



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. **Persoonsgegevens**
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Uw brief van

11 april 2023

Uw kenmerk

37476974

Onze referentie

HD.023.103

Bijlagen

Bijlage DUO en IvHO

Datum: 15 september 2023
Betreft: UT wetsvoorstel onderwijshuisvesting

Geachte **Persoonsgegevens**,

Op 11 april 2023 heeft u DUO gevraagd om een uitvoeringstoets uit te brengen op het wetsvoorstel onderwijshuisvesting. Op 20 juni 2023 zijn de bevindingen van de uitvoeringstoets per mail aan OCW geleverd. De concept wettekst bleek in de vorm zoals voorgelegd voor de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) niet uitvoerbaar. Tevens bevatte de wet nog enige tekstuele onvolkomenheden. Dit heeft geresulteerd in een overleg op 17 juli 2023 met de beleidsmakers van OCW, IvHO en DUO. Er is vervolgens besloten om de wettekst aan te passen. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- De zorgplicht binnenklimaat is verwijderd uit het wetsvoorstel;
- de passages over bouwtechnische inhoud het Integraal huisvestingsplan (IHP) zijn verwijderd uit het wetsvoorstel;
- de rol van de inspectie is verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Tevens is in dit overleg aan DUO gevraagd om het IHP te verzamelen en beschikbaar te stellen voor OCW. DUO zou dit verzoek onderzoeken als het aangepaste wetsvoorstel voor een nieuwe uitvoeringstoets wordt voorgelegd. Het aangepaste wetsvoorstel is op 24 juli 2023 nogmaals voor uitvoeringstoets aangeboden.

Conclusie van DUO

Het wetsvoorstel onderwijshuisvesting is voor DUO uitvoerbaar, haalbaar en maakbaar. Het elke vier jaar verzamelen van de IHP's zal zorgen voor een toename in de capaciteitsbehoefte van DUO. In 2024 kan DUO starten met ICT werkzaamheden voor het aanpassen van het BLRQ Verantwoorden systeem (VAS) zodat wij gemeenten kunnen aanschrijven, rappelleren en monitoren. Op basis van huidige inzichten zullen in 2025, 2029, 2033 etc. de IHP's worden verzameld. Voor de teams Verantwoorden en Digitaal Archief Management (DAM) komt er een nieuw proces bij van aanschrijven en rappelleren van gemeenten met een elektronisch formulier. Met een E-formulier kunnen de gemeenten de IHP's uploaden op de website van *mijnDUO*. Er zal een e-formulier ontworpen en gemaakt moeten worden, alle gemeenten moeten dan voor dit onderwerp e-herkenning/autorisatie/rollen krijgen. Op dit moment hebben de gemeenten al een relatie in mijnDUO vanwege onder andere het verzuimproces en voor de kinderopvang. Vanuit het sanctieoogpunt zijn de voorgestelde wijzigingen per beoogde datum inwerkingtreding uitvoerbaar en handhaafbaar wanneer de IvHO (in het geval van niet

naleven) DUO opdracht geeft tot het geheel, dan wel gedeeltelijk inhouden van de bekostiging.

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.

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2025, de inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen kan verschillend worden vastgesteld bij een koninklijk besluit en nader te bepalen tijdstip. Verder wordt bij koninklijk besluit bepaald voor welk tijdstip het Integraal huisvestingsplan (IHP) en het 'meer-jaren onderhoudsplan' (MJOP) voor de eerste maal moet worden vastgesteld. Hierdoor kan een overgangperiode worden gecreëerd. Ook moet worden beoordeeld wanneer, voor het Caribisch deel van Nederland, de in het wetsvoorstel voorziene verplichtingen in werking kunnen treden.

Het wetsvoorstel onderwijshuisvesting voorziet in de verplichting voor het schoolbestuur, i.c.m. het bevoegd gezag, zorg te dragen voor een gezond binnenklimaat. Om de gebreken van het huidige stelsel van onderwijshuisvesting te ondervangen, behelst dit wetsvoorstel de volgende wijzigingen in de onderwijswetten voor het funderend onderwijs:

- (1) gemeenten worden verplicht om ten minste eenmaal in de vier jaren een IHP vast te stellen en het schoolbestuur zal worden verplicht een MJOP te maken. Op dit moment zijn er 345 gemeenten inclusief (Caribisch) Nederland. Volgens de VNG heeft circa driekwart van alle gemeenten een IHP of is al bezig een IHP op te stellen;
- (2) het begrip renovatie zal worden toegevoegd aan de voorzieningen in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is;
- (3) het investeringsverbod in het primair onderwijs zal in beginsel worden opgeheven;
- (4) en na nieuwbouw en renovatie van een schoolgebouw rust de verdere zorg voor een gezond binnenklimaat bij het schoolbestuur.

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

Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR. De ADR heeft aangegeven dit verzoek niet in behandeling te nemen, omdat zij de afspraak met OCW (FEZ) hebben gemaakt dat zij uitvoeringstoetsen uitsluitend beoordelen als daar gerichte of specifieke vragen/aandachtspunten voor ADR worden aangeleverd door de beleidsdirectie of uitvoerder (DUO/DUS-I). ADR doet geen integrale toets op nieuwe of gewijzigde regelingen. De uitgebreide reactie van de IvHO is als bijlage onderaan deze brief gevoegd.

Consequenties voor DUO

Hoofdproduct Bekostiging

Sanctie uitvoeringen

DUO moet in voorkomend geval sancties uitvoeren. Dit zijn bestaande werkafspraken met de Inspectie. Of de onderwerpen vaker gedraaid zullen gaan worden is niet in te schatten aangezien de onderwerpen over het algemeen altijd adhoc worden uitgevoerd, na een beslissing van de Inspectie. In het geval de Inspectie op basis van het wetsvoorstel namelijk een sanctie vaststelt, vanwege het niet voldoen aan de wettelijke voorschriften, zal DUO deze sanctie uitvoeren. Inschatting is dat dergelijke sancties (zeer) weinig zullen voorkomen.

Verantwoorden:

Voor DUO (team Verantwoorden en Digitaal Archief Management) komt er een nieuw proces bij van aanschrijven en rappelleren van gemeenten voor het verzamelen van de IHP's met een elektronisch formulier. DUO doet **geen inhoudelijke beoordeling** bij het verzamelen van de IHP's. De IHP's worden verzameld en beschikbaar gesteld voor OCW. DUO verwacht dat OCW telkens een overzicht van gemeenten levert aan DUO voor het verzamelen van de IHP's. Naar verwachting zal dit team ongeveer voor het verzamelen van de IHP's 0,2 fte/jaar nodig hebben. Op basis van de prijspeil 2023 zijn de kosten in 2025 € 24.000,-. Voor de jaren 2029 en verdere jaren kan dit bedrag afwijken op basis van de prijspeil van 2025 en 2029.

Met een E-formulier kunnen de gemeenten de IHP's uploaden (max. 50mb) op de website van mijnDUO. Er zal een e-formulier ontworpen en gemaakt moeten worden. Alle gemeenten moeten dan voor dit onderwerp een elektronische herkenning/autorisatie/rollen krijgen. Op dit moment hebben de gemeenten een relatie met DUO voor de gegevensuitwisseling op de website van mijnDUO vanwege onder andere het verzuimproces en kinderopvang. Er is in principe bij elke gemeente een beheerder voor mijnDUO. Deze beheerder kan eventueel nieuwe rollen aanmaken. Omdat de IHP's eens in de 4 jaar vastgesteld en aangeleverd moeten worden, voorziet DUO iedere 4 jaar uitvoeringslast i.v.m. (verlopen) autorisaties/rollen bij gemeenten. DUO adviseert om een communicatieplan op te stellen.

ICT-inzet (ook wel portfolio-inzet genoemd)

Voor aanpassen van het BLRQ Verantwoorden systeem (VAS) zodat DUO gemeenten kan aanschrijven, rappelleren en monitoren heeft DUO in 2024, **2000 ICT uren** nodig. Indien DUO opdracht krijgt om de IHP's in 2025 te verzamelen zal DUO in 2024 starten met deze ICT werkzaamheden. Op basis van de prijspeil 2023 zijn de kosten van de ICT werkzaamheden € 264.000,-.

DAM (Digitaal Archief Management)

Met een e-formulier zijn de documenten al digitaal en meta gedateerd.

Het systeem octobox zal worden ingezet i.v.m. het wegzetten van de documenten t.b.v. OCW. DAM heeft 0,5 fte per jaar voor het 1^e jaar en daarna 0.25 fte per jaar nodig voor deze werkzaamheden. Op basis van de prijspeil 2023 bedragen de kosten in 2025 € 60.000,- en in 2029 en om de vier jaar € 30.000,-.

Kosten en managementafpraak

De bovengenoemde werkzaamheden zijn in onderstaand tabel weergegeven.

Voor het opstellen van de MA 2025 stelt DUO voor om in de tweede helft van 2024 te schouwen of de uitgangspunten genoemd in deze uitvoeringtoets niet is veranderd.

Incidentele en structurele uitvoeringskosten vanaf jaartal (in fte's en euro).

Werkzaamheden		2024		2025		2029	
		uren		fte	kosten	fte	euro
Structureel	Lijninzet team verantwoord			0,2	€ 24.000,-	0,2	€ 24.000,-
Structureel	Lijninzet team DAM			0.5	€ 60.000,-	0,25	€ 30.000,-
Incidenteel	ICT (BRLQ aanpassen en VAS aanpassen)	2000	€ 264.000,-				
	Totaal		€ 264.000,-		€ 84.000		€ 54.000

De lijninzet is conform het uurtarief conform de actuele MA. Volgens de MA 2023 bedraagt dit €87,00 per uur lijninzet, vervolgens voor portfolio-inzet Onderhoud €132,00 per uur.

Aandachtspunt:

Bij 9. Toezicht en handhaving

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

‘Opschorten’ in het PO en VO wordt niet meer toegepast. Op basis van de gewijzigde beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022 wordt er direct overgegaan tot inhouding.

Doenvermogen

In het UT traject heeft DUO de vraag voorgelegd of alle besturen in staat zijn om een dergelijk plan (MJOP) op te stellen, dit in het licht van het doenvermogen. Daarop is door uw medewerkers bevestigend geantwoord.

Kosten

De kosten voor het uitvoeren van sancties die op basis van dit wetsvoorstel worden opgelegd maken onderdeel uit van de overeenkomst met inspectie, echter bij de gewijzigde beleidsregel financiële sancties is aangegeven dat DUO de effecten (zoals een mogelijke toename) zal monitoren en dit zo nodig in financiële zin zal aankaarten. Mede omdat dit kan leiden tot extra bezwaar en beroep.

Tenslotte een algemene opmerking over het proces

DUO heeft in deze UT een uitspraak gedaan over de uitvoerbaarheid. De wijziging van het wetsvoorstel onderwijsvestiging is niet voorafgegaan door een startnota c.q. startgesprek. Het vroegtijdig betrekken van DUO en IvHO had een positieve bijdrage kunnen leveren. De noodzaak tot het vroegtijdig betrekken is ook meermalig bevestigd in de zogenaamde 8-uur sessies en het beleidskompas. Derhalve wordt u gevraagd om DUO en IvHO bij het vervolgtraject en het concipiëren van lagere regelgeving direct te betrekken. Overigens dient de lagere regelgeving ook voor een UT te worden aangeboden.

Opdracht

Ik verzoek u binnen acht weken na ontvangstdatum op deze toets te reageren en mij opdracht te verstrekken voor de uitvoering.

Met vriendelijke groet,
de directeur-generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Bijlage DUO opmerkingen:

- De relatie met de discussie ronde de mogelijke bovenmatige reserves en de wens van de minister deze af te bouwen wordt gemist. Deze wens staat haaks op dit wetsvoorstel.
"Het komt voor dat een schoolbestuur in het primair onderwijs met grote reserves zou willen investeren in de nieuwbouw of uitbreiding, terwijl dit wettelijk niet is toegestaan. Hierdoor wordt op sommige plekken een verbetering of een verduurzaming van de huisvesting tegengehouden."
Dit kan dus niet omdat de gedachte is deze reserves terug te vorderen.
- De onroerend goed positie is onderdeel van de formule om het normatief vermogen te bepalen. Met de mogelijkheid om te investeren in onroerend goed is de formule voor het primair onderwijs niet meer kloppend. Met onroerend goed mag je een hoger normatief eigen vermogen hebben maar om onroerend goed te krijgen heb je eerst vermogen nodig. Dat vermogen gaat nu teruggevorderd worden (zie bijvoorbeeld Subsidieregeling energiecompensatie funderend onderwijs) en daarmee kan een bestuur dus helemaal niet investeren in onroerend goed. Alle andere sectoren, **behalve de sector primair onderwijs**, hebben die investeringen in het verleden al gedaan en mogen daarom nu een hoger normatief eigen vermogen aanhouden.
- Op pagina 12 staat in de tweede zin van 1. Inleiding: *'de verantwoordelijkheid om te voorzien in kwalitatief goede, inclusieve en toekomstbestendige huisvesting voor scholen in het funderend onderwijs ligt bij gemeenten en het bevoegd gezag van onderwijsinstelling is verantwoordelijk voor de instandhouding.'*
Tussen 'het bevoegd gezag van' en 'onderwijsinstelling' moet het woord 'een' worden toegevoegd.
- Op pagina 15 bij 2.3 leerlingenaantallen staat: *'wanneer leerlingen in een gebied teruglopen, bestaat dus het risico dat het lastiger wordt om een voorziening in stand te houden'.*
Vraag: hoe wordt hiermee omgegaan? Worden deze voorzieningen in het huidige, reguliere proces van instandhouding meegenomen ter voorkoming van de opheffing van de betreffende voorzieningen?
- Op pagina 25 bij 5.4 Opheffen investeringsverbod in het primair onderwijs staat in de derde alinea dat er een digitaal rekeninstrument wordt ontwikkeld als hulpmiddel voor het maken van een goede inschatting van de bedragen die het schoolbestuur en de medezeggenschapsraden kunnen investeren in huisvesting.
Vragen: wanneer vindt de ontwikkeling van het digitaal rekeninstrument plaats? Op welke wijze worden wij hiervan in kennis gesteld en waar is dit instrument straks te vinden?

- Op pagina 3 bij artikel II. Wijziging Wet op de expertisecentra staat: *'Na artikel 5b wordt een artikel ingevoegd, luidende: artikel 5c...'*.
In de huidige wetgeving is er geen artikel 5b. Het ingevoegde artikel moet om deze reden worden genoemd: 'Artikel 5b. Zorg gezond binnenklimaat leerlingen'.
- In de UT 'wetsvoorstel terugdringen verzuim' worden ook twee artikelen toegevoegd aan de WEC, te weten 5b en 5c WEC. Hierdoor lijkt de nummering van de wetsartikelen in de WEC niet meer te kloppen. Zie terug onderbouwing de onderstaande artikelen afkomstig uit de UT 'wetsvoorstel terugdringen verzuim'.

ARTIKEL V. WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 5a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5b. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de school, waarin is opgenomen welke maatregelen worden genomen om verzuim zoveel mogelijk terug te dringen en om het volgen van het onderwijs te bevorderen.
2. Het verzuimbeleid omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering, bedoeld in artikel 21a, derde lid van de Leerplichtwet 1969.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de inhoud van het verzuimbeleid.

Artikel 5c. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, bedoeld in de Leerplichtwet 1969, in categorieën.
2. Persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de betrokkene of de ouders van de betrokkene, indien deze minderjarig is.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de verzuimregistratie.

- De toevoeging aan artikel 5.39 WVO 2020 is op het eerste gezicht onduidelijk.

Dat artikel luidt nu als volgt:

Artikel 5.39. Besteden bekostiging bevoegd gezag

1. Het bevoegd gezag besteedt de verstrekte bekostiging en de ontvangen bedragen voor de school overeenkomstig het tweede tot en met zesde lid.
2. De bedragen die zijn betaald voor voorzieningen in de huisvesting worden zodanig aangewend dat een behoorlijke en deugdelijke totstandkoming van deze voorzieningen is verzekerd. Zijn de bedragen na realisatie van deze voorzieningen niet volledig aangewend, dan kan het resterende deel daarvan worden aangewend voor de kosten van personeel of exploitatie.
3. Het bevoegd gezag besteedt de bekostiging die is verstrekt aan de kosten van personeel van de school of de kosten voor voorzieningen in de exploitatie van de school. Bij een overschot op die bedragen kan het bevoegd gezag dat overschot besteden aan voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in [artikel 6.2](#).
4. Het bevoegd gezag kan de bekostiging die is verstrekt voor de kosten van personeel van de school of de kosten voor voorzieningen in de exploitatie van de school ook besteden aan de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie van:
 - a.een andere school voor voortgezet onderwijs, met uitzondering van een school die niet uit 's Rijks kas wordt bekostigd;
 - b.een samenwerkingsverband;
 - c.een scholengemeenschap waarvan een of meer scholen voor voortgezet onderwijs deel uitmaken;
 - d.een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs als bedoeld in de [WPO](#);
 - e.een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs; of

- f.een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
 - 5. Het bevoegd gezag besteedt de bekostiging die op grond van [artikel 5.23](#) of [5.24](#) is ontvangen van de gemeente aan het doel waarvoor zij is verstrekt.
 - 6. Het bevoegd gezag besteedt de ontvangen overschrijdingsbedragen aan het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag.
 - 7. Het bevoegd gezag kan met het bevoegd gezag waarmee het een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten als bedoeld in [artikel 2.100](#) overeenkomen om een deel van de bekostiging over te dragen.
- Daar wordt aan het derde lid nu toegevoegd:
'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ter waarborging van de continuïteit van het onderwijsproces.'
 - De verklaring die wordt gegeven in de toelichting is dat het besteden van geld aan huisvesting, waar het dus eigenlijk niet voor bedoeld is, niet mag leiden tot verslechtering van het onderwijsproces omdat er ineens geen geld meer is voor personeel. Die toelichting was er echt bij nodig om te begrijpen, waarom hier ineens over 'continuïteit' wordt gesproken. Omdat er sprake is van een overschot bedenk je immers niet dat dat om een 'gecreëerd' overschot gaat, eigenlijk een overschot dat er niet is, maar vanwege huisvestingsprioriteiten aan het reguliere doel wordt onttrokken.
De gedachte was eerst, dat het ging om de toevoeging aan artikel 6.2 (omdat er in 5.39 ook wordt verwezen naar artikel 6.2), waarin wordt geregeld dat er geld besteed mag worden aan renovaties, waardoor het gebouw 25 jaar overeind blijft staan. En dat die renovaties het onderwijsproces niet mochten verstoren.

Wellicht kan dit verduidelijkt worden door een toevoeging aan de nieuwe zin bij artikel 5.39, bijvoorbeeld:

"Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ter waarborging van de continuïteit van het onderwijsproces, omdat voorkomen moet worden dat er vanwege huisvestingsprioriteiten geld onttrokken wordt aan het primaire onderwijsproces."

Reactie Inspectie van het Onderwijs op wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs

Algemene opmerkingen

Het stemt de inspectie positief dat belangrijke opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het voorstel uit de eerdere UT zijn verwerkt in dit wetsvoorstel. Dit maakt dat er momenteel op punten een beter uitvoerbaar wetsvoorstel ligt. De inspectie zal toelichten op welke punten zij nog steeds uitvoeringsproblemen ziet.

De inspectie herhaalt daarbij de algemene overkoepelende opmerking dat haar kerntaak het toezien op de kwaliteit van het onderwijs is. Daar heeft dit wetsvoorstel nog steeds hooguit zijdelings raakvlakken mee. De inspectie heeft geen specifieke expertise op het terrein van huisvesting of beleid daaromtrent. Verder vraagt de inspectie zich hierbij nog steeds af aan welke eisen nu precies voldaan moet worden door de besturen en scholen, want dat is nog steeds niet helemaal duidelijk. Zo ligt nog steeds een groot deel van het uiteindelijke (wettelijk) kader in nog niet uitgewerkte lagere regelgeving.

Eventueel overig commentaar

Uitvoerbaarheid:

- Gezond binnenklimaat

Het onderdeel gezond binnenklimaat is geheel uit het voorstel gehaald. Dat maakt voor de inspectie het voorstel beter uitvoerbaar. Het onderwerp van deze taak ligt namelijk ver af van de overige taken die de inspectie uitvoert en het bleef onduidelijk wat er van de inspectie verwacht werd.

- Opheffen investeringsverbod

De nieuwe versie van het wetsvoorstel is op dit onderwerp ongewijzigd ten opzichten van het oude voorstel. De inspectie herhaalt daarom haar opmerkingen.

De inspectie weet dat dit de term is die in de praktijk wordt gebruikt. Voor de duidelijkheid zou hier echter wat nuance aan toegevoegd moeten worden. Dat verheldert de bedoeling en de reikwijdte van de wijziging, ook voor later. Het opheffen van het investeringsverbod suggereert dat er een verbod in de wet is opgenomen dat nu wordt weggenomen. De praktijk is echter dat er onder voorwaarden een nieuwe bestedingsmogelijkheid wordt gecreëerd voor besturen in het b(s)o.

In principe blijft het niet de bedoeling dat besturen zelf in huisvesting gaan voorzien. Verder wordt in de toelichting de optie geboden dat in lagere regelgeving nadere regels worden gesteld aan het investeren in de huisvesting. Vervolgens wordt aangegeven dat die regels moeten borgen dat de continuïteit van het onderwijs niet in gevaar komt als gevolg van dergelijke investeringen. Het is onduidelijk wat de positie van deze nadere regels nu precies is. Als de wens bestaat om specifiek regels te stellen voor de continuïteit bij investeringen in huisvesting, dan moet dat duidelijker opgenomen worden en niet als vrijblijvende optie. Er is daarom ook geen uitspraak te doen over de uitvoerbaarheid van dit deel van het voorstel. De invulling, en dus de kaders voor ons toezicht, ontbreken.

Tot slot wordt aangegeven dat het "verbod" wordt gehandhaafd tot de inwerkingtreding van deze wet. De inspectie voorziet nog steeds uitvoeringsproblemen, zeker in de periode kort voor de inwerkingtreding van deze wet, in de handhaving van deze lijn. De beoordeling in bezwaar en beroep valt dan namelijk na inwerkingtreding van deze wet (ex-nunc toetsing). Dan moet de vraag worden gesteld in hoeverre het redelijk is tot het laatste moment deze lijn vast te houden. Dit zal als onredelijk overkomen richting het veld.

- MJOP/IHP

In de toelichting wordt vermeld dat bij elk risico voor het binnenklimaat een beheersmaatregel hoort. Waar nodig worden deze maatregelen verwerkt in het meerjarenonderhoudsplan van het schoolbestuur of het Integraal huisvestingsplan van de gemeente. Deze norm komt niet terug in de wetgeving zelf. Alleen in de toelichting kan deze zelfstandige norm niet bestaan, en kan de inspectie geen toezicht daarop houden. Ook eventueel niet op de aanwezigheid daarvan. Dit heeft grote gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Verder wordt er in deze versie van het wetsvoorstel in de paragraaf over het toezicht door de inspectie aangegeven dat er geen toezichtstaak voor de inspectie komt op het aanleveren van informatie door besturen in het kader van het IHP aan gemeenten. Dit deel van het wetsvoorstel is daardoor uitvoerbaar geworden. De inspectie merkt daarbij nog op dat het uitsluiten van de betreffende wettelijke norm van Inspectietoezicht middels een opmerking in de toelichting niet de meest passende weg is.

Tot slot is de toezichtstaak voor het opstellen van een MJOP in het voorstel gebleven. Er wordt in de toelichting aangegeven dat dit toezicht en eventuele handhaving door de Inspectie zich beperkt tot de naleving van de verplichting tot het vast stellen van een MJOP en de beoordeling of een MJOP al dan niet voldoet aan de bij de wet omschreven minimale vereisten waaraan een MJOP moet voldoen. Vervolgens wordt daar aan toegevoegd dat hiervoor geen bouwkundige expertise vergt. De inspectie blijft kritisch op deze redenering.

De Inspectie interpreteert deze toezichtstaak voor nu daarom als de bijzonder eng geformuleerde taak vast te stellen of er in enige vorm beleid aanwezig is. Alleen dan is het voorstel uitvoerbaar. Hier merkt de Inspectie nog over op dat zij zich afvraagt welke (rest)waarde van de norm dan nog resteert.

- Renovatiebegrip

De nieuwe versie van het wetsvoorstel is op dit onderwerp ongewijzigd ten opzichten van het oude voorstel. De inspectie herhaalt daarom haar opmerkingen. Wanneer is sprake van renovatie en wanneer is sprake van groot onderhoud? De toelichting geeft aan dat renovatie voor een levensduurverlenging van 25 jaar zorgt terwijl onderhoud voor een levensduurverlenging van maximaal 20 jaar zorgt. De kosten van renovatie komen in beginsel voor rekening van de gemeente en de kosten van groot onderhoud voor rekening van het schoolbestuur. Deze maatstaf is te onduidelijk voor de inspectie (en instellingsaccountants) om de rechtmatigheid van bestedingen vast te kunnen stellen. De inspectie beschikt namelijk niet over de kennis om een bouwkundige beoordeling te maken van de uitgevoerde werkzaamheden. Verder wordt er ook geen regeling getroffen waaraan de inspectie een vermoeden kan ontleen. De regeling is op dit gebied daarom niet uitvoerbaar.

Overige opmerkingen

Op pagina 8 wordt in artikel 11.63b WVO 2020 verwezen naar artikel 79a WVO 2020. Dit dient artikel 11.63a WVO 2020 te zijn (inhoud integraal huisvestingsplan).

Memorie van toelichting

Pagina 11: 'In Nederland is de zorg voor de onderwijshuisvesting van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, zoals geregeld in de onderwijswetgeving, gedecentraliseerd.'

- Hoe zit het met het speciaal onderwijs? In de zin die hierna volgt, wordt namelijk weer funderend onderwijs gezegd.

Pagina 11: 'Het stelsel voor onderwijshuisvesting kent echter enkele knelpunten.'

- Deze knelpunten worden niet meteen benoemd, maar staan verderop in paragraaf 3.2. Misschien handig om dat hierbij te zetten.

Pagina 14: 'De schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs zijn verantwoordelijk voor behoorlijk gebruik van schoolgebouwen en voor het binnen- en buitenonderhoud, aanpassingen aan het gebouw en de exploitatiekosten.'

- Hoe zit dit in het speciaal onderwijs?

Pagina 21: 'Het is aan de gemeenteraad en een schoolbestuur daartoe over te gaan als aan een actualisatie behoefte is.'

- Hoe wordt deze behoefte bepaald?

Pagina 23: 'Om de samenwerking tussen gemeenten en het schoolbestuur te versterken hebben de sectorraden en de VNG een handreiking ontwikkeld waarmee gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk een betere afweging kunnen maken tussen renovatie, nieuwbouw en groot onderhoud.'

- Waar is deze handreiking te vinden?

Pagina 23: 'Daarvoor zal een digitaal rekeninstrument worden ontwikkeld als hulpmiddel.'

- Wanneer wordt deze geïntroduceerd? Hoe werkt dit digitale rekeninstrument?

Pagina 25: 'Voor wat betreft de definiëring van renovatie en het opheffen van het investeringsverbod in het po worden geen veranderingen in de regeldruk verwacht.'

- Hoezo niet, wat is de reden?

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. de heer D. Wiersma
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Utrecht, 30 mei 2023

Kenmerk:
2023.00.16/FW/jvz

Onderwerp:
Adviesaanvraag op wetswijzigingsvoorstel onderwijshuisvesting

Geachte heer Wiersma,

Dank voor uw adviesaanvraag op het wetswijzigingsvoorstel onderwijshuisvesting: een wetswijziging die u op voorstel van de PO-Raad, VO-raad en VNG¹ in gang zet. De sectorraden ondersteunen het doel van deze wetswijziging: dat gemeenten en schoolbesturen komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs. Hier voegen de sectorraden graag het hogere doel aan toe: deze aanpak is altijd ten behoeve van het versterken van de kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen, het verbeteren van de werkomgeving van (onderwijs)personeel en het faciliteren van samenwerking tussen professionals rondom de leerling. De wetswijziging helpt ons op weg om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, gemeenten en schoolbesturen voor goede schoolgebouwen beter in te vullen.

De sectorraden onderschrijven het belang van het verplicht vaststellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) van minstens vier jaar met een doorkijk van nog minstens twaalf jaar, het opnemen in de wet van renovatie als voorziening in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is en het nuanceren van het investeringsverbod in het primair onderwijs om tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, renovatie, beheer en onderhoud te komen. Ook zien de raden het belang van een goed binnenmilieu voor leerlingen en personeel, gezien de positieve invloed op leerrendement en aanwezigheid van leerlingen en personeel op school.

De PO-Raad en VO-raad hebben bij een aantal onderdelen nog zorgen. Sommige zorgen zullen in een Algemene Maatregel van Bestuur gedekt moeten worden, andere zullen in de

¹ [concretisering-huisvestingsvoorstel \(poraad.nl\)](https://www.poraad.nl/concretisering-huisvestingsvoorstel) (2018)

wet zelf geadresseerd moeten worden. De zorgen benoemen wij hieronder per thema, daarmee geven we ook antwoord op de door u gestelde vragen.

1. Een verplichting voor het vaststellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) voor gemeenten en meerjarenonderhoudsplan (MJOP) voor schoolbesturen.

Stel eenduidige minimumeisen aan de inhoud van het IHP

Een groot aantal gemeenten heeft inmiddels, vooruitlopend op de wetswijziging, in gezamenlijkheid met schoolbesturen een integraal huisvestingsplan opgesteld². De IHP's zijn echter vaak nog niet vergelijkbaar en geven niet altijd inzicht in, of sturen niet op, de kwaliteitselementen die het funderend onderwijs als sector belangrijk vindt voor het gebouw: (onderwijs)adaptiviteit en functionaliteit, goed en gezond binnenmilieu, toegankelijkheid en geschiktheid voor inclusiever onderwijs, duurzaamheid en betaalbaarheid in de onderhouds- en exploitatiefase.

Elk IHP zou inzicht moeten geven in en moeten sturen op de staat en prestaties van alle schoolgebouwen op ten minste deze onderdelen. Om te kunnen fungeren als monitorinstrument zoals bedoeld in het Klimaatakkoord³ en de Sectorale routekaart ter verduurzaming van het onderwijsvastgoed funderend onderwijs⁴, dient deze informatie in elk IHP op eenduidige wijze opgenomen te worden. We pleiten ervoor minimaal begrippen als NEN 2767, Frisse Scholen klasse, daadwerkelijk verbruik en energielabel een verplicht onderdeel van het IHP te maken. Om de levensduur van het gebouw onderdeel van het IHP te maken, zoals het Interdepartementaal Beleidsonderzoek onderwijshuisvesting⁵ (IBO) voorstelt, dient een investeringsoverzicht over de levensduur onderdeel te zijn van een IHP. Verder is het wenselijk dat er een visie opgenomen wordt over samenwerking met partners in het schoolgebouw, zoals regulier/speciaal onderwijs, kinderopvang en zorg. Zo kan centrale monitoring via het IHP ingericht worden en kunnen schoolbesturen die in meer gemeenten scholen hebben een eenduidige uitvraag van verschillende gemeenten verwachten. In de Sectorale routekaart (blz. 17 en 18) worden de randvoorwaarden die de sector stelt voor deze centrale monitoring nader benoemd. Wij adviseren deze randvoorwaarden te borgen bij nadere uitwerking van eisen aan het IHP in een AMvB.

Stel minimale ondergrenzen aan de kwaliteit van schoolgebouwen en geef recht op vernieuwing Het IBO constateerde dat eisen en regelgeving rond schoolgebouwen niet transparant zijn, dat er steeds meer eisen bijgekomen zijn en dat de budgetten voor onderwijshuisvesting hier niet op zijn bijgesteld. Wij adviseren om bij het transparant maken van de eisen ook helder te maken wat de minimale ondergrenzen voor een schoolgebouw in Nederland zijn. Zakken schoolgebouwen onder de nader vast te stellen ondergrens, dan zou dit recht moeten geven op renovatie of vervangende nieuwbouw, behoudens gevallen van het aantoonbaar en structureel onbehoorlijk invullen van de plicht tot beheer en onderhoud. Enkel de technische staat zal daarbij niet voldoen, gezien de doelstellingen die u zelf benoemt in uw Voortgangsbrief onderwijshuisvesting naar de kamer d.d. 17 april 2023: in uw visie heeft een schoolgebouw "een prettig binnenklimaat en is het geschikt voor modern en inclusief onderwijs, circulair gebouwd, modulair, adaptief en energieneutraal".

² Zie blz. 11 [definitieve-infographic-monitor-sectorale-routekaarten.pdf \(rvo.nl\)](#) (2022)

³ [Klimaatakkoord | Klimaatakkoord](#)

⁴ [sectorale routekaart po-raad vo-raad vng.pdf \(poraad.nl\)](#)

⁵ [IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs: Een vak apart](#) (2021)

Rol OOGO, Raad en College

Wij zagen een afwijking tussen wat in de Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG (2018)⁶ (hierna Concretiseringsvoorstel) bedoeld werd, en het wijzigingsvoorstel, dat uitgaat van het vaststellen van het IHP door de gemeenteraad (artikel 92a.). Dit wordt verder versterkt in artikel 92b, waarbij het er op lijkt dat de gemeenteraad direct het overleg aangaat met de bevoegd gezagsorganen (of een afvaardiging daarvan), waarbij de regie op het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) en de interactie tussen gemeente en schoolbesturen op de procedure IHP dan zou plaatsvinden tussen gemeenteraad (hierna Raad) en bevoegd gezagsorganen en dus niet meer tussen het college van burgemeesters en wethouders (hierna College) en de bevoegd gezagsorganen. In het rapport Concretiseringsvoorstel is in paragraaf 1.6 bedoeld een procedure in te richten die sterk lijkt op de huidige procedure ter vaststelling van het huisvestingsprogramma, waarbij het College het IHP zou vaststellen en deze vervolgens – ter uitoefening van het Budgetrecht van de Raad – ter goedkeuring kredietstelling aan de gemeenteraad voorlegt. Wij adviseren om deze afwijking te herstellen.

Maak reële budgetten de nieuwe norm en voorzie hierin

Het IHP dient een uitvoeringsprogramma vast te stellen, met een daarbij behorend budget. De toegekende budgetten zijn vaak niet voldoende om een school volgens Bouwbesluit (of Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) vanaf 2024) te realiseren. Het Concretiseringsvoorstel benoemt expliciet (blz. 15) dat het ervan uitgaat dat het vraagstuk van het verschil tussen normbedragen zoals veelal gehanteerd door gemeenten (vaak gebaseerd op de modelverordening van de VNG) en werkelijke bouwkosten wordt opgelost.

De sectorraden zien daarom in de wetgeving graag opgenomen dat toegekende bouwbudgetten conform reële bouw prijzen dienen te zijn en dat daarbij naast de normale prijsbijstelling als gevolg van inflatie, ook rekening gehouden wordt met een extra prijsbijstelling, indien daadwerkelijke prijzen tussentijds onevenredig snel gestegen zijn. Dit maakt dat aanbestedingen kansrijker zijn en dat de verschillen tussen gemeenten afnemen, wat kansgelijkheid voor leerlingen ten goede komt. Gemeenten dienen hier voldoende voor bekostigd te worden door het Rijk. Hierbij gaan wij ervanuit dat ook de aanbeveling van het IBO overgenomen wordt dat de rijksbekostiging voor onderwijshuisvesting meebeweegt met aanvullende eisen (denk aan inclusief onderwijs, zorg voor monumenten en locatiespecifieke eisen (bijvoorbeeld doordat de school in de buurt staat van (snel-)wegen). We verwachten dat de gemeente bij renovatie of (vervangende) nieuwbouw voorziet in middelen voor kosten voortkomend uit gemeentelijk beleid (deelname aan warmtenetten, etc.).

Richt een professionaliseringsprogramma in

Schoolbesturen hebben vanuit eerdere wettelijke verplichtingen allen een MJOP. Dit MJOP is echter niet altijd beleidsrijk opgesteld, houdt soms nog onvoldoende rekening met duurzaamheidsdoelstellingen en kent vaak nog geen koppeling met de financiële administratie. Er komen nu twee ontwikkelingen op schoolbesturen af die aan elkaar raken: de wetswijziging onderwijshuisvesting en de nieuwe voorschriften van de RJ660.

⁶ [concretisering-huisvestingsvoorstel \(poraad.nl\)](https://pوراad.nl/concretisering-huisvestingsvoorstel)

Om schoolbesturen verder te professionaliseren in hoe schoolbesturen hun MJOP beleidsrijk kunnen maken en de voorschriften van de RJ660 correct te implementeren raden wij aan hier een professionaliseringsprogramma op in te richten. Onderdeel van dit programma zou een uitwerking moeten zijn hoe schoolbesturen en gemeenten gezamenlijk goede afspraken moeten maken over gedane investeringen door het schoolbestuur die nog niet afgeschreven zijn bij teruggave van onderwijsvierkantemeters.

Hanteer een implementatietermijn van maximaal vier jaar

Wat betreft implementatietermijn adviseren wij een overgangstermijn van maximaal vier jaar te hanteren die aansluit op de cyclus van die gemeenten die al een IHP vastgesteld hebben, omdat er vermoedelijk nieuwe eisen gesteld zullen worden aan de inhoud van het IHP. Om te voorkomen dat het beleidsmatige karakter van het IHP negatief beïnvloed wordt door een wisselende samenstelling van de Raad, wordt in het Concretiseringsvoorstel geadviseerd om het IHP telkens twee jaar na het aantreden van een (nieuw) gemeentebestuur in te laten gaan.

2. Renovatie wordt een voorziening in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is.

Harmoniseer wet- en regelgeving rond renovatie van een schoolgebouw

Gezien de verantwoordelijkheidsverdeling van onderwijshuisvesting is het afbakenen van groot planmatig onderhoud en renovatie wenselijk. Wij zien dat de definitiebepaling uit ons Concretiseringsvoorstel is overgenomen. Wij adviseren de definitie daarnaast te harmoniseren met andere wet- en regelgeving over renovatie, zoals de Bbl.

Met een zorgplicht binnenklimaat verandert groot onderhoud al snel in renovatie, bekostig dit

Door het opnemen van de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat voor leerlingen in de wet ontstaat er een vraag rond de grote onderhouds- en vervangingsmomenten in de levenscyclus van het gebouw en of de definitie van renovatie hier nu in voorziet. Doorgaans zijn de grote momenten gedurende de levenscyclus van een schoolgebouw 20 jaar na oplevering (groot onderhoud), en na 40/60⁷ jaar (renovatie of vervangende nieuwbouw). Er wordt voorgesteld de zorgplicht bij het schoolbestuur te beleggen na renovatie of nieuwbouw. Het wetsvoorstel geeft onduidelijkheid over de zorgplicht voor het binnenklimaat bij bestaande bouw. Omdat een gezond binnenklimaat zo belangrijk is voor leerrendement en het terugdringen van ziekteverzuim, zou het de bedoeling kunnen zijn dat dit geïmplementeerd wordt bij het 20-jaarsmoment. Dan is er echter al snel sprake van een renovatie in plaats van groot onderhoud.

Dit impliceert dat gemeenten bij het 20-jaarsmoment middelen moeten verstrekken voor renovatie, omdat tot dan de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat nog bij hen belegd is. Aangezien dat een veel kortere cyclus is dan waar de rijksbekostiging in voorziet, zullen gemeenten hiertoe in staat gesteld moeten worden door de rijksbijdrage op deze cyclus aan te passen.

⁷ Uitgaande van de beleidscyclus in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) of zoals vaak gehanteerd door gemeenten conform de cyclus die door het rijk gehanteerd werd t.t.v. de decentralisatie. In de praktijk wordt deze cyclus doorgaans niet aangehouden en loopt de cyclus op naar 75 jaar.

Het opnemen van de zorgplicht voor scholen kan alleen als er ook duidelijk wordt gesteld waar de grens van groot onderhoud en renovatie ligt. Zoals de Algemene Rekenkamer⁸ al stelde zijn de baten van bevoegd gezagsorganen niet toereikend om gebouwen op het rechte niveau te houden. Een versterking van die zorgplicht kan alleen maar als er op basis van een total-cost-of-ownership (TCO)-berekening voorafgaand aan de bouw overeenstemming is tussen gemeente en schoolbestuur over de investeringen. Door de zgn. split-incentive tussen gemeenten en schoolbesturen loopt men anders het risico dat lage investeringskosten gevolgen hebben voor de onderhouds- en exploitatielasten. Dit zou direct ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs daar een stijging van de huisvestingslasten alleen maar uit de personele bezetting kan komen.

3. Het investeringsverbod in het primair onderwijs wordt opgeheven.

Geef verantwoord ruimte aan huisvestingsinvesteringen in het primair onderwijs

De sectorraden ondersteunen dat schoolbesturen in het primair onderwijs (waaronder (v)so) de mogelijkheid krijgen om in huisvesting te investeren. Hiermee kan – met behoud van de zorgplicht van de gemeente – gekomen worden tot kwaliteitsverbetering van de onderwijshuisvesting op basis van een gemeenschappelijke inspanning en ontstaat een gelijke rechtspositie ten opzichte van het voortgezet onderwijs. Er zijn nog wel zorgen bij schoolorganisaties over dit onderdeel, omdat er nog geen uitwerking is gegeven aan wanneer investeringen geoorloofd zijn. Gezien de huidige context van hoge ambities voor schoolgebouwen tegen aantoonbaar sterk tekortschietende bekostiging vanuit de overheid⁹ en een achterstand in de vernieuwing en renovatie van schoolgebouwen, zien schoolorganisaties hier een risico dat in de nadere uitwerking afgedekt moet worden.

Het zorgen voor goede huisvesting is en blijft ook in wetsvoorstel primair de verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeentelijke primaire verantwoordelijkheid zou helder in de MvT benoemd moeten worden.

De wens om als schoolbestuur mee te kunnen investeren komt voort uit de wens optimale keuzes te kunnen maken voor de kwaliteit van het onderwijs, vanuit TCO. Uiteraard is het zaak dat het investeren niet ten koste gaat van het onderwijs of ingezet wordt om tekorten bij de gemeente op te lossen. Dit willen wij graag teruglezen in het voorstel.

U geeft aan de voorwaarden voor het mee-investeren door schoolbesturen nog vast te stellen in een AMvB. Deze voorwaarden moeten duidelijk zijn voor de invoering van de wetgeving en tegelijk aangeleverd worden aan de Kamer. Voor de voorwaarden waaronder schoolbesturen kunnen investeren in onderwijshuisvesting, boven op de zorgplicht en bijdrage van de gemeente, verwijzen wij graag naar de nadere uitwerking die de VNG en de sectorraden hebben gegeven in het Concretiseringsvoorstel. Schoolbesturen mogen aanvullend aan de gemeentelijke bijdrage (minstens t/m niveau Bouwbesluit) mee-investeren in het schoolgebouw, daar waar het bovennormatief is en ten goede komt aan de onderwijskwaliteit, of binnen de economische afschrijvingstermijn exploitatievoordeel oplevert. Daarnaast mogen schoolbesturen investeren om het moment van investeren te vervroegen. De investeringen van schoolbesturen kunnen daarmee ook bestaan uit de

⁸ [Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer: Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen, dec. 2013](#)

⁹ Zie o.a. IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel (2021)

kosten die veroorzaakt worden door het verplicht versneld afschrijven van eerdere investeringen.

Investeringen kunnen wat de sectorraden betreft pas dan plaatsvinden als in de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag blijkt dat het schoolbestuur hierdoor de komende jaren niet de (onder)grenzen van het door het schoolbestuur vastgestelde financieel beleid (financiële kengetallen) overschrijdt, dus enkel vanuit een situatie waarbij bij het schoolbestuur sprake is van een sterke positie van het eigen vermogen.

Uit de reacties op de internetconsultatie blijkt dat er onduidelijkheid is over de vraag of schoolbesturen na het nuanceren van het investeringsverbod mogen investeren in vierkante meters voor kinderopvangpartners. De sectorraden adviseren dit misverstand op te helderen.

Aanvullend op de wetswijziging willen wij u erop wijzen dat het stellen van eisen alleen kan indien het Rijk:

- voldoende structurele bekostiging verstrekt aan gemeenten en schoolbesturen om de kwaliteit- en duurzaamheidsambities voor schoolgebouwen te behalen;
- voorziet in een aanvullende financiële impuls om de achterstand in de vernieuwing in te halen;
- en, faciliteert in het opzetten van een programmatische aanpak, zoals voorgesteld in de Voortgangsbrief onderwijshuisvesting van april jongstleden.

4. Een zorgplicht voor het schoolbestuur voor een gezond binnenklimaat.

Smalle invulling van de zorgplicht is haalbaar, brede definitie niet

De sectorraden vinden dat het belang van een goed en gezond binnenklimaat in de school moeilijk onderschat kan worden¹⁰, gezien de positieve invloed op leerrendement van leerlingen en gezondheid van leerlingen en personeel. De overheid stelt schoolbesturen echter onvoldoende in staat deze zorgplicht naar behoren in te vullen. Schoolbesturen kunnen de zorgplicht invullen zoals deze gedefinieerd wordt in de Memorie van Toelichting: zij kunnen zorgen dat zij inzicht hebben in de staat van het binnenklimaat op de scholen die onder het bestuur vallen en zij kunnen een plan maken voor die scholen waar het binnenklimaat niet op orde is. Zorgplicht kent echter vaak een veel zwaardere definitie dan enkel inzicht en planvorming rondom een thema. Doorgaans betekent het ook dat er een verantwoordelijkheid is voor het resultaat. Een zwaardere definitie van de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat voor leerlingen kunnen schoolbesturen binnen de huidige kaders en randvoorwaarden niet dragen. Er is immers een achterstand in de vernieuwing van schoolgebouwen. Het vernieuwen van schoolgebouwen is en blijft (aangevuld met renovatie) primair een taak van gemeenten. Bovendien voorziet de bekostiging van zowel gemeenten als scholen niet in het op orde brengen (implementatie) en houden (onderhoud, exploitatie en vervanging) van een goed en gezond binnenklimaat. De wetswijziging doet geen uitspraak over wie verantwoordelijk is voor het op orde brengen van het binnenklimaat in bestaande schoolgebouwen: gemeente of schoolbestuur.

¹⁰ Onderzoekers aan de Universiteit Maastricht concludeerden bijvoorbeeld dat de negatieve effecten van slechte ventilatie op leerprestaties groter zijn dan de negatieve invloed van schoolsluitingen tijdens de coronacrisis (Duran, N. et al (2023)).

Idealiter worden gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk voldoende door het rijk in staat gesteld om de zorgplicht die de minister wil implementeren waar te maken. Als de overheid echter niet in de juiste randvoorwaarden kan voorzien, zal in de wetstekst zelf de smalle definitie van de zorgplicht zoals geformuleerd in de Memorie van Toelichting overgenomen moeten worden, zodat schoolbesturen niet aansprakelijk gesteld worden voor een taak waar zij niet voldoende toe in staat gesteld worden door het Rijk.

Stel heldere normen voor het binnenklimaat op scholen, gerelateerd aan leerrendement

Daarnaast is niet helder naar welke normen voor binnenklimaat verwezen wordt. De sectorraden stellen dat het Programma van Eisen Frisse Scholen¹¹ Klasse C gehanteerd kan worden voor bestaande bouw en Klasse B voor nieuwbouw, conform de suggestie die de Minister deed in Voortgangsbrief onderwijshuisvesting. Deze classificatie is bekend in de sector. Daarnaast stelt het PvE prestatie-eisen in plaats van enkel technische eisen. Daardoor zijn het eisen die daadwerkelijk wat zeggen over hoe gezond het binnenklimaat is. De temperatuureisen die in het PvE Frisse Scholen zijn opgenomen hebben echter onvoldoende relatie tot een optimale temperatuur ten behoeve van leerprestaties. De raden ontvangen veel signalen dat juist (te hoge) temperatuur (warmtestapeling) een probleem is in veel schoolgebouwen. Wij zouden dan ook graag zien dat het PvE qua temperatuursrichtlijn aansluit op wat een optimale temperatuur is voor het leren.

Neem het risico op eenvoudige maatregelen en desinvesteringen weg

Ook vragen we in contact te treden met uw collega, de minister van Klimaat en energie die middels het RVO¹² schoolbesturen aanzet tot het nakomen van een energiebesparingsplicht. Dit is een voorbeeld van eisen van de rijksoverheid die een schoolbestuur door afhankelijkheid van de lokale overheid niet altijd kan nakomen zonder desinvesteringen te doen. Het IBO onderwijshuisvesting waarschuwde al voor de inefficiëntie van het besteden van publieke middelen in gebouwen die het niet meer waard zijn. Het opnemen van een zorgplicht in de brede zin kan tot vergelijkbare onhoudbare situaties zorgen.

5. Beroep en bezwaar

U vraagt of de huidige bezwaar- en beroepsprocedure op grond van de algemene wet bestuursrecht voldoende is om eventuele geschillen over een IHP te beslechten. Hiervoor verwijzen wij graag naar het Concretiseringsvoorstel, waarin wij aangeven dat indien partijen op lokaal niveau mogelijke geschillen willen oplossen buiten de instrumenten van bezwaar en beroep, lokaal gekozen kan worden voor een in de verordening of het IHP op te nemen mediation- of geschillenregeling. Dit is een laagdrempelig instrument dat tijdrovende formele procedures kan voorkomen en alleen van toepassing is wanneer alle partijen het daarover eens zijn. Verder zien wij graag dat, na onderzoek, in het voorstel wordt opgenomen op welke wijze bezwaar en beroep openstaat tegen de besluiten op verschillende momenten in het proces.

Wij hopen dat u onze adviezen overneemt en dat de wetswijziging volgens planning ingevoerd kan worden.

¹¹ [RVO Frisse Scholen](#) (2021)

¹² rvo.nl/energiebesparingsplicht

Aanvullend verwachten wij dat het kabinet voldoende structurele middelen zal vrijmaken om te voldoen aan de opgave waar we ons als Rijk, gemeenten en schoolbesturen voor gesteld zien ten aanzien van de kwaliteit en duurzaamheid van schoolgebouwen. Uiteraard gaan wij graag met u in gesprek over nadere uitwerking van de wetstekst, de Memorie van Toelichting en de Algemene Maatregel van Bestuur.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Voorzitter PO-Raad

Vicevoorzitter VO-raad

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. A.D. Wiersma
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR2855/2023-U043

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 12 mei 2023

Betreft Wetsvoorstel onderwijshuisvesting primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Geachte heer Wiersma,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 3 april 2023 het *Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs (wetsvoorstel doelmatige aanpak onderwijshuisvesting)* ontvangen voor toetsing. De internetconsultatie is gehouden van 3 april tot en met 1 mei 2023. De beoogde datum van inwerkingtreding van de wet is 1 januari 2025. De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zullen ook gelden voor Caribisch Nederland. De datum van inwerkingtreding voor Caribisch Nederland wordt nog nader bepaald.

Het wetsvoorstel beoogt het huidige decentrale systeem voor de onderwijshuisvesting te verbeteren. Gemeenten worden verplicht een integraal huisvestingsplan (IHP) vast te stellen en ter kennis te brengen van de minister. Schoolbesturen moeten een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) opstellen. Het voorstel definieert daarbij het begrip 'renovatie', zodat dit kan worden onderscheiden van 'onderhoud'. Het voorstel heft verder het investeringsverbod in het primair onderwijs op. Het verplicht bovendien scholen om beleid vast te stellen en uit te voeren voor het realiseren van een gezond binnenklimaat op de school.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college acht nut en noodzaak van de maatregelen over het algemeen voldoende onderbouwd. Volgens de toelichting is het “overkoepelende doel” van het wetsvoorstel dat gemeenten en schoolbesturen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs komen. Op dit moment ligt het vervangingstempo voor schoolgebouwen te laag: met het huidige tempo lijkt het niet haalbaar om de klimaatdoelstellingen op tijd te halen. Het is daarom van groot belang om te blijven werken aan de verouderde voorraad en het vervangings-tempo. Uniformering van de vereisten, zoals ten aanzien van het IHP en MJOP, is in dit verband begrijpelijk. De verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden (tussen schoolbesturen en gemeenten) kan bovendien de werking van het gedecentraliseerde stelsel verbeteren. De verplichting voor gemeenten om het vastgestelde IHP ter kennis van de minister te brengen is voor het college niet goed te duiden. Het opstellen en uitvoeren van de plannen is een verantwoordelijkheid van gemeenten en het voorstel beoogt niet veranderingen aan te brengen in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten (adviespunt 3.1).

Het college plaatst verder vraagtekens bij de wettelijke verplichting voor schoolbesturen om beleid vast te stellen en te uitvoeren voor het realiseren van een gezond binnenklimaat op de school. Het gaat om een inspanningsverplichting. De toelichting plaatst het wetsvoorstel in de context van andere wet- en regelgeving, waaronder het Bouwbesluit 2012 en de arbeidsomstandighedenwetgeving. Gelet op het feit dat scholen al moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen met betrekking tot het binnenklimaat, rijst de vraag wat de toegevoegde waarde van de inspanningsverplichting is die met dit voorstel wordt opgelegd.

1.1 Het college adviseert om de inspanningsverplichting met betrekking tot het binnenklimaat niet in het wetsvoorstel op te nemen.

Mocht blijken dat schoolbesturen zich onvoldoende inspannen om een gezond binnenklimaat te realiseren, dan kunnen zij worden gewezen op de bestaande wettelijke vereisten en daar zo nodig beter over worden geïnformeerd.

2. Minder belastende alternatieven

Het college onderkent de intentie om het decentrale systeem voor de onderwijshuisvesting beter te laten functioneren voor alle betrokkenen. In uw voortgangsbrief onderwijs-huisvesting van 17 april 2023 is ook expliciet de ambitie opgenomen om “alle eisen en beleidsdoelstellingen” van de diverse ministeries “overzichtelijk” bij elkaar te brengen. De eerste resultaten worden verwacht begin 2024. Vanuit het perspectief van regeldruk is dit interessant. Deze voorgenomen inventarisatie biedt de mogelijkheid om te bezien of en in hoeverre de eisen en doelstellingen congruent zijn en of de combinatie (stapelning) ervan voor het onderwijs in de dagelijkse praktijk wel werkbaar is.

Het wetsvoorstel benoemt niet expliciet de minder belastende alternatieven die zijn onderzocht. Aangezien niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde van de inspanningsverplichting is met betrekking tot het verwezenlijken van een gezond binnenklimaat, is een minder belastend alternatief om deze verplichting te laten vervallen (zie adviespunt 1.1).

Het college heeft verder geen opmerkingen met betrekking tot minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Voor diverse maatregelen geldt dat er een nadere uitwerking volgt in lagere wet- en regelgeving. Het is daardoor nog niet goed mogelijk om vast te stellen of en in hoeverre de voorgestelde maatregelen werkbaar zijn. Het college acht het raadzaam al enkele aspecten van het voorstel op wetsniveau nader toe te lichten.

Het opstellen en uitvoeren van een IHP is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Het wetsvoorstel geeft op hoofdlijnen aan wat er in het IHP moet staan. Gemeenten worden daarbij ook verplicht om het vastgestelde IHP ter kennis te brengen van de minister. Door vergelijking van de integrale huisvestingsplannen van alle gemeenten kan een landelijk beeld worden verkregen van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Dit landelijke beeld is nodig voor de monitoring van de voortgang van de verduurzaming, zoals deze is opgenomen in het Klimaatakkoord, aldus de toelichting. Het wetsvoorstel gaat niet in op de voorgenomen monitoring van de plannen en de betekenis daarvan voor de gemeenten en schoolbesturen. Een nadere toelichting op die monitoring en betekenis is gewenst, gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten.

3.1 Het college adviseert te verduidelijken op welke wijze de integrale huisvestingsplannen die door de gemeenten worden aangeboden, zullen worden vergeleken en gemonitord.

In het verlengde hiervan ligt het in de rede om te evalueren of de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk het beoogde doel verwezenlijken. Het wetsvoorstel bevat echter geen evaluatiebepaling, zodat niet duidelijk is hoe en wanneer wordt bepaald of de maatregelen als een succes kunnen worden beschouwd.

3.2 Het college adviseert een evaluatiebepaling op te nemen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat een uitgebreide regeldrukparagraaf. Deze beschrijft (ten onrechte) wel de bestuurlijke lasten, maar niet de regeldrukgevolgen voor de scholen.¹ Aangezien het om nieuwe wettelijke verplichtingen gaat voor scholen, is het nodig deze regeldrukgevolgen in beeld te brengen en te kwantificeren. Het gaat om het opstellen van een MJOP en het (eventueel) vaststellen en uitvoeren van beleid voor het realiseren van een gezond binnenklimaat op de scholen. Daarbij moeten ook de toezichtskosten worden betrokken, omdat de Inspectie erop zal toezien dat scholen dit beleid voeren. Verder heeft het opheffen van het investeringsverbod in het primair onderwijs (po) mogelijk gevolgen voor de bedrijfsvoering en het toezicht. Tot slot zijn er gevolgen voor de regeldruk voor de medezeggenschapsraad.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen conform de Rijksbreed gehanteerde systematiek.

¹ Volgens het *Handboek meting regeldrukkosten* vallen bestuurlijke lasten niet onder de definitie van regeldrukkosten.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

Persoonsgegevens

Voorzitter

Persoonsgegevens

Secretaris



Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Aan de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum 25 mei 2023
Behandeld door Afdeling Maatschappelijke Voorzieningen
Onderwerp Aanbiedingsbrief internetconsultatie Wetsvoorstel doelmatige aanpak
onderwijshuisvesting

Geachte minister,

Namens de G4 reageer ik hierbij op de open internetconsultatie over het Wetsvoorstel doelmatige aanpak onderwijshuisvesting. Het doel van de wet onderstrepen we, maar met de huidige financiering is deze wijziging voor gemeenten onuitvoerbaar.

Het wetsvoorstel heeft tot doel een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs door gemeenten en schoolbesturen samen door onder andere:

- de verplichting voor gemeenten om een Integraal Huisvestingsplan (IHP) op te stellen;
- de verplichting voor schoolbesturen om een Meerjaren Onderhoudsplan (MJOP) op te stellen;
- het definiëren van het begrip renovatie als minimaal 25 jaar levensduurverlenging waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. De wet kent nu alleen de begrippen onderhoud en nieuwbouw;
- het opheffen van het investeringsverbod voor het Primair Onderwijs, zodat er door het PO ook geïnvesteerd mag worden in onderwijshuisvesting.

Als gemeenten en schoolbesturen staan we voor een grote maatschappelijke opgave waar het gaat om verduurzaming (het halen van de klimaatdoelen), het bieden van een gezonde leer- en werkomgeving, het bevorderen van gelijke kansen, de voorzieningen voor een doorlopende leerlijn en het mogelijk maken van inclusief onderwijs.

Deze doelen vragen om goede en duurzame schoolgebouwen. Het doel van de wet gericht op een meer planmatige en doelmatige aanpak van onderwijshuisvesting onderschrijven wij. Daarbij vragen wij als wethouders Onderwijs wel nadrukkelijk aandacht voor de financierbaarheid en uitvoerbaarheid van deze wet.

Financierbaarheid

Zoals o.a. uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) is gebleken en ook door de VNG, de G4 en de sectorraden meermalen bij u onder de aandacht is gebracht, komen schoolbesturen en gemeenten nu al geld te kort om de vervangingsopgave op te kunnen pakken. Een doorbraak is enkel mogelijk wanneer het rijk ook aanvullende middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van deze wet. Het doel van het verplicht opstellen van een Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor 4 jaar, met een doorkijk van 12 jaar, is dat schoolbesturen over langere periode duidelijkheid krijgen over de onderwijshuisvesting. Daarmee is langjarige zekerheid over voldoende middelen voor gemeenten eveneens noodzakelijk.

Daarnaast wordt het begrip renovatie opgenomen in de wet als een voorziening in de onderwijshuisvesting. We zien echter dat renovatie in het wetsvoorstel leidt tot een verlenging van de levensduur van een gebouw van 25 jaar en daarmee dus niet gezien kan worden als een volwaardig alternatief voor nieuwbouw waarbij wordt uitgegaan van een levensduur van 40 tot 60 jaar. Bij een volwaardig alternatief zou renovatie namelijk moeten leiden tot eveneens een levensduurverlenging van 40 jaar, gelijk aan de levensduur van nieuwbouw. Alleen in dat geval kan er een gelijkwaardige afweging tussen renovatie en nieuwbouw worden gemaakt.

Doordat het wetsvoorstel uitgaat van een levensduurverlenging van 25 jaar bij renovatie, wordt er feitelijk een aanvullende voorziening gecreëerd. Hiermee is renovatie geen alternatief voor nieuwbouw, maar slechts een voorziening waarmee nieuwbouw wordt uitgesteld. De verantwoordelijkheid voor een dergelijke voorziening kan alleen bij gemeenten neergelegd worden, als de bijbehorende middelen ook aan gemeenten overgedragen worden.

Uitvoerbaarheid

Als laatste vraag ik uw aandacht voor de enorme extra administratieve last waarmee deze wet de gemeente confronteert. Door in de wet te verankeren dat er een compleet overzicht van alle schoolgebouwen op het grondgebied van de gemeente moet worden opgenomen in het IHP, stelt u ons voor een complexe opgave. Niet zozeer omdat dit overzicht nu ontbreekt, maar door de hoeveelheid gedetailleerde informatie die nu per gebouw moet worden verzameld en gepubliceerd voor een taak die u in principe aan gemeenten en schoolbesturen heeft gedecentraliseerd. Geef ruimte aan gemeenten en schoolbesturen om gezamenlijk invulling te geven aan de Integrale huisvestingsplannen aansluitend op de lokale omvang en opgave.

Tot slot

Naast deze brief hebben wij als G4 gemeenten ook in de consultatieronde onze technische en inhoudelijke input geleverd.

Mijn dringende verzoek is om onze signalen serieus te nemen, zodat we in de G4 samen met de schoolbesturen werk kunnen blijven maken van het aanpakken van onze scholenvoorraad.

Met vriendelijke groeten,

G4 wethouders Onderwijs
Namens hen,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Wethouder Onderwijs



OPENBAAR LICHAAM
BONAIRE

Aan: Ministerie van OCW
t.a.v. de minister voor Primair en Voortgezet
Onderwijs
Rijnstraat 50, 2515 XP Den Haag
Afdeling: PO / VO

per e-mail: **Persoonsgegevens** en
Persoonsgegevens

Uw brief van: 5 april 2022

Ons nummer: 21231008725

Datum: 19 SEP 2023

**Betreft: Consultatie Wet tot wijziging van
diverse onderwijswetten om te komen tot
een meer planmatige en doelmatige
aanpak van de onderwijshuisvesting in het
primair en voortgezet onderwijs**

Geachte mevrouw Paul,

Op 5 april 2023 heeft u aan het Bestuurscollege het volgende ontwerp-wetsvoorstel voorgelegd ter consultatie: de Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten om te komen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs.

Het Bestuurscollege dankt het ministerie voor de consultatie, onderschrijft het belang dat de huidige procedure rondom de benodigde investeringen in het vervangen van verouderde schoolgebouwen beter op gang komt en heeft geen bezwaar. Het Bestuurscollege merkt wel op dat het van belang is dat in paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting opgenomen wordt dat het in de rede ligt dat de bijzondere regeling (opgenomen in artikel 158, tweede lid, van de Wet Primair Onderwijs BES en artikel 12.23 van de Wet voortgezet onderwijs 2020) geldt tot het moment waarop de scholen (in Caribisch Nederland) die het betreffen, zijn vervangen of gerenoveerd. Voorts blijft het Bestuurscollege graag op de hoogte van de uitwerking van de lagere regelgeving, omdat dan duidelijk zou moeten worden wat de implementatiekosten op de langere termijn zullen zijn. Het Bestuurscollege ontvangt de lagere regelgeving daarom graag ter consultatie als het daarvoor gereed is.

Hoogachtend,

Correspondentieadres

Kaya Grandi 51 | Kralendijk, Bonaire C.N.
Tel. (+599) 717-5330 | Fax. (+599) 717-8416
www.bonairegov.com

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum, nummer en onderwerp te vermelden

Namens het Bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire,

De Gezaghebber,

Persoonsgegevens

de Eilandsecretaris,

Persoonsgegevens



Cc: ER & JAZ.