

36 692

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	Algemeen	2
1.	Inleiding	2
2.	Aanleiding	2
2.1	Onderzoek ARK en huisvestingsvoorstellen sectorraden en VNG	3
2.2	Leerlingenaantallen	4
3.	Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel	4
3.1.	Huidig stelsel van onderwijshuisvesting	4
3.2	Knelpunten in het bestaande stelsel	5
4.	Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting	7
4.1	Interdepartementaal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs	7
4.2	Klimaat, energie en ventilatie	8
5.	Inhoud wetsvoorstel	10
5.1	Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan	10
5.2	Renovatie	14
5.3	Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs	16
5.4	Caribisch Nederland	17
6.	Verhouding tot hoger recht	18
7.	Gevolgen voor de regeldruk	18
8.	Uitvoering	19
9.	Toezicht en handhaving	20
10.	Financiële gevolgen	20
11.	Advies en consultatie	22
11.1	Adviezen	22
11.2	Internetconsultatie	26
12.	(Parlementaire) geschiedenis	32
13.	Inwerkingtreding	33
II.	Artikelsgewijze toelichting	34

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 een stelselwijziging. 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 stelsel van onderwijshuisvesting 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

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

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 (*IBO Onderwijshuisvesting*).

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 één MJOP per schoolgebouw vast te stellen. Renovatie wordt in dat voorstel

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 Huisvestingsvoorstel VNG, PO-raad, VO-raad 14 december 2016

gedefinieerd als een grootschalige en integrale aanpak van een bestaand schoolgebouw met een levensduurverlenging van 25 jaar.

De sectorraden en de VNG hebben een nadere concretisering van hun voorstellen vastgesteld in het najaar van 2018 via de *Concretisering Huisvestingsvoorstel 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 leerlingenaantallen 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 worden 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

⁷ HEVO B.V., Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG 13 april 2018

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

wegen de uitgaven aan onderwijshuisvesting in relatie tot respectievelijk hun bredere onderwijs- en maatschappelijke opgaven.

Dit stelsel bestaat sinds 1997. Hoewel de uitgangspunten overeind blijven staan, is het gebruik van schoolgebouwen en zijn 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 van 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 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, omdat de benodigde investeringen in het gehele schoolgebouwenbestand niet integraal bekeken en gewogen worden. 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 2023 is een QuickScan kwaliteit schoolgebouwen⁹ uitgevoerd, die een landelijk beeld geeft van de kwaliteit van schoolgebouwen op het gebied van duurzaamheid, veiligheid, toegankelijkheid en onderwijsadaptiviteit. Uit de QuickScan blijkt dat bijna de helft van de respondenten vindt dat het gebouw niet past bij de omvang van de school. Uit het rapport blijkt ook dat 76% van de Nederlandse schoolgebouwen qua bouwkundige staat voldoende in orde is (NEN-conditiescore 1–3), 9% van alle Nederlandse schoolgebouwen is dat qua onderhoudsstaat niet (NEN-conditiescore 4–6). Voor de overige gebouwen is de bouwkundige kwaliteit onbekend. 63% van de scholen voldoet aan alle voorzieningen die aan toegankelijkheid worden gesteld. Tenslotte geeft 9% van de scholen op minimaal vijf van de zes indicatoren aan dat hun schoolgebouw voldoende flexibel en adaptief is. Een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting kan de kwaliteit van schoolgebouwen 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.¹⁰ 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.

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

⁹ Rapport Oberon QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting Wat is de kwaliteit van onze schoolgebouwen

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 663, nr. 3

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 en de ontwikkelingen rondom klimaat, energie en ventilatie. 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.¹¹ 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.¹²

Aanbevelingen in relatie tot het wetsvoorstel

Het rapport identificeert een aantal knelpunten die raken aan dit wetsvoorstel. 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. Ook benoemd het IBO de beperkte informatievoorziening over de staat van de schoolgebouwen. Hierdoor is het voor sommige gemeenteraden lastig om hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 570-VIII, nr. 213.

¹² McKinsey & Company: een verstevigd fundament voor iedereen

Aansluitend op deze 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. Daarnaast wordt gepleit voor een hoger tempo van nieuwbouw en renovatie om het bereiken van de klimaatdoelstellingen voor 2050 mogelijk te maken.

Overige aanbevelingen

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 centrale bouwcatalogus, het versterken van de kennisfunctie en het versterken van de ondersteuning vanuit het Rijk en een recht op doordecentralisatie 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.¹³

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 noodzakelijke stappen voor verbetering binnen het huidige stelsel.

4.2 Klimaat, energie en ventilatie

De klimaatdoelstellingen hebben grote consequenties voor publieke gebouwen. Op 28 mei 2024 is de herziene richtlijn energieprestatie van gebouwen¹⁴ (EPBD IV) in alle lidstaten van de Europese Unie van kracht geworden. Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) is op dit moment bezig met het implementeren van deze richtlijn. Bouwtechnische eisen die uit deze richtlijn voortvloeien worden opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (het Bbl) en zullen ook een effect hebben op schoolgebouwen. Dit wetsvoorstel brengt geen veranderingen in de bouwtechnische eisen voor (school)gebouwen. Dit wetsvoorstel sluit daarom aan bij de regelgeving die uit deze richtlijn voortvloeit.

De EPBD IV ziet toe op implementatie van een norm voor Zero Emission Buildings (ZEB) in 2050 voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw in de gehele utiliteitsbouw en dus ook voor schoolgebouwen in het funderend onderwijs. Ten aanzien van nieuwbouw geldt de ZEB-norm vanaf 1 januari 2028 voor overheidsgebouwen en vanaf 1 januari 2030 voor niet-overheidsgebouwen. Daarnaast geeft de ZEB-norm voor bestaande bouw vanaf 2030 aan tot welk niveau een bestaand utiliteitsgebouw verduurzaamd moet worden om klaar te zijn voor 2050. Dit moet

¹³ IBO Onderwijshuisvesting (zie voetnoot 2).

¹⁴ EU/2024/1275

duidelijkheid bieden voor vastgoedeigenaren in het funderend onderwijs over het gewenste energieprestatieniveau bij verbouw of renovatie. Het verduurzamen van de gebouwen kan op natuurlijke momenten van onderhoud en bij (ver)nieuwbouw en hoeft nog niet in 2030 te zijn voltooid.

Naast de ZEB-norm stelt de EPBD IV per 2030 ook minimale energieprestatie-eisen voor bestaande utiliteitsbouw, en dus voor schoolgebouwen in het funderend onderwijs. In 2030 moet minimaal 16% van de gebouwen met een slechte energieprestatie verduurzaamd zijn. In 2033 moet 26% van de gebouwen met een slechte energieprestatie verduurzaamd zijn. Gemeenten en schoolbesturen worden te zijner tijd geïnformeerd over wanneer de schoolgebouwen aan de energieprestatie-eisen moeten voldoen, zodat zij hier ook rekening mee kunnen houden bij het opstellen van het IHP.

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.^{15, 16} 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.¹⁷ Het huidige wetsvoorstel wordt in dit verband genoemd. 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.¹⁸

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. Daarnaast is in 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 Bbl. De geldende verplichting voor CO₂-meters voor basisscholen, waarvoor de aanvraag van een bouwvergunning is gedaan in of na 2015, wordt zodanig uitgebreid dat alle bestaande gebouwen met een onderwijsfuncties voor primair onderwijs en voorgezet onderwijs hieronder

¹⁵ <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>

¹⁶ <https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/06/21/inputnotitie-routekaarten-maatschappelijk-vastgoed/12+Input-notitie+routekaarten+maatschappelijk+vastgoed.pdf>

¹⁷ Sectorale routekaart voor verduurzaming van schoolgebouwen (2020).

¹⁸ 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>.

gaan vallen. De planning is dat deze wijziging van het Bbl 1 juli 2025 in werking treedt.

5. Inhoud wetsvoorstel

Om tegemoet te komen aan de hiervoor gesignaleerde problemen en de gebreken van het huidige stelsel van onderwijshuisvesting te onderhouden, behelst dit wetsvoorstel de volgende wijzigingen in de onderwijs-wetten 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. Met dit wetsvoorstel wordt tevens recht gedaan aan de aanbeveling van het IBO dat het IHP een wettelijke grondslag krijgt.

De verschillende maatregelen 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 gebouwvoorraad 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 hierin 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.¹⁹

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 hierin *elke* gemeente kritisch naar wordt gekeken. Dat komt de kansengelijkheid ten goede.

¹⁹ Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 309.

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. Gemeenten en schoolbesturen zijn ambitieus als het gaat om de kwaliteit van schoolgebouwen die nieuw gebouwd worden en hebben daarbij veel aandacht voor binnenklimaat en duurzaamheid. Sinds 1 januari 2021 moeten alle nieuw te bouwen schoolgebouwen voldoen aan de eisen van Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG). Deze eis volgt uit bouwregeling in het Bbl en het IHP heeft daar dus geen invloed op. Echter het IBO concludeerde dat voor het behalen van de klimaatdoelstellingen het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen moet worden verhoogd. Op dit moment ligt het vervangingstempo rond de 1% per jaar. Om de klimaatdoelen te halen moet dit omhoog naar 3,33% per jaar. Met dit wetsvoorstel worden stappen gezet die zorgen voor een planmatiger en doelmatiger aanpak van de onderwijshuisvesting. Dit is een belangrijke randvoorwaarde in de aanpak van de langetermijnpoging. Het IHP wordt iedere vier jaar herzien en biedt daarmee gelegenheid voor gemeenten om het ambitieniveau en de vervangingsgraad te verhogen indien daar (financiële) gelegenheid voor is. Ook staat een bestaand IHP gemeenten niet in de weg om een financiële meevaller tijdens de looptijd van het IHP alsnog aan huisvesting uit te geven.

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 5.1.4.), 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.

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-OK²⁰. Ruimte-OK kan ook in het kader van het opstellen van het IHP ondersteuning bieden.

Is het IHP eenmaal vastgesteld door de gemeenteraad, dan werkt dit door in het jaarlijkse huisvestingsprogramma dat de gemeente vaststelt.²¹ Het IHP bevat beleid en geraamde investeringen en de daarin vastgestelde beleidsvoornemens dienen als uitgangspunt voor het jaarprogramma. Het IHP blijft echter indicatief omdat hierin in beginsel slechts de geraamde verdeling van de bekostiging voor de voorzieningen in de huisvesting worden opgenomen. Het IHP is als zodanig niet vatbaar voor bezwaar en beroep. De in het IHP opgenomen keuzes dienen immers als voorbereiding op de besluitvorming op aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting. Bij vaststelling van het jaarprogramma kunnen zich echter omstandigheden voordoen die een afwijking van de in het IHP vastgestelde uitgangspunten kunnen rechtvaardigen. Hierbij valt te denken aan de situatie dat er in de gemeente een nieuwe school wordt gesticht waarvoor de gemeente moet voorzien in huisvesting, of juist wordt opgeheven. Ook kan in het jaar dat een onderwijshuisvesting door een bevoegd gezag wordt aangevraagd één van de in de wet opgenomen weigeringsgronden aan de orde zijn. Gemotiveerde afwijking van het IHP is daarmee mogelijk, nu het IHP in beginsel beleidsvoorbereiding betreft.

Voor een toewijzing of afwijzing van een voorziening en het opnemen van de betreffende voorziening in het jaarprogramma onderwijshuisvesting geldt een separate besluitvormingsprocedure, waartegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. Met het IHP wordt uitdrukkelijk niet een aparte besluitvormingsprocedure aangaande voorzieningen in de huisvesting in het leven geroepen. De weigeringsgronden voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting en de regeling voor spoedaanvragen voor huisvestingsvoorzieningen die niet in het IHP of het programma zijn opgenomen blijven van toepassing.²²

Nadat het IHP is vastgesteld, wordt deze aan de Minister gezonden. Ten eerste krijgt de Minister hiermee zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Dit sluit aan bij de aanbeveling van het IBO dat de huidige staat van de schoolgebouwen in kaart moet worden gebracht. Daarnaast staat in het IBO beschreven dat een van de grote knelpunten bij het vervangen van de verouderde voorraad een gebrek aan professionalisering is. Het gaat hierbij zowel om professionalisering van gemeenten en schoolbesturen als van de markt. Het ministerie faciliteert daarom het programma onderwijshuisvesting dat erop gericht is dat deze partijen onderwijshuisvesting doelmatiger gaan aanpakken door middel van professionalisering, kennisuitwisseling en standaardisering. IHP's zijn hierbij nodig om inzicht te krijgen in de concrete opgave en knelpunten per regio, zodat het ministerie in kan inspelen op de concrete behoeften van het veld. Tot slot kan de Minister de verduurzaming van schoolgebouwen monitoren door het ontvangen van de IHP's.²³

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 Gemeente-

²⁰ www.ruimte-ok.nl

²¹ Artikel 95 WPO, artikel 93 WEC en artikel 6.5 WVO 2020

²² Artikel 98 en 100 WPO, artikel 84 WPO BES, artikel 93 en 98 WEC, artikel 6.5, 6.10 en 11.68 WVO 2020

²³ Zie paragraaf 4.2 over klimaat en duurzaamheid

fonds. 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 langere termijn voor één schoolgebouw 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 een meerjarenonderhoudsplan elke 5 jaar bijgesteld wordt. Dit is bijvoorbeeld ook wettelijk verplicht bij VvE's. 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.

Het MJOP bevat daartoe in ieder geval gegevens over welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar worden uitgevoerd en de daarvoor beschikbare middelen. Het MJOP wordt na vaststelling verzonden aan de gemeente en wordt ook ingebracht bij het op overeenstemming gericht overleg over het IHP tussen gemeente en de schoolbesturen. Hiermee 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. Het is hierbij niet nodig dat IHP en MJOP's exact dezelfde periode bestrijken. Een MJOP heeft ten minste een looptijd van 16 jaar, waarbij ten aanzien van de eerste vier jaar een gedetailleerde doorkijk van het geplande onderhoud wordt gegeven – welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden – en voor de daaropvolgende twaalf jaar een zo gedetailleerd mogelijke inschatting van de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden. Er is daarmee altijd een periode van overlap tussen IHP en MJOPs.

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 Renovatie

5.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling gemeenten en schoolbesturen

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 aanpassingen²⁴ van schoolgebouwen. Renovatie is op dit moment niet 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 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. Met het opnemen van renovatie als voorziening 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». Het wetsvoorstel beoogt hiermee geen extra taak voor gemeenten in het leven te roepen, maar een alternatieve keuze te bieden voor het voorzien in nieuwbouw. In het wetsvoorstel is – net als voor nieuwbouw – geen afwegingskader opgenomen voor het toekennen van een aanvraag tot renovatie om de beleidsruimte voor gemeenten niet te beperken. 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. 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 voorziening (vervangende) nieuwbouw waar de gemeente al verantwoordelijk voor is. Bij renovatie moet het in haar ogen daarom gaan om een «volwaardig» alternatief voor vervangende nieuwbouw. Ten aanzien van dit punt wordt opgemerkt dat bij renovatie vanuit bouwkundig oogpunt zelden tot nooit sprake kan zijn van een technisch volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Om de zorgen van de VNG ten aanzien van een nieuwe taak voor gemeenten weg te nemen maakt het wetsvoorstel duidelijk dat gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor renovatie als alternatieve keuze voor nieuwbouw. Binnen het programma onderwijshuisvesting wordt een afwegingskader renovatie/nieuwbouw ontwikkeld, om gemeenten en schoolbesturen te helpen met hun keuze voor renovatie of nieuwbouw.

In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen is het van belang dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen renovatie en (groot) onderhoud. 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.

²⁴ Met uitzondering van aanpassingen als gevolg van constructiefouten

De voorgestelde definitie voor renovatie ziet daarom op een geheel aan maatregelen en een vernieuwing of grootschalige verandering. Het moet bij renovatie daarnaast ook gaan om meer dan één ingreep en tussen de maatregelen in het project moet een dusdanig sterk verband zijn dat het zeer voor de hand ligt ze samen als geheel te beschouwen. Ook dit element in de definitie is erop gericht het onderscheid tussen groot onderhoud en renovatie af te bakenen. Bij renovatie zoals hier bedoeld wordt een gebouw of gedeelte daarvan integraal aangepakt. Renovatie moet gericht zijn op het doen van levensduurverlengende ingrepen, in tegenstelling tot groot onderhoud dat enkel als doel heeft om het huidige gebouw in stand te houden. Het wetsvoorstel schrijft de mate van levensduurverlenging niet voor. Zie daarover paragraaf 5.2.2. Het staat gemeenten vrij om – net als bij nieuwbouw – een mate van levensduurverlenging op te nemen als afwegingscriteria om de aangevraagde voorziening toe te kennen. Zie voor meer toelichting hierop paragraaf 5.2.3.

De renovatie kan ook worden toegekend voor een gedeelte van een gebouw. Veel schoolgebouwen zijn gedurende de levensduur uitgebreid en bestaan uit bouwdelen met verschillende bouwjaren. Met het oog hierop kan ook een deel van een schoolgebouw voor renovatie in aanmerking komen (bijvoorbeeld het oudste gedeelte).

Zolang de verantwoordelijkheid voor het (groot) onderhoud van schoolgebouwen enerzijds en renovatie en nieuwbouw anderzijds verdeeld is over schoolbesturen respectievelijk gemeenten, 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.

5.2.2 Levensduurverlenging

Op grond van de ter internetconsultatie aangeboden conceptwettekst moest renovatie erop gericht 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 wordt in het veld beschouwd als de technische levensduur van een schoolgebouw. Deze suggestie is uiteindelijk niet overgenomen, omdat renovatie met een technische levensduurverlenging van 40 jaar (economisch) niet 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 bepaalde mate van 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 wettelijke omschrijving van renovatie.

5.2.3 Beoordeling aanvraag

In het wetsartikel zijn geen criteria opgenomen voor de beoordeling van de noodzaak tot renovatie. Criteria voor toekenning of een afwegingskader valt binnen de beoordelingsvrijheid die gemeenten hebben bij het toekennen van voorzieningen in de huisvesting. Gemeenten moeten hiertoe een verordening opstellen.²⁵ Een van die criteria kan zien op de

²⁵ Artikel 102 WPO, artikel 100 WEC en artikel 6:12 WVO 2020

levensduurverlenging waartoe renovatie moet leiden (zie hiervoor paragraaf 5.2.2.).

Gemeenten kunnen in hun huisvestingsverordening nader invullen wanneer een schoolgebouw voor renovatie in aanmerking komt. 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.²⁶ Het valt aan te bevelen dat gemeenten in hun lokale verordening vergelijkbare gronden opnemen voor de toekenning van renovatie.

5.2.4 Renovatie bezien in het licht van andere wetgeving

Het Bbl schrijft het minimale kwaliteitsniveau voor waaraan een bouwonderdeel van een gebouw met onderwijsfunctie moet voldoen bij nieuwbouw of verbouw. Het staat gemeenten en schoolbesturen vrij om te kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau. Bijvoorbeeld door 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, zijn de nieuwbouweisen van toepassing zijn.

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.²⁷ 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).

5.3 Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs

Voorgesteld wordt dat het schoolbestuur voortaan mag investeren in het schoolgebouw als er een 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 school; het is aan het schoolbestuur om te besluiten gebruik te maken van de mogelijkheid eventuele overschotten te investeren in huisvesting. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de voorzieningen in de onderwijshuisvesting. Zij dient een aanvraag van een schoolbestuur tot het opnemen van een voorziening in het Programma voorzieningen onderwijshuisvesting te toetsen aan de criteria zoals vastgesteld in de gemeentelijke verordening. Zij stelt ook de bedragen voor toegekende huisvestingsvoorzieningen vast aan de hand van de

²⁶ Ontwikkelingen onderwijshuisvesting en wijziging VNG Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs | VNG.

²⁷ 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.

normen zoals die zijn vastgesteld in de gemeentelijke verordening of op basis van feitelijke kosten. 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 te stellen dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van de scholen.²⁸ Tegen een afwijzing van een voorziening staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open. Wanneer het gaat om investeringen die niet als voorziening aangevraagd kunnen worden of waar schoolbesturen geen recht op hebben dan kan het schoolbestuur daar zelf in investeren. Voor schoolbesturen kan daarbij een overweging zijn dat dit de kwaliteit van hun onderwijs verbetert of dat het exploitatievoordelen oplevert.

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 toenmalige bewindspersoon voor 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

²⁸ Artikel 93 WPO, artikel 80 WPO BES, artikel 91 WEC, artikel 6.3 en artikel 11.64 WVO 2020

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.

MJOP

Op dit moment werken vrijwel alle schoolbesturen met een MJOP, omdat het voor de verantwoording aan de instellingsaccountant van belang is dat reserveringen en uitgaven voor onderwijshuisvesting gebaseerd zijn

op een meerjarenplan.²⁹ De toename van de regeldruk als gevolg van het verplicht stellen van een MJOP is daarom nihil.

IHP

Met de verplichting tot het opstellen van het IHP neemt de regeldruk voor schoolbesturen toe. Daar staat tegenover dat de afstemming tussen gemeente en schoolbestuur de onderwijshuisvesting beoogt 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 goorloofd.

Overige maatregelen

Voor wat betreft de definiëring van renovatie en het versoepelen van de investeringsmogelijkheid in het po worden geen veranderingen in de regeldruk verwacht.

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.

²⁹ De feitelijke situatie in Caribisch Nederland kan afwijken van die in Europees Nederland; zie ook paragraaf 5.4

9. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel beoogt te regelen dat schoolbesturen informatie verstrekken voor het IHP en een MJOP opstellen. 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 verstrekken van de informatie voor het IHP en het opstellen van het MJOP, dat in dit wetsvoorstel verplicht wordt gesteld. Daarnaast heeft de (G)MR op grond van artikel 11, eerste lid, onder o, van de Wet medezeggenschap op scholen een adviesrecht ten aanzien van nieuwbouw of belangrijke verbouwing van de school. Zij kan daarover het gesprek aangaan met het schoolbestuur.

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. De gemeente brengt het IHP ter kennis van 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 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.

Het wetsvoorstel heeft wel financiële gevolgen voor gemeenten. De verplichting om een IHP op te stellen betreft enerzijds een nadere inkadering van de bestaande verantwoordelijkheid van gemeenten voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting, anderzijds wordt deze uitgebreid door de (benodigde) professionalisering die het opstellen van het IHP vereist. Om ervoor te zorgen dat gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om deze professionalisering door te voeren worden zij financieel gecompenseerd.

De bredere ambitie van professionalisering van de onderwijshuisvesting en onderwijskwaliteit uit zich bij het IHP als volgt:

Ten eerste is voor het maken van een geraamde verdeling van de bekostiging in het IHP de onderlinge samenhang van (te verwachten) aanvragen voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting van belang. In de huidige situatie worden aanvragen voor een voorziening niet in onderlinge samenhang getoetst. Toekenning van een aanvraag voor een voorziening in de onderwijshuisvesting gaat via een jaarlijkse procedure waarbij het bevoegd gezag een aanvraag voor een voorziening indient bij de gemeente. De gemeente toetst de aanvraag aan de wettelijke weigeringsgronden, zoals een ontoereikend bekostigingsplafond, en aan de hand van de (urgentie)criteria die zij heeft vastgelegd in de gemeentelijke verordening voorzieningen onderwijshuisvesting. Voor het toekomstige IHP moet de gemeente een inschatting maken van de volgorde van vervanging van schoolgebouwen en van toekenning van voorzieningen in de onderwijshuisvesting. Het bepalen van deze volgorde is een uitbreiding van de bestaande verantwoordelijkheid en kost gemeenten extra ambtelijke inzet. Bovendien moet de gemeente het IHP af te stemmen op de meerjarenonderhoudsplannen van schoolbesturen. Ten tweede moet de gemeente de staat van de schoolgebouwen op haar grondgebied goed in kaart hebben. Een deel van de informatie over schoolgebouwen op hun grondgebied moeten gemeenten al voorhanden hebben om te voldoen aan hun zorgplicht voor de onderwijshuisvesting. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kadastrale gegevens van het perceel, bouwjaar, BVO en de duurzaamheid van het gebouw. Van een deel van de informatie die op grond van dit wetsvoorstel in het IHP moet komen, kan echter niet verwacht worden dat gemeenten dit al voor handen hebben. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om energieverbruik en exploitatielasten. Dit is informatie die tot op heden voornamelijk bij schoolbesturen bekend is, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van de schoolgebouwen.

De lastenverzwaring die voortvloeit uit de professionalisering van de aanpak van onderwijshuisvesting waaraan het opstellen van een IHP bijdraagt is afhankelijk van de lokale context, de grootte van de gemeente en het aantal schoolbesturen en schoolgebouwen dat binnen de gemeente valt. Desalniettemin zal er bij elke gemeente extra ambtelijke inzet nodig zijn voor de gewenste professionalisering. De extra tijdsinvestering wordt gemiddeld genomen ingeschat op 185 uur per gemeente.³⁰ Hierbij is enkel rekening gehouden met de werkzaamheden die leiden tot een lastenverzwaring ten opzichte van bestaande zorgplicht. Hierbij is rekening gehouden met de beperking van de kosten door middel van de overgangstermijn van 3 jaar en de ondersteuning van het programma-bureau aan gemeenten bij het opstellen van een IHP.

Op 1 januari 2024 telde Nederland 342 gemeenten. Uitgaande van een uurtarief van een gemeenteambtenaar belast met het opstellen van het IHP van € 54,- vermenigvuldigd met de geschatte tijdsinvestering, is de totale ingeschatte extra last voor gemeenten € 3.416.580 per vier jaar. Dit komt neer op een bedrag van € 854.145 per jaar. Dit bedrag zal vanaf het moment van inwerkingtreding jaarlijks worden toegevoegd aan het gemeentefonds.

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

³⁰ De tijd die een individuele gemeente kwijt is aan het opstellen van een IHP is afhankelijk van de grootte van de gemeente.

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.³¹ 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.

Dit wetsvoorstel bevat ook maatregelen die gaan gelden voor Caribisch Nederland. Deze onderdelen treden pas op een later, bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking.³² Op dat moment worden de financiële consequenties voor Caribisch Nederland als gevolg van het beëindigen van de overgangsbepalingen bekeken.

11. Advies en consultatie

11.1 Adviezen

Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het advies van het ATR van 12 mei 2023 bevat vier concrete aanbevelingen.

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 Besluit bouwwerken leefomgeving (tot 2024 het Bouwbesluit 2012) 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

³¹ Deze kengetallen worden door de Inspectie van het Onderwijs gehanteerd om de financiële situatie van schoolbesturen te beoordelen.

³² Zie in dit verband paragraaf 5.3 en de toelichting op artikel III onderdeel G en artikel IV onderdeel D

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. Binnen het Ministerie van OCW wordt met DUO overlegd 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 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 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Daarnaast adviseert het ministerie scholen en gemeenten om het Kwaliteitskader Huisvesting van kenniscentrum Ruimte-OK te volgen. Het stellen van minimumeisen aan schoolgebouwen betekent dat nieuwe wet- en regelgeving moet worden opgesteld en dit creëert een uitzonderingspositie voor schoolgebouwen ten opzichte van andere bouwwerken.

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 met 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 IHP-verplichting deels een lastenverzwaring voor gemeenten, die voortvloeit uit de professionalisering van de aanpak van onderwijshuisvesting. Gemeenten worden voor de ambtelijke kosten hiervan hiervoor financieel gecompenseerd. Dit wetsvoorstel biedt geen gelegenheid om in extra bekostiging voor scholenbouw 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 onderwijspraktijk 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 op 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 Bbl moeten schoolbesturen ervoor zorgen dat schoolgebouwen bij (ver)bouw voldoen aan de wettelijke normen voor een gezond binnenklimaat. 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 Bbl en de Arbowetgeving.

Het Bbl schrijft, vanuit het oogpunt van een gezond binnenklimaat, normen voor 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. Basisscholen waarvoor de aanvraag van een bouwvergunning is gedaan in of na 2015, zijn verplicht in elk lokaal een CO₂-meter te plaatsen. 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 treedt op 1 juli 2025 een wijziging van het Bbl in werking, op rond waarvan alle bestaande schoolgebouwen voor het funderend onderwijs moeten zijn uitgerust met een CO₂-meter. 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.

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 levensduurverlening 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.

Verschillende 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 kwaliteit van schoolgebouwen worden geen aanvullende eisen gesteld en daarmee is geen extra budgetfinanciering vereist. Dit wetsvoorstel biedt dan ook geen gelegenheid of noodzaak om extra bekostiging toe te kennen. Wel worden de kosten voor gemeenten als gevolg van toegenomen regeldruk gecompenseerd.

Zorgen zijn er ook over de kosten van de ambtelijke inzet die dit wetsvoorstel met zich meebrengt. In paragraaf 7 (gevolgen) zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de ambtelijke inzet berekend. De kosten als gevolg van toegenomen regeldruk worden gecompenseerd.

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 voor de regeldruk) 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 beeldvorming. 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. (Parlementaire) geschiedenis

De Tweede Kamer is op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van het voorliggend wetsvoorstel:

- Op 9 juli 2020 is in een kamerbrief aangekondigd te starten met een wetsvoorstel dat het concretiseringsvoorstel van de PO-Raad, VO-raad en VNG uit 2018 uitwerkt.³³
- Op 21 december 2021 is in een kamerbrief een reactie gegeven op het Interdepartementaal Onderzoek³⁴ van eerder dat jaar en is aangegeven

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 210

³⁴ IBO Onderwijshuisvesting (zie voetnoot 2).

dat het wetsvoorstel zal zien op een MJOP, een IHP, renovatie en investeringsmogelijkheden door schoolbesturen.³⁵

- Op 23 november 2022 is in een kamerbrief toegezegd het wetsvoorstel in het eerste kwartaal 2023 in internetconsultatie te brengen.³⁶
- Op 17 april 2023 is de Kamer in een Voortgangsbrief onderwijshuisvesting geïnformeerd dat het wetsvoorstel in internetconsultatie is gegaan en dat de beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2025 is.³⁷
- Op 4 december 2023 is in een kamerbrief aangegeven waar de belangrijkste reacties uit de internetconsultatie betrekking hebben.³⁸
- Op 25 maart 2024 is de Kamer in een verslag van een schriftelijk overleg kort geïnformeerd dat de reacties uit de internetconsultatie zijn verwerkt en dat het wetsvoorstel voor advisering is aangeboden bij de afdeling advisering van de Raad van State. Ook is aangegeven dat verwacht wordt dat het wetsvoorstel in de tweede helft van 2024 aan de Kamer wordt aangeboden en daarmee verschuift de beoogde inwerkingtredingsdatum naar 1 augustus 2025.³⁹
- Op 24 juni 2024 is de Kamer in een Voortgangsbrief onderwijshuisvesting nader geïnformeerd over de waardevolle adviezen uit de (internet)consultaties en de belangrijkste wijzigingen in het concept wetsvoorstel daardoor. Daarbij is aangegeven dat het wetsvoorstel nog voor advisering bij de afdeling advisering van de Raad van State ligt.⁴⁰
- Op 14 november 2024 is de Kamer in een Voortgangsbrief onderwijshuisvesting geïnformeerd dat het advies van de afdeling advisering van de Raad van State in juli 2024 is ontvangen en dat de verwachting is dat het wetsvoorstel nog voor het kerstreces van dat jaar aan de Kamer wordt aangeboden voor behandeling.⁴¹

13. 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 voor de bepalingen ten aanzien van Europees Nederland is 1 januari 2026. Voor het Caribisch deel van Nederland moet worden beoordeeld wanneer 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 IHP hierop kan worden afgestemd en het MJOP kan worden ingebracht bij het op overeenstemming gericht overleg over het IHP.

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VIII, nr. 144

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VIII, nr. 125

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VIII, nr. 218

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 30

³⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 119

⁴⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 138

⁴¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 34

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 is het onderwijshuisvestingsbeleid van de gemeente op de (middel)lange termijn dat inhoudelijk richtinggevend is voor het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen dat door het college van burgemeester en wethouders op grond van de wet wordt vastgesteld.⁴²

Het IHP is een plan in de zin van artikel 110 Gemeentewet. Het IHP wordt echter niet gevorderd op één van de twee in artikel 111 Gemeentewet genoemde gronden om een plan te vorderen. Daarmee wordt met de in dit wetsvoorstel opgenomen planverplichting afgeweken van de artikel 111 Gemeentewet en die afwijking 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. In de eerste plaats draagt het IHP eraan bij dat de huidige schoolgebouwen voorraad op gemeenteniveau in kaart gebracht door elk gebouw te beschrijven. Daarnaast bevat het IHP een strategisch element, bedoeld om gemeenten gezamenlijk met schoolbesturen tot een strategische en integrale aanpak te laten komen voor het onderwijsvastgoed.

Met het wetsvoorstel blijft de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting op lokaal niveau (de gemeente) bestaan. Ook de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het stelsel, zoals in de onderwijswetgeving is vastgelegd, verandert door dit wetsvoorstel niet. Hierop is nader ingegaan in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

⁴² Bijvoorbeeld artikel 95 WPO.

Eerste en tweede lid

Het IHP wordt vastgesteld voor een periode van vier jaar en biedt voor de schoolgebouwen 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 gewenste 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 eerste lid van dit artikel voorzien in de hoofdlijnen waar het IHP aan moet voldoen. Het gebouw moet ten minste worden beschreven aan de hand van de in het tweede lid genoemde elementen, 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 staat 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 van de gegevens uit het eerste en tweede lid wordt in het vijfde 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 strategische karakter van het IHP komt bijvoorbeeld naar voren in de meerjarige geraamde investeringsbedragen en de prognose van het aantal leerlingen in relatie tot huisvestingsbeleid. De genoemde onderdelen van het IHP in dit wetsvoorstel zijn niet limitatief en bieden ruimte aan gemeenten om deze aan te vullen met andere onderwerpen, zoals IKC-vorming, inclusief onderwijs of verduurzaming.

Het IHP bevat beleidsvoornemens en geraamde investeringen en dient als voorbereiding op de besluitvorming op aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting via het jaarprogramma. 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 WPO⁴³ staan wel bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. Dit wetsvoorstel roept uitdrukkelijk geen aparte besluitvormingsprocedure aangaande voorzieningen in de huisvesting in het leven.

Derde lid

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.⁴⁴ 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

⁴³ Equivalente bepalingen in de andere sectorwetten: artikel 90 WEC, artikel 79 WPO BES, artikel 6.2 en 11.63 WVO 2020

⁴⁴ Equivalente bepalingen in de andere sectorwetten: artikel 109 WEC, artikel 95 WPO BES 6.21 en 11.79 WVO 2020

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 tweede lid, worden vermeld in het IHP. Daaraan gekoppeld is in het derde lid van dit artikel de verplichting 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.

Vierde en vijfde lid

Het vierde 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 vijfde 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 voorgescreven 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.⁴⁵ 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 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 adviestermin 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 adviestermin 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 brengt aan de Minister. Kennis bij de Minister van alle IHP's is van belang om zicht te hebben op de kwaliteit van de onderwijs-huisvesting, vanwege ontwikkelingen rondom klimaat en energie. Europese regelgeving (o.a. EPBD IV) en sluit aan bij de aanbeveling van het IBO.

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 ieder schoolgebouw die onder verantwoordelijkheid van

⁴⁵ 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 bevoegd gezag valt. 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 na vaststelling wordt toegestuurd aan de gemeenteraad en ook meegenomen dient te worden in het overleg tussen de bevoegde gezagen 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.

Bij de vaststelling van het jaarprogramma worden de door de gemeenteraad in het IHP vastgestelde beleidsvoornemens als uitgangspunt genomen. In paragraaf 5.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hier uitgebreid op ingegaan.

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 energiebesparende 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 onderwijs-huisvesting 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)

Onderdelen A tot en met C

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 onderwijs-huisvesting 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 Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul