Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: S

Primair Onderwijs
Van
Persoonsgegeven
Datum
Referentie
1083626
Bijlagen
2
Kopie voor
Reeds afgestemd met
VO
Aantal pagina's
3

nota

Reactie voorstel PO-/VO-Raad/VNG renovatie etc.

Paraaf PO
Datum

Paraaf DGPV
Datum

Aanleiding

In het AO huisvesting van 12 april 2016 is de toezegging genoteerd dat de Kamer een voorstel van de PO-Raad, de VO-Raad en de VNG inzake de verantwoordelijkheden bij de bekostiging van renovatie /tegemoet kan zien. Naar verwachting eind oktober a.s. bieden de VNG en de raden een gezamenlijk voorstel aan. Dit voorstel is in een concepttekst aan OCW toegezonden. Het is wenselijk de reactie op het voorstel voor de begrotingsbehandeling op 1 november a.s. aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Wij leggen u hierbij de conceptbrief aan de Tweede Kamer voor.

Samenvatting van de brief

- Positieve reactie omdat er een gezamenlijk voorstel ligt van de raden en de VNG dat naar onze indruk bijdraagt aan doelmatige inzet van middelen op de lange termijn en aan samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten ten aanzien van renovatie.
- Het voorstel past binnen de huidige wettelijke mogelijkheden, toch vraagt men om een wettelijke borging.
- De uitwerking is nog summier en er zijn nog een aantal vragen die beantwoord moeten worden.
- Ministerie gaat in op uitnodiging om voorstel gezamenlijk uit te werken. Tweede Kamer wordt in het voorjaar van 2017 geïnformeerd over de voortgang.
- Aan uitvoering van motie Van Meenen wordt uitvoering gegeven in die zin dat onderzocht wordt het IHP een wettelijke status te geven.

Besluiten door ondertekening

1. Verzending brief na ontvangst definitieve voorstel.

Toelichting

Inhoud voorstel

Op hoofdlijnen stellen de raden en de VNG het volgende voor:

- Elke gemeente moet een Integraal Huisvestingsplan (IHP) opstellen waarover Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) is gevoerd.
- In het IHP wordt opgenomen welke schoolgebouwen wanneer gerenoveerd of vervangen worden. Renovatie wordt als voorziening in de wet opgenomen en wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen en gemeenten. De schoolbesturen worden verplicht een Meerjarig Onderhoudsplan (MOP) per schoolgebouw op te stellen. Dit plan maakt onderdeel uit van het IHP.
- Gemeenten stellen jaarlijks een budgetplafond vast en richten voor meerdere jaren een voorziening in. Het investeringsverbod voor schoolbesturen wordt aangepast.

Reactie op voorstel
Het is een voorstel op hoofdlijnen. Er moet in de uitwerking nog een flink aantal vragen beantwoord worden. Dit betreft onder meer:

- Welke (juridische) status krijgt het IHP?
- Gaan gemeenten de MOP's van de scholen beoordelen?
- Hoe laat men de IHP's landen in de regionale gebiedsplannen?
- Wat zijn de (financiële) consequenties van het voorstel om voor het IHP de kwaliteitskaders voor het PO en het VO te hanteren? Deze eisen gaan namelijk boven het wettelijk minimum van het Bouwbesluit uit.
- Op welke wijze moet het investeringsverbod aangepast worden?
- Welke procedure wil men volgen als er geen overeenstemming in het OOGO wordt bereikt?
- Is in gemeenten waar al sprake is van constructief overleg en goede samenwerking een verplicht IHP een extra taakverzwaring voor gemeenten en schoolbesturen?

Het voorstel sluit af met de opmerking dat de 3 partijen en de Algemene Rekenkamer hebben vastgesteld dat zowel gemeenten als schoolbesturen te weinig financiële middelen ontvangen om de huisvesting op een kwalitatief goed peil te brengen en te houden en dat men het voorstel in samenwerking met OCW nader wil uitwerken. In de brief aan de Tweede Kamer wordt dit verder niet benoemd. Wel wordt opgemerkt dat OCW een bijdrage wil leveren aan de uitwerking van de regeltechnische onderdelen van het voorstel.

Van belang bij deze uitwerking, mede gelet op de vraagpunten die hierboven staan vermeld, is het draagvlak onder de achterbannen voor de voorstellen. Op dit moment is nog niet geheel duidelijk of de voorstellen kunnen rekenen op brede steun. Dit zal in het vervolgproces moeten blijken.

Voor dit vervolgproces zijn twee opties:

1. Het ministerie levert conform het verzoek een actieve bijdrage aan de uitwerking van het voorstel.
   Voordeel: De prille samenwerking tussen partijen wordt beloond en versterkt.
   Nadeel: OCW wordt probleemeigenaar en medeverantwoordelijk voor oplossing.
2. OCW geeft aan dat het resultaat nog onvoldoende is en vraagt partijen voorstel samen nader uit te werken.

Voordeel: Partijen blijven volledig verantwoordelijk voor resultaat.
Nadeel: Partijen zullen teleurgesteld reageren en er is geen garantie dat de Tweede Kamer niet zal aandringen op actie van OCW. In het laatste geval is OCW volledig verantwoordelijk voor oplossing.

Advies voor vervolg: We constateren dat dit een voorstel op hoofdlijnen is. Hoewel we een meer uitgewerkt voorstel hadden verwacht, adviseren wij gelet op de groeiende samenwerking tussen beide partijen om hier constructief op te reageren en de uitnodiging om het voorstel nader uit te werken aan te nemen. Deze uitwerking heeft betrekking op de regeltechnische onderdelen van het voorstel.

Motie Van Meenen
De motie Van Meenen (31 293, nr. 309) vraagt op welke wijze gemeenten gehouden kunnen worden een expliciet besluit te nemen over nieuwbouw, renovatie of vervanging van schoolgebouwen ouder dan 40 jaar, tenzij daar in het IHP andere afspraken over zijn gemaakt. Nu de VNG, de PO- en de VO-raad vragen om een wettelijke status van het IHO en dit de komende maanden nader uitgewerkt wordt , is aan de uitvoering van de motie gehoor gegeven.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Primair Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1083640

Datum

Betreft Reactie voorstel PO-Raad/VO-Raad/VNG renovatie

In het AO huisvesting van 12 april 2016 heb ik uw Kamer toegezegd een voorstel van de PO-Raad, VO-Raad en de VNG inzake de verantwoordelijkheden bij de bekostiging van renovatie te presenteren in het derde kwartaal van 2016. Ik heb dit voorstel inmiddels ontvangen. In deze brief treft u mijn reactie op dit voorstel aan.

Voorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG

Ik heb het voorstel met aandacht gelezen en constateer dat de raden en de VNG constructief hebben overlegd. Het uitgangspunt voor het voorstel vormt het bestaande stelsel. Zij zien als belangrijkste knelpunt dat schoolbesturen en gemeenten niet altijd overeenstemming bereiken over de verdeling van de verantwoordelijkheden ten aanzien van renovatie en nieuwbouw. Dit leidt ertoe dat publiek geld niet altijd efficiënt en doelmatig wordt ingezet.

Op hoofdlijnen stellen zij het volgende voor:

- Elke gemeente moet een Integraal Huisvestingsplan (IHP) opstellen waarover Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) wordt gevoerd.
- In het IHP bepalen besturen en gemeenten welke schoolgebouwen wanneer gerenoveerd of vervangen worden. Renovatie wordt als voorziening in de wet opgenomen en wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen en gemeenten. De schoolbesturen worden verplicht een Meerjarig Onderhoudsplan (MO schoolgebouw op te stellen. Dit plan maakt onderdeel uit van het IH
- Gemeenten stellen jaarlijkse een budgetplafond vast en richten voo meerdere jaren een voorziening in. Het investeringsverbod voor schoolbesturen wordt aangepast.

letterty pe l
– grootte

Integrale afweging investeringen in onderwijshuisvesting

Het is positief dat gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk zorg willen dragen voor de kwaliteit van de huisvesting van scholen over een langere periode. Het gezamenlijke streven naar doelmatige investeringen over de gehele levensduur van alle onderwijsgebouwen in een gemeente of regio spreekt mij aan. Het is dan ook een goede zaak als schoolbesturen en gemeenten in het OOGO gezamenlijk een IHP opstellen waarin zij afspreken wanneer welk gebouw wordt vernieuwd of

gerenoveerd. Ik onderschrijf samen met de raden en de VNG deze gezamenlijke aanpak.
Overigens is het ook in de huidige situatie mogelijk voor gemeenten en schoolbesturen om samen een IHP vast te stellen. Aanvullende wetgeving is hiervoor niet noodzakelijk. De raden en de VNG signaleren dat dit toch in de praktijk niet altijd gebeurt en verzoeken daarom om aanvullende wettelijke borging van het IHP. Ik ben bereid om samen met hen hiernaar te kijken.

Het is een voorstel op hoofdlijnen. Er moet in de uitwerking nog een aantal vragen beantwoord worden. Dit betreft onder meer:

- Welke (juridische) status krijgt het IHP?
- Gaan gemeenten de MOP's van de scholen beoordelen?
- Hoe laat men de IHP's landen in de regionale gebiedsplannen?
- Wat zijn de (financiële) consequenties van het voorstel om voor het IHP de kwaliteitskaders voor het PO en het VO te hanteren? Deze eisen gaan namelijk boven het wettelijk minimum van het Bouwbesluit uit.
- Op welke wijze moet het investeringsverbod aangepast worden?
- Welke procedure wil men volgen als er geen overeenstemming in het OOGO wordt bereikt?
- Is in gemeenten waar al sprake is van constructief overleg en goede samenwerking een verplicht IHP een extra taakverzwaring voor gemeenten en schoolbesturen?

Volgende stap
Dit voorstel biedt voldoende mogelijkheden voor verbetering van het stelsel. Er moet echter nog veel uitgewerkt worden. Deze uitwerking moet op draagvlak bij schoolbesturen en gemeenten kunnen rekenen. De raden en de VNG hebben mij gevraagd om een bijdrage te leveren aan de uitwerking van de regeltechnische onderdelen van dit voorstel. Ik ga op dit verzoek in en zal het gesprek gebruiken voor een bredere gespreksagenda over onderwijshuisvesting waarin ook onderwerpen zoals Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen, Green Deal, leegstand en doordecentralisatie aan de orde komen.

Motie Van Meenen
De motie Van Meenen (31 293, nr. 309) vraagt op welke wijze gemeenten gehouden kunnen worden een expliciet besluit te nemen over nieuwbouw, renovatie of vervanging van schoolgebouwen ouder dan 40 jaar, tenzij daar in het IHP andere afspraken over zijn gemaakt. Nu de raden en de VNG vragen om een wettelijke status van het IHP en ik daar in principe uitvoering aan wil geven, is aan de uitvoering van de motie gehoor gegeven.

De komende maanden ga ik het voorstel samen met de VNG, de PO-Raad en de VO-Raad uitwerken. In het voorjaar van 2017 informeer ik u over de voortgang.

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MBVOM

Primair Onderwijs

Van

Persoonsgegeven

Datum
24 juni 2020

Referentie
24570594

Bijlagen
- Kamerbrief Onderwijshuisvesting

Kopie voor

Reeds afgestemd met
VO, WJZ, BZK, PO-Raad, VO-raad, VNG

Aantal pagina's
3

nota

Kamerbrief Onderwijshuisvesting: beleidsreactie op onderzoeksrapport en aankondiging wetswijziging

Aanleiding

In de beleidsstaf van 13 februari 2020 is gesproken over onderwijshuisvesting en het daarmee samenhangende wetstraject gericht op versterking van de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. Daarnaast is eind april door het Economisch Instituut voor de Bouw een onderzoeksrapport opgeleverd met praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave van onderwijshuisvesting.

Kernpunten

- Met bijgevoegde Kamerbrief geeft u een beleidsreactie op dit rapport en informeert u de Tweede Kamer over de wetswijziging in voorbereiding.
- De inleiding benadrukt de complexiteit rondom de *governance* van onderwijshuisvesting. De huidige wetgeving bevat nu te weinig prikkels om doelmatig en gericht op de lange termijn te opereren (Algemene Rekenkamer, 2016). De komst van het Klimaatakkoord verhoogt de urgentie om dusdanig te opereren.
- De kern van de brief beslaat een korte samenvatting van het onderzoeksrapport en de daarin genoemde adviezen/oplossingsrichtingen. Een van de oplossingen die u aandraagt is om de onderwijswetten op een aantal punten te veranderen, zodat samenwerking gericht op de onderwijshuisvesting verbetert.

Beslispunt

Akkoord om deze brief te verzenden naar de Tweede Kamer.

Toelichting

Link tussen rapport en aangekondigde acties
In de brief staan, net als in het onderzoeksrapport, drie knelpunten centraal: 1) bekostiging, 2) financiële structuur en 3) institutionele organisatie. In de beleidsreactie in de brief wordt bij ieder knelpunt een actie genoemd gericht op kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting.

1. Het knelpunt *bekostiging* heeft betrekking op de ambities gericht op duurzaamheid en kwaliteitsverbetering tegenover de achterblijvende bekostiging. Hierom wordt verwezen naar de sectorale routekaarten die momenteel in de maak zijn voor het maatschappelijk vastgoed, waar po en vo onderdeel van uitmaken. In brieven over het Klimaatakkoord wordt de Kamer hierover geïnformeerd, en daarom niet breed in deze brief. Echter enkel verwijzen naar het Klimaatakkoord is te eenzijdig, daarom wordt verwezen naar een latere integrale beleidsreactie op McKinsey. Geadviseerd wordt om deze verwijzing op te nemen, zodat in de beleidsreactie op McKinsey verder kan worden ingegaan op dit bekostigingsknelpunt. Dit zorgt ervoor dat het onderwerp geagendeerd blijft, ook in een volgende kabinetsperiode.
2. Het knelpunt *financiële structuur* verwijst naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en schoolbestuur. De maatregel die u neemt om dit knelpunt te verhelpen (de wetswijziging) wordt later in de brief besproken.
3. Het knelpunt *institutionele organisatie* benadrukt de complexiteit van en fragmentatie binnen de onderwijshuisvesting. Schoolbesturen hebben niet altijd alle kennis en capaciteit in huis om een school te (ver)bouwen en zowel de vraag- als aanbod kant kent vele actoren. U benadrukt hier de ondersteuningsfunctie van de organisaties Ruimte-OK en Platform31, die schoolbesturen en gemeenten adviseren over brede huisvestingsvraagstukken.

Wetsvoorstel versterking samenwerking huisvesting

- In de paragraaf waarin het wetsvoorstel wordt aangekondigd worden kort de hoofdelementen van de wetswijziging benoemd, waarover gesproken is in de beleidsstaf van 13 februari 2020. Deze elementen worden momenteel intern en extern (o.a. met de raden, VNG en BZK) nader uitgewerkt.
- Daarnaast is momenteel een IBO huisvesting in voorbereiding (aankondiging op Prinsjesdag, oplevering maart 2021). De wetswijziging is een maatregel met beperkte scope en zal hierdoor de resultaten uit het IBO niet in de weg staan. Het IBO zal een veelal bredere scope zal hebben van een meer of minder fundamentele wetswijziging. De wetswijziging van nu vormt dan een opmaat tot mogelijk latere, verdergaande maatregelen.

Het advies is om de brief:

- wat betreft het wetstraject niet onnodig complex en politiek te maken, dus daarom niet verder uit te breiden met onderwerpen die binnen het dossier huisvesting vallen, maar niet noodzakelijk met het wetstraject te maken hebben. In februari gaf u aan de communicatie rondom het wetstraject zo klein mogelijk te willen houden om politieke aandacht tot een minimum te beperken.
- niet te voorzien van een passage over een stelselherziening, omdat dit juist de discussie over dit onderwerp uitlokt. Hiermee willen we niet vooruitlopen op mogelijke uitkomsten van het IBO. De voorgenomen wetswijziging wil de huidige rollen van gemeente en schoolbestuur (en samenwerking onderling) versterken, in plaats van deze te verschuiven. Een constructie van 'doordecentralisatie' is en blijft mogelijk, waarbij de gemeente afspraken met het schoolbestuur maakt over het verschuiven van verantwoordelijkheden voor de onderwijshuisvesting richting het schoolbestuur. Het onderzoeksrapport toont aan dat hier gebruik van wordt gemaakt door de

partijen die hier aan toe zijn. Het is onwenselijk (kleine) schoolbesturen die hier niet aan toe zijn te verplichten tot een dergelijke constructie. Daarom is structurele stelselwijziging op dit moment niet wenselijk.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van
Persoonsgegeven

Datum
03 mei 2022

Referentie

Bijlagen
Wetsvoorstel onderwijshuisvesting

nota

Aanbieding wetsvoorstel huisvesting funderend onderwijs voor internetconsultatie

Aanleiding

De afgelopen jaren hebben de sectorraden en de VNG goede voorstellen gedaan voor verbetering van de governance in de onderwijshuisvesting. Omdat wij ons in de voorstellen konden vinden, zijn we bij OCW aan de slag gegaan met een wetsvoorstel. Het conceptvoorstel is gereed. De toelichting is voor een informele consultatie voorgelegd aan de sectorraden, VNG, BZK en de inspectie. Ook is de Onderwijsraad informeel geraadpleegd over de aan hem toebedeelde adviestaak.

Geadviseerd besluit

We adviseren u om akkoord te gaan met het aanbieden van het wetsvoorstel huisvesting funderend onderwijs voor internetconsultatie. Parallel kunnen we de uitvoeringstoets (DUO), de toets op de administratieve lasten en regeldruk (ATR) en de afstemming met CN doen.

Kernpunten

- Het wetsvoorstel bestaat uit drie onderdelen:
  - gemeenten worden verplicht om een integraal huisvestingsplan (IHP) vast te stellen en scholen worden verplicht een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) te maken;
  - het begrip renovatie wordt toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is;
  - het investeringsverbod voor schoolbesturen in het primair onderwijs wordt in beginsel opgeheven.

Toelichting

Relatie tot het IBO onderwijshuisvesting, ventilatie en klimaat

- De afgelopen tijd hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van onderwijshuisvesting: het interdepartementaal beleidsonderzoek naar onderwijshuisvesting, de grotere aandacht voor ventilatie en het stellen van klimaatdoelstellingen.
- Dit wetsvoorstel lost niet alle problemen op. De aanbevelingen uit het IBO zijn vergaand; deze vereisen een ander financieel arrangement, wat niet aansluit op de bestaande beleids- en bestedingsvrijheid van schoolbesturen en gemeenten. Dat betekent een fundamentele herziening van de governance rond onderwijshuisvesting. Ook ten aanzien van klimaat en ventilatie moet worden bezien wat nodig is de uitdagingen op te vangen.
- Met dit wetsvoorstel wordt echter op korte termijn al een aantal belangrijke stappen gezet voor verbetering. Het wetsvoorstel leidt tot een betere besluitvorming binnen het gedecentraliseerde stelsel, doordat met het

verplichte IHP en MJOP beslissingen over investeringen beter tussen gemeenten en schoolbesturen worden afgestemd.

- Bovendien maakt het wettelijk regelen van "renovatie" als huisvestingsvoorziening en het in beginsel opheffen van het investeringsverbod in het primair onderwijs, het mogelijk om gerichtere investeringen te doen in de onderwijshuisvesting, wat meer ruimte biedt voor investeringen op het terrein van verduurzaming of innovatie, waaronder ventilatiesystemen. Ook wordt met dit wetsvoorstel data verzameld over de stand van de schoolgebouwen in Nederland, waarmee we zicht krijgen op de mate waarin de klimaatnormen worden behaald.
- Het is van groot belang om vergaande herzieningen van het stelsel zorgvuldig uit te denken. Daarvoor is meer tijd nodig. Het is onwenselijk om met de aanpassingen uit dit wetsvoorstel te wachten tot een herziening van het stelsel. In dat geval zouden de verbeteringen die op korte termijn kunnen plaatsvinden, aanzienlijke vertraging oplopen.

Planning

Internetconsultatie	mei 2022
Ministerraad	okt 2022
Raad van State	nov 2022
Indiening TK	mrt 2023
Behandeling EK	okt 2023
Staatsblad	dec 2023
Inwerkingtreding	aug 2024

24/03 : Opmerkingen MPVO op nota nr. : 35589026
ID.nr. :

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Dank, mooi werk en heel heldere notitie. Top!
Heb één punt voor wetsvoorstel en één voor MvT

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

(1) Kunnen we nog iets creatiefs bedenken rond Periodieke monitoring (p.3), is ook een soort sluitstuk van een goed IHP. Kunnen we nog tot opties komen, kunnen evt ook ter overweging in de MvT

Primair Onderwijs
Van
Persoonsgegeven
Datum
16 maart 2023
Referentie
35589026
Bijlagen
1. Wetstekst
2. Formele verzoeken

nota

Wetsvoorstel Onderwijshuisvesting - Internetconsultatie

Aanleiding

In mei 2022 is het wetsvoorstel planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting po en vo aan u voorgelegd met het advies akkoord te gaan met aanbieding voor internetconsultatie. U heeft toen gevraagd om een overzicht van zaken die op basis van het IBO onderwijshuisvesting uit 2021 nog meer moeten worden geregeld en wat eventueel nog is op te nemen in het wetsvoorstel. In deze nota is een overzicht opgenomen waarin is toegelicht welke onderdelen wèl en welke niet in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen. In het commissiedebat van 1 december 2022 heeft u toegezegd de internetconsultatie te starten in het eerste kwartaal van 2023. Bij deze nota treft u de aangepaste versie van het wetsvoorstel voor internetconsultatie aan.

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met:

- Aanpassing van het eerder aan u voorgelegde wetsvoorstel door het toevoegen van een zorgplicht voor een gezond binnenklimaat, betrekken exploitatielasten bij beoordeling total-cost-of-ownership en levensduur schoolgebouw 40 jaar als uitgangspunt (conform motie van Meenen, 2016[1]) conform het rapport IBO onderwijshuisvesting.[2]
- Het betrekken van kinderopvang in het IHP niet meenemen in het wetsvoorstel (zie nadere toelichting).
- Stelselwijzigingen met betrekking tot budgetten, verantwoordelijkheden en recht op doordecentralisatie zoals voorgesteld in het rapport IBO onderwijshuisvesting niet mee te nemen in het wetsvoorstel (zie nadere toelichting).
- Het openstellen van het bijgesloten wetsvoorstel (waarin de genoemde aanpassingen uit de eerste bullet zijn verwerkt) voor internetconsultatie.
- Het formeel advies vragen aan VNG, PO-Raad en VO-raad en daartoe de bijgevoegde adviesaanvragen te ondertekenen.

(2) overall ok, graag (3.1) toevoegen in MvT.

> geen bezwaar, is het toevoegend?

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 293, nr. 309

[2] IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs - Een vak apart - Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel

Kernpunten

In het vorige wetsvoorstel was een aantal punten niet opgenomen die nu wel zijn verwerkt. Hieronder wordt puntsgewijs benoemd welke punten dat zijn. Een nadere uitleg is opgenomen in de toelichting.

- Het wetsvoorstel beoogt besluitvorming op basis van total-cost-of-ownership te bevorderen. Daarbij wordt de samenhang van bouw- en renovatiekosten met meerjarig onderhoud benoemd. In het vorige voorstel bleven de overige exploitatiekosten (bijvoorbeeld schoonmaakkosten) buiten beschouwing. In het huidige voorstel zijn de exploitatiekosten ook in de wet benoemd om volledig recht te doen aan het beginsel van total-cost-of-ownership.
- Het verplicht IHP is opgenomen in het wetsvoorstel. In het vorige voorstel was het uitgangspunt van een levensduur van een schoolgebouw van 40 jaar nog niet verwerkt. In het huidige voorstel zit dit wel verwerkt, conform de motie van Van Meenen. Dit zorgt ervoor dat gemeenten gehouden zijn een expliciet besluit te nemen over schoolgebouwen ouder dan 40 jaar en dit vast te leggen in het IHP.
- De zorgplicht van het schoolbestuur voor een gezond binnenklimaat is in dit wetsvoorstel opgenomen. Dit is nu opgenomen op de meest juridisch haalbare manier. Verplichte CO_2-meters in elke klas wordt in samenwerking met BZK in het Bouwbesluit geregeld. Dit wordt naar verwachting op 1 juli 2024 verplicht.

In de tabel onder het kopje toelichting is verwerkt welke punten bewust niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van het Plan van Aanpak dat is opgesteld met de VNG en raden. Over de vaststelling van dit Plan van Aanpak heeft u een bestuurlijk overleg gevoerd op 22 februari jl.

Financiële consequenties

De verwachting is dat dit wetsvoorstel geen financiële consequenties heeft. Omdat een substantieel deel van de gemeenten reeds een IHP maakt, is slechts een beperkt deel hiervan een toename als gevolg van de wettelijke verplichting. Concluderend is de inschatting dat uit het maken van een IHP en MJOP door een gemeente en een schoolbestuur baten zullen voortvloeien aangezien daarmee sprake is van een meer doelmatige en planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Deze baten zullen opwegen tegen de administratieve lasten daarvan.
Mogelijk komen uit de reacties in de internetconsultatie of reactie op de adviesaanvragen nog financiële consequenties naar voren.

Planning wetsvoorstel en lagere regelgeving

Door team onderwijshuisvesting en WJZ is de volgende hoofdlijnenplanning opgesteld rondom het wetsvoorstel (nr. 25 op de lijst wetgevingsprioriteiten DGPV) en de lagere regelgeving. Beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2025.

	Wetswijziging	***AMvB***	***Ministeriële regeling***
Q1 2023	*Openstellen internetconsultatie (4 weken). Aanvragen UT-toets, JenV toets, advies van VNG en sectorraden (8 weken).*	-	-
Q2 2023	*Ontvangen en verwerken input en adviezen. Voorbereiding bespreking in onderraden en MR.*	*Beleidsvoorbereiding*	*Beleidsvoorbereiding*
Q3 2023	*Verzending wetsvoorstel naar Raad van State voor advisering (3 maanden).*	*Beleidsvoorbereiding. Voorbereiding consultatie.*	*Beleidsvoorbereiding. Voorbereiding consultatie.*
Q4 2023	*Opstellen nader rapport n.a.v. advies RvS. Voorbereiding verzending naar TK via onderraden en MR.*	*start (internet)consultatie via onderraden en MR. UT-toets en WKB*	*start (internet)consultatie via onderraden en MR.*
Q1 2024	*Behandeling in TK.*	*Verwerken toetsen en consultatie*	-
Q2 2024	*Behandeling in EK.*	*adviesaanvraag RvS via onderraden en MR. Verwerken advies RvS.*	-
Q3 2024	*Uitloop en implementatietijd.*	*Uitloop en implementatietijd.*	*Uitloop en implementatietijd.*
Q4 2024	*Implementatietijd.*	*Implementatietijd.*	*Implementatietijd.*
1-1-'25	*Inwerkingtreding.*	*Inwerkingtreding.*	*Inwerkingtreding.*

Toelichting

Inspectie van het Onderwijs

Het wetsvoorstel is afgestemd met de Inspectie van het Onderwijs (IvhO). In eerste instantie was er een monitoringsverplichting voor scholen opgenomen t.a.v. het binnenklimaat waar de IvhO toezicht op zou houden. De IvhO had hier moeite mee, aangezien zij geen expertise hebben op het gebied van monitoring van het binnenklimaat. Daarop zijn verkennende gesprekken gevoerd met o.a. de arbeidsinspectie en de VNG over toezicht op het binnenklimaat en de rol van monitoring daarbij. Naar aanleiding van die gesprekken is gebleken dat periodieke monitoring van het binnenklimaat en het toezicht houden op deze meetgegevens een onhaalbare ambitie is, omdat het op grote schaal monitoren van binnenklimaat nog nergens in het land wordt gedaan. Naast de uitdagingen rondom het toezichtvraagstuk zouden we scholen opzadelen met hoge extrakosten en uitvoeringsproblemen. Het stuk t.a.v. monitoring is vervolgens uit

het wetsvoorstel geschrapt. De IvhO stemt in met het in internetconsultatie brengen van deze versie van het wetsvoorstel.

Aanbevelingen uit het IBO
Het IBO onderwijshuisvesting benoemt een aantal maatregelen ter verbetering van de onderwijshuisvesting, te verdelen in de volgende categorieën:

1. Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen:
   1.1. Breng de beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen eenduidig en integraal in beeld
   1.2. Breng het huidige schoolgebouwenbestand in kaart
   1.3. Gebruik het IHP voor een meer total-cost-of-ownership-benadering en leg daar een minimumvariant en -proces in vast
   1.4. Monitor en houd toezicht op de gebouwenvoorraad
   1.5. Versterk de kennisfunctie en bied mogelijkheid tot verregaande ondersteuning
   1.6. Laat het budget meebewegen met nieuwe eisen aan schoolgebouwen
2. Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls
3. Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden
4. Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw

In de tabel hieronder is beschreven welke maatregelen wel en niet zijn opgenomen en waarom.
Grijs = geen aanvullende wetgeving nodig
Groen = voorziet het wetsvoorstel in
Rood = gemotiveerd niet opgenomen

Voorstel	**Afweging**	**Conclusie**
1.1 IBO: Breng de beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen eenduidig en integraal in beeld	Dit maakt deel uit van het plan van aanpak. Het gaat om het inventariseren van de bestaande wettelijke eisen, niet om het aanpassen daarvan.	Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig.
1.2 IBO: Breng het huidige schoolgebouwenbestand in kaart	Volgens het wetsvoorstel moeten gemeenten voor alle schoolgebouwen in hun gemeente de staat van het gebouw in het IHP opnemen. Gemeenten moeten de inhoud van het IHP met OCW delen. Er is een wettelijke basis in het wetsvoorstel opgenomen om met een ministeriële regeling hier nadere invulling aan te geven. Daarmee is er een basis om het schoolgebouwenbestand in kaart te brengen en te monitoren.	Voorziet bijv. artikel 92b, derde lid, van de WPO, onderdeel B van het wetsvoorstel in.
1.3 IBO: Gebruik het IHP voor een meer total-cost-of-ownership-benadering en leg	In het wetsvoorstel is opgenomen dat gemeenten het IHP vaststellen na op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de schoolbesturen en dat daarbij het meerjarig	Voorziet bijv. artikel 92b, eerste en tweede lid, van de WPO.

daar een minimumvariant en –proces in vast	onderhoudsplan van de schoolbesturen moet worden betrokken. Dit is opgenomen met het oog op de total-cost-of-ownership-benadering. In deze versie van het voorstel zijn ook de toekomstige exploitatielasten opgenomen.	onderdeel B, van het wetsvoorstel in.
1.4 IBO: Monitor en houd toezicht op de gebouwenvoorraad	Hier voorziet het wetsvoorstel in: zie 1.2	Voorziet bijv. artikel 92b, eerste en tweede lid , van de WPO, onderdeel B, van het wetsvoorstel in.
1.5 IBO: Versterk de kennisfunctie en bied mogelijkheid tot verregaande ondersteuning	Dit maakt onderdeel uit van het plan van aanpak.	Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig.
1.6 IBO: Laat het budget meebewegen met nieuwe eisen aan schoolgebouwen	Dat kan door bij nieuwe eisen altijd rekening te houden met de uitvoeringskosten.	Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig.
2. IBO: Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls	Maakt deel uit van het plan van aanpak waar de programmatische aanpak een onderdeel van is.	Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig.
3.1 In het IBO rapport wordt voorgesteld dat de gemeenten de budgetten en de verantwoordelijkheden voor de bouw, verbouw, uitbreiding en het onderhoud van schoolgebouwen krijgen. De zorgplicht voor onderwijshuisvesting van de gemeenten wordt hiermee versterkt. De budgetten worden uit het gemeentefonds en de lumpsumbekostiging (MI) gehaald en geoormerkt beschikbaar gesteld aan gemeenten. Hieraan worden heldere eisen gekoppeld over de kwaliteit van onderwijshuisvesting die verwacht wordt. Dit budget wordt naar analogie van de rijksgebouwenportefeuille op basis van geografische locatie	Met het huidige wetsvoorstel zal de gemeente enkel de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en renovatie krijgen. Schoolbesturen blijven verantwoordelijk voor het onderhoud. Met de in het IBO voorgestelde maatregel vallen óók de overige zaken onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat is een herziening van het huidige stelsel van onderwijshuisvesting: de gedachte achter het huidige stelsel en in het wetsvoorstel is juist dat gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk verantwoordelijk zijn en samen komen tot een goede afspraken. Met het eenzijdig beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeente wordt dit stelsel doorbroken. De verantwoordelijkheidsverdeling wordt dan fundamenteel gewijzigd. Schoolbesturen worden voor het onderhoud afhankelijk van gemeenten. Daarvoor moeten procedures worden ontwikkeld. Gemeenten krijgen er taken bij. Daarvoor moeten zij deskundigheid opbouwen. Het oormerken van geld bij gemeenten beperkt de bestedingsvrijheid van gemeenten.	Aanzienlijk vertraging als dit nu mee gaat in het wetsvoorstel.

Snap ik, hebben we hier nog wel een soort verslagproces op waar we in Memorie naar kunnen verwijzen?

met drie verschillende normbedragen per vierkante meter vastgesteld door het Rijk. Op basis van deze afspraken kan de gemeente middelen beschikbaar stellen aan het schoolbestuur voor de uitvoering van deze afspraken. Dit gaat bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen van een jaarlijks budget aan het schoolbestuur voor (klein) onderhoud, zodat niet voor iedere lekkende kraan een gesprek met de gemeente nodig is. Schoolbesturen zijn aanspreekbaar voor de uitvoering van de afspraken uit het IHP, waar zij budget en verantwoordelijkheid voor hebben gekregen van de gemeente. Zo staat in het IBO rapport.	Geoormerkte budgetten vergen een heel andere systematiek dan de bestaande financiering via het gemeentefonds en de lumpsum bekostiging. Dat betekent een fundamentele herziening van het stelsel. Omdat dit de bestedingsvrijheid van gemeenten en schoolbesturen inperkt, betekent dit ook een verandering in de relatie tussen het Rijk en de gemeenten. Dat vergt een veel groter wetstraject, waarbij ook BZK veel directer betrokken is. Als de verdeelsystematiek wordt gewijzigd, dat kan leiden tot herverdeeleffecten. Die moeten dan eerst in kaart worden gebracht. De staat van onderhoud van gebouwen kan verschillen, waardoor de financiële gevolgen per schoolbestuur en per gemeente kunnen verschillen. Dit vraagt om zorgvuldige voorbereiding samen met BZK, gemeenten en schoolbesturen. De ervaring leert dat dit soort traject (wijziging van verantwoordelijkheden en bekostigingswijziging) meerjarige trajecten zijn. Daarom kan dit niet in het huidige wetsvoorstel worden meegenomen zonder aanzienlijk vertraging.	
3.2 IBO voorstel: Gemeenten en schoolbesturen maken in het IHP samen afspraken over realisatie en onderhoud van de schoolgebouwen. Ze richten zich in het IHP op een levensduur van 40 jaar voor een schoolgebouw.	Het huidige wetsvoorstel bevat het samen afspraken maken over realisatie en onderhoud van de schoolgebouwen. Ook de levensduur van 40 jaar is hierin opgenomen.	Voorziet bijv. artikel 92a, derde lid , van de WPO, onderdeel C, van het wetsvoorstel in.
3.3 IBO: Afspraken over kindvoorzieningen zijn onderdeel van het IHP.	Dit is nog geen onderdeel van het IHP volgens het huidige wetsvoorstel. Op dit moment is er overleg tussen schoolbesturen, organisaties van kinderopvang OCW en SZW over dit onderwerp. Dat overleg heeft tot nu toe een handreiking opgeleverd over de mogelijkheden binnen de huidige wetgeving. De gesprekken over een structurele verbetering starten nu. Het zal de nodige tijd vragen om tot werkbare voorstellen te komen. Er is sprake van complexiteit door gescheiden geldstromen en publiek private samenwerking. Als dit nu wordt meegenomen in	Vertraging als dit nu mee gaat in het wetsvoorstel.

	het wetsvoorstel is de huidige planning niet meer haalbaar.	
3.4 IBO: Het IHP kent een wettelijke status en verplicht de gemeente om de afspraken uit te voeren.	Het huidige wetsvoorstel voorziet in een verplicht IHP. Gemeenten en besturen kunnen elkaar aanspreken op niet-nagekomen afspraken. Er bestaat de mogelijk om in onvoorziene situaties af te wijken, maar dat kan alleen na overleg met het betrokken schoolbestuur.	Dit regelt artikel 92a en 92b van het huidige wetsvoorstel.
3.5 Gelet op de afhankelijkheid van het schoolbestuur ten opzichte van de gemeente is het van belang dat het schoolbestuur en gemeente ergens terecht kunnen om een mogelijk geschil neer te leggen of in appèl te gaan. Hiervoor kan een geschillencommissie, vergelijkbaar met de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, worden ingericht.	Er is geen bezwaar- of beroepsprocedure opgenomen in het wetsvoorstel. Op basis van het IHP dient een schoolbestuur een aanvraag voor nieuwbouw of renovatie in bij de gemeente. De gemeente neemt daarover een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep, conform de Algemene wet Bestuursrecht.	Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig.
3.6 IBO: De gemeentelijke toezichthouder houdt toezicht op de totstandkoming van het IHP en de kwaliteit van de huisvesting. Deze inspectiedienst neemt klachten in behandeling als de huisvesting niet voldoet aan de wettelijke normen.	Hierover moeten afspraken worden gemaakt met de toezichthoudende instanties.	Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig.
3.7 IBO: In het IHP leggen schoolbesturen en gemeenten gezamenlijk besluiten vast wat betreft de verdeling van de middelen en verantwoordelijkheden. Een optie hierbij is om te kiezen voor volledige doordecentralisatie van middelen en verantwoordelijkheden aan schoolbesturen. Dit kunnen ook collectieven van schoolbesturen zijn.	De gezamenlijke vastlegging van de afspraken in het IHP wordt geregeld met het huidige wetsvoorstel. De huidige wet biedt al de mogelijkheid tot doordecentralisatie in overleg tussen gemeenten en schoolbesturen.	Deels in bijv. artikel 92a, vijfde lid, van WPO, onderdeel B van het wetsvoorstel voor het overige al in de huidige wet.

3.8 IBO: In het geval van doordecentralisatie aan collectieven nemen deze dan gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van de schoolbesturen in het collectief in de betreffende gemeente op zich. Hierbij is het wel van belang dat er goede afspraken worden gemaakt, zowel binnen het collectief als met de gemeente (bijvoorbeeld over de toetreding van nieuwe scholen). Ook blijft de verplichting voor een IHP staan, maar deze verplichting komt bij het collectief van schoolbesturen te liggen.		Dit regelt het huidige wetsvoorstel.
3.9 IBO: Ter versteviging van de positie van schoolbesturen wordt voor hen in de wet het recht op doordecentralisatie van budget en verantwoordelijkheid verankerd. Aan dit recht worden enkele nader uit te werken voorwaarden verbonden, met betrekking tot bijvoorbeeld financiële omvang, regionale inpassing en het inpassen van de bredere gemeentelijke agenda (wijkaanpak) in het IHP.	Een recht op doordecentralisatie zit nu niet in de wet en ook niet in het wetsvoorstel. Een recht op doordecentralisatie is zeer vergaand. Dat betekent dat schoolbesturen zelf kunnen besluiten om uit de gemeentelijke aanpak van onderwijshuisvesting te stappen en in plaats daarvan zelf de zaken te regelen. Dat beperkt de ruimte van de gemeente: die krijgt geen ruimte meer om de totale middelen voor de gemeenten strategisch te verdelen over de vereiste investeringen, rekening houdend met de verschillende prioriteiten. De vraag is welke voorwaarden dan bij deze verplichte overdracht gelden. Tegen welke waarde worden gebouwen overgenomen door de schoolbesturen. In de huidige situatie moeten gemeente en schoolbesturen het samen eens worden. Bij een recht van schoolbesturen dient de wetgever de spelregels te bepalen. Dat moet eerst goed doordacht worden met alle betrokken partijen. Dat kost aanzienlijk veel tijd, al snel meerdere jaren.	Aanzienlijk vertraging als dit nu mee gaat in het wetsvoorstel.
4. IBO-Voorstel: Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw.		Hiervoor is geen aanvullende wetgeving nodig

CO2-meters verplicht.	OCW en BZK zijn het er over eens dat de verplichting om in elke klas een CO2-meter te plaatsen moet worden opgenomen in het Bouwbesluit.	Wordt opgenomen in het Bouwbesluit (traject loopt)
Verduidelijken wie verantwoordelijk is voor de aanleg van ventilatie	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw en moeten bij nieuwbouw zorgen dat de ventilatie aan dan geldende wettelijke eisen voldoet. Als gemeenten een gebouw opleveren, of hebben opgeleverd dat niet aan de eisen voldoet, moeten die gemeenten alsnog zorgen dat het gebouw wel aan de eisen voldoet. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor onderhoud, dus ook voor onderhoud aan de ventilatie. Als de ventilatie-eisen voor de al bestaande schoolgebouwen strenger worden kunnen de schoolbesturen en gemeenten in overleg bepalen wie welk deel betaalt (de huidige omgang met renovaties). Het wetsvoorstel regelt in afwijking op bovenstaande dat een renovatie die geldt als een volwaardige alternatief voor nieuwbouw, met een levensduur verlenging van tenminste 25 jaar, onder de verantwoordelijk valt van de gemeente. Andere investeringen in het gebouw, zoals de verbetering of vervanging van de ventilatie, vallen dan onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Wat altijd blijft is dat als gemeenten een gebouw opleveren, of hebben opgeleverd dat niet aan de eisen voldoet, die gemeenten alsnog moeten zorgen dat het gebouw wel aan de eisen voldoet.	Deels al geregeld in de huidige wet voor het overige opgenomen in het wetsvoorstel
Plicht van het schoolbestuur om te zorgen voor een gezond binnenklimaat regelen		Voorziet bijv. artikel 4d, WPO, van het wetsvoorstel in.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

[redacted]

Voortgezet Onderwijs

Van
Persoonsgegevens

Datum
5 december 2023

Referentie
41038132

Bijlagen
1. Wetsvoorstel onderwijshuisvesting
2. Nota internetconsultatie

Afgestemd
WJZ

Interdepartementaal afgestemd
BZK, Fin

J.

nota

Voorstel van Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting

Aanleiding

In april 2023 is het wetsvoorstel voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs aangeboden ter internetconsultatie en is een uitvoeringstoets aangevraagd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarnaast heeft uw voorganger formeel advies gevraagd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de PO-Raad en de VO-raad. In deze nota wordt aangegeven welke onderdelen van het wetsvoorstel zijn aangepast naar aanleiding van de consultatie, de uitvoeringstoets en de adviezen. We vragen u hierbij om te besluiten tot de start van het ministerraadtraject, via de CWIZO, richting een adviesaanvraag aan de Raad van State. Voor meer achtergrondinformatie is de nota ter besluitvorming internetconsultatie toegevoegd als bijlage.

Dat hebben we hier van Covid geleerd?

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met:

- Het schrappen van de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat uit het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel.
- Het herdefiniëren van het renovatiebegrip naar: renovatie als alternatief voor vervangende nieuwbouw, bestaande uit 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.
- De start van het ministerraadtraject, te beginnen met aanbieding van het wetsvoorstel aan de CWIZO.

Kernpunten

- Het wetsvoorstel ziet op het primair en voortgezet onderwijs en bestaat uit verschillende onderdelen: (1) gemeenten moeten een integraal huisvestingsplan vaststellen en schoolbesturen een meerjarenonderhoudsplan, (2) het begrip renovatie komt in de voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en (3) het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk gemaakt om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting. Een uitgebreidere beschrijving van de inhoud vindt u in de toelichting onderaan deze nota.

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de VNG en sectorraden. Voor punten 1) en 3) van het huidige wetsvoorstel bestaat veel steun vanuit de sectorraden en de VNG. Deze voorstellen zijn grotendeels conform de uitwerking die gezamenlijk met de VNG en sectorraden tot stand gekomen. Voor de noodzaak en het doel van punt 2) bestaat ook grote steun vanuit de sectorraden en de VNG, maar de invulling van het begrip renovatie leidt op een paar details tot discussie.

- In de consultatieversie van het wetsvoorstel stond een vierde onderdeel opgenomen, de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat. Dit onderdeel is eerder op verzoek van uw voorganger toegevoegd aan het wetsvoorstel. De consultatieronde leverde op dit punt een veelheid aan kritische kanttekeningen op, met name aangaande het nut en de noodzaak ervan. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geadviseerd op grond van het ontbreken van toegevoegde waarde de inspanningsverplichting voor een gezond binnenklimaat te schrappen. Ook de VNG en sectorraden gaven in hun adviezen aan vraagtekens te plaatsen bij de toegevoegde waarde van de voorgestelde zorgplicht. Bovendien oordeelde de Inspectie van het Onderwijs, als onderdeel van de uitvoeringstoets door DUO, dat toezicht op de voorgestelde zorgplicht voor de toezichthouder onmogelijk uit te voeren is. Een uitgebreidere beschrijving van de argumenten hiervoor vindt u in de toelichting onderaan deze nota. Door een gebrek aan nut, noodzaak, toegevoegde waarde en uitvoerbaarheid adviseren wij u in te stemmen met het schrappen van de zorgplicht uit het wetsvoorstel. De voorgestelde verplichting voegt namelijk weinig toe ten opzichte van de al geldende wetgeving en geeft geen garantie op een daadwerkelijk gezond binnenklimaat.

- Het begrip renovatie wordt opgenomen in de onderwijswetten in de opsomming van voorzieningen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Voor de noodzaak en het doel van dit onderdeel bestaat grote steun vanuit de sectorraden en de VNG. De invulling van het begrip renovatie zoals deze in internetconsultatie is gegaan leidde echter tot discussie o.a. vanuit het veld en de Inspectie achtte de invulling van het begrip niet uitvoerbaar (een uitgebreidere beschrijving vindt u in de toelichting onderaan de nota). Uit de internetconsultatie blijkt dat de destijds in het wetsvoorstel voorgestelde definitie van renovatie onduidelijkheid schept. Het verschil tussen renovatie (verantwoordelijkheid gemeente) enerzijds en groot onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbestuur) anderzijds is voor velen onduidelijk en dit brengt de vrees met zich mee dat het tot vruchteloze discussies omtrent verantwoordelijkheid zal leiden tussen gemeenten en schoolbesturen. In de consultatieversie was op verzoek van de sectorraden en de VNG opgenomen dat renovatie tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar moet leiden, versus maximaal 20 jaar in het geval van groot onderhoud. In afstemming met BZK is gebleken dat het vereisen van een bepaalde levensduur voor een gebouw als geheel niet past bij de bouwtechnische werkelijkheid dat verschillende gebouwonderdelen een verschillende levensduur kennen. Dit kan tot problemen leiden in de praktijk, daarom zijn de termijnen als onderdeel van de definitie van renovatie geschrapt. Om toch de

verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen (groot onderhoud) en gemeenten (renovatie) duidelijk te maken, is ervoor gekozen de definitie aan te passen, waarbij renovatie benoemd wordt als alternatief voor vervangende nieuwbouw, gericht op het verlengen van de levensduur van het gebouw of van een gedeelte daarvan. Op dit moment is de VNG nog niet akkoord met de definitie in het wetsvoorstel en vindt nog op directeurenniveau overleg plaats om er alsnog uit te komen. Op basis van de consultatie is vasthouden aan de eerdere definitie van renovatie wat ons betreft geen wenselijke optie. Wij denken dat we met een goede uitleg over de huidige formulering de VNG voldoende comfort kunnen bieden. Om tijdig advies van de Raad van State te vragen, vragen we al wel uw akkoord om het traject richting MR te starten. Een uitgebreidere toelichting op de definitie renovatie en de discussie daaromtrent vindt u in de toelichting onderaan de nota.

Financiële consequenties

Het wetsvoorstel verplicht gemeenten en schoolbesturen tot het maken van een Integraal Huisvestingsplan (hierna: IHP) en een meerjarenonderhoudersplan (hierna: MJOP). De verwachting is dat dit geen financiële consequenties heeft. Een substantieel deel van de gemeenten stellen al een IHP vast en nagenoeg alle schoolbesturen hebben al een MJOP. Niet alle bestaande MJOP's en IHP's zullen al voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden in dit wetsvoorstel, dit brengt dus wel degelijk administratieve lasten met zich mee. De inschatting is echter dat uit het maken van een IHP en MJOP door een gemeente en een schoolbestuur baten zullen voortvloeien aangezien daarmee sprake is van een meer doelmatige en planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Deze baten zullen opwegen tegen de administratieve lasten daarvan. De verwachte ambtelijke meerkosten zijn dus nihil en als die er zijn zullen ze pas volledig inzichtelijk worden bij de opstelling van lagere regelgeving. Bij die gelegenheid zullen de meerkosten worden verantwoord.

Planning

	Wetswijziging
22 januari 2024	*Behandeling in CWIZO*
2 februari 2024	*Behandeling in de MR*
Februari 2024	*Verzending wetsvoorstel naar Raad van State voor advisering (3 maanden).*
Q2 2024	*Opstellen nader rapport n.a.v. advies RvS. Voorbereiding verzending naar TK via onderraden en MR.*
Q3/Q4 2024	*Behandeling in TK.*
Q1 2025	*Behandeling in EK.*
Q2 2025	*Uitloop en implementatietijd.*
1 augustus 2025	*Inwerkingtreding*

Eerder is een beoogde inwerkingtredingsdatum gecommuniceerd van 1 januari 2025. Deze datum is helaas niet meer haalbaar.

Toelichting

Aanleiding wetsvoorstel

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 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 waardoor in de praktijk discussie ontstaat, en op andere punten leidt het stelsel niet altijd tot een planmatige aanpak. In het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs[1] zijn aanbevelingen gedaan om het stelsel beter te laten werken.

Inhoud wetsvoorstel
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 zullen worden verplicht om een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) vast te stellen en het schoolbestuur wordt verplicht een meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP) vast te stellen, (2) het begrip renovatie zal worden toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en (3) het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk gemaakt om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting. Een aantal aanbevelingen uit het rapport IBO onderwijshuisvesting vraagt om meer doordenking en overleg met betrokkenen. Die aanbevelingen zijn daarom niet meegenomen in dit wetsvoorstel.

Het overkoepelende doel van dit wetsvoorstel is dat gemeenten en het schoolbestuur tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs komen. Dit wetsvoorstel beoogt zodoende om de werking van het gedecentraliseerde stelsel te verbeteren. Het verplichte overleg tussen gemeenten en het schoolbestuur over het IHP van de gemeente, MJOP van het schoolbestuur en de exploitatielasten van de school, beoogt besluitvorming op basis van *total-cost-of-ownerschip* 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.

Zorgplicht gezond binnenklimaat
De zorgplicht voor een gezond binnenklimaat is eerder op verzoek van uw voorganger toegevoegd aan het wetsvoorstel. De consultatieronde bracht ons kritische kanttekeningen bij het nut en de noodzaak daarvan. Daarnaast heeft de ATR geadviseerd deze verplichting niet op te nemen in het wetsvoorstel. Hier volgt een nadere toelichting van de belangrijkste argumenten om de zorgplicht uit het wetsvoorstel te schrappen:

- De voorgestelde verplichting voegt weinig toe ten opzichte van de al geldende wetgeving. Op grond van het Bouwbesluit 2012 (per 2024 op grond van het

[1] IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, Een vak apart, Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, 12-03-2021 Kamerstukken II, 2020/2021, 35570-VIII, nr. 213.

Bbl) en de Arbeidsomstandighedenwetgeving zijn schoolbesturen al verplicht om zorg te dragen voor een gezond binnenklimaat in schoolgebouwen. Het wetsvoorstel beoogt geen andere, inhoudelijke normen over het binnenklimaat te stellen dan reeds in deze wetgeving zijn voorzien.

- Het doel van de voorgestelde zorgplicht is dat schoolbesturen een beleidsplan opstellen en dit beleid uit te voeren om het binnenklimaat op orde te brengen. Dit kan ook op andere manieren worden bereikt dan door middel van de voorgestelde zorgplicht. Bijvoorbeeld door wijziging van het Bouwbesluit 2012/Bbl en de inzet van kenniscentrum Ruimte-OK en de in voorbereiding zijnde verplichting om ook in bestaande schoolgebouwen een CO2-meter te hebben.
- De onderwijswetgeving is niet de geschikte plek om aanvullende eisen te stellen aan het binnenklimaat in scholen. Technische bouwvoorschriften met betrekking tot luchtverversing uit het oogpunt van gezondheid staan opgenomen in het Bouwbesluit 2012/Bbl.
- Toezicht op de zorgplicht is lastig vorm te geven. In de nota om de internetconsultatie te starten is dit ook al benoemd. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen expertise op het gebied van binnenklimaat en het beoordelen van de acties die in een beleidsplan ten aanzien van binnenklimaat staan.
- Veel internetconsultatiereacties zien op de (financiële) uitvoerbaarheid: het realiseren van een gezond binnenklimaat en de aanleg van technische installaties is duur. Vooral in oude gebouwen is naleving van de technische eisen en de zorgplicht lastig vanwege het ontbreken van toereikende middelen. Het punt van financiële onuitvoerbaarheid komt ook terug in het adviezen van de sectorraden en de VNG.
- Het opnemen van de inspanningsverplichting voor een gezond binnenklimaat in de onderwijswetgeving geeft geen garantie op een daadwerkelijk gezond binnenklimaat in een klaslokaal. De zorgplicht geeft schoolbesturen handvatten om na te denken over het binnenklimaat in hun schoolgebouwen, daarover beleid te formuleren en uit te voeren en het gesprek daarover aan te gaan met de medezeggenschapsraad. Het blijft hierbij bij een inspanningsverplichting. Het wetsvoorstel voorziet niet in extra bekostiging. Gezond binnenklimaat is wel één van de aandachtspunten in de integrale aanpak van verouderde schoolgebouwen, waarvoor momenteel een programmatische aanpak wordt uitgedacht.

Het begrip renovatie

In de consultatieversie was geregeld dat renovatie tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar moet leiden, versus maximaal 20 jaar in het geval van groot onderhoud. Uit ambtelijk overleg met het ministerie van BZK is echter gebleken dat het vereisen van een bepaalde levensduur voor een gebouw als geheel niet past bij de bouwtechnische werkelijkheid dat verschillende gebouwonderdelen een verschillende levensduur kennen. Dit kan tot problemen leiden in de praktijk, daarom zijn de termijnen als onderdeel van de definitie van renovatie geschrapt. Ook de Inspectie heeft aangegeven dat de maatstaf te onduidelijk is voor de Inspectie (en instellingsaccountants) om de rechtmatigheid van bestedingen van schoolbesturen aan groot onderhoud vast te kunnen stellen. De Inspectie geeft aan niet te beschikken over de kennis om een bouwkundige beoordeling te maken van de door schoolbesturen uitgevoerde werkzaamheden, welke met de in consultatie voorgelegde definitie van renovatie wel noodzakelijk

zou zijn om het verschil tussen renovatie en groot onderhoud te kunnen vaststellen.

- Om toch de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen (groot onderhoud) en gemeenten (renovatie) duidelijk te maken, is overwogen om het woord 'levensduurverlening' geheel uit de definitie te halen. De definitie zou dan alleen vernieuwing of grootschalige verandering vereisen, maar daarmee is het verschil tussen renovatie en groot onderhoud niet duidelijk. Om die reden is gekozen voor een aangepaste definitie, waarbij renovatie benoemd wordt als alternatief voor vervangende nieuwbouw, gericht op het verlengen van de levensduur van het gebouw of van een gedeelte daarvan. Die levensduur verlening wordt niet vastgelegd in een minimaal aantal jaar. BZK en de sectorraden hebben ingestemd met de nieuwe definitie van renovatie en de VNG was ook aanvankelijk akkoord.
- Bij de VNG bestaat, ondanks aanvankelijke instemming, ambtelijk toch de vrees dat dit nieuw geformuleerde renovatiebegrip een extra taak voor gemeenten met zich brengt, zonder dat hier aanvullende middelen tegenover staan en wil daarom dat in de definitie 'volwaardig' alternatief voor vervangende nieuwbouw wordt opgenomen. Het begrip "volwaardig" is niet mogelijk omdat er bij renovatie vanuit bouwkundig oogpunt nooit sprake kan zijn van een volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Dit zou tot weer nieuwe discussies leiden in de praktijk.
- Door renovatie te noemen als alternatieve keuze voor vervangende nieuwbouw -waar gemeenten al verantwoordelijk voor zijn- wordt ons inziens voldoende benadrukt dat het niet om een extra taak voor gemeenten gaat. In de memorie van toelichting is dit ook toegelicht. De VNG is hier ambtelijk nog niet van overtuigd en vraagt zich af of vermelding in de MvT voldoende is.
- Daarnaast heeft de VNG de zorg dat zonder de vermelding van 25 jaar in de definitie er teveel discussie blijft bestaan tussen gemeenten en schoolbesturen over de verantwoordelijkheidsverdeling rondom onderwijshuisvesting. Zoals hierboven toegelicht is vermelding van 25 jaar niet de beste optie.
- Op dit moment vindt nog op directeurenniveau overleg plaats om er alsnog uit te komen. [PM aanvullen als er ontwikkelingen zijn] Vooralsnog zal de uitkomst van dat overleg niet leiden tot wijziging van het wetsvoorstel en de in het wetsvoorstel voorgestelde definitie van renovatie. Vasthouden aan de eerdere definitie van renovatie is wat ons betreft geen wenselijke optie. Op basis van de consultatie blijkt duidelijk dat die definitie onvoldoende soelaas biedt en gemeenten en schoolbesturen dus uiteindelijk niet zal helpen in de praktijk.

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. Na dit tijdstip zullen de reguliere wettelijke bepalingen voor de onderwijshuisvesting voor Caribisch Nederland van toepassing

zijn. De bepalingen van dit wetsvoorstel zullen daarvan automatisch deel uitmaken, indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

Ter uitvoering van genoemde bijzondere regeling zijn door Onze Minister en de bestuurscolleges van de openbare lichamen convenanten afgesloten die voor elk van de openbare lichamen leiden tot plannen van aanpak voor de nieuwbouw of renovatie van de nog niet onder handen genomen schoolgebouwen en de financiering daarvan. In totaal gaat het nog om zes bouwprojecten, drie op Bonaire, twee op Saba en een op Sint Eustatius. Dit betekent dat Onze 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.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

dank! zie opmerkingen en vragen.

[redacted]

Voortgezet Onderwijs
Van
Persoonsgegeven
Datum
5 december 2023
Referentie
41038132
Bijlagen
1. Wetsvoorstel onderwijshuisvesting
2. Nota internetconsultatie
Afgestemd
WJZ
Interdepartementaal afgestemd
BZK, Fin

nota

Voorstel van Wet planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting

Aanleiding

In april 2023 is het wetsvoorstel voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs aangeboden ter internetconsultatie en is een uitvoeringstoets aangevraagd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarnaast heeft uw voorganger formeel advies gevraagd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de PO-Raad en de VO-raad. In deze nota wordt aangegeven welke onderdelen van het wetsvoorstel zijn aangepast naar aanleiding van de consultatie, de uitvoeringstoets en de adviezen. We vragen u hierbij om te besluiten tot de start van het ministerraadtraject, via de CWIZO, richting een adviesaanvraag aan de Raad van State. Voor meer achtergrondinformatie is de nota ter besluitvorming internetconsultatie toegevoegd als bijlage.

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met:

- Het schrappen van de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat uit het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel.
- Het herdefiniëren van het renovatiebegrip naar: renovatie als alternatief voor vervangende nieuwbouw, bestaande uit 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.
- De start van het ministerraadtraject, te beginnen met aanbieding van het wetsvoorstel aan de CWIZO.

akkoord, maar zie svp mijn vragen!

[redacted]

Kernpunten

- Het wetsvoorstel ziet op het primair en voortgezet onderwijs en bestaat uit verschillende onderdelen: (1) gemeenten moeten een integraal huisvestingsplan vaststellen en schoolbesturen een meerjarenonderhoudsplan, (2) het begrip renovatie komt in de voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en (3) het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk gemaakt om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting. Een uitgebreidere beschrijving van de inhoud vindt u in de toelichting onderaan deze nota.

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de VNG en sectorraden. Voor punten 1) en 3) van het huidige wetsvoorstel bestaat veel steun vanuit de sectorraden en de VNG. Deze voorstellen zijn grotendeels conform de uitwerking die gezamenlijk met de VNG en sectorraden tot stand gekomen. Voor de noodzaak en het doel van punt 2) bestaat ook grote steun vanuit de sectorraden en de VNG, maar de invulling van het begrip renovatie leidt op een paar details tot discussie.

- In de consultatieversie van het wetsvoorstel stond een vierde onderdeel opgenomen, de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat. Dit onderdeel is eerder op verzoek van uw voorganger toegevoegd aan het wetsvoorstel. De consultatieronde leverde op dit punt een veelheid aan kritische kanttekeningen op, met name aangaande het nut en de noodzaak ervan. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft geadviseerd op grond van het ontbreken van toegevoegde waarde de inspanningsverplichting voor een gezond binnenklimaat te schrappen. Ook de VNG en sectorraden gaven in hun adviezen aan vraagtekens te plaatsen bij de toegevoegde waarde van de voorgestelde zorgplicht. Bovendien oordeelde de Inspectie van het Onderwijs, als onderdeel van de uitvoeringstoets door DUO, dat toezicht op de voorgestelde zorgplicht voor de toezichthouder onmogelijk uit te voeren is. Een uitgebreidere beschrijving van de argumenten hiervoor vindt u in de toelichting onderaan deze nota. Door een gebrek aan nut, noodzaak, toegevoegde waarde en uitvoerbaarheid adviseren wij u in te stemmen met het schrappen van de zorgplicht uit het wetsvoorstel. De voorgestelde verplichting voegt namelijk weinig toe ten opzichte van de al geldende wetgeving en geeft geen garantie op een daadwerkelijk gezond binnenklimaat.

- Het begrip renovatie wordt opgenomen in de onderwijswetten in de opsomming van voorzieningen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Voor de noodzaak en het doel van dit onderdeel bestaat grote steun vanuit de sectorraden en de VNG. De invulling van het begrip renovatie zoals deze in internetconsultatie is gegaan leidde echter tot discussie o.a. vanuit het veld en de Inspectie achtte de invulling van het begrip niet uitvoerbaar (een uitgebreidere beschrijving vindt u in de toelichting onderaan de nota). Uit de internetconsultatie blijkt dat de destijds in het wetsvoorstel voorgestelde definitie van renovatie onduidelijkheid schept. Het verschil tussen renovatie (verantwoordelijkheid gemeente) enerzijds en groot onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbestuur) anderzijds is voor velen onduidelijk en dit brengt de vrees met zich mee dat het tot vruchteloze discussies omtrent verantwoordelijkheid zal leiden tussen gemeenten en schoolbesturen. In de consultatieversie was op verzoek van de sectorraden en de VNG opgenomen dat renovatie tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar moet leiden, versus maximaal 20 jaar in het geval van groot onderhoud. In afstemming met BZK is gebleken dat het vereisen van een bepaalde levensduur voor een gebouw als geheel niet past bij de bouwtechnische werkelijkheid dat verschillende gebouwonderdelen een verschillende levensduur kennen. Dit kan tot problemen leiden in de praktijk, daarom zijn de termijnen als onderdeel van de definitie van renovatie geschrapt. Om toch de

Wellicht in het wetsvoorstel niet het middel om het doel van een gezond binnenklimaat te effectueren. Maar ik vind dit wel belangrijk. Vraag: hoe kunnen we dit alsnog realiseren? Via welk middel/instrument?

verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen (groot onderhoud) en gemeenten (renovatie) duidelijk te maken, is ervoor gekozen de definitie aan te passen, waarbij renovatie benoemd wordt als alternatief voor vervangende nieuwbouw, gericht op het verlengen van de levensduur van het gebouw of van een gedeelte daarvan. Op dit moment is de VNG nog niet akkoord met de definitie in het wetsvoorstel en vindt nog op directeurenniveau overleg plaats om er alsnog uit te komen. Op basis van de consultatie is vasthouden aan de eerdere definitie van renovatie wat ons betreft geen wenselijke optie. Wij denken dat we met een goede uitleg over de huidige formulering de VNG voldoende comfort kunnen bieden. Om tijdig advies van de Raad van State te vragen, vragen we al wel uw akkoord om het traject richting MR te starten. Een uitgebreidere toelichting op de definitie renovatie en de discussie daaromtrent vindt u in de toelichting onderaan de nota.

VNG

Financiële consequenties

Het wetsvoorstel verplicht gemeenten en schoolbesturen tot het maken van een Integraal Huisvestingsplan (hierna: IHP) en een meerjarenonderhoudersplan (hierna: MJOP). De verwachting is dat dit geen financiële consequenties heeft. Een substantieel deel van de gemeenten stellen al een IHP vast en nagenoeg alle schoolbesturen hebben al een MJOP. Niet alle bestaande MJOP's en IHP's zullen al voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden in dit wetsvoorstel, dit brengt dus wel degelijk administratieve lasten met zich mee. De inschatting is echter dat uit het maken van een IHP en MJOP door een gemeente en een schoolbestuur baten zullen voortvloeien aangezien daarmee sprake is van een meer doelmatige en planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Deze baten zullen opwegen tegen de administratieve lasten daarvan. De verwachte ambtelijke meerkosten zijn dus nihil en als die er zijn zullen ze pas volledig inzichtelijk worden bij de opstelling van lagere regelgeving. Bij die gelegenheid zullen de meerkosten worden verantwoord.

Planning

	Wetswijziging
22 januari 2024	*Behandeling in CWIZO*
2 februari 2024	*Behandeling in de MR*
Februari 2024	*Verzending wetsvoorstel naar Raad van State voor advisering (3 maanden).*
Q2 2024	*Opstellen nader rapport n.a.v. advies RvS. Voorbereiding verzending naar TK via onderraden en MR.*
Q3/Q4 2024	*Behandeling in TK.*
Q1 2025	*Behandeling in EK.*
Q2 2025	*Uitloop en implementatietijd.*
1 augustus 2025	*Inwerkingtreding*

Eerder is een beoogde inwerkingtredingsdatum gecommuniceerd van 1 januari 2025. Deze datum is helaas niet meer haalbaar.

Toelichting

Aanleiding wetsvoorstel

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 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 waardoor in de praktijk discussie ontstaat, en op andere punten leidt het stelsel niet altijd tot een planmatige aanpak. In het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs[1] zijn aanbevelingen gedaan om het stelsel beter te laten werken.

Inhoud wetsvoorstel
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 zullen worden verplicht om een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) vast te stellen en het schoolbestuur wordt verplicht een meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP) vast te stellen, (2) het begrip renovatie zal worden toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en (3) het wordt in het primair onderwijs, in lijn met het voortgezet onderwijs, mogelijk gemaakt om exploitatieoverschotten te investeren in huisvesting. Een aantal aanbevelingen uit het rapport IBO onderwijshuisvesting vraagt om meer doordenking en overleg met betrokkenen. Die aanbevelingen zijn daarom niet meegenomen in dit wetsvoorstel.

Het overkoepelende doel van dit wetsvoorstel is dat gemeenten en het schoolbestuur tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs komen. Dit wetsvoorstel beoogt zodoende om de werking van het gedecentraliseerde stelsel te verbeteren. Het verplichte overleg tussen gemeenten en het schoolbestuur over het IHP van de gemeente, MJOP van het schoolbestuur en de exploitatielasten van de school, beoogt besluitvorming op basis van *total-cost-of-ownerschip* 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.

Zorgplicht gezond binnenklimaat
De zorgplicht voor een gezond binnenklimaat is eerder op verzoek van uw voorganger toegevoegd aan het wetsvoorstel. De consultatieronde bracht ons kritische kanttekeningen bij het nut en de noodzaak daarvan. Daarnaast heeft de ATR geadviseerd deze verplichting niet op te nemen in het wetsvoorstel. Hier volgt een nadere toelichting van de belangrijkste argumenten om de zorgplicht uit het wetsvoorstel te schrappen:

- De voorgestelde verplichting voegt weinig toe ten opzichte van de al geldende wetgeving. Op grond van het Bouwbesluit 2012 (per 2024 op grond van het

[1] IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, Een vak apart, Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, 12-03-2021 Kamerstukken II, 2020/2021, 35570-VIII, nr. 213.

Bbl) en de Arbeidsomstandighedenwetgeving zijn schoolbesturen al verplicht om zorg te dragen voor een gezond binnenklimaat in schoolgebouwen. Het wetsvoorstel beoogt geen andere, inhoudelijke normen over het binnenklimaat te stellen dan reeds in deze wetgeving zijn voorzien.

- Het doel van de voorgestelde zorgplicht is dat schoolbesturen een beleidsplan opstellen en dit beleid uit te voeren om het binnenklimaat op orde te brengen. Dit kan ook op andere manieren worden bereikt dan door middel van de voorgestelde zorgplicht. Bijvoorbeeld door wijziging van het Bouwbesluit 2012/Bbl en de inzet van kenniscentrum Ruimte-OK en de in voorbereiding zijnde verplichting om ook in bestaande schoolgebouwen een CO2-meter te hebben.
- De onderwijswetgeving is niet de geschikte plek om aanvullende eisen te stellen aan het binnenklimaat in scholen. Technische bouwvoorschriften met betrekking tot luchtverversing uit het oogpunt van gezondheid staan opgenomen in het Bouwbesluit 2012/Bbl.
- Toezicht op de zorgplicht is lastig vorm te geven. In de nota om de internetconsultatie te starten is dit ook al benoemd. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen expertise op het gebied van binnenklimaat en het beoordelen van de acties die in een beleidsplan ten aanzien van binnenklimaat staan.
- Veel internetconsultatiereacties zien op de (financiële) uitvoerbaarheid: het realiseren van een gezond binnenklimaat en de aanleg van technische installaties is duur. Vooral in oude gebouwen is naleving van de technische eisen en de zorgplicht lastig vanwege het ontbreken van toereikende middelen. Het punt van financiële onuitvoerbaarheid komt ook terug in het adviezen van de sectorraden en de VNG.
- Het opnemen van de inspanningsverplichting voor een gezond binnenklimaat in de onderwijswetgeving geeft geen garantie op een daadwerkelijk gezond binnenklimaat in een klaslokaal. De zorgplicht geeft schoolbesturen handvatten om na te denken over het binnenklimaat in hun schoolgebouwen, daarover beleid te formuleren en uit te voeren en het gesprek daarover aan te gaan met de medezeggenschapsraad. Het blijft hierbij bij een inspanningsverplichting. Het wetsvoorstel voorziet niet in extra bekostiging. Gezond binnenklimaat is wel één van de aandachtspunten in de integrale aanpak van verouderde schoolgebouwen, waarvoor momenteel een programmatische aanpak wordt uitgedacht.

Het begrip renovatie

In de consultatieversie was geregeld dat renovatie tot een levensduurverlenging van ten minste 25 jaar moet leiden, versus maximaal 20 jaar in het geval van groot onderhoud. Uit ambtelijk overleg met het ministerie van BZK is echter gebleken dat het vereisen van een bepaalde levensduur voor een gebouw als geheel niet past bij de bouwtechnische werkelijkheid dat verschillende gebouwonderdelen een verschillende levensduur kennen. Dit kan tot problemen leiden in de praktijk, daarom zijn de termijnen als onderdeel van de definitie van renovatie geschrapt. Ook de Inspectie heeft aangegeven dat de maatstaf te onduidelijk is voor de Inspectie (en instellingsaccountants) om de rechtmatigheid van bestedingen van schoolbesturen aan groot onderhoud vast te kunnen stellen. De Inspectie geeft aan niet te beschikken over de kennis om een bouwkundige beoordeling te maken van de door schoolbesturen uitgevoerde werkzaamheden, welke met de in consultatie voorgelegde definitie van renovatie wel noodzakelijk

zou zijn om het verschil tussen renovatie en groot onderhoud te kunnen vaststellen.

- Om toch de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen (groot onderhoud) en gemeenten (renovatie) duidelijk te maken, is overwogen om het woord 'levensduurverlening' geheel uit de definitie te halen. De definitie zou dan alleen vernieuwing of grootschalige verandering vereisen, maar daarmee is het verschil tussen renovatie en groot onderhoud niet duidelijk. Om die reden is gekozen voor een aangepaste definitie, waarbij renovatie benoemd wordt als alternatief voor vervangende nieuwbouw, gericht op het verlengen van de levensduur van het gebouw of van een gedeelte daarvan. Die levensduur verlening wordt niet vastgelegd in een minimaal aantal jaar. BZK en de sectorraden hebben ingestemd met de nieuwe definitie van renovatie en de VNG was ook aanvankelijk akkoord.
- Bij de VNG bestaat, ondanks aanvankelijke instemming, ambtelijk toch de vrees dat dit nieuw geformuleerde renovatiebegrip een extra taak voor gemeenten met zich brengt, zonder dat hier aanvullende middelen tegenover staan en wil daarom dat in de definitie 'volwaardig' alternatief voor vervangende nieuwbouw wordt opgenomen. Het begrip "volwaardig" is niet mogelijk omdat er bij renovatie vanuit bouwkundig oogpunt nooit sprake kan zijn van een volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Dit zou tot weer nieuwe discussies leiden in de praktijk.
- Door renovatie te noemen als alternatieve keuze voor vervangende nieuwbouw –waar gemeenten al verantwoordelijk voor zijn- wordt ons inziens voldoende benadrukt dat het niet om een extra taak voor gemeenten gaat. In de memorie van toelichting is dit ook toegelicht. De VNG is hier ambtelijk nog niet van overtuigd en vraagt zich af of vermelding in de MvT voldoende is.
- Daarnaast heeft de VNG de zorg dat zonder de vermelding van 25 jaar in de definitie er teveel discussie blijft bestaan tussen gemeenten en schoolbesturen over de verantwoordelijkheidsverdeling rondom onderwijshuisvesting. Zoals hierboven toegelicht is vermelding van 25 jaar niet de beste optie.
- Op dit moment vindt nog op directeurenniveau overleg plaats om er alsnog uit te komen. [PM aanvullen als er ontwikkelingen zijn] Vooralsnog zal de uitkomst van dat overleg niet leiden tot wijziging van het wetsvoorstel en de in het wetsvoorstel voorgestelde definitie van renovatie. Vasthouden aan de eerdere definitie van renovatie is wat ons betreft geen wenselijke optie. Op basis van de consultatie blijkt duidelijk dat die definitie onvoldoende soelaas biedt en gemeenten en schoolbesturen dus uiteindelijk niet zal helpen in de praktijk.

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. Na dit tijdstip zullen de reguliere wettelijke bepalingen voor de onderwijshuisvesting voor Caribisch Nederland van toepassing

zijn. De bepalingen van dit wetsvoorstel zullen daarvan automatisch deel uitmaken, indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

Ter uitvoering van genoemde bijzondere regeling zijn door Onze Minister en de bestuurscolleges van de openbare lichamen convenanten afgesloten die voor elk van de openbare lichamen leiden tot plannen van aanpak voor de nieuwbouw of renovatie van de nog niet onder handen genomen schoolgebouwen en de financiering daarvan. In totaal gaat het nog om zes bouwprojecten, drie op Bonaire, twee op Saba en een op Sint Eustatius. Dit betekent dat Onze 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.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MPVO

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
Persoonsgegeven
Persoonsgegeven

Datum
1 februari 2024

Referentie
43350263

Bijlagen
1. Aanbiedingsformulier
2. Wetsvoorstel
3. Verslag n.a.v. internetconsultatie
4. nota 41038132

Afgestemd met
OVO

Interdepartementaal afgestemd
BZK, FIN

nota

Behandeling ministerraad - Wetsvoorstel planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting

Aanleiding

Op 22 januari heeft de CWIZO het wetsvoorstel planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting behandeld. De CWIZO is akkoord met doorgeleiding naar de ministerraad onder voorwaarde van voorafgaande afstemming met BZK. Deze afstemming heeft plaatsgevonden (zie verder bij kernpunten). Bij het akkoord geven op het doorgeleiden van het wetsvoorstel naar de CWIZO heeft u nog enkele vragen gesteld t.a.v. een gezond binnenklimaat in schoolgebouwen. Deze vragen worden in deze nota onder het kopje toelichting beantwoord.

Geadviseerd besluit

- Akkoord te gaan met behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad van 1 maart 2024 door ondertekening van het aanbiedingsformulier.
- Akkoord te gaan met aanbieding aan het Kabinet van de Koning voor doorgeleiding naar de RvS, na akkoord van de MR, door alvast de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en de voordracht te ondertekenen.

Kernpunten

- Het doel van dit wetsvoorstel is dat gemeenten en schoolbesturen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs komen. Dit wetsvoorstel kan op die manier de werking van het gedecentraliseerde stelsel verbeteren.
- Het wetsvoorstel bestaat uit drie verschillende onderdelen: (1) een verplichting voor het vaststellen van een IHP voor gemeenten en MJOP voor schoolbesturen, (2) renovatie wordt een voorziening in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is en (3) de investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs worden verruimd.
- In de CWIZO van 22 januari 2024 zijn twee geschilpunten besproken. Beide geschilpunten waren ingebracht door BZK. Beide geschilpunten zijn inmiddels opgelost. Deze zijn beschreven in de toelichting.
- In de oplossing van één geschilpunt is afgesproken dat via actieve vragen aan de Raad van State zal worden gevraagd aandacht te schenken aan het renovatiebegrip (zie toelichting).
- Na goedkeuring van de MR wordt het verslag van de internetconsultatie openbaar gemaakt. Deze ontvangt u hierbij ter kennisname.

Toelichting

In de CWIZO van 22 januari 2024 zijn twee geschilpunten besproken. Beide geschilpunten waren in gebracht door BZK.

- Het eerste geschilpunt betrof de gevolgen voor de regeldruk voor gemeenten. BZK kon meegaan in de redenering dat het hier om een explicitering van een bestaande verantwoordelijkheid van gemeenten gaat, maar vond de manier waarop dit was beschreven in de MvT niet duidelijk genoeg. Er is daarom een kleine aanpassing gedaan in de MvT om dit geschilpunt op te lossen. In paragraaf 7 van de MvT zijn de laatste drie alinea's op dit punt aangepast.
- Het tweede geschilpunt zag op het begrip renovatie. BZK wenste dat OCW eerst overeenstemming met de VNG zou bereiken ten aanzien van het begrip renovatie, voordat het wetsvoorstel naar de Raad van State gaat. BZK vindt het belangrijk dat VNG akkoord is omdat met dit wetsvoorstel tevens een verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en scholen is beoogd. In de CWIZO is daarom afgesproken dat OCW, BZK en VNG nogmaals met elkaar om de tafel gaan om dit geschilpunt op te lossen. Met de VNG is inmiddels een oplossing gevonden. De door de VNG gewenste nadere normering van het begrip renovatie kan worden opgenomen in de Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de VNG.
- Daarnaast zal bij de adviesvraag aan de Raad van State ook een actieve vraag gesteld worden aan de Raad van State ten aanzien van het renovatiebegrip. Het gaat om een check op de beargumentering in het wetsvoorstel dat met dat begrip geen nieuwe taak voor gemeenten wordt gecreëerd en dat de definitie voldoende duidelijkheid geeft. Het wetstraject heeft daarmee de steun van de VNG en het geschilpunt met BZK is daarmee beslecht.
  Over de verwoording van de vragen heeft ambtelijk afstemming plaatsgevonden met de Afdeling advisering, om zo te zorgen dat de Raad van State een advies geeft waar ook daadwerkelijk behoefte aan is. In een telefoongesprek is de achtergrond van de vragen toegelicht en waar de twijfels zitten bij de VNG en wat de visie van OCW daarop is.
  Bij het beantwoorden van de vragen zal de Raad van State de informatie uit het telefoongesprek en de Memorie van Toelichting in acht nemen.
  De vragen die gesteld zullen worden luiden als volgt:
    - Creëren we met het opnemen van renovatie als voorziening in de huisvesting geen nieuwe taak voor gemeenten?
    - Is het onderscheid tussen groot onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbesturen) en renovatie (verantwoordelijkheid gemeenten) voldoende helder?

<u>Beantwoording vragen nota 41038132</u>

Welk middel of instrument is geschikt om een gezond binnenklimaat alsnog te realiseren?

- De wettelijke eisen die gesteld worden aan het binnenklimaat in schoolgebouwen zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) van BZK. Het Bbl voorziet in normen ten aanzien van een gezond binnenklimaat van ruimten met een onderwijsfunctie. Het eventueel

vaststellen van een nieuwe normering teneinde het binnenklimaat op scholen te verbeteren zou een wijziging van het Bbl vereisen.
- Echter, het ligt nu niet voor de hand om aanvullende wettelijke normen ten aanzien van het binnenklimaat op scholen in wetgeving op te nemen, aangezien er geen aanvullende financiële middelen beschikbaar zijn, waarmee deze aanpassingen gerealiseerd kunnen worden.
- (School)gebouwen moeten thans voldoen aan de ten tijde van de bouw geldende bouwvoorschriften. Veel verouderde schoolgebouwen voldoen daarmee wel aan de wet, terwijl het binnenklimaat niet voldoet aan de wensen van de gebruiker.
- Het gelijk trekken van eisen van bestaande bouw aan nieuwbouw is onwenselijk, omdat dit zou betekenen dat een groot deel van de schoolgebouwen dan plotseling niet meer aan de wettelijke eisen voldoet. Deze schoolgebouwen moeten dan aangepast worden aan het nieuwe wettelijke niveau, waarvoor de middelen niet beschikbaar zijn en tevens zou het leiden tot een desinvestering, omdat de investeringen niet meer terugverdiend kunnen worden.
- De beste manier om het binnenklimaat in scholen te verbeteren is daarom het stimuleren van nieuwbouw of renovatie van bestaande gebouwen. Hier zetten we met het wetsvoorstel, de programmatische aanpak en het innovatieplatform op in, doordat we daarmee de doelmatigheid van onderwijshuisvesting vergroten. Het beste instrument is echter aanvullende middelen voor nieuwbouw/renovatie, daarmee kunnen echt grote stappen worden gezet.

Financiële uitvoerbaarheid van een gezond binnenklimaat, is het haalbaar?
- Het aanleggen van nieuwe klimaatinstallaties in bestaande schoolgebouwen is duur en het onderhoud ervan is ook kostbaar.
- Subsidieregelingen die specifiek zien op het verbeteren van de ventilatie zoals SUVIS en de Maatwerkregeling ventilatie op scholen zijn goed benut, beide regelingen zijn volledig uitgeput. Echter voor een deel van de scholen waren deze subsidieregelingen niet toereikend, omdat het gebouw eigenlijk aan vervanging toe is en een dergelijke kostbare investering onder deze omstandigheden niet doelmatig zou zijn. Voor deze scholen is er geen korte termijnoplossing.
- Op dit moment worden circa 100 schoolgebouwen (1% van de gebouwenvoorraad) vervangen per jaar. In het IBO onderwijshuisvesting uit 2021 is geconcludeerd dat er jaarlijks € 730,- miljoen extra nodig is tot 2050 om de klimaatdoelstellingen te behalen en verouderde schoolgebouwen aan te kunnen pakken. Gecorrigeerd voor inflatie en huidige (bouw)kosten is dit bedrag inmiddels opgelopen naar € 1,2 miljard per jaar. Met een dergelijke extra investering kunnen circa 200 schoolgebouwen per jaar extra worden vervangen, waarmee het vervangingstempo op 3% zou komen te liggen. Daarmee kan een gezonde gebouwenvoorraad worden gecreëerd waarin schoolgebouwen tijdig worden vervangen om een goed schoolgebouw voor alle leerlingen te kunnen bieden.
- Een ingroeipad (gefaseerde opbouw van extra middelen) is daarbij nodig, omdat:
    - tot en met 2025 wordt gewerkt aan het inrichten van de programmatische aanpak;

    - gemeenten en schoolbesturen 2 jaar voorbereidingstijd nodig hebben; en
    - de verwachting is dat de huidige bouwsector niet vanaf het eerste jaar kan inspelen op de totale 3%, maar dat we dit in fases moeten opbouwen.
- Het ingroeipad zou betekenen dat jaarlijks €320 miljoen extra moet worden geïnvesteerd t.b.v. de aanpak van de verouderde voorraad. Daarnaast is er 40 miljoen per jaar structureel nodig om te compenseren voor de stijgende bouwkosten.

Wanneer meer inzicht in de programmatische aanpak?

- Tot en met 2025 wordt gewerkt aan het inrichten van de programmatische aanpak, samen met de VNG en sectorraden en uitvoeringspartners Ruimte-OK en Invest-NL. Over de laatste stand van zaken wordt u binnenkort separaat per nota geïnformeerd.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MPVO

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
Persoonsgegeven

Datum
04 maart 2024

Referentie

Bijlagen
1. Voordracht KvK
2. Wetsvoorstel met MvT

nota

Adviesaanvraag Raad van State - Wetsvoorstel planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting

Aanleiding

Eenheid Kabinet

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met aanbieding van het wetsvoorstel met de gewijzigde MvT aan het Kabinet van de Koning voor doorgeleiding naar de RvS, door de voordracht en de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel te ondertekenen.

Kernpunten

Eenheid Kabinet

- Deze toevoeging beheist slechts een verduidelijking, geen inhoudelijke wijziging.

Toelichting

n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

n.v.t.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKE
Aan: SOCW

[redacted]

Wetgeving en Juridische Zaken

Van

[redacted]

Datum
28 november 2024

Referentie

Bijlagen
1. Wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting
2. Nader rapport
3. Gelakte beslisnota's
4. Advies Raad van State

Intern OCW afgestemd
OVO

Interdepartementaal afgestemd
BZK
VRO

nota

Nader rapport wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting

Aanleiding

Op 3 juli 2024 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de RvS) een advies met dictum B uitgebracht over het wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn naar aanleiding daarvan aangepast. Het nader rapport gaat in op de adviespunten van de RvS. Deze nota beschrijft de adviespunten van de RvS en de concept-reacties, zoals opgenomen in het nader rapport.
Het wetsvoorstel kan worden aangeboden aan de Tweede Kamer voor de parlementaire behandeling. In de periodieke Kamerbrief onderwijshuisvesting van 14 november 2024 heeft u aangegeven het wetsvoorstel dit jaar aan de Kamer te sturen.

Veel dank! Zie vp vragen/kant-tekeningen op p. 4 en 5.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het nader rapport en de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel en de toelichting.
- Indien akkoord, verzoeken wij u **het nader rapport** en **de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel** te ondertekenen.

Kernpunten

- Met dit wetsvoorstel wordt de aanpak van onderwijshuisvesting door gemeenten en scholen verbetert, door de verantwoordelijkheden te verduidelijken, en samenwerking te stimuleren. Daartoe verplichten we het opstellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) voor gemeenten en een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) voor schoolbesturen. Daarnaast wordt het begrip 'renovatie' in de wet verankerd als een voorziening die aan te vragen is bij gemeenten. Tot slot worden de bestedingsmogelijkheden in het primair onderwijs versoepeld, waardoor schoolbesturen in huisvesting kunnen investeren.
- De RvS maakt in haar advies opmerkingen over de verhouding tussen het Rijk en gemeenten en tussen gemeenten en schoolbesturen. Ook gaat zij in op de verhouding tot klimaatdoelstellingen en andere langetermijndoelstellingen.
- De adviespunten zijn overgenomen. In de toelichting van deze nota worden het advies van de RvS en de aanpassingen naar aanleiding daarvan omschreven.
- Gezien de behandelingstermijn in de Kamers verschuift de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 augustus 2025 naar 1 januari 2026.

Toelichting

1. Wetsvoorstel in het kort

- Met dit wetsvoorstel wordt het opstellen van een IHP door gemeenten en een MJOP door schoolbesturen verplicht. Dit draagt bij aan een gezamenlijke strategische en integrale aanpak voor het onderwijsvastgoed, meer doelmatigheid en een betere afweging tussen kosten.
- Het begrip 'renovatie' wordt in de wet verankerd als een voorziening in de onderwijshuisvesting die net als 'nieuwbouw' en andere voorzieningen is aan te vragen bij gemeenten. Hiermee wordt onduidelijkheid weggenomen wie verantwoordelijk is voor renovatie.
- De investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs worden versoepeld. Hiermee wordt het voor schoolbesturen in het primair onderwijs (net als in het voortgezet onderwijs) mogelijk om overschotten op hun lumpsumbekostiging aan te wenden om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren dan wel de exploitatielasten te verlagen, *aanvullend* op bekostiging door de gemeente.

2. Advies RvS en nader rapport

Compensatie planverplichting

- De RvS adviseert nader in te gaan op de financiële consequenties van de voorgenomen verplichtingen voor gemeenten.
- Naar aanleiding van dit advies is hier opnieuw naar gekeken. Omdat de professionalisering die het IHP vereist een uitbreiding op de bestaande taak voor gemeenten betekent, worden zij financieel gecompenseerd (zie onder 4. Financiële gevolgen). De toelichting is overeenkomstig aangepast.

Informatievoorziening

- De RvS adviseert in te gaan op de betekenis van toezending van het IHP aan de Minister, in het licht van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden en de mogelijke toekomstige opgaven ten aanzien van onderwijshuisvesting.
- Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting verduidelijkt dat het IHP wordt gevorderd om de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting te verbeteren door gemeentelijk zicht op gebouwenvoorraad en gezamenlijke strategische en integrale aanpak onderwijshuisvesting door scholen en gemeenten. Toezending van het IHP aan de Minister is relevant, omdat het ministerie hiermee op nationaal niveau beeld krijgt hoe het stelsel functioneert en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting.

Verhouding IHP en klimaatdoelstellingen

- De RvS adviseert nader in te gaan op de relatie tussen het ambitieniveau van de eerste IHP's en de klimaateisen waaraan schoolgebouwen moeten voldoen op grond van het Klimaatakkoord gebouwde omgeving.

- Naar aanleiding van dit advies is de toelichting aangevuld met informatie over de nationale uitwerking en implementatie van de eerste klimaatdoelstellingen uit de EPBD IV door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening via het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Daarbij gelden andere maatregelen voor nieuwbouw dan voor bestaande bouw. Gemeenten en schoolbesturen worden te zijner tijd geïnformeerd over aan welke (energieprestatie-)eisen nieuwe en bestaande schoolgebouwen moeten voldoen, zodat zij hier ook rekening mee kunnen houden bij het opstellen en vierjaarlijks bijstellen van het IHP. Gemeenten moeten ten tijde van (ver)bouw van een schoolgebouw altijd de geldende bouwregelgeving in acht nemen, inclusief de daarin verankerde klimaatregelgeving, ongeacht het ambitieniveau van de beleidsvoornemens in het IHP dat zij heeft vastgesteld.

Relatie IHP en MJOP

- De RvS adviseert de voorgestelde procedure inzake het MJOP en IHP nader te bezien.
- In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat een bevoegd gezag per schoolgebouw één MJOP moet opstellen en dat dit MJOP alleen wordt toegestuurd aan de gemeente waar het betreffende schoolgebouw is gelegen. Daarnaast is het moment waarop het bevoegd gezag het MJOP moet inbrengen bij de gemeente gewijzigd (vervroegd).
- In paragraaf 5.1.4 van de toelichting is nader toegelicht dat altijd overlap zit in de periode waarop een IHP en MJOP's ziet en waarom het niet nodig is dat een IHP en de MJOP's exact dezelfde periode bestrijken.
- Van de gelegenheid is daarnaast gebruik gemaakt om de eerder voorgestelde wijziging van artikel 95, tweede lid WPO en gelijkluidend[1] uit het wetsvoorstel te halen. Deze wijziging verplichte gemeenten om bij het toekennen van de voorzieningen voor de onderwijshuisvesting in het jaarprogramma altijd te handelen overeenkomstig de beleidsvoornemens in het IHP. Dat is echter niet wenselijk, omdat altijd situaties kunnen voordoen waarin het noodzakelijk is om bij het vaststellen van het jaarprogramma onderwijshuisvesting (gemotiveerd) af te wijken van het in het IHP vastgestelde meerjarenbeleid.[2]

Renovatie

- De RvS adviseert inzake renovatie de wettekst en toelichting beter op elkaar aan te laten sluiten en in dat kader ook de relatie tot het Bbl te verduidelijken.
- De toelichting (par. 5.2) ten aanzien van renovatie is herschreven en aangescherpt. Daardoor sluit de toelichting beter aan op de wettekst. Ook is

[1] Artikel 93 WEC en artikel 6.5 WVO 2020

[2] Nader toegelicht in paragraaf 5.1.2 van de memorie van toelichting

de relatie tot het Bbl verduidelijkt. Hiertoe heeft afstemming plaatsgevonden met BZK en VRO.

Investeringen door schoolbesturen

- De RvS adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe het besteden van overschotten van de lumpsumbekostiging zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van gemeenten.
- In paragraaf 5.3 van de toelichting is verduidelijkt dat de versoepeling van de investeringsmogelijkheden door schoolbesturen in het primair onderwijs niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting. Gesprekken met schoolbesturen brengen de verwachting dat schoolbesturen - *aanvullend* op bekostiging door de gemeente - overschotten op hun lumpsumbekostiging zullen aanwenden om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren dan wel de exploitatielasten te verlagen.

Hoe borgen we dat steeds de juiste afweging wordt gemaakt, dat gemeenten hun verantwoordelijkheid blijven nemen en dat schoolbesturen geen onverantwoorde risico's nemen?

Lange termijn perspectief

- De RvS adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in de onderwijshuisvesting en de lange termijn doelstellingen om achterstanden in te halen.
- In paragraaf 4.3 van de toelichting is verduidelijkt dat dit wetsvoorstel een planmatiger en doelmatiger aanpak van de onderwijshuisvesting beoogt, maar dat het vervangingstempo van schoolgebouwen zonder financiële impuls niet zal worden verhoogd. Wel kan de doelmatigere aanpak van de onderwijshuisvesting zorgen voor financiële ruimte bij gemeenten, waardoor zij het ambitieniveau en de vervangingsgraad kunnen verhogen.

3. (Politieke) context

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen op initiatief[3] van en in samenwerking met de VNG en de sectorraden.

In 2016 is een motie van Meenen[4] aangenomen waarin wordt verzocht te onderzoeken hoe in wet- en regelgeving kan worden opgenomen dat gemeenten gehouden zijn een expliciet besluit te nemen over nieuwbouw, renovatie of vervanging van schoolgebouwen ouder dan 40 jaar, tenzij daar in het IHP andere afspraken over zijn gemaakt. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat een IHP voor elk schoolgebouw het geraamde investeringsbedrag van de opgenomen voorzieningen bevat. Daarmee wordt voor alle schoolgebouwen – ook de gebouwen ouder dan 40 jaar – een beleidsvoornemen opgenomen in het IHP. Daarom is de motie met dit wetsvoorstel afgedaan.

---

[3] Huisvestingsvoorstel VNG, PO-raad, VO-raad 14 december 2016; HEVO B.V., Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG 13 april 2018

[4] Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 309.

4. Financiële gevolgen

De verplichting om een IHP op te stellen betreft deels een uitbreiding van de bestaande taak van de gemeente vanwege de professionalisering die het IHP vereist. Om ervoor te zorgen dat gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om deze professionalisering door te voeren worden zij financieel gecompenseerd. De totale ingeschatte extra last voor gemeenten is € 3.416.580 per vier jaar (per IHP).

Vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel (beoogt 1 januari 2026) wordt jaarlijks een kwart van dit bedrag (zijnde € 854.145) toegevoegd aan het gemeentefonds. Dit wordt structureel gedekt uit de middelen van het programma onderwijshuisvesting, die gereserveerd staan op het bestedingsplan van artikel 3 voor (wetsvoorstel IHP reservering n.a.v. RvS advies).

Wordt dit dan ook gecommuniceerd naar onderwijshuisvesting? Het bevreemdt dat dit niet op de "grote hoop" beland en dat zelfs door alsnog met lege handen achter te blijven?

15/01: Opmerkingen SOCW
bij nota nr.: 49767130
ID.nr.: 500073550

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENI
Aan: SOCW

[redacted]

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van
[redacted]

Datum
17 december 2024

Referentie
49767130

Bijlagen

Intern OCW afgestemd
WJZ

nota

NtO met beantwoording vragen tav wetsvoorstel onderwijshuisvesting

Aanleiding

Op 11 december 2024 heeft u het wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting en bijbehorend nader rapport ontvangen voor toezending naar de Tweede Kamer. Naar aanleiding van deze stukken had u nog enkele vragen. Die vragen worden beantwoord in deze nota.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het nader rapport en de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel en de toelichting.
- Indien akkoord, verzoeken wij u het **nader rapport** en de **memorie van toelichting bij het wetsvoorstel** te ondertekenen.

Veel dank voor de toelichting! Helder. Desondanks mis ik toch afd vende waarborgen/ voorwaarden "a/d voorkant" in het systeem.

Kernpunten

Hieronder volgen uw vragen, direct gevolgd door het antwoord.

- Ten aanzien van de versoepeling van de investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs vroeg u: *Hoe borgen we dat steeds de juiste afweging wordt gemaakt, dat gemeenten hun verantwoordelijkheid blijven nemen en dat schoolbesturen geen onverantwoordelijke risico's nemen?*
  De huidige onderwijswetgeving kent voorschriften die de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van de gemeente waarborgt. Zo zijn er maar een beperkt aantal gronden op basis waarvan gemeenten een aanvraag voor onderwijshuisvesting mogen weigeren. Eén van die gronden is het bekostigingsplafond. Gemeenten moeten dit bekostigingsplafond jaarlijks vaststellen zodanig dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van scholen op het grondgebied van de gemeente. Zij moeten jaarlijks dus voldoende geld uit het gemeentefonds reserveren voor de onderwijshuisvesting. Bij het uitvoeren van hun taken zijn gemeenten gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en wordt op basis hiervan verwacht dat zij hun besluiten – waaronder eventuele afwijzing van een aanvraag - zorgvuldig nemen en goed motiveren. 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. Schoolbesturen mogen straks ook

Dy en echt niets te bedenken (in te regelen) dat meer comfort biedt en dit punt.

meebetalen aan nieuwbouw, maar gemeenten kunnen hen niet dwingen. Gemeenten blijven immers primair verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw.
Er zijn checks-and-balances aanwezig in het huidige systeem van financieel toezicht om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen; de instellingsaccountant heeft een signaleringsfunctie en ook de Inspectie van het Onderwijs heeft goed zicht op een dreigende financiële discontinuïteit als gevolg van onverantwoorde investeringen.

- Ten aanzien van de middelen voor gemeenten voor het IHP vroeg u: *Wordt het geld dat toegevoegd wordt aan het gemeentefonds geoormerkt voor onderwijshuisvesting? Hoe borgen we dat dit niet op de grote hoop belandt en dat scholen alsnog met lege handen achterblijven?*
  Het geld is bedoeld om de ambtelijke uren voor het opstellen van een IHP (integraal huisvestingsplan) te bekostigen. Gemeenten zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verplicht om een IHP op te stellen en dus om de kosten voor ambtelijke inzet ook daadwerkelijk te maken. De middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet, omdat het wetsvoorstel een taakverzwaring bij gemeenten neerlegt. De middelen zijn niet bedoeld om daadwerkelijk voorzieningen in de huisvesting mee te bekostigen. Daarnaast past middelen oormerken in het gemeentefonds slecht bij de inzet van het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, om zo min mogelijk specifieke uitkeringen aan gemeenten te geven.

nota

TER ONDERTEKENING

Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van

[redacted]

Datum

17 december 2024

Referentie

4976730

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

wJz

NtO met beantwoording vragen tav wetsvoorstel onderwijshuisvesting

Aanleiding

Op 11 december 2024 heeft u het wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting en bijbehorend nader rapport ontvangen voor toezending naar de Tweede Kamer. Naar aanleiding van deze stukken had u nog enkele vragen. Die vragen worden beantwoord in deze nota.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het nader rapport en de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel en de toelichting.
Indien akkoord, verzoeken wij u het **nader rapport** en de **memorie van toelichting bij het wetsvoorstel** te ondertekenen.

Kernpunten

Hieronder volgen uw vragen, direct gevolgd door het antwoord.

Ten aanzien van de versoepeling van de investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs vroeg u: *Hoe borgen we dat steeds de juiste afweging wordt gemaakt, dat gemeenten hun verantwoordelijkheid blijven nemen en dat schoolbesturen geen onverantwoordelijke risico's nemen?*
De huidige onderwijswetgeving kent voorschriften die de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van de gemeente waarborgt. Zo zijn er maar een beperkt aantal gronden op basis waarvan gemeenten een aanvraag voor onderwijshuisvesting mogen weigeren. Eén van die gronden is het bekostigingsplafond. Gemeenten moeten dit bekostigingsplafond jaarlijks vaststellen zodanig dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van scholen op het grondgebied van de gemeente. Zij moeten jaarlijks dus voldoende geld uit het gemeentefonds reserveren voor de onderwijshuisvesting. Bij het uitvoeren van hun taken zijn gemeenten gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en wordt op basis hiervan verwacht dat zij hun besluiten – waaronder eventuele afwijzing van een aanvraag - zorgvuldig nemen en goed motiveren. 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. Schoolbesturen mogen straks ook

meebetalen aan nieuwbouw, maar gemeenten kunnen hen niet dwingen. Gemeenten blijven immers primair verantwoordelijk voor de bekostiging van nieuwbouw.
Er zijn checks-and-balances aanwezig in het huidige systeem van financieel toezicht om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen; de instellingsaccountant heeft een signaleringsfunctie en ook de Inspectie van het Onderwijs heeft goed zicht op een dreigende financiële discontinuïteit als gevolg van onverantwoorde investeringen.

In het wetsartikel zit een waarborg aan de voorkant, doordat schoolbesturen enkel overschotten op de lumpsum mogen besteden aan onderwijshuisvesting. De continuïteit van het onderwijs is daarmee geborgd. Dit geldt ook in het VO, waar schoolbesturen al langer overschotten mogen inzetten voor de huisvesting. Het heeft daar niet tot problemen geleid.

Tijdens het wetstraject is uitvoerig nagedacht over het eventueel toevoegen van extra waarborgen in de wet, bijvoorbeeld in de vorm van lagere regelgeving. Dit is onhaalbaar gebleken. Wat wel en niet verstandig en in aanvulling op de verantwoordelijkheid van de gemeente is, kan per geval verschillen. Het is daardoor niet mogelijk dit eenduidig in de regelgeving vast te leggen. Als waarborg vooraf zullen we schoolbesturen informeren over het doen van verantwoorde investeringen.

Ten aanzien van de middelen voor gemeenten voor het IHP vroeg u:
Wordt het geld dat toegevoegd wordt aan het gemeentefonds geoormerkt voor onderwijshuisvesting? Hoe borgen we dat dit niet op de grote hoop belandt en dat scholen alsnog met lege handen achterblijven?
Het geld is bedoeld om de ambtelijke uren voor het opstellen van een IHP (integraal huisvestingsplan) te bekostigen. Gemeenten zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verplicht om een IHP op te stellen en dus om de kosten voor ambtelijke inzet ook daadwerkelijk te maken. De middelen worden toegevoegd aan het gemeentefonds conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet, omdat het wetsvoorstel een taakverzwaring bij gemeenten neerlegt. De middelen zijn niet bedoeld om daadwerkelijk voorzieningen in de huisvesting mee te bekostigen. Daarnaast past middelen oormerken in het gemeentefonds slecht bij de inzet van het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, om zo min mogelijk specifieke uitkeringen aan gemeenten te geven.