvolger Bbl) en de Arbowetgeving.

In afdeling 3.6 en 3.7 van het Bouwbesluit 2012 zijn, vanuit het oogpunt van een gezond binnenklimaat, normen voorgeschreven voor bestaande bouw en nieuwbouw: hier is voorzien in normen voor luchtverversing (o.a. capaciteit, thermisch comfort, regelbaarheid, plaats opening, luchtkwaliteit) en spuivoorzieningen (capaciteit, plaats opening) in ruimten met een onderwijsfunctie. In artikel 7.23 van het Bouwbesluit 2012 is geregeld dat basisscholen waarvoor de aanvraag van een bouwvergunning is gedaan in of na 2015, verplicht zijn in elk lokaal een CO₂-meter te plaatsen. Gezien het feit dat de verplichting tot het plaatsen van een CO₂-meter voor nieuwbouw en gerenoveerde basisschoolgebouwen al in het Bouwbesluit 2012 is opgenomen, ligt het voor de hand deze verplichting voor bestaande schoolgebouwen in het primair én voortgezet onderwijs op te nemen in de opvolger van het Bouwbesluit 2012, te weten het Bbl. Met de aankomende wijziging van het Bbl worden CO₂-meters in het gehele funderend onderwijs verplicht gesteld voor bestaande gebouwen en nieuwbouw.

Afdeling 1 van het Arbeidsomstandighedenbesluit stelt minimumeisen aan temperatuur en luchtverversing voor het binnenklimaat van arbeidsplaatsen. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit veroorzaakt de temperatuur op de arbeidsplaats, rekening houdend met de aard van de werkzaamheden die door de werknemers worden verricht en de fysieke belasting die daar het gevolg van is, geen schade aan de gezondheid van de werknemers. Ingevolge artikel 6.2 van het Arbeidsomstandighedenbesluit is op de arbeidsplaats voldoende niet verontreinigde lucht aanwezig (i), zijn luchtverversingsinstallaties altijd bedrijfsklaar (iii), functioneren luchtverversingsinstallaties zodanig dat werknemers niet aan hinderlijke tocht worden blootgesteld (vi) en zijn luchtverversingsinstallaties voorzien van een controlesysteem dat storingen in de installatie signaleert voor zover dat noodzakelijk is voor de gezondheid van de werknemers (v). De verplichtingen van de Arbeidsomstandighedenbesluit rusten op het bestuur van een onderwijsinstelling als werkgever.

Verder wordt een nadere invulling gegeven aan deze regelgeving door bijvoorbeeld de richtlijn voor binnen- en buitenmilieu voor basisscholen van het RIVM (mei 2016), het Programma Frisse Scholen 2021 van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de LCI-richtlijn Ventilatie en COVID-19 van het RIVM (juni 2021) en de handreiking Optimaal Ventileren op Scholen van de PO-Raad, VO-raad en Kenniscentrum Ruimte-OK (februari 2022).

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 mogelijk te creëren. Een gezond binnenklimaat kan echter ook op andere manieren worden bereikt dan door een zorgplicht op te nemen in de sectorwetten. Zoals reeds gememoreerd is er een wijziging van het Bouwbesluit 2012 in voorbereiding, resulterend in het Bbl, waarin een verplichting om ook bestaande schoolgebouwen met een CO₂-meter uit te rusten wordt opgenomen. CO₂-meters kunnen een goede indicatie geven van de luchtkwaliteit. Op basis van de CO₂-waarden kunnen de juiste maatregelen worden toegepast



om de kwaliteit van het binnenklimaat zo optimaal mogelijk te maken. In februari 2022 is Kenniscentrum Ruimte-OK in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gestart met het programma 'Optimaal Ventileren op Scholen'. Ruimte-OK heeft dit programma uitgevoerd samen met een team van 35 experts. Zij hebben in ongeveer anderhalf jaar tijd ruim 1.600 aanvragen ontvangen en 1.462 scholen bezocht en geholpen met het optimaliseren van de ventilatie.

Veel internetconsultatiereacties zien daarnaast op 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. Het punt van financiële onuitvoerbaarheid komt ook terug in het advies van de sectorraden en de VNG. Zo stellen de sectorraden dat scholen kunnen zorgen dat zij inzicht hebben in de staat van het binnenklimaat op de scholen en dat zij een plan kunnen maken voor die scholen waar het binnenklimaat niet op orde is, de zogenoemde planvorming, maar dat uitvoering van die plannen voor scholen een stuk lastiger is. In paragraaf 10 (Financiële gevolgen) van dit memorandum wordt verder ingegaan op de mogelijke financiële gevolgen van het wetsvoorstel.

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. Hiermee vervalt tevens de beoogde nadere uitwerking van het toezicht op en de handhaving van de zorgplicht op een gezond binnenklimaat. Wanneer een zorgplicht voor het binnenklimaat wettelijk wordt vastgelegd in onderwijswetgeving zou het logisch zijn controle hierop als nieuwe taak aan de Inspectie toe te wijzen. In de uitvoeringstoets heeft de Inspectie aangegeven dat in een dergelijke situatie moeten worden toegerust om dit toezicht uit te kunnen voeren. De Inspectie heeft op dit moment geen expertise op het gebied van binnenklimaat en het beoordelen van de acties die in een beleidsplan ten aanzien van binnenklimaat staan. De Inspectie heeft aangegeven dat controle hierop ver af ligt van haar overige toezichtstaken.

Renovatie

Een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel is het toevoegen van het begrip renovatie aan de huisvestingsvoorzieningen waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Het ontbreken van het begrip renovatie in de huidige systematiek leidt tot onduidelijkheid over wat renovatie precies inhoudt en hoe het zich onderscheidt van groot onderhoud en nieuwbouw. Daarmee zorgt het voor grote verschillen tussen gemeenten in het al dan niet toepassen van renovatie als mogelijke voorziening en over de wijze van bekostiging daarvan. Het kan er tevens toe leiden dat een in potentie economischer, duurzamer of anderszins passender alternatief voor nieuwbouw niet ingezet wordt.

Uit de internetconsultatie blijkt dat de definitie van renovatie zoals die in het geconsulteerde wetsvoorstel was geformuleerd door een vijftal partijen nog steeds als onduidelijk werd ervaren. In het streven renovatie als aparte voorziening neer te zetten werd in de definitie van renovatie een duidelijk onderscheid gemaakt met nieuwbouw: 'bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een geheel van maatregelen, dat erop is gericht de levensduur en geschiktheid van het gebouw of het gedeelte daarvan voor het onderwijs met ten minste 25 jaar te verlengen'.

De meeste onduidelijkheid blijkt te bestaan over de mate waarin renovatie verschilt van groot onderhoud. Zolang de verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud enerzijds en renovatie en nieuwbouw anderzijds verdeeld zijn over verschillende partijen, zal er discussie blijven bestaan over de definities. Om het onderscheid tussen groot onderhoud en renovatie scherper te krijgen is in de internetconsultatie 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. 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 eerder voorgesteld dat renovatie tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar moet leiden, versus maximaal 20 jaar in het geval van groot onderhoud. Ook op dit punt bleek uit de internetconsultatie 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 reacties om te stellen dat renovatie, net als nieuwbouw, tot een levensduur(verlenging) van 40 jaar moet leiden. Hiermee zou renovatie daadwerkelijk als volwaardig alternatief voor nieuwbouw neergezet worden. 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 de internetconsultatie is ten aanzien van het punt van renovatie tevens opgemerkt dat renovatie als alternatief voor vervangende nieuwbouw haaks staat op de gedachte van standaardisatie. 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 door één partij voorgesteld om gemeenten te compenseren voor de kosten die zij moeten maken in het geval van renovatie. 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 en meerjarenonderhoudsplan

Over de voorgestelde periode waarop het IHP betrekking moet hebben, lopen de meningen uiteen. Voorstellen variëren van elke twee jaar een IHP vaststellen tot een doorkijkperiode van 25 jaar. Deze voorstellen worden niet overgenomen. Er is gekozen voor een termijn van vier jaar, omdat dit aansluit bij de gemeentelijke beleidscyclus. De doorkijk van 12 jaar na die termijn is ingesteld zodat door gemeenten op de lange termijn gewerkt kan worden aan de wenselijke kwaliteit van onderwijshuisvesting en 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.

Het meerjarenonderhoudsplan (MJOP) leverde weinig vragen of opmerkingen op in de internetconsultatie. Er is voorgesteld een MJOP voor een termijn van 25 jaar vast te stellen. 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. Er is gevraagd naar de afdwingbaarheid van de onderhoudsafspraken in het MJOP door de gemeente. Handhaving van de verplichting tot het vaststellen van een MJOP en de rol van de Inspectie hierin is nader toegelicht in dit memorandum in paragraaf 9 (Toezicht en handhaving).

Tevens is er gevraagd naar de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen het IHP. Tegen het IHP staan geen bezwaar en beroep open, want er is geen sprake van een besluit. 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.

Verskillende reacties vragen om ruimte voor een visie op integrale en inclusieve huisvesting bij het IHP te betrekken en bijvoorbeeld ook kinderopvang mee te nemen. 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 hier in dit wetsvoorstel niet wettelijk vastgelegd te worden. Op het Ministerie van OCW wordt in een separaat traject gewerkt aan een meer programmatische aanpak voor toekomstige onderwijshuisvesting, waarin ook ruimte zal zijn voor genoemde visie op een meer integrale en inclusieve onderwijshuisvesting.

Er bestaan zorgen over de uitvoerbaarheid van de plannen: door het na onderling overleg vastleggen van huisvestingsplannen en onderhoudsplannen verandert niets aan de complexiteit van de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Wel zorgt dit wetsvoorstel voor meer duidelijkheid omtrent de inrichting van het stelsel van onderwijshuisvesting en is eenieder hiermee beter op de hoogte van de stand van zaken (denk hierbij o.a. aan de kwaliteit van schoolgebouwen op het gebied van energieprestaties, de bouwtechnische staat en prestaties van het binnenklimaat), waar de prioriteiten liggen en waar welke verantwoordelijkheid ligt. Inzicht in de huidige stand van zaken zal tevens van nut zijn in de toekomstige programmatische aanpak waar het Ministerie van OCW aan werkt.

Bijna alle gemeenten stellen al IHP's op en de meeste schoolbesturen werken op dit moment al met MJOP's. Inhoudelijk zijn er op dit moment nog grote verschillen tussen de plannen van verschillende



scholen en gemeenten, waardoor het op macroniveau ingewikkeld is ze met elkaar te vergelijken. In lagere regelgeving zullen nadere regels aan de inhoud van de plannen gesteld worden om een eenduidiger beeld op te leveren. Aanvullend daarop kunnen gemeenten bij het ontwikkelen van een IHP gebruik maken van de modelverordening van de VNG, welke parallel aan dit wetsvoorstel wordt herzien. Daarnaast kan kennis en advies aangevraagd worden bij het kenniscentrum Ruimte-OK. Ook hier worden met dit wetsvoorstel geen grote problemen voorzien.

Twee reacties zien op het vaststellen van het IHP. In dit wetsvoorstel wordt de verplichting tot het vaststellen van een IHP aan de gemeenteraad opgelegd. De gemeenteraad is een democratisch gekozen orgaan en daarmee hoort het ontwikkelen en vaststellen van beleid rondom onderwijshuisvesting bij dit gremium. Het voorstel om het IHP door het college van B en W vast te laten stellen wordt derhalve niet overgenomen. Wel stelt het college jaarlijks het huisvestingsprogramma vast, waarin elementen uit het IHP geconcretiseerd worden. Dit is uitvoering en is daarmee een verantwoordelijkheid van het college.

Voorts is verzocht het begrip 'bouwjaar' beter te omschrijven. Dit voorstel is overgenomen. 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.

Investeringsmogelijkheid in huisvestingsvoorzieningen in het primair onderwijs

Het mogelijk maken investeringen in voorzieningen in de huisvesting te doen in het primair onderwijs is in lijn met het beleid dat geldt voor het voortgezet onderwijs. Drie reacties beargumenteren dat verruiming van de investeringsmogelijkheden niet ten koste mag gaan van de investeringen in de kwaliteit van het onderwijs. 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. Dit is expliciet niet aan de orde. De gemeente blijft primair verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen die zijn gevestigd op haar grondgebied. Het schoolbestuur is zelf 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 de internetconsultatie, het oormerken van een deel van de lumpsum bekostiging van scholen voor onderwijshuisvesting, niet overgenomen. Het schoolbestuur blijft vrij om de om de verdeling van de lumpsum te bepalen.

Duurzaamheid

Er worden geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van duurzaamheid in dit wetsvoorstel. Verschillende reacties op de internetconsultatie zien op het gebrek aan aandacht voor verduurzaming, klimaatroutes en milieuregelingen. 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 onderwijshuisvestingswet 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 respondenten op de internetconsultatie (plusminus 90%) geeft aan dat de budgetten moeten worden opgehoogd. Aan te nemen valt dat hier het gemeentefonds en de lumpsum voor het onderwijs bedoeld worden. 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 schoolbestuur; 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.

Zorgen zijn er ook over de ambtelijke kosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 7 (gevolgen) zijn de verwachte meerkosten voor de ambtelijke inzet nihil en als die er zijn zullen ze pas volledig inzichtelijk worden bij lagere regelgeving. Waar het gaat om het bestaande tekort aan bekostiging voor voorzieningen in de huisvesting geldt dat dit wetsvoorstel niet



de plek is 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 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. Er wordt in het wetsvoorstel gesproken over 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. Voor verdere opmerkingen over de financiering zie paragraaf 7 (gevolgen) en paragraaf 10 (financiële gevolgen) van deze memorie van toelichting.

Overige opmerkingen

Eerder is al benoemd dat er gevraagd is 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. 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. Dit voorstel wordt nu niet overgenomen, omdat het niet binnen het domein van dit specifieke wetsvoorstel past, maar het wordt meegenomen in toekomstige beleidsvorming. Ten slotte spreken twee reacties de angst uit dat met dit wetsvoorstel de vrijheid die bij doordecentralisatie hoort ingeperkt wordt. 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 het IHP. Dit wetsvoorstel verandert niets aan deze staande praktijk, anders dan dat het opstellen en delen van een IHP een wettelijke verplichting wordt. Zie voor meer uitleg rondom doordecentralisatie paragraaf 5.1.3 van deze memorie van toelichting.

12. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2025. Ook moet worden beoordeeld wanneer voor het Caribisch deel van Nederland de in het wetsvoorstel voorziene verplichtingen in werking kunnen treden.

Voor het IHP en het MJOP wordt in de invoeringsbepaling opgenomen op welk moment zij voor de eerste maal moeten zijn vastgesteld. Hierdoor hebben schoolbesturen en gemeenten de tijd om het eerste MJOP en IHP voor te bereiden en vast te stellen. De periode tot het eerste verplichte IHP is langer dan de periode tot het eerste verplichte MJOP, omdat het MJOP eerder beschikbaar moet zijn zodat het kan worden ingebracht bij het op overeenstemming gericht overleg over het IHP.

II. Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging Wet op het primair onderwijs (WPO)

Onderdeel A (artikel 92 WPO)

Onderdeel A voorziet in wijziging van artikel 92 van de WPO, inhoudende dat 'renovatie' wordt opgenomen als een voorziening in de huisvesting waarvoor de gemeente zorgdraagt. Van renovatie is sprake wanneer, als alternatief voor nieuwbouw, vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan plaatsvindt door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan. Dit betekent dat bij renovatie bijvoorbeeld niet alleen het dak wordt vernieuwd, maar ook alle voorkomende zaken die nodig zijn voor een levensduurverlenging van het gebouw. Het uitgangspunt is dat renovatie een alternatief is voor nieuwbouw, een keuze die aan de orde is aan het einde van de levensduur van een schoolgebouw. 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 schoolgebouw. Hiermee wordt renovatie geen extra verantwoordelijkheid voor gemeenten, maar een alternatief voor nieuwbouw, waar gemeenten al verantwoordelijk voor zijn.



Onderdeel B (artikelen 92a tot en met 92c WPO)

Artikel 92a

In dit artikel wordt geregeld dat de gemeenteraad de meerjarenplanning en beoogde investeringen in onderwijshuisvesting voor een periode van vier jaar vaststelt in een IHP.

Het IHP biedt een doorkijk naar de grote investeringsmomenten per gebouw voor een periode van ten minste twaalf jaar na de vier jaar waarvoor het IHP is vastgesteld.

Met het IHP wordt bereikt dat gericht op de lange termijn gewerkt kan worden aan de wenselijke kwaliteit van schoolgebouwen. Het IHP geeft zowel gemeenten als het bevoegd gezag handvatten om meerjarige beslissingen te nemen ter borging van een goede kwaliteit van de onderwijshuisvesting. In paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hier uitgebreid op ingegaan. Het tweede lid en het derde lid van dit artikel voorzien in de hoofdlijnen waar het IHP aan moet voldoen, zoals vermelding van de kadastrale gegevens van het perceel en het bouwjaar, de bruto vloeroppervlakte en de bouwtechnische staat van het gebouw. Opgemerkt zij dat met 'bouwjaar' wordt aangesloten bij wat daaronder in het taalgebruik wordt verstaan, te weten: het jaar waarin een pand is opgeleverd of opgeleverd zal worden. Dit bouwjaar wordt geregistreerd in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) van het Kadaster. Daarnaast wordt onder 'bouwjaar' tevens verstaan het stichtingsjaar. In geval van renovatie krijgt een schoolgebouw een nieuw 'bouwjaar' toegekend. Voor een nadere specificatie hiervan wordt in het zesde lid voorzien in de bevoegdheid voor de minister om in een regeling nadere regels te stellen over de gegevens die het IHP dient te bevatten of de informatie die daarbij dient te worden betrokken.

Het IHP bevat beleidsvoornemens en geraamde investeringen en dient als voorbereiding op de besluitvorming op aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in deze aanvraagprocedure van 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.

Met het wetsvoorstel blijft de verantwoordelijkheid voor de huisvesting op lokaal niveau (de gemeente) bestaan. Een IHP past daarbij en voldoet aan de eisen voor gemeentelijke planverplichtingen die zijn opgenomen in de artikelen 110 en 111 van de Gemeentewet. De verplichting voor het vaststellen van een IHP is namelijk in de wet vastgelegd, evenals de procedure en de termijn waarvoor het IHP geldt. Het IHP is noodzakelijk voor een goede afstemming tussen gemeentelijk beleid voor de onderwijshuisvesting en de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid dienaangaande. Hiermee wordt recht gedaan aan de aanbeveling van het IBO dat het IHP een wettelijke grondslag krijgt en dat gemeenten bij vaststelling van het jaarprogramma moeten handelen in overeenstemming met het IHP.

De verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid verandert door dit wetsvoorstel niet. De Rijksoverheid is en blijft verantwoordelijk voor het stelsel, zoals in de onderwijswetgeving is vastgelegd, en de goede werking daarvan. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 3 en paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het IHP is het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente op de (middel)lange termijn dat inhoudelijk kaderstellend is voor het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen dat door het college van burgemeester en wethouders op grond van de wet wordt vastgesteld.²⁴ Binnen de kaders van de door de gemeenteraad vastgesteld huisvestingsverordening zorgt het college van burgemeester en wethouders samen met de het bevoegd gezag van de scholen voor de realisatie van de onderwijshuisvesting binnen de gemeente.

In sommige gevallen heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt van de bevoegdheid om de uitvoering van huisvestingstaken over te dragen aan het bevoegd gezag van een school. In dat geval is sprake van doordecentralisatie. Dit is mogelijk op grond van artikel 111 van de WPO en de equivalentie bepalingen in de andere sectorwetten.²⁵ Dit sluit aan bij de aanbeveling van het IBO om de optie te bieden voor (volledige) doordecentralisatie van middelen en verantwoordelijkheden aan het bevoegd gezag van een school. In het geval van doordecentralisatie draagt het bevoegd gezag van een school zelf zorg voor de huisvesting en ontvangt daarvoor de financiële middelen van de gemeente. Voor het verkrijgen van een integraal beeld van de huisvestingsplanning is het van belang dat ook in de gevallen waarin sprake is van doordecentralisatie de gegevens, zoals genoemd in het derde lid, worden vermeld in het IHP. Daaraan gekoppeld is in het vierde lid van dit artikel de verplichting

²⁴ Bijvoorbeeld artikel 95 WPO.

²⁵ De artikelen 109 WEC, 6.21 en 11.79 WVO 2020, 95 WPO BES.



neergelegd tevens in het IHP te vermelden aan welk bevoegd gezag, voor welk bedrag en voor welke termijn doordecentralisatie heeft plaatsgevonden. Het bevoegd gezag waaraan doordecentralisatie heeft plaatsgevonden, zal de gegevens als eerder genoemd moeten aanleveren voor het IHP. Zo ontstaat een compleet beeld van de huisvestingsvoorzieningen voor het onderwijs in een gemeente, en is duidelijk door wie en hoe daaraan uitvoering wordt gegeven.

Het vijfde lid van artikel 92a verplicht het bevoegd gezag om voor zover nodig de gegevens, bedoeld in het derde lid, aan de gemeenteraad te verstrekken. Gegevens die reeds bij de gemeente bekend zijn, hoeven meer niet te worden verstrekt. Ingevolge het zevende lid kunnen bij ministeriele regeling nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens in het IHP moeten worden opgenomen.

Artikel 92b

De vaststelling van het IHP is een taak van de gemeenteraad. Besluitvorming over het IHP past het best bij de gemeenteraad als democratisch gekozen orgaan dat verantwoordelijk is voor de planvorming zoals ook de huisvestingsverordening van de gemeente. Deze verordening bevat volgens de geldende wet de criteria voor de vaststelling van het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen en de beschikkingen die daarop worden gebaseerd (bijvoorbeeld artikel 102 van de WPO). Het IHP bevat het beleid voor de komende jaren en de bevoegdheid tot het vaststellen van het IHP past daarom beter bij de gemeenteraad dan bij het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders stelt vervolgens wel de uitvoering van de voorzieningen vast in het jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen (artikel 95 WPO, artikel 93 WEC en artikel 6.5 van de WVO 2020).

De voor de totstandkoming van het IHP voorgestelde procedure, zoals opgenomen in het eerste lid, is in navolging van de al bestaande overlegregeling voor de vaststelling van de verordening van de gemeente voor de onderwijshuisvesting (zie artikel 102, vijfde lid, van de WPO, artikel 100, vijfde lid, van de WEC, artikel 6.12, vijfde lid, van de WVO 2020). Ook bij de totstandkoming van het IHP is een goed overleg tussen de gemeente en het bevoegd gezag van groot belang: samenwerking is essentieel voor een goede onderwijshuisvesting. Hoewel de zeggenschap over de gemeentelijke huisvestingsbudgetten bij de gemeenten berust, is het bevoegd gezag een belangrijke en onmisbare partner voor de gemeenten bij de totstandkoming van de onderwijshuisvesting. Gemeente en het bevoegd gezag van een school hebben elkaar nodig en moeten er samen uit zien te komen. Het belang hiervan komt tot uitdrukking in het 'op overeenstemming gericht overleg', dat is voorgeschreven in dit artikel. In deze verplichting is voorzien om de *total-cost-of-ownership*-benadering tot zijn recht te laten komen. In paragraaf 3.2.1. van het algemeen deel van de toelichting is hier nader op ingegaan. De voorliggende regeling sluit aan bij de aanbeveling van het IBO dat het IHP moet worden gebruikt voor een *total-cost-of-ownership*-benadering. Het artikel legt tevens een minimumvariant en -proces vast, zoals het IBO aanbeveelt.

Gemeenteraden kunnen er op grond van artikel 156 van de Gemeentewet voor kiezen om aan hen toegekende bevoegdheden over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. De gemeenteraad kan er voor kiezen om het op overeenstemming gericht overleg aan het college van burgemeester en wethouders te mandateren.

Het tweede lid voorziet in een procedure die het mogelijk maakt voor de gemeenteraad om op verzoek van het bevoegd gezag van een school of ambtshalve advies te vragen aan de Onderwijsraad. Uit artikel 2, tweede lid, van de Wet op de Onderwijsraad waarin de taakomschrijving van de Onderwijsraad is opgenomen, volgt dat een nieuwe adviestaak voor dit orgaan bij wet moet worden geregeld. Daarbij gaat het om kwesties die de vrijheid van richting of inrichting van het onderwijs betreffen, die zich kunnen voordoen bij de totstandkoming van het IHP. De Onderwijsraad is bij uitstek geschikt om in dergelijke kwesties te adviseren. De Onderwijsraad onderzoekt of de gemeenteraad niet treedt in de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs, welke het bevoegd gezag van een school toekomt ingevolge artikel 23 van de Grondwet. Op deze wijze is geborgd dat een gezaghebbend adviesorgaan zich over deze materie buigt en dienaangaande adviseert. Dit komt een zorgvuldige besluitvorming over de onderwijshuisvesting waarin recht wordt gedaan aan de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs ten goede. Een dergelijke adviesprocedure bij de Onderwijsraad is in de geldende wet al opgenomen voor richtings- en inrichtingskwesties die kunnen spelen bij de vaststelling van het programma huisvestingsvoorzieningen en de huisvestingsverordening.²⁶ Dit wetsvoorstel voorziet erin die advisering tevens mogelijk te maken voor het IHP, waarin de meerjarenplanning voor de onderwijshuisvesting wordt vastgelegd. Dit laat de bestaande adviesmogelijkheden ten aanzien van

²⁶ Artikelen 95, negende lid, respectievelijk 102, zesde lid, WPO; 93, negende lid, respectievelijk 100, zesde lid, WEC; 6.5, achtste lid, respectievelijk 6.12, negende lid, WVO 2020.



het programma huisvestingsvoorzieningen en de huisvestingsverordening onverlet. Denkbaar is wel dat een eerder advies van de Onderwijsraad over het IHP tevens van belang kan zijn voor de uitwerking van het IHP in het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen.

Voor het uitbrengen van het advies over het IHP is gekozen voor een adviestermijn van acht weken, ingevolge het derde lid. Deze termijn is langer dan die voor de advisering inzake het huisvestingsprogramma en de verordening, die vier weken bedraagt. De reden hiervoor is dat een IHP een veelomvattend plan is met een grotere complexiteit. Daarbij is denkbaar dat zich meerdere adviesaanvragen tegelijkertijd kunnen voordoen als gevolg van de vierjaarlijkse cyclus die voor de gemeenten zal gelden. De adviestermijn voor de Onderwijsraad moet daarom ruim genoeg zijn voor een goede advisering.

Het vierde lid voorziet erin dat de gemeente het IHP of een wijziging daarvan ter kennis stelt van de minister. Kennis bij de minister van alle IHP-en is van belang om zicht te hebben op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en sluit aan bij de aanbeveling van het IBO, inhoudende dat de huidige staat van de schoolgebouwen in kaart worden gebracht. Uit de IHP-en kan inzicht worden verkregen in de kwaliteit van de huidige totale bouwvoorraad. Doordat de minister kennisneemt van het IHP en de wijzigingen daarin, kan de bouwvoorraad worden gemonitord en wordt zicht gehouden op wijzigingen in die voorraad.

Artikel 92c

Dit artikel voorziet in de verplichting voor het bevoegd gezag van school om ten minste één maal in de vier jaar een MJOP te maken voor het onderhoud van het schoolgebouw of de schoolgebouwen die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen. Het bevoegd gezag is wettelijk verantwoordelijk voor het onderhoud en de gebruikskosten van de schoolgebouwen (zoals bepaald in artikel 106 van de WPO). Hiervoor ontvangt hij middelen van OCW. Het is van belang dat deze middelen doelmatig worden besteed. Een MJOP heeft als voordeel dat voor de langere termijn een beheersbare financiële en bouwkundige planning voor het onderhoud van het gebouw wordt gemaakt. Dit komt de kwaliteit van het schoolgebouw ten goede.

Het IHP van de gemeente vormt samen met het MJOP van het bevoegd gezag van de school voor de langere termijn een goede waarborg voor duurzame kwaliteit van de onderwijsgebouwen. Van belang is ook dat beide goed op elkaar afgestemd worden. Dat is de reden waarom het MJOP ook meegenomen dient te worden in het overleg tussen bevoegd gezag en de gemeente over het IHP.

De medezeggenschapsraad van een school heeft adviesbevoegdheid over de vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot het onderhoud van de school, zo bepaalt art. 11, eerste lid, onder o, van de Wet medezeggenschap op scholen. Op grond van dat artikel dient het MJOP ook voor advies aan de medezeggenschapsraad van een school te worden voorgelegd.

Onderdeel C (artikel 95 WPO)

Het opschrift van het artikel is verduidelijkt door aan te geven dat het hier gaat om het programma huisvestingsvoorzieningen dat de gemeente elk jaar dient vast te stellen. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in die verplichting.

In het derde lid van dit artikel wordt een zinsnede toegevoegd die de doorwerking van het IHP in het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen regelt. Er wordt in voorzien dat bij de vaststelling van het jaarprogramma overeenkomstig het IHP wordt gehandeld. Op deze wijze wordt geborgd dat daadwerkelijk jaarlijks uitvoering wordt gegeven aan het IHP waarin de meerjarenplanning is vervat. De weigeringsgronden van het huidige artikel 100 WPO, die bepalen in welke gevallen geen huisvestingsvoorzieningen worden opgenomen in het programma (zoals wanneer die voorzieningen niet noodzakelijk zijn of als daarmee het vastgestelde bekostigingsplafond wordt overschreden) blijven onverkort van toepassing. Verder blijven voor spoedaanvragen voor huisvestingsvoorzieningen die niet in het IHP of het programma zijn opgenomen, de bestaande wettelijke bepalingen gelden (zie artikel 98 WPO).

Onderdeel D (artikel 115 WPO)

Dit onderdeel voorziet in de mogelijkheid bekostiging voor onderwijs te besteden aan voorzieningen in de huisvesting. Hiermee wordt het primair onderwijs gelijk geschakeld met het voortgezet onderwijs, waar het bevoegd gezag van een school deze mogelijkheid al had. Deze nieuwe mogelijkheid leidt ertoe dat ook in het primair onderwijs de *split incentive* voor investeringen in de huisvesting kan worden verminderd. In paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op deze *split incentive*. Scholen in het primair onderwijs mogen voortaan bij een overschot bijdragen aan nieuwbouw en renovatie. Zo kunnen investeringen, bijvoorbeeld in energie-



besparende maatregelen, op termijn zelf worden terugverdiend. De formulering van de nieuwe volzin in artikel 115 is zoveel mogelijk geconformeerd aan de formulering in de WVO 2020.

Artikel II. Wijziging Wet op de expertisecentra (WEC)

De onderdelen A tot en met D bevatten inhoudelijk dezelfde wijzigingen in de WEC als de wijzigingen in de WPO op grond van artikel I onderdelen A tot en met D.

Voor de inhoud van de wijzigingsartikelen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I (wijziging WPO).

Artikel III. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020)

Onderdelen A tot en met C

De onderdelen A tot en met C bevatten inhoudelijk dezelfde wijzigingen als de wijzigingen in het primair onderwijs (artikel I onderdelen A tot en met C). Voor de inhoud van de wijzigingsartikelen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I onderdelen A tot en met C (wijziging WPO).

Onderdeel D

Onderdeel D corrigeert voor Caribisch Nederland de verwijzing in artikel 5.39 WVO 2020 naar artikel 11.63 WVO 2020. Dit artikel voorziet in afwijking van artikel 6.2 WVO 2020 de voorzieningen in de huisvesting in Caribisch Nederland.

Onderdelen E en F

De onderdelen E en F bevatten inhoudelijk dezelfde wijzigingen voor Caribisch Nederland als de wijzigingen voor Europees Nederland op grond van de onderdelen A en B van dit artikel. De bevoegdheden die in Europees Nederland bij de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders liggen, liggen in Caribisch Nederland bij de eilandsraad.

Voor de inhoud van de wijzigingsartikelen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I, onderdelen A en B (wijziging WPO).

Genoemde bepalingen worden onderdeel van de artikelen in de WVO 2020 waarvoor op dit moment nog overgangsrecht geldt. Op grond van artikel 12.23 WVO 2020 geldt voor de artikelen 11.62 tot en met 11.68 tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip een bijzondere regeling: in afwijking van de artikelen 11.62 tot en met 11.68 van de WVO 2020, geldt vanaf het jaar 2011 tot en met een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip een ander regime voor de voorziening in de huisvesting van uit 's Rijks kas bekostigde scholen.

Bij koninklijk besluit wordt een datum vastgesteld waarop genoemde regeling ophoudt te gelden en de reguliere bepalingen voor de onderwijshuisvesting van hoofdstuk 11 van de WVO 2020 van toepassing zullen zijn. Op dat moment zullen ook de nieuwe bepalingen over renovatie, IHP en MJOP van kracht worden.

Onderdeel G

Hoofdstuk 12 van de WVO 2020 bevat verschillende bepalingen met overgangsrecht of invoeringsrecht. Artikel 12.23 WVO 2020 is er daar een van. Het moment waarop het IHP en MJOP voor de eerste keer moeten zijn vastgesteld door de eilandsraad, is afhankelijk van het moment waarop de voorschriften uit artikel 12.23 niet meer zullen gelden. Op dat moment zullen de reguliere bepalingen van hoofdstuk 11 van de WVO 2020 gaan gelden, waar ook de artikelen over het MJOP en IHP deel van zullen gaan uitmaken. Het moment waarop dit zal zijn wordt op grond van artikel 12.23, eerste lid, bij koninklijk besluit bepaald.

Onderdeel G stelt daarom voor dat het eerste MJOP en het eerste IHP twee respectievelijk drie jaar na het bij koninklijk besluit bepaalde moment vastgesteld moeten zijn. Deze termijnen sluiten aan bij de termijnen voor bevoegde gezagen in het voortgezet onderwijs in Europees Nederland. De toelichting op artikel V wordt nader ingegaan op de voorgestelde termijnen.

Artikel IV. Wijziging Wet primair onderwijs BES (WPO BES)

De onderdelen A tot en met C bevatten inhoudelijk dezelfde wijzigingen voor Caribisch Nederland als de wijzigingen voor Europees Nederland in de WPO op grond van artikel I onderdelen A tot en met C.



In onderdeel C, is – analoog aan de in artikel I voorgestelde wijzigingen in de WPO – geregeld dat bij een overschot op de aanwending van de bekostiging, dit overschot onder voorwaarden mag worden besteed aan voorzieningen in de huisvesting.

Genoemde bepalingen worden – analoog aan de bepalingen voor het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland zoals geregeld in de WVO 2020 – onderdeel van bepalingen in de WPO BES waarvoor op dit moment nog overgangsrecht geldt. Op grond van artikel 158 van de WPO BES geldt voor de artikelen 78 tot en met 84 tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip een bijzondere regeling: in afwijking van de artikelen 78 tot en met 84 van de WPO BES, geldt vanaf het jaar 2011 tot en met een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip een ander regime voor de voorziening in de huisvesting van uit 's Rijks kas bekostigde scholen.

Bij koninklijk besluit wordt een datum vastgesteld waarop genoemde regeling ophoudt te gelden en de reguliere bepalingen voor de onderwijshuisvesting van de WPO BES van toepassing zullen zijn. Op dat moment zullen ook de nieuwe bepalingen over renovatie, IHP en MJOP van kracht worden.

Onderdeel D

Hoofdstuk II van de WPO BES bevat verschillende bepalingen met overgangsrecht of invoeringsrecht. Artikel 158 WPO BES is er daar een van. Het moment waarop het IHP en MJOP voor de eerste keer moeten zijn vastgesteld door de eilandsraad, is afhankelijk van het moment waarop de voorschriften uit artikel 158 niet meer zullen gelden. Op dat moment zullen de reguliere bepalingen (artikelen 78 tot en met 84) gaan gelden. De artikelen over het MJOP en IHP zullen daar deel van gaan uitmaken. Het moment waarop dit zal zijn wordt op grond van artikel 158, eerste lid, bij koninklijk besluit bepaald.

Onderdeel D stelt daarom voor dat het eerste MJOP en het eerste IHP twee respectievelijk drie jaar na het bij koninklijk besluit bepaalde moment vastgesteld moeten zijn. Deze termijnen sluiten aan bij de termijnen voor bevoegde gezagen in het primair onderwijs in Europees Nederland. De toelichting op artikel V wordt nader ingegaan op de voorgestelde termijnen.

Artikel V (Invoeringsbepaling)

Artikel V regelt het tijdstip waarop het IHP en het MJOP voor de eerste keer moeten zijn vastgesteld in Europees Nederland. Voor Caribisch Nederland is dit reeds geregeld in het voorgestelde artikel 159 WPO BES en artikel 12.24 WVO 2020.

Van belang is dat de bevoegd gezagen en gemeenten verplicht worden het MJOP respectievelijk het IHP voor een bepaalde datum voor de eerste maal vast te stellen conform de nieuwe regels. Daarbij moet rekening worden gehouden met de tijd die het bevoegd gezag nodig heeft om een bouwtechnische keuring te laten uitvoeren en het MJOP vast te stellen. Het MJOP moet worden ingebracht in het overleg dat de gemeente met het bevoegd gezag van alle scholen heeft over het IHP. Om die reden dient het MJOP eerder voor de eerste maal te zijn vastgesteld dan het IHP.

Om het bevoegd gezag en de gemeente voldoende tijd te geven voor de voorbereiding van een MJOP of IHP is gekozen voor twee respectievelijk drie jaar na inwerkingtreding van de betreffende wetsartikelen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van de VNG om een overgangstermijn korter dan vier jaar te hanteren. Daarnaast wordt met deze termijnen voorkomen dat een bevoegd gezag of gemeente dat recent een vrijwillig, onverplicht MJOP of IHP heeft vastgesteld, op korte termijn opnieuw een MJOP of IHP moet vaststellen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,