

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2024/25

36 692 Wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs (Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting)

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten voor een meer planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) (Wet planmatige aanpak onderwijshuisvesting).

De regering is de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA, SGP, DENK en ChristenUnie erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag (verder: nota) ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording vragen samen te voegen. Mede hierdoor kunnen vragen in een andere paragraaf beantwoord zijn dan waar deze in het verslag gesteld zijn en kunnen vragen van fracties al beantwoord zijn in het deel met de 'gezamenlijke inbreng commissie'. Indien op een plek in het verslag veel vragen zijn verplaatst, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

Voor de goede leesbaarheid zijn de gestelde vragen telkens cursief geplaatst. Met deze wijze van beantwoorden wordt de Kamer integraal uitleg geboden over de inhoud en de strekking van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Dit is ook in het belang van de wetsgeschiedenis van het voorstel. De regering vraagt de Kamer begrip voor deze gemaakte keuze.

Het doel van het onderhavige 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 is tot stand gekomen naar aanleiding van een voorstel van de sectorraden voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De regering merkt op dat veel van de door u gestelde vragen zien op de bredere opgave die er ten aanzien van onderwijshuisvesting ligt. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel niet beoogt een oplossing te bieden voor alle uitdagingen die de onderwijshuisvesting op dit moment kent. De regering werkt naast de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel aan een brede aanpak van de opgave ten aanzien van onderwijshuisvesting. Bijvoorbeeld binnen het

Programma Onderwijshuisvesting (POHV) en het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting (IPOHV). Met het POHV wordt een integrale aanpak ontwikkeld, waarmee de versnelling van het vervangen van en kwalitatieve verbetering van de (verouderde) onderwijshuisvestingsvoorraad gerealiseerd kan worden. In het IPOHV innoveren we op de in het POHV ontwikkelde standaarden, die bij bewezen effectiviteit voor iedereen beschikbaar komen. Dit wetsvoorstel maakt integraal onderdeel uit van deze aanpak. De regering komt hier bij de beantwoording van de vragen uitgebreider op terug.

Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om in dit verslag te spreken over «schoolbestuur» waar het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling wordt bedoeld.

INHOUDSOPGAVE

Deel A: Gezamenlijke inbreng commissie

I Algemeen

1. Wetenschapstoets
2. Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel
 - 2.1 Langere termijnperspectief
3. Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting
 - 3.1 Klimaatdoelstellingen
 - 3.2 Gezond binnenklimaat
4. Inhoud wetsvoorstel
5. Wetsvoorstel in relatie tot lagere regelgeving
6. Evaluatie

II Artikelsgewijze toelichting

Deel B: Inbreng leden van de fracties

I Algemeen

1. Inleiding
2. Aanleiding
3. Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel
 - 3.1. Huidig stelsel van onderwijshuisvesting
 - 3.2 Knelpunten in het bestaande stelsel
4. Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting
 - 4.1 Interdepartementaal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs
 - 4.2 Klimaat en energie, binnenklimaat en ventilatie
5. Inhoud wetsvoorstel
 - 5.1 Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan
 - 5.2 Renovatie
 - 5.3 Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs
- 5.4 Caribisch Nederland
6. Verhouding tot hoger recht
7. Gevolgen voor de regeldruk
8. Uitvoering
9. Toezicht en handhaving
10. Financiële gevolgen
11. Advies en consultatie
12. (Parlementaire) geschiedenis
13. Wetenschapstoets

Deel A: Gezamenlijke inbreng commissie

De regering heeft waar het de leesbaarheid van deze nota ten goede komt enkele door de leden van diverse fracties gestelde vragen meegenomen in haar reactie op de gezamenlijke inbreng van de commissie.

I Algemeen

1. Wetenschapstoets

Voor de leesbaarheid van de nota staat de door de leden van de commissie gevraagde reactie op de wetenschapstoets in deel B, paragraaf 13. Wetenschapstoets.

2. Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel

2.1 Langere termijnperspectief

De leden van de commissie vragen de regering per maatregel uiteen te zetten in hoeverre met dit wetsvoorstel, dan wel op andere wijze, invulling wordt gegeven aan de zes maatregelen die in het IBO-rapport uit 2021¹ in het scenario "basis op orde" worden geadviseerd.

De regering focust zich op de uitvoering van maatregelenpakket 1 'de basis op orde' uit het Interdepartementale Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting 'een vak apart' 2021 (hierna: IBO). Onderhavig wetsvoorstel en de maatregelen uit het Programma Onderwijshuisvesting (POHV) zijn hier onderdeel van. Het pakket 'basis op orde' heeft zes onderdelen, welke hieronder opgesomd worden, gevolgd door een uiteenzetting in hoeverre invulling wordt gegeven aan deze maatregelen.

1. Beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen in beeld brengen:

Het onderzoeksbureau AEF heeft hier onderzoek naar gedaan. Uw Kamer heeft dit onderzoek ontvangen op 7 maart 2024² en heeft een beleidsreactie op dit onderzoek ontvangen in de periodieke Kamerbrief onderwijshuisvesting van het voorjaar 2024.³

2. Huidige schoolgebouwenbestand in kaart brengen:

Het IBO beveelt aan dat schoolbesturen, gemeenten en het Rijk een centrale bestandsopname doen van de gebouwenvoorraad op grond van de geactualiseerde wettelijke eisen voor onderwijshuisvesting. Hierbij wordt ook een link gelegd met het Integraal huisvestingsplan (hierna: IHP). Het wetsvoorstel sluit hierop aan, aangezien een verplicht onderdeel van het wetsvoorstel is dat alle schoolgebouwen op het grondgebied van de gemeente worden beschreven in het IHP. Gemeenten zenden het IHP vervolgens aan de minister toe.

3. IHP gebruiken voor TCO-benadering:

Het wetsvoorstel stimuleert het Total Cost of Ownership (TCO)-principe doordat het voorschrijft dat in het IHP moet worden beschreven hoe afstemming heeft plaatsgevonden met de meerjarenonderhoudsplannen (hierna: MJOP's) van schoolbesturen. Daarnaast spreken gemeente en schoolbesturen met elkaar bij de totstandkoming van het IHP in het verplichte overleg. De verruiming van de investeringsmogelijkheden is hier ook een onderdeel van. De verruiming van de investeringsmogelijkheden stelt schoolbesturen in staat om bijdragen aan het schoolgebouw te doen, die leiden tot voordelen in de exploitatie.

4. Monitor en houd toezicht op de gebouwenvoorraad:

Deze maatregel bevat de aanbeveling dat schoolbesturen en gemeenten de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in de eigen portefeuille monitoren en dat het Rijk op basis van die monitor - wanneer nodig - een overzicht kan krijgen van het geheel. In het verleden werd dit gedaan door middel van het uitzetten van vragenlijsten bij gemeenten en schoolbesturen. Dergelijke opzet is in de praktijk een te grote administratieve belasting gebleken. Daarom verzamelt de regering informatie over de gebouwenvoorraad door middel van de IHP's van gemeenten. Daarnaast wordt binnen

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VIII, nr. 213.

² Kamerstukken II 2023/24, 36410-VIII-117.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36410-VIII-138

het POHV onderzocht of het mogelijk is een informatielandschap⁴ onderwijshuisvesting op te zetten.

5. Kennisfunctie versterken en mogelijkheid tot verregaande ondersteuning:

Onder andere op basis van deze aanbeveling is het POHV in het leven geroepen. Het POHV heeft als doel de onderwijshuisvestingsopgave op een meer programmatische en integrale manier aan te pakken en de samenwerking met de markt te verbeteren. Hiervoor worden allerlei standaarddocumenten ontwikkeld, die gemeenten en schoolbesturen vrijwillig kunnen gebruiken. Denk hierbij aan een standaard IHP en MJOP, maar ook aan standaard inkoopdocumentatie om de doorlooptijd van bouwprocessen te reduceren of gestandaardiseerde samenwerkingsvormen. Daarnaast is er een programmabureau opgericht dat bemenst wordt door Ruimte-OK en InvestNL. Hier kunnen gemeenten en schoolbesturen met vragen over onderwijshuisvesting terecht. Ook wordt er gratis hulp op locatie geboden door experts.

6. Budget beweegt mee met nieuwe eisen schoolgebouw:

Deze maatregel adviseert om bij het toevoegen van nieuwe eisen aan wet- en regelgeving ook budget voor het uitvoeren van deze eisen toe te voegen. Recent is de CO2-meterverplichting voor schoolgebouwen toegevoegd aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). Schoolbesturen hebben hier een eenmalige uitkering voor gekregen in de lumpsum. Ook worden ten aanzien van de IHP-verplichting passende, extra financiële middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld. Op dit moment is er geen ruimte op de Rijksbegroting om budget voor het uitvoeren van nieuwe eisen toe te voegen.

De leden van de commissie vragen de regering nader toe te lichten welk langetermijnperspectief zij voor zich ziet, gelet op de aanbevelingen uit het IBO Onderwijshuisvesting 2021 en de aanvullende middelen die dat vergt. Zij vragen of de regering een wijziging van het stelsel wenselijk acht en zo ja, op welke termijn en welke stappen zijn volgens de regering daarvoor benodigd? Zo nee, waarom acht de regering deze dan ook niet op lange termijn wenselijk? Zij vragen de regering tot slot een toelichting te geven op de aanvullende middelen die de langetermijnopgave vergt en de voornemens van de regering op dit punt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de ernst van de problematiek van de onderwijshuisvesting juist nu niet meer ruimte voor systeemwijzigingen rechtvaardigen en of de regering haar terughoudendheid nader kan toelichten.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de regering niet eerst een systeemkeuze maakt, nu het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor de gespleten verdeling van verantwoordelijkheid en financieringswijze (via het gemeentefonds voor de voorziening sec en via de lumpsumbekostiging voor het onderhoud).

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering erkent dat een meer fundamentele aanpak vroeg of laat wel degelijke noodzakelijk is en zo ja, wat voor toekomstbeeld zij daarbij heeft.

Met dit wetsvoorstel wordt de aanpak van onderwijshuisvesting door gemeenten en schoolbesturen verbeterd door de verantwoordelijkheden van deze partijen te verduidelijken en samenwerking te stimuleren. Het wetsvoorstel focust op een oplossing voor concrete knelpunten in de verantwoordelijkheidsverdeling.

Het IBO beschrijft een aanpak voor de knelpunten omtrent onderwijshuisvesting in vier pakketten. Deze pakketten sluiten elkaar niet uit en kunnen (op elementen) onderling worden gecombineerd. Er zijn wel afhankelijkheden. Pakket 1 'de basis op orde' dient als fundament voor een verbeterd stelsel. Het wetsvoorstel maakt hier onderdeel van uit. Pakket 2 'het aanpakken van de verouderde voorraad' is noodzakelijk om de wijzigingen in de laatste twee pakketten te laten functioneren. Het probleem van de verouderde voorraad is namelijk niet direct opgelost als andere knelpunten worden aangepakt.

⁴ Onderzocht wordt of het mogelijk is een centrale data-infrastructuur op te zetten voor vastgoeddata van schoolgebouwen, waarbij een automatische koppeling gemaakt wordt met openbare databronnen zoals het kadaster en DUO.

De laatste twee pakketten (Budgetten stroomlijnen en Bouwcatalogus) bevatten aanbevelingen voor verbetering of herziening van het stelsel. De regering focust zich op dit moment op de uitvoering van het eerste pakket 'de basis op orde', waar dit wetsvoorstel en het POHV-onderdeel van zijn. Voor de lange termijn opgave, waarvan de aanpak van de verouderde voorraad onderdeel is, zijn volgens het IBO aanvullende middelen nodig. Door scherpe keuzes die dit kabinet heeft moeten maken zijn deze middelen nu niet beschikbaar. Zonder passende middelen is volgens het IBO een stelselwijziging onverstandig en ondoelmatig. Enkel een stelselwijziging doorvoeren lost het tekort aan financiële middelen niet op. Het IBO benoemt dat hiertoe jaarlijks € 730 miljoen extra (prijspeil 2019) nodig is.

De leden van de commissie vragen in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan het aanpakken van onderinvestering in onderwijshuisvesting dat in een onderzoek van McKinsey uit 2020 wordt benoemd als een van de grote uitdagingen in het onderwijs.

Het onderzoek van McKinsey⁵ geeft aan dat de hoeveelheid nieuwbouw sinds 2006 met meer dan 50% is gedaald. Daarbij wordt aangegeven dat gemeenten nog steeds een vergelijkbaar bedrag aan onderwijshuisvesting uitgeven als in 2009, maar door hogere eisen en gestegen bouwkosten kan met dit bedrag minder worden gebouwd. Het bedrag dat gemiddeld genomen door gemeenten wordt uitgegeven komt bij benadering overeen met het bedrag dat zij hiervoor uit het gemeentefonds ontvangen.

Dit wetsvoorstel draagt niet direct bij aan een verhoging van de financiële middelen voor vervangende nieuwbouw. Wel worden passende, extra middelen verstrekt die horen bij de extra taken die volgen uit dit wetsvoorstel. In het kader van nieuwbouw van schoolgebouwen helpen de maatregelen uit dit wetsvoorstel gemeenten bij het maken van een keuze in de volgorde waarin zij schoolgebouwen willen aanpakken.

3. Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting

3.1 Klimaatdoelstellingen

De leden van de commissie vragen de regering nader in te gaan op de haalbaarheid om per 2030 te voldoen aan de minimale energieprestatie-eisen, in relatie tot het risico dat de Raad van State schetst dat de eerste reeks IHP's straks te lage ambities bevatten op het gebied van klimaatdoelstellingen rekening houdend met het feit dat vanaf 2030 de Zero Emission Buildings-norm (ZEB-norm) zal aangeven tot welk niveau een bestaand gebouw verduurzaamd moet worden om klaar te zijn voor 2050. Zij vragen in hoeverre de voorgestelde systematiek van meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) en IHP's hieraan zal bijdragen in het licht van de beoogde inwerkingtredingsdatum van de wet, ook gezien de eisen vanuit de EPBD IV per 2030?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het IBO-rapport concludeerde dat voor het behalen van de klimaatdoelstellingen het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen moet worden verhoogd van rond de 1% naar 3,33% per jaar. In hoeverre kunnen deze leden straks afrekenen op het bereiken van de klimaatdoelen bij de onderwijshuisvesting?

De Energy Performance of Buildings Directive (EPBD IV) is een Europese richtlijn die is opgesteld om de energieprestatie van gebouwen te verbeteren. In het kader van deze richtlijn wordt het niveau voor Zero Emission Building (hierna: ZEB-eis) voor nieuwbouw en ZEB-niveau 2050 voor bestaande bouw uitgewerkt. Deze wordt in het Bbl vastgelegd en geldt ook voor schoolgebouwen. Totdat de ZEB-eisen in nationale wetgeving zijn omgezet kan bij renovatie van schoolgebouwen gebruik worden gemaakt van de renovatiestandaard.⁶ De EPBD IV moet vanaf eind mei 2026 zijn vertaald in nationale regelgeving en overige beleidsmaatregelen. Gezien de invoeringsbepaling bij onderhavig wetsvoorstel waarin staat dat een MJOP uiterlijk twee jaar en een IHP uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de wet dient te zijn vastgesteld, is er voor

⁵ McKinsey & Company: een verstevigd fundament voor iedereen

⁶ Te raadplegen via: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/renovatiestandaard>

schoolbesturen en gemeenten voldoende mogelijkheid om hun MJOP en IHP af te stemmen op de norm uit de EPBD IV-richtlijn.

De EPBD IV- richtlijn verplicht lidstaten om in 2030 16% van de utiliteitsgebouwen met de slechtste energieprestatie te verbeteren, met 2020 als referentiejaar. Per 2033 moet 26% van de utiliteitsgebouwen met de slechtste energieprestatie verbeterd zijn. Hoewel de energieprestaties van een deel van de schoolgebouwen nu al aan het door de EPBD IV-richtlijn vereiste niveau voldoet, zal dit niveau voor een deel van de schoolgebouwen zeker extra maatregelen vragen. Het is belangrijk dat gemeenten hier in de IHP's rekening mee houden. Bij het invoeren van de minimale energieprestatie-eisen zal een uitzondering worden opgenomen voor die gevallen waar het niet redelijk is om van een gebouweigenaar te vragen dat er aan de eis wordt voldaan. Hier gaat het bijvoorbeeld om situaties waar de investering in de energiebesparende maatregelen hoog is, terwijl er maar weinig bespaard kan worden op de energierekening. Na implementatie van de EPBD IV-richtlijn in Nederlandse wetgeving is de regering verantwoording verschuldigd aan het parlement. Het is aan een nieuwe regering om de monitoring en verantwoording hieromtrent in te richten.

3.2 Gezond binnenklimaat

De leden van de commissie vragen de regering aan te geven welke betekenis onderhavig wetsvoorstel na het schrappen van de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat uit het wetsvoorstel nog heeft ten aanzien van het realiseren van een gezond binnenklimaat op scholen? Kan de regering een nadere toelichting geven op de realisatie van dit doel via de route van het Bbl en ingaan op de planning?

De leden van de D66-fractie vragen welke maatregelen de regering gaat nemen om ervoor te zorgen dat er op alle scholen een gezond binnenklimaat komt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat elke leerling onderwijs moet kunnen krijgen in een school met een gezond binnenklimaat. Zo ja, welke opdracht ziet de regering hierbij voor zichzelf, zeker als het gaat om de benodigde financiële middelen?

De regering onderschrijft het belang van een gezond binnenklimaat voor leerlingen en onderwijspersoneel. Het doel van het onderhavige 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. Het opstellen van het IHP geeft gemeenten inzicht in welke schoolgebouwen het hardste vragen om renovatie of vervangende nieuwbouw en helpt gemeenten om prioriteit te geven aan die schoolgebouwen, zodat de gebouwen met het slechtste binnenklimaat, worden aangepakt. Aldus is dit wetsvoorstel van belang voor het realiseren van een gezond binnenklimaat op scholen.

De grootste uitdagingen ten aanzien van een gezond binnenklimaat doen zich voor bij de gebouwen uit de verouderde voorraad. Bij veel van die schoolgebouwen vraagt dit om renovatie van het gebouw of vervangende nieuwbouw, waarbij de eisen ten aanzien van binnenklimaat uit het Bbl gelden (de route van het Bbl). Dit is primair een taak van gemeenten. Een programmatische en integrale aanpak van de verouderde voorraad is volgens kenniscentrum Ruimte-OK de meest effectieve aanpak om deze gebouwen op het gewenste niveau te krijgen.⁷ De regering werkt hieraan door -onder andere middels dit wetsvoorstel- het pakket 'de basis op orde' uit te voeren. Het IBO Onderwijshuisvesting concludeerde dat voor deze opgave ook aanvullende middelen nodig zijn. Door scherpe keuzes die dit kabinet heeft moeten maken zijn deze middelen nu niet beschikbaar. Het is aan een nieuw kabinet om te zien of er ruimte is voor aanvullende middelen. Dit wetsvoorstel is, ook zonder aanvullende middelen, nodig.

De leden van de commissie vragen of het bezwaar dat de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat financieel onuitvoerbaar is ook geldt voor de route via het Bbl?

⁷ Verdiepend onderzoek gebouwtypen en ventilatiesystemen van Kenniscentrum Ruimte-Ok van 19 augustus 2021, p. 6

In het Bbl zijn eisen opgenomen voor nieuwbouw en bestaande bouw ten aanzien van luchtverversing en spuivoorzieningen in ruimten met een onderwijsfunctie. Voor het realiseren van een gezond binnenklimaat in verouderde schoolgebouwen kan vaak niet worden volstaan met kleine aanpassingen, maar is het nodig dat het schoolgebouw integraal wordt aangepakt door middel van renovatie of vervangende nieuwbouw.

Zoals hierboven aangegeven, zijn volgens het IBO voor het aanpakken van de verouderde voorraad uiteindelijk aanvullende financiële middelen nodig.

De leden van de commissie vragen of de handhaafbaarheid, maar dan door het gemeentelijk Bouw- en woningtoezicht, via de route van het Bbl wel goed is geborgd? Zij vragen of de regering ook kan toelichten wat het borgen van een gezond binnenklimaat via het Bbl betekent voor de afdwingbaarheid hiervan ten opzichte van de route van de eerder voorgestelde zorgplicht?

De in een eerdere versie van dit wetsvoorstel voorgestelde zorgplicht voor een gezond binnenklimaat betrof een inspanningsverplichting voor het schoolbestuur en de afdwingbaarheid hiervan zag enkel op het hebben van een beleidsplan en niet op het binnenklimaat zelf. In haar uitvoeringstoets heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) aangegeven dat zij niet de expertise heeft om het binnenklimaat van een schoolgebouw te beoordelen of om het beleid van een schoolbestuur hierover te beoordelen. Het inspectietoezicht op de destijds voorgestelde zorgplicht zou daardoor enkel strekken tot het controleren van de aanwezigheid van een beleidsplan en niet op het controleren van de inhoud van dit plan. Om deze reden is de regering van mening dat een inspanningsverplichting voor het schoolbestuur om te zorgen voor een gezond binnenklimaat weinig bijdraagt aan een daadwerkelijk gezond binnenklimaat.

Gemeenten hebben wel de taak om toe te zien op bouwkundige eisen aan gebouwen en om bij overtreding van deze eisen handhavend op te treden. Het Bbl stelt verschillende voorschriften aan de aanwezigheid van (ventilatie)voorzieningen ten behoeve van een gezond binnenklimaat. Deze voorschriften zijn afdwingbaar, ze moeten daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Het toezicht op en de handhaving van de betreffende eisen uit het Bbl wordt primair uitgevoerd door gemeenten en zij beschikken hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht. De handhaving van de route via het Bbl is daarmee geborgd.

4. Inhoud wetsvoorstel

Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan

De leden van de commissie en de leden van de SGP-fractie vragen hoeveel gemeenten reeds met een IHP en een MJOP werken.

In 2022 hebben InvestNL en Ruimte-OK een inventarisatie gemaakt van het aantal IHP's in Nederland. Uit deze inventarisatie blijkt dat van de 345 gemeenten in Nederland, 211 gemeenten een lopend IHP hadden, 70 gemeenten een IHP in ontwikkeling hadden, 13 gemeenten een gedateerd IHP hadden en 51 gemeenten geen IHP hadden opgesteld. De PO-Raad en de VO-raad (hierna: sectorraden) geven aan dat nagenoeg alle schoolbesturen al MJOP's hebben.

De leden van de commissie vragen of de regering ook een beeld heeft van de variatie in de opzet en inhoud van deze bestaande IHP's en MJOP's, ook omdat de Algemene Rekenkamer concludeert dat de praktijk van onderwijshuisvesting rijk is aan variatie?⁸

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre is de inhoud van de bestaande plannen benut om de voorwaarden voor de voorgestelde plannen te formuleren.

⁸ Algemene Rekenkamer (2016), *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*, p. 8.

Bij voorgenoemde inventarisatie zijn alle 211 beschikbare IHP's geanalyseerd. Hierbij is gekeken in hoeverre de bestaande plannen al voldoen aan de voorgestelde wettelijke eisen en bekeken of er geen elementen ontbreken bij de voorgestelde wettelijke eisen, die wel in de bestaande plannen al verankerd zijn.

De bestaande IHP's kennen een sterke diversiteit in inhoud en kwaliteit. Eén van de conclusies naar aanleiding van de analyse was dat de huidige IHP's in de meeste gevallen nog ongeschikt zijn voor een Total Cost of Ownership (TCO)-benadering. Zo ontbraken in 99% van de IHP's gegevens over het energieverbruik en de exploitatiekosten. Deze informatie is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de TCO. Daarnaast werd in veel IHP's onvolledige en incoherente data geconstateerd. De inhoud van de bestaande plannen en de analyse hiervan wordt benut bij het opstellen van de lagere regelgeving bij de wetsvoorstel.

De leden van de commissie vragen op basis waarvan de vereisten, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, zijn bepaald waaraan een IHP respectievelijk een MJOP aan moet voldoen en welk deel van de gemeenten (IHP's) en welk deel van de schoolbesturen (MJOP's) naar verwachting nu al voldoen aan deze eisen?

De regering heeft gedurende het wetstraject intensief overleg gevoerd met de sectorraden en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) waarbij afstemming heeft plaatsgevonden met betrekking tot de eisen die aan een IHP en MJOP worden gesteld. Ten aanzien van het MJOP geldt dat inzicht in meerjarenonderhoud en de benodigde middelen daarvoor essentieel is. Deze vereisten zijn geland in het wettelijk kader waaraan het MJOP ten minste aan moet voldoen. Bij het bepalen van de elementen die ten minste in een IHP moeten worden opgenomen is primair bekeken wat gemeenten minimaal in beeld moeten hebben om een integrale afweging te maken over de noodzakelijkheid van een aangevraagde huisvestingsvoorzieningen. Dat zijn een aantal bouwtechnische elementen zoals bouwjaar, bruto vloeroppervlakte en bouwtechnische staat. Daarnaast zijn een aantal elementen opgenomen die nodig zijn voor de TCO-benadering, zoals inzicht in de exploitatielasten, energieverbruik en duurzaamheid. Tenslotte is de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm voor gemeenten belangrijk om te beoordelen of het gebouw nog past bij de onderwijskundige visie van het schoolbestuur die het gebouw in gebruik heeft.

Op basis van voorgenoemde inventarisatie is de verwachting dat nagenoeg geen enkel IHP voldoet aan de voorgestelde wettelijke eisen, bijvoorbeeld omdat IHP's nu nog bijna nooit informatie bevatten over het energieverbruik van gebouwen. Ten aanzien van de MJOP's is de verwachting dat de meeste MJOP's wel al voldoen aan de eisen. Conform het wetsvoorstel dienen MJOP's te voldoen aan de eis dat er een bouwkundige opname aan ten grondslag ligt, dat de voornemens voor onderhoud een periode van vier jaar bestrijkt met een doorkijk voor de 12 jaar daaropvolgend en een kosteninschatting is opgenomen. Dit is het geval bij alle MJOP's die opgesteld worden door marktpartijen.

De leden van de commissie vragen in hoeverre de voorstellen met betrekking tot het verplichten van het MJOP en de IHP een concrete verandering meebrengen in de huidige praktijk, dan wel met name een codificatie zijn van de huidige praktijk?

De leden van de CDA-fractie vragen wat volgens de regering de meerwaarde van het onderhavige wetsvoorstel is nu zij uit het rondetafelgesprek over onderwijshuisvesting hebben afgeleid dat meer dan 300 gemeenten al een plan hebben of met een onderhoudsplan voor scholen bezig zijn?

Gemeenten moeten bij het opstellen van een IHP conform dit wetsvoorstel minimaal de wettelijk vereiste informatie opnemen op de manier die eventueel wordt voorgeschreven in de nadere regels. Dat betekent in de praktijk dat gemeenten meer informatie of andere informatie moeten

opnemen dan zij voorheen deden. Zie voor meer toelichting daarover ook de reactie van de regering op de vorige vraag van de leden van de commissie.

Ten aanzien van het verplicht opstellen van een MJOP is het met name een codificatie van de huidige praktijk. Dit is noodzakelijk omdat het wetsvoorstel scholen verplicht om de MJOP's te delen met de gemeenten in het kader van het opstellen van het IHP door de gemeente. Het delen van MJOP's met gemeenten is nu geen staande praktijk.

De leden van de commissie vragen of gemeenten aanvullende eisen kunnen stellen aan MJOP's?

Het wetsvoorstel verplicht schoolbesturen om per schoolgebouw een MJOP op te stellen en stelt minimumeisen aan de inhoud van het MJOP. Het MJOP valt daarmee niet binnen de regelgevende bevoegdheid van een gemeente. Het schoolbestuur moet het MJOP weliswaar ter kennisgeving aan de gemeente toesturen, maar het wetsvoorstel kent geen bevoegdheid toe aan gemeenten om nadere eisen te stellen aan de inhoud van het MJOP. De regering acht het wel mogelijk dat gemeenten de MJOP's graag ontvangen via een bepaalde weg. Het staat gemeenten en schoolbesturen vrij om hierover afspraken te maken.

De leden van de commissie vragen wat er specifiek verandert in de bestaande praktijk voor die gemeenten waar de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting is doorgedecentraliseerd, aangezien de regering aangeeft dat de verplichting van het opstellen van een IHP en een MJOP ook in die gevallen geldt.⁹

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe het IHP functioneert in een situatie van doorcentralisatie. Ligt het voor de hand om de verplichting in dit geval bij de gemeenten te laten berusten?

Zij vragen of het wetsvoorstel betekent dat gemeenten in geval van doorcentralisatie van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting het plan slechts met een marginale toets doorzenden naar de minister?

In een gemeente kan sprake zijn van doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van de gemeente naar één of meer schoolbesturen. Dat houdt in dat de financiële middelen voor de onderwijshuisvesting en de verantwoordelijkheid voor uitvoering die normaal bij gemeenten ligt bij het schoolbestuur komen te liggen. De schoolgebouwen die het betreft moeten dan enkel worden opgenomen in het gedeelte van het IHP waarin het schoolgebouw wordt beschreven.¹⁰ Daarnaast vermeldt het IHP voor welk schoolbestuur, voor welke voorziening in de onderwijshuisvesting en voor welke termijn het doordecentralisatiebesluit is genomen.¹¹ De gemeente neemt voor het schoolgebouw geen geraamde investeringen voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting op, zij is daar immers voor de termijn van doorcentralisatie niet meer verantwoordelijk voor.

De gemeente behoudt bij doordecentralisatie een zorgplicht voor de onderwijshuisvesting en de verantwoordelijkheid voor de realisatie van voldoende onderwijshuisvesting. Het is daarom belangrijk dat de informatie over het gebouw en de doorcentralisatie door de gemeente wordt opgenomen in het IHP. Hiermee krijgen gemeenten een volledig beeld van de onderwijshuisvesting in de gemeente en zij worden na einde van de termijn waarvoor de doordecentralisatie is aangegaan weer verantwoordelijk voor voorziening in de onderwijshuisvesting voor dat schoolbestuur. Voor het schoolbestuur aan wie is doorgedecentraliseerd is het net als voor andere schoolbesturen belangrijk om een MJOP op te stellen, omdat zij verantwoordelijk is voor het onderhoud van het gebouw.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 692, nr. 3, p. 12-13.

¹⁰ Voorgestelde artikel 92a, tweede lid, Wpo, artikel 90a, tweede lid, Wec, artikelen 6.2a, tweede lid, en 11.63a, tweede lid, WVO 2020 en artikel 79a, tweede lid, Wpo BES.

¹¹ Voorgestelde artikel 92a, vijfde lid, Wpo, artikel 90a, vijfde lid, Wec, artikelen 6.2a, vijfde lid, en 11.63a, vijfde lid, WVO 2020 en artikel 79a, vijfde lid, Wpo BES.

Voor zover er gevraagd wordt naar het doen van een 'marginale toets' merkt de regering het volgende op. De taak om het IHP op te stellen en vast te stellen is exclusief voorbehouden aan gemeenten en kan niet worden doorgedecentraliseerd. De gemeente stelt één IHP op waarin alle schoolgebouwen staan opgenomen, ook als sprake is van doorcentralisatie.

De leden van de commissie vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op de relatie tussen het IHP en het jaarlijkse huisvestingsprogramma dat door het college van B&W wordt vastgesteld

Zij vragen de regering nader toe te lichten waarom is gekozen voor een indicatief karakter van het IHP en niet voor een (meer) bindend karakter is gekozen door de verhouding van het IHP tot het jaarprogramma in de wet op te nemen of in de wet op te nemen in welke omstandigheden van het IHP kan worden afgeweken?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het IHP en het jaarprogramma zich tot elkaar verhouden nu na het vaststellen van een vierjarig IHP deze afspraken niet automatisch worden opgenomen in het jaarlijkse huisvestingsplan van de gemeente?

De leden van de D66-fractie vragen waarom het wetsvoorstel gemeenten verplicht om vooruit te kijken, terwijl de feitelijke besluitvorming over huisvestingsvoorzieningen blijft plaatsvinden op basis van het jaarlijkse huisvestingsprogramma. Zij vragen wat dan de concrete waarde van het IHP is voor scholen?

Een schoolbestuur dat een voorziening in de onderwijshuisvesting (bijvoorbeeld nieuwbouw) wenst, moet dit aanvragen bij de gemeente. De gemeente beslist of de aanvraag wordt toegekend of afgewezen.¹² In het jaarlijkse onderwijshuisvestingsprogramma worden alle voorzieningen opgenomen die voor het daaropvolgende jaar worden toegekend en die dus voor bekostiging in aanmerking komen.

Het IHP is daarentegen een plan dat meerdere jaren vooruit kijkt. Het geeft gemeenten en schoolbesturen zicht op welke schoolbesturen in de komende 16 jaar vermoedelijk een voorziening in de onderwijshuisvesting nodig hebben. Hiermee wordt richting gegeven aan het gemeentelijke besluitvormingsproces aangaande voorzieningen in de huisvesting. De afgestemde keuzes in het IHP zijn richtinggevend bij de besluitvorming om een voorziening al dan niet op te nemen in het jaarlijkse huisvestingsprogramma dat de gemeenten dienen vast te stellen. Voor schoolbesturen is een concrete waarde van het IHP dat onderhoud kan worden afgestemd op de verwachting wanneer er een nieuw schoolgebouw komt. Daarnaast hebben schoolbesturen, net als gemeenten, baat bij een planmatige en doelmatige aanpak van onderwijshuisvesting waarbij schoolbesturen en gemeenten periodiek met elkaar in overleg zijn over de gebouwenvoorraad in de gemeente.

De regering heeft er voor gekozen om het IHP niet een (meer) bindend karakter te geven omdat zij het noodzakelijk acht dat de procedure rondom het jaarlijkse huisvestingsprogramma naast het IHP blijft bestaan. Deze procedure bevat alle waarborgen die nodig zijn om een deugdelijk besluit te kunnen nemen over de huisvestingsvoorzieningen. Het moet mogelijk zijn voor een schoolbestuur om een aanvraag voor een voorziening te doen die niet in het IHP is opgenomen en er kunnen omstandigheden zijn waardoor een gemeente niet alle aangevraagde voorzieningen die in het IHP staan kan toekennen. De eerder genoemde jaarlijkse procedure bevat ook de weigeringsgronden voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting.

Opvolging of afwijking van de voornemens in het IHP worden door het wetsvoorstel niet geregeld. Het wetsvoorstel schrijft daarom ook niet voor onder welke omstandigheden de gemeente van het IHP kan afwijken. De regering laat het, in het kader van de decentrale bevoegdheid, aan gemeenten om per geval te beoordelen of de voornemens in het IHP worden gevolgd of dat afwijking van het beleid nodig is. Afwijking van het IHP kan bijvoorbeeld nodig

¹² De beslissing op een aanvraag of afwijzing is een beschikking in de zin van de Awb.

zijn door een spoedaanvraag van een schoolbestuur¹³ of omdat er financieel een jaar eerder ruimte is of er juist financiële tegenvallers zijn. Het kan ook voorkomen dat een schoolbestuur om haar moverende redenen besluit om pas een jaar later dan door de gemeente voorzien in het IHP een voorziening aan te vragen. Gemeenten moeten op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gemotiveerde besluiten nemen en zijn daarnaast ten aanzien van een afwijzing van een voorziening voor onderwijshuisvesting wettelijk verplicht een besluit tot afwijzing te onderbouwen.¹⁴ De gemeente zal dus moeten voldoen aan de wettelijke weigeringsgronden en een afwijzing van een voorziening die wel stond opgenomen in het IHP deugdelijke onderbouwen.

De leden van de commissie vragen welke juridische status het IHP heeft?

Het IHP bevat ten minste een beschrijving van ieder schoolgebouw, (beleids)voornemens voor de onderwijshuisvesting en de geraamde investeringsbedragen. In juridische zin is het IHP een plan in de zin van artikel 110 van de Gemeentewet: een beslissing die een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten andere handelingen, ten einde een of meer doelstellingen te bereiken.¹⁵ Het IHP als zodanig is in beginsel geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht,¹⁶ omdat het IHP voornemens en geraamde bedragen bevat, waar voor de uitvoering hiervan nog nadere besluitvorming nodig is. Van nadere besluitvorming is pas sprake nadat een voorziening wordt aangevraagd via de jaarlijkse besluitvormingsprocedure. In concrete gevallen kan dit natuurlijk anders zijn, als een gemeente in aanvulling op de wettelijk verplichte onderdelen ook zaken in het IHP opneemt die wel kwalificeren als besluit of beschikking.

De leden van de commissie vragen een nadere toelichting op de keuze om het vaststellen van het IHP neer te leggen bij de gemeenteraad en niet bij het college van burgemeester en wethouders en of de gemeenteraad op basis van artikel 156 van de Gemeentewet deze bevoegdheid desgewenst kan mandateren aan het college.

Het IHP bevat het beleid ten aanzien van de onderwijshuisvesting voor de komende jaren en de regering acht besluitvorming over het IHP in de regel daarom het best passend bij de gemeenteraad als democratisch gekozen orgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van de grote lijnen voor het beleid van een gemeente. De gemeenteraad stelt bijvoorbeeld ook de (onderwijs)huisvestingsverordening van de gemeente vast.¹⁷ In deze verordening staan de afwegingsgronden voor toekenning of afwijzing van een aanvraag voor een voorziening in de onderwijshuisvesting door schoolbesturen. Het college van burgemeester en wethouders stelt vervolgens binnen die kaders de toewijzing of afwijzing van een aanvraag vast in het jaarprogramma huisvestingsvoorzieningen.¹⁸

De gemeenteraad kan op grond van artikel 156 van de Gemeentewet bevoegdheden delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. De regering ziet geen aanleiding om te concluderen dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een IHP van dien aard is dat deze zich verzet tegen delegatie.

De leden van de commissie vragen hoe geborgd wordt dat de IHP's dusdanig aan de minister worden aangeleverd dat de minister hieruit een helder (geaggregeerd) beeld krijgt van alle hiervoor genoemde aspecten en welke eisen in de wet of in lagere regelgeving worden gesteld aan de IHP's zodat dit beeld hieruit kan worden gedestilleerd. Zij vragen welke indicatoren zullen worden

¹³ Artikel 98 Wpo, artikelen 6.8 en 11.67 WVO 2020, artikel 96 Wec en artikel 83 Wpo BES

¹⁴ Artikel 96 Wpo, artikel 6.6 WVO 2020 en artikel 94 Wec

¹⁵ Artikel 110 Gemeentewet

¹⁶ Artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht

¹⁷ Artikel 102 Wpo, artikel 6.12 WVO 2020 en artikel 100 Wec

¹⁸ Artikel 95 Wpo, artikel 93 Wec en artikel 6.5 WVO 2020.

gemonitord door de minister, door wie deze monitor zal worden uitgevoerd, aangezien DUO benadrukt geen inhoudelijke beoordeling van de IHP's te kunnen uitvoeren¹⁹, en hoe (vaak) zal de Tweede Kamer hierover geïnformeerd worden. De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de regering de Kamer op de hoogte houdt van de staat van schoolgebouwen, mede op basis van de IHP's die gemeenten aan de minister ter kennisname toezenden. Is de regering bereid om hierover jaarlijks een landelijke voortgangsrapportage te publiceren? De leden van de SGP-fractie vragen of het IHP een efficiënt en adequaat instrument is om landelijk beeld te krijgen van de staat van de huisvesting. Zijn de gegevens voldoende bruikbaar om een betrouwbaar beeld te kunnen construeren? Zij vragen waarom een gerichte bestandsopname door middel van een extern onderzoek niet een beter instrument zou zijn?

Een IHP is in eerste instantie bedoeld als lokaal instrument voor gemeenten. Dat de minister hier ook een beeld van de staat van de onderwijshuisvesting uit kan destilleren is niet het primaire doel van het IHP. De wettelijke vereisten voor het IHP zoals voorgesteld in het wetsvoorstel²⁰ zijn daarom tot stand gekomen met het oog op welke informatie voor gemeenten belangrijk is om tot een gedegen IHP te komen waarin langere termijn beleid is opgenomen. Desalniettemin bevat het IHP ook informatie waaruit de minister een beeld over de onderwijshuisvesting kan opmaken. Over de exacte wijze van aanlevering vindt nog overleg plaats met DUO, maar dit zal toegevoegd worden aan een bestaande structuur waarmee gemeenten nu ook al werken. Ook bij het opstellen van lagere regelgeving over de inhoud van het IHP wordt gekeken naar wat gemeenten en schoolbesturen nodig hebben om hun decentrale taak goed uit te voeren. De monitoring wordt binnen het POHV ontwikkeld. Zie in relatie hiertoe ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over een monitor in deel B, paragraaf 5. Inhoud wetsvoorstel. De Tweede Kamer zal hierover verder geïnformeerd worden bij de periodieke Kamerbrief Onderwijshuisvesting.

Een gerichte bestandsopname door middel van een extern onderzoek, bijvoorbeeld door middel van het uitzetten van vragenlijsten bij gemeenten en schoolbesturen, is in de praktijk een te grote administratieve belasting gebleken voor gemeenten en schoolbesturen.

Renovatie

De leden van de commissie lezen dat gemeenten een mate van levensduurverlenging kunnen opnemen als een van de afwegingscriteria om de aangevraagde voorziening toe te kennen.²¹ Zij vragen of dit betekent dat renovatie in verschillende gemeenten verschillend gedefinieerd zal worden?

Gemeenten kunnen niet afwijken van de wettelijke definitie van renovatie. Een gemeente kan in de verordening wel regels vaststellen over de noodzaak van de aangevraagde voorziening. De huidige Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs van de VNG bevat bijvoorbeeld zo'n bepaling voor vervangende nieuwbouw van een gebouw. Volgens dit model is vervanging onder meer op zijn plaats als op grond van een overeenkomstig NEN 2767 opgestelde bouwkundige rapportage wordt vastgesteld dat onderhoud niet zal leiden tot de gewenste levensduurverlenging van 20 jaar. De gemeentelijke verordening kan zo'n bepaling ook voor renovatie opnemen. Daarnaast kan een gemeente afwegingscriteria opnemen, op grond waarvan zij renovatie alleen als realistische optie ziet indien dat leidt tot een bepaalde gewenste levensduurverlenging. Kan de gewenste levensduurverlenging niet worden behaald, dan kan een gemeente bijvoorbeeld volgens haar eigen afwegingscriteria geen renovatie, maar wel nieuwbouw toekennen. Gemeenten kunnen hier in hun gemeentelijke verordening verschillende afwegingen in maken.

¹⁹ Kamerstukken II 2024/25, 36 692, nr. 3, p. 19

²⁰ Artikel 92a Wpo, artikel 90a, tweede lid, Wec, artikelen 6.2a, tweede lid, en 11.63a, tweede lid, WVO 2020 en artikel 79a, tweede lid, Wpo BES.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 692, nr. 3, p. 15-16.

De leden van de commissie en de leden van de NSC-fractie vragen hoe de definitie van renovatie in het wetsvoorstel – zonder minimale levensduurverlenging - partijen zal helpen in discussies over (groot) onderhoud, renovatie en nieuwbouw?

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het verplaatsen van de discussie naar de vraag hoe werkzaamheden moeten worden gekwalificeerd (groot onderhoud versus renovatie) geen verbetering is?

De leden van de SGP-fractie lezen dat ten aanzien van renovatie de veronderstelling was dat gemeenten en scholen tot overeenstemming zouden komen. De regering meende dat een regeling niet goed mogelijk was vanwege het ontbreken van een eenduidige definitie. Welke lessen trekt de regering hieruit?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het opnemen van een definitie van renovatie nu wel een werkbare route zou zijn? Hoe voorkomt de regering dat een jarenlange definitiestrijd kan ontstaan, nu de regering de rolverdeling tussen gemeenten en scholen op dit punt niet wijzigt?

De verantwoordelijkheid voor renovatie is momenteel niet uitdrukkelijk bij de gemeente of het schoolbestuur belegd, omdat renovatie niet als aparte voorziening is opgenomen in de onderwijswetten. De regering verwachtte dat een gemeente en een schoolbestuur onderling tot een redelijk vergelijk zouden komen over de verdeling van kosten bij renovatie en een eventuele keuze tussen renovatie en nieuwbouw. In de praktijk is echter gebleken dat partijen regelmatig niet tot overeenstemming komen. Door in dit wetsvoorstel renovatie van schoolgebouwen aan gemeenten toe te wijzen en te bepalen dat renovatie een alternatief moet zijn voor vervangende nieuwbouw, wordt de interpretatieruimte begrensd en daarmee de discussie tussen gemeenten en schoolbesturen over de verantwoordelijkheidsverdeling verminderd. Daarnaast wordt met het opnemen van een definitie voor renovatie getracht het onderscheid tussen renovatie en (groot) onderhoud scherper af te bakenen. De regering deelt derhalve niet de opvatting dat de discussie over de vraag hoe werkzaamheden moeten worden gekwalificeerd wordt verplaatst. Renovatie wordt gedefinieerd als alternatief voor nieuwbouw, waarbij vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan. Dit in tegenstelling tot groot onderhoud, wat volgens Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ 212.445) tot doel heeft de originele staat van een gebouw in stand te houden. De Richtlijn definieert de kosten van groot onderhoud als kosten voortvloeiend uit (periodieke) werkzaamheden na een lange gebruikperiode om de huidige staat van een actief in stand te houden, die niet als vervanging van belangrijke bestanddelen van het materieel vast actief zijn aan te merken. Schoolbesturen zijn aldus verantwoordelijk voor het in standhouden van de huisvesting. Dit ziet op het onderhoud en de reparaties aan het schoolgebouw en het (school)terrein waarvoor het schoolbestuur middelen van het Rijk via lumpsumbekostiging ontvangt. De regering verwacht door het opnemen van een definitie voor renovatie en deze expliciet aan gemeenten toe te wijzen dat de interpretatieruimte wordt begrensd en daarmee de discussie tussen gemeenten en schoolbesturen over de verantwoordelijkheidsverdeling wordt verminderd.

De leden van de commissie vragen, aan de hand van concrete voorbeelden, waar de grens ligt tussen (groot) onderhoud, respectievelijk renovatie, respectievelijk nieuwbouw? Zij vragen of een afwegingskader is voorzien inzake de keuze voor (groot) onderhoud of renovatie, net zoals het afwegingskader renovatie/nieuwbouw dat binnen het programma onderwijshuisvesting ontwikkeld wordt?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering gaat voorkomen dat over renovatie nieuwe interpretatieverschillen ontstaan en of de regering bereid is om te zorgen voor landelijke richtlijnen of beoordelingskaders die gemeenten en schoolbesturen kunnen hanteren?

Er wordt niet voorzien in een afwegingskader inzake de keuze voor (groot) onderhoud of renovatie. De reden hiervoor is dat het karakter van de werkzaamheden in het individuele geval

bepalend zijn voor de keuze of het renovatie of groot onderhoud betreft. Wanneer de werkzaamheden dienen ter instandhouding van het bestaande schoolgebouw is sprake van (groot) onderhoud en vallen daarmee onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur van de school. Voorbeelden van uitgaven om een schoolgebouw in dezelfde technische en bouwkundige staat te houden zijn het jaarlijks onderhoud van cv-installaties en liften en het buitenschilderwerk. Wanneer een reeks van samenhangende maatregelen is gericht op vernieuwing of grootschalige verandering en het verlengen van de levensduur van een gebouw of een gedeelte daarvan (dat leidt tot een eindsituatie die gelijkwaardig is aan vervangende nieuwbouw), zal sprake zijn van renovatie. Denk aan de combinatie van het vernieuwen van een dak, het vervangen van een cv-ketel door een warmtepomp of radiatoren door vloerverwarming en aanpassingen in de indeling van het schoolgebouw. Het gaat bij renovatie aldus om het functionele aspect van het schoolgebouw dit in tegenstelling tot (groot)onderhoud waarbij het behoud van technische en bouwkundige staat van het schoolgebouw wordt beoogd. Zolang de verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud enerzijds en renovatie en nieuwbouw anderzijds verdeeld zijn over verschillende partijen is de regering zich ervan bewust dat er discussie kan blijven bestaan over de afgrenzing. De regering verwacht echter dat door renovatie van schoolgebouwen aan gemeenten toe te wijzen en te bepalen dat renovatie een alternatief moet zijn voor vervangende nieuwbouw, de discussie tussen gemeenten en schoolbesturen over de verantwoordelijkheidsverdeling aanzienlijk wordt verminderd.

De voorziening nieuwbouw omvat zowel een eerste nieuwbouw als een nieuwbouw die dient als vervangend gebouw. Vervangende nieuwbouw is een term uit de praktijk die aangeeft dat de nieuwbouw dient ter vervanging van een bestaand schoolgebouw en het geen nieuw schoolgebouw bij oprichting van de school is. Van vervangende nieuwbouw is sprake wanneer het schoolgebouw waarin een school is gehuisvest geheel of gedeeltelijk wordt vervangen, al dan niet op dezelfde locatie. Indien de vervangende nieuwbouw wordt gerealiseerd op de locatie van het oude schoolgebouw zal in tegenstelling tot renovatie waarin enkele gebouwelementen worden vervangen, het gehele oude schoolgebouw tot op de fundering worden gesloopt en het schoolgebouw daarna op dezelfde fundering worden herbouwd of tot op het casco wordt gestript en worden herbouwd.

De leden van de commissie vragen een toelichting op de hoofdlijnen van het afwegingskader renovatie/nieuwbouw dat binnen het programma onderwijshuisvesting ontwikkeld wordt, om gemeenten en schoolbesturen te helpen met hun keuze voor renovatie of nieuwbouw. Zij vragen wat de is status van dit afwegingskader?

In aanvulling op het wettelijke kader wordt in het POHV een afwegingskader ontwikkeld om schoolbesturen en gemeenten te ondersteunen bij hun keuze voor nieuwbouw of renovatie. Het uitgangspunt hierbij is dat het onderwijsgebouw gerenoveerd wordt, tenzij het niet kan of geen logische of (financiële) verstandige keuze is. Het afwegingskader bevat informatie over voor- en nadelen van renovatie ten opzichte van nieuwbouw en zet in op het standaardiseren en rationaliseren van het keuzeproces, waardoor het proces versneld wordt en er minder ruimte is voor subjectieve beweegredenen of onjuiste aannames. Het afwegingskader is een vrijwillig te gebruiken hulpmiddel voor gemeenten en schoolbesturen.

Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs

De leden van de commissie lezen dat gemeenten geen claim kunnen leggen op het budget van de school: het besluit om te investeren in huisvestingsvoorzieningen is aan de schoolbesturen. De leden van de commissie vragen welke waarborgen er zijn dat scholen niet in het kader van het op overeenstemming gericht overleg over het IHP de facto gedwongen worden om een dergelijke investering te doen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de verruiming van de investeringsmogelijkheden gaat betekenen dat een schoolbestuur indirect gedwongen wordt om hun onderwijsbekostiging aan te wenden voor een gemeentelijke taak en wat de regering daartegen gaat ondernemen?

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoe deze versoepeling zich verhoudt tot de verantwoordelijkheden van gemeenten, in hoeverre het risico bestaat dat schoolbesturen investeringen doen die primair de verantwoordelijkheid van gemeenten zijn en of de regering bereid is om maatregelen te overwegen die ervoor zorgen dat er geen verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsvindt, met name in situaties waarin schoolbesturen minder financiële middelen hebben dan grotere gemeenten?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan garanderen dat er geen druk ontstaat op schoolbesturen om middelen die bedoeld zijn voor het onderwijs in te zetten voor investeringen in het schoolgebouw?

De leden van de SGP-fractie vragen of bij de versoepeling van de investeringsmogelijkheden ook een voorwaarde zou moeten worden geregeld dat gemeenten alsnog verantwoordelijkheid moeten nemen en het niet zo kan zijn dat scholen feitelijk de taak van gemeenten hebben overgenomen en of schoolbesturen door de juridische kaders voldoende ondersteuning hebben om weerstand te bieden tegen oneigenlijke druk van gemeenten.

De regering benadrukt allereerst dat de onderwijswetgeving geen ruimte biedt aan gemeenten om bij de toekenning van een voorziening de voorwaarde te stellen dat schoolbesturen zelf mee moeten betalen aan de voorziening. Het gaat bij investeringen door een schoolbestuur om een op lokaal niveau overeengekomen vrijwillige samenwerking in de financiering, die partijen kunnen vastleggen in het meerjarenprogramma (wat is vormgegeven als het IHP).²²

De huidige onderwijswetgeving bevat een procedure voor de aanvraag van en toekenning of afwijzing van voorzieningen in de onderwijshuisvesting met voldoende waarborgen voor schoolbesturen. Aan de hand van de door schoolbesturen ingediende aanvragen stelt het college van burgemeester en wethouders jaarlijks een programma (onderwijs)huisvesting vast waarop de toegekende voorzieningen voor het eerstvolgende jaar staan opgenomen. De onderwijswetgeving bevat een aantal limitatieve weigeringsgronden op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders mag weigeren een aangevraagde voorziening in de huisvesting in het programma huisvestingsvoorzieningen op te nemen.²³ De aanvraag kan alleen op deze gronden worden geweigerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat het bekostigingsplafond niet toereikend is en de voorziening niet hoog genoeg op de urgentielijst stond. Indien het college de gevraagde voorziening afwijst, moet zij de reden daarvoor aangegeven.²⁴ Naast de limitatieve wettelijke weigeringsgronden, is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit beginsel ziet onder meer op het verbod van machtsmisbruik. Deze beginselen kunnen helpen om onbedoelde gevolgen bij de uitvoering van wet- en regelgeving te voorkomen en biedt schoolbesturen waarborgen voor een eerlijke besluitvorming.

Het door de leden van SGP geopperde voorstel om bij de versoepeling van de investeringsmogelijkheden ook een voorwaarde te regelen dat gemeenten haar verantwoordelijkheid moeten nemen, acht de regering niet nodig. Gemeenten hebben op grond van bestaande wetgeving al de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. De voorzieningen waar scholen recht op hebben, volgen uit de onderwijswetgeving. Het toekennen of afwijzen van een aanvraag voor een voorziening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen een schoolbestuur bezwaar kan maken en beroep kan instellen bij de bestuursrechter.

De leden van de commissie vragen, naast het voorbeeld dat de regering geeft van een investering in een vloer die langer meegaat²⁵, meer voorbeelden van investeringen die direct ten goede komen aan een school.

²² Concretisering Huisvestingsvoorstel PO raad, VO-Raad en VNG, (referentie 1599302-0043.3.0) d.d. 13 april 2018, p. 17

²³ Artikel 100 WPO, artikelen 6.10 en 11.68 WVO 2020, artikel 98 Wec en artikel 84 Wpo BES

²⁴ Artikel 96 Wpo, artikel 6.6 WVO 2020 en artikel 94 Wec

²⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 692, nr. 3, p. 17.

Een veelgebruikt voorbeeld in dit verband zijn hangende of staande toiletpotten. Staande toiletpotten zijn goedkoper in aanschaf, maar zijn lastiger schoon te maken en leiden dus tot hogere schoonmaakkosten. Ook zijn er diverse voorbeelden van extra investeringen in duurzaamheidsmaatregelen die kunnen leiden tot voordelen in de exploitatiefase. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan glasvliesbehang wat een hogere isolatiewaarde heeft dan gewoon behang, of zuinigere keukenapparatuur dat leidt tot een besparing op energie.

De leden van de commissie vragen of de regering ook voornemens is om in dit kader een handreiking en/of voorbeelden te verspreiden onder scholen?

Binnen het POHV is een Total-Cost-of-Ownership-rekenmodel ontwikkeld.²⁶ Het doel van dit rekenmodel is om schoolbesturen en gemeenten te ondersteunen bij maken van duurzame, efficiënte en verantwoorde financiële keuzes. Met deze tool kunnen de gebouwkosten voor de hele levensduur inzichtelijk worden gemaakt. Het TCO-rekenmodel wordt tot het einde van 2025 getest in de praktijk. Daarna zal deze aangeboden worden aan schoolbesturen en gemeenten via Ruimte-OK.

De leden van de commissie vragen of de regering op basis van de huidige financiële situatie van schoolbesturen of signalen van schoolbesturen een inschatting kan maken van hoeveel schoolbesturen van deze mogelijkheid gebruik willen en kunnen gaan maken?

De wens om binnen het primair onderwijs dezelfde mogelijkheid te creëren ten aanzien van het inzetten van een overschot op de bekostiging voor de voorzieningen in de onderwijshuisvesting als in het voortgezet onderwijs komt nadrukkelijk vanuit het veld. De regering heeft hier doorlopend gesprekken over gevoerd met onder andere de sectorraden. De regering kan geen inschatting maken hoeveel schoolbesturen van de mogelijkheid gebruik willen maken.

Caribisch Nederland

De leden van de commissie en GroenLinks-PvdA-fractie vragen, nu de voorgestelde wijzigingen ook gelden voor Caribisch Nederland, wanneer naar verwachting alle scholen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn vervangen of gerenoveerd.²⁷

Het merendeel van de schoolgebouwen in Caribisch Nederland is in het afgelopen decennium vervangen of gerenoveerd. Met elk van de eilanden is in een convenant afspraken gemaakt over de resterende bouw- en renovatieopgave. Voor elk eiland is het tijdpad anders, waarbij momenteel de verwachting is dat de opgave op zijn vroegst is afgerond in 2028.

Reikwijdte

De leden van de commissie vragen of zij in het wetsvoorstel juist lezen dat het wetsvoorstel en de maatregelen daarin niet alleen zien op schoolgebouwen, maar ook op schoolterreinen en schoolpleinen, aangezien in artikel 92, eerste lid, onderdeel a, onder 1 WPO is bepaald dat ook terreinen onderdeel zijn van voorzieningen in de huisvesting?

Gemeenten zijn op grond van artikel 92 van de Wet op het primair onderwijs (hierna: Wpo) verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van 'het terrein' voor de onderwijshuisvesting. Het is niet mogelijk om een schoolgebouw te realiseren zonder daarvoor terrein (grond) beschikbaar te stellen.²⁸

Het beschikbaar stellen van een terrein is echter niet hetzelfde als voorzien in een schoolplein. De inrichting van het terrein rondom het schoolgebouw als schoolplein valt niet binnen de

²⁶ De *Total Cost of Ownership* omvat alle kosten in verband met het bezit en de exploitatie van een gebouw gedurende de gehele levenscyclus.

²⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 692, nr. 3, p. 18.

²⁸ Gelijkluidend: artikelen 6.2 en 11.63 WVO 2020 en artikel 90 Wec.

verantwoordelijkheid van gemeenten. De inrichting van het schoolplein is geen voorziening in de huisvesting in de zin van artikel 92 Wpo die door een schoolbestuur kan worden aangevraagd bij de gemeente. Schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het schoolplein. Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de verantwoordelijkheden van gemeenten of schoolbesturen ten aanzien van schoolpleinen.

De leden van de commissie vragen of het bijvoorbeeld in de nieuwe situatie mogelijk is voor scholen om te investeren in het schoolplein vanuit een overschot op de besteding van de onderwijsmiddelen.

Het inrichten van (een deel van) het schoolterrein als schoolplein en onderhoud daarvan valt binnen de bestedingsdoelen van de bekostiging aan het schoolbestuur. Op grond van de huidige wetgeving mag het schoolbestuur al onderwijsbekostiging aanwenden voor de inrichting van een schoolplein.

De leden van de commissie vragen in hoeverre de regering ook specifiek inzicht heeft in de staat van de schoolpleinen en uitdagingen op dit punt? Op welke wijze draagt dit wetsvoorstel bij aan de verbetering van de kwaliteit van schoolpleinen?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het klopt dat er nu geen nadere eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld de buitenruimte en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen in het kader van het belang van bewegen en spelen voor kinderen?

De regering onderschrijft het belang van bewegen en spelen voor kinderen, aangezien dit bijdraagt aan een goede gezondheid. Het is echter aan de schoolbesturen zelf om de inrichting van hun schoolpleinen te bepalen. Met dit wetsvoorstel worden geen (nadere) eisen gesteld aan schoolgebouwen noch aan de bijbehorende buitenruimten. In het wetsvoorstel worden verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen verduidelijkt en worden het MJOP en het IHP verplicht om een planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting te bereiken. Dit wetsvoorstel wijzigt niets aan de verantwoordelijkheden van gemeenten of schoolbesturen ten aanzien van schoolpleinen. Het wetsvoorstel brengt daarmee geen verandering in de kwaliteit van schoolpleinen.

De regering heeft geen specifiek inzicht in de staat van schoolpleinen. Binnen actielijn 2 van het Uitvoeringsplan Duurzaamheid in het Onderwijs²⁹ wordt gewerkt aan het bevorderen van groen/blauwe schoolpleinen. Met de subsidie gezonde schoolpleinen vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan Jantje Beton en IVN natuureducatie wordt hierop actie ondernomen door schoolpleinen te 'vergroenen' en beweegvriendelijk in te richten.

5. Wetsvoorstel in relatie tot lagere regelgeving

De leden van de commissie vragen de regering naar aanleiding van de drie in het wetsvoorstel opgenomen grondslagen voor het stellen van nadere regels een overzicht te geven van alle voorgenomen lagere regelgeving en om een toelichting te geven op de hoofdlijnen van de inhoud daarvan en inzicht te geven in de planning.

Het wetsvoorstel biedt grondslagen om bij ministeriële regeling nadere voorschriften te stellen met betrekking tot i) de wijze waarop de verplichte gegevens in het IHP worden vermeld; ii) de wijze van toezending van het IHP aan de minister en iii) de wijze waarop de verplichte informatie in het MJOP wordt vermeld.³⁰

Ten eerste zullen in de ministeriële regeling – in lijn met het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) - de wijze waarop de verplichte gegevens in het IHP worden vermeld nader worden uitgewerkt. Dit draagt bij aan duidelijkheid en uniformiteit van het IHP. De voorgenomen bepalingen zullen voorschrijven welke kadastrale data van het perceel waarop het schoolgebouw zich bevindt in het IHP moet worden opgenomen. Deze omvatten minstens het

²⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32813, nr. 1397

³⁰ De artikelen 92a, 92b en 92c van de Wpo, artikelen 90a, 90b en 90c van de Wec en de artikelen 6.2a, 6.2b, 6.2c, 11.63a, 11.63b en 11.63c van de WVO 2020 in het wetsvoorstel bieden daartoe de mogelijkheid.

adres van de hoofdvestiging van een school of nevenvestiging, het perceelnummer, de eigendomssituatie en eventuele beperkte rechten waaraan een schoolgebouw is onderworpen. De voorgenomen regeling bevat voorts voorschriften voor het bepalen van het bouwjaar van het hoofdgebouw en de bruto vloeroppervlakte van het schoolgebouw. Daarnaast wordt in de regeling bepaald op welke wijze de duurzaamheid van het schoolgebouw wordt getoetst. Ten tweede zullen in de voorgenomen regeling enkele uitvoeringsaspecten met betrekking tot het delen van het IHP aan de minister worden opgenomen, bijvoorbeeld over het verplicht gebruik van een webformulier door gemeenten dat door DUO op haar website beschikbaar zal worden gesteld.

De regering heeft er voor gekozen om vooralsnog geen nadere regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop de verplichte informatie in het MJOP wordt vermeld. Daartoe is besloten omdat de meeste schoolbesturen al over een MJOP beschikken en er geen signalen uit de praktijk bekend zijn dat deze niet volstaan voor de afstemming die met dit wetsvoorstel is beoogd. Zie voor de voornemens voor de lagere regelgeving over IHP's ook het antwoord van de regering op de vragen van de leden van de commissie over het toezenden van IHP's en het destilleren van een beeld uit de IHP's in deel A, paragraaf 4 onder Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan.

6. Evaluatie

De leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, de leden van de BBB-fractie, de leden van de DENK-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om haar keuze om geen wetsevaluatie te houden nader toe te lichten en of de regering alsnog bereid is een evaluatiebepaling toe te voegen.

De leden van DENK-fractie vragen op welke wijze de Kamer over de effectiviteit van het beleid in de praktijk wordt geïnformeerd?

De leden van de commissie vragen hoe de regering en de Kamer gestructureerd zicht krijgen op of gemeenten en schoolbesturen tot een meer planmatige en doelmatige aanpak van bouw, beheer en onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs komen, op de werking van de andere voorgestelde instrumenten, zoals het versoepelen van het investeringsverbod in het primair onderwijs en het opnemen van renovatie als voorziening, en op de stand van zaken met betrekking tot de door de regering benoemde knelpunten in het stelsel van onderwijshuisvesting³¹ en het effect van het wetsvoorstel in dit verband?

De regering onderschrijft het belang van gedegen evaluatie van beleid en is de leden erkentelijk voor de gestelde vragen over dit onderwerp. Gezien de vele vragen over een evaluatiebepaling in deze schriftelijke inbreng en de complexiteit van de brede opgave onderwijshuisvesting doet de regering uw Kamer een nota van wijziging toekomen waar alsnog wordt voorgesteld het wetsvoorstel te voorzien van een evaluatiebepaling.

De reden dat hier oorspronkelijk niet in was voorzien is dat het gebruikelijk is slechts een wettelijke evaluatiebepaling op te nemen in wetsvoorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden. Voorbeelden zijn evaluatie in verband met de nieuwe stichtingssystematiek en vereenvoudiging grondslagen bekostiging.³² Bij de aanvang van het wetstraject in 2019 heeft de regering de afweging gemaakt dat de voorgestelde huisvestingsmaatregelen geen ingrijpende beleidswijziging inhield. Het opnemen van een evaluatiebepaling in dit wetsvoorstel werd als een te zware verplichting gezien. Over de effectiviteit van beleid dat op korte termijn gemeten kan worden binnen het POHV wordt u geïnformeerd via de Periodieke Kamerbrief Onderwijshuisvesting. Met de nota van wijziging die met deze nota bij uw Kamer wordt ingediend, wordt naar aanleiding van uw vragen voorzien in een wettelijk verplichte evaluatie van de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van de maatregelen uit dit wetsvoorstel op de langere termijn.

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 692, nr. 3, p. 5-7.

³² Artikel 200 en 201 Wet primair onderwijs.

De leden van de commissie vragen of de regering overweegt de programmatische aanpak onderwijshuisvesting op te nemen in de Strategische Evaluatieagenda en wanneer de door de regering aangekondigde evaluatie in het kader van de programmatische aanpak beschikbaar is?

Het thema onderwijshuisvesting en daarmee het POHV is in het voorjaar van 2025 toegevoegd aan de Strategische Evaluatieagenda. In 2027 staat de eerste tussenevaluatie van het Programma Onderwijshuisvesting op de agenda.

II Artikelsgewijze toelichting

De leden van de commissie vragen of de regering nader kan toelichten, bijvoorbeeld op basis van eerdere adviestrajecten rondom het programma huisvestingsvoorzieningen en de huisvestingsverordening, om wat voor soort kwesties het gaat bij een advies van de Onderwijsraad in kwesties die de vrijheid van richting of inrichting van het onderwijs betreffen. Hoe vaak is er tot op heden gebruik gemaakt van de reeds bestaande adviesmogelijkheid?

Sinds 1997 heeft de Onderwijsraad 13 keer een adviesvraag over onderwijshuisvesting gekregen. De laatste keer dat de Onderwijsraad adviseerde was in 2013. Een specifieke taak van de Onderwijsraad is om in bij de wet genoemde gevallen te adviseren over kwesties die het gemeentelijk onderwijsbeleid betreffen. Het gaat hier voornamelijk om het gemeentelijk programma en de gemeentelijke regeling van huisvestingsvoorzieningen 'in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting'. De vrijheid van richting vat de raad op als de vrijheid van het bijzonder onderwijs om in het onderwijs uit te gaan van een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing. Deze visie kan doorwerken in het onderwijs als zodanig, in het personeelsbeleid, in een eventueel selectief aannamebeleid en in de organisatie. De vrijheid van inrichting heeft betrekking op de pedagogische, didactische en bestuurlijk-organisatorische autonomie van het bevoegd bezag, in het bijzonder de keuze van leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers.

De adviezen vanaf 2011 zijn op de website van de Onderwijsraad te raadplegen. Dat zijn er drie: gemeente Schoonhoven (2011), gemeente Geldrop (2012) en gemeente Amsterdam (2013). In het geval van gemeente Schoonhoven was de adviesaanvraag niet ontvankelijk. De andere twee genoemde adviesaanvragen zijn wel ontvankelijk verklaard. De raad heeft zich in die beide gevallen gebogen over twee vragen, namelijk of: 1) er sprake was van een inbreuk op de vrijheid van richting of inrichting als zodanig; en 2) er sprake was van strijd met de gelijke behandeling, gerelateerd aan de vrijheid van richting of inrichting.

In het geval van de gemeente Geldrop kwam de raad tot de conclusie dat er geen inbreuk was gemaakt op de vrijheid van richting of inrichting van de betreffende bijzondere school, omdat deze ook na afwijzing van de aanvraag huisvestingsvoorziening onverminderd uiting kon geven aan de aspecten van richting en inrichting. Er was echter wel sprake van ongelijke behandeling tussen deze en een openbare school. Voor laatstgenoemde school was de huisvesting toegewezen, maar in de procedure tot zowel de toewijzing als de afwijzing was niet duidelijk dat de wettelijke procedures en objectieve criteria waren gevolgd. Daarmee oordeelde de raad de beslissing in strijd met het wettelijk uitgangspunt van gelijke behandeling van scholen, gerelateerd aan de vrijheid van richting en inrichting.

In het geval van de gemeente Amsterdam kwam de raad tot de conclusie dat de vrijheid van richting en inrichting van de desbetreffende school voor voortgezet onderwijs was geschonden. De gemeente wilde in dit geval dat het schoolbestuur van die school zou voldoen aan een aantal voorwaarden, alvorens een huisvestingsaanvraag goed te keuren. Deze voorwaarden hadden betrekking op: de samenstelling van het bestuur, de visie van het bestuur, het door het bestuur op te stellen businessplan, en deelname aan de Kwaliteitsimpuls Voortgezet Onderwijs

Amsterdam. Het schoolbestuur ging niet met alle voorwaarden akkoord. De raad oordeelde dat de gemeente bij de voorbereiding van de besluitvorming huisvesting niet de bevoegdheid heeft om dit soort voorwaarden te stellen. In de wet (voorheen artikel 76k van de WVO, nu artikel 6.10 van de WVO 2020) is een limitatieve opsomming gegeven van de gronden waarop een voorziening in de huisvesting wordt geweigerd. Deze weigeringsgronden zijn toegesneden op de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders om zorg te dragen voor de huisvesting. Ze laten geen ruimte voor het stellen van dwingende voorwaarden aan de bestuurlijke inrichting van de school en/of aan de kwaliteit van onderwijs. Ook de uitzonderingsgrond genoemd in artikel 76k, eerste lid, onder f, WVO, waarop de gemeente Amsterdam zich beriep, moet worden gelezen als een technische aanpassing die voorziet in een restgrond in relatie tot de overige aan huisvesting gerelateerde gronden.

Uit de eerdere adviezen van de raad over huisvestingsgeschillen tussen gemeente en scholen blijkt dat de raad grote waarde hecht aan het op juiste manier volgen van de procedures voor vaststelling van het gemeentelijk programma en de gemeentelijke verordening omtrent huisvestingsvoorzieningen. Volgens de raad worden gelijke behandeling en de gerelateerde vrijheid van (in)richting van scholen in een gemeente geborgd door een deugdelijke wettelijke grondslag van die (huisvestings)besluiten en het volgen van de vastgestelde procedures ter vaststelling daarvan.

De leden van de commissie vragen of de regering een inschatting kan maken van hoeveel adviezen er naar verwachting zullen worden gevraagd?

Gelet op de bestaande wettelijke mogelijkheid, het aantal aanvragen in het verleden en de voorgestelde uitbreiding van de adviesmogelijkheid wordt een beperkte toename van adviesaanvragen verwacht betreffende het IHP.

De leden van de commissie vragen of de regering kan toelichten of de voorgestelde bepaling dat de gemeenteraad advies vraagt op verzoek van een schoolbestuur betekent dat de gemeenteraad dit in dergelijke gevallen verplicht moet doen. Of heeft de gemeenteraad hier nog afwegingsruimte om dit wel of niet te doen?

Op grond van de voorgestelde bepaling in artikel 92b, tweede lid, Wpo en de voorgestelde equivalente bepalingen in de andere onderwijswetten kan de gemeenteraad op verzoek van een schoolbestuur of uit eigen beweging de Onderwijsraad verzoeken om advies. De gemeenteraad is hierbij verplicht om gehoor te geven aan de vraag van een schoolbestuur om een betreffend verzoek in te dienen bij de Onderwijsraad. Deze procedure is vergelijkbaar met de procedure voor een verzoek aan de Onderwijsraad over het programma (onderwijs)huisvestingvoorzieningen.³³ De gemeenteraad heeft daarin geen afwegingsruimte om het advies wel of niet te vragen, maar heeft wel afwegingsruimte op welk tijdstip (in welke fase van het overleg) het advies wordt gevraagd. Op deze wijze kan de raad onnodige vertraging voorkomen.³⁴

De leden van de commissie vragen de regering nader toe te lichten aan welke vereisten een bouwkundige inspectie voor het meerjarenonderhoudsplan uit artikel 92c Wet primair onderwijs moet voldoen en door wie deze vereisten worden bepaald, de minister of de gemeente? Zij vragen de regering toe te lichten hoe de huidige praktijk van het opstellen van meerjarenonderhoudsplannen zich verhoudt tot deze vereisten?

Een bouwkundige inspectie dient de juiste informatie te bevatten zodat het schoolbestuur een MJOP kan opstellen dat de in dit wetsvoorstel verplichte onderdelen bevat. Een MJOP moet

³³ Artikel 95 Wpo, artikel 93 Wec en artikel 6.5 WVO 2020.

³⁴ Kamerstukken II, 24455, nr. 47

volgens dit wetsvoorstel informatie bevatten over (voorgenomen) onderhoudswerkzaamheden aan het schoolgebouw in een totale periode van ten minste 16 jaar en voor de eerste 4 jaar ook de daarvoor beschikbare middelen. Het is aan het schoolbestuur om een bouwkundige inspectie te laten uitvoeren die haar hiervoor de juiste informatie geeft, daarover schrijft de regering geen nadere eisen voor. Gemeenten kunnen hierover evenmin nadere eisen stellen. De huidige praktijk is dat de meeste marktpartijen die bouwkundige inspecties uitvoeren werken met de NEN-norm 2767. Inspecties die aan deze norm voldoen zijn zeer volledig en geschikt om aan dit wetsvoorstel te voldoen, maar de regering stelt dit niet verplicht.

Deel B: Inbreng leden van de fracties

I Algemeen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering een concreet en onderbouwd beeld te geven van de extra werklast die het wetsvoorstel met zich meebrengt en toe te lichten hoe dit zich verhoudt tot het uitblijven van de extra gelden die volgens het IBO nodig zijn? Kan de regering ook toelichten waarop zij haar verwachting baseert dat nog meer regels in de wet zal bijdragen aan een verbetering van de onderwijshuisvesting?

Vooropgesteld dient te worden dat het initiatief voor de maatregelen in dit wetsvoorstel is genomen door de sector zelf. De aanleiding voor dit wetsvoorstel was het concretiseringsvoorstel onderwijshuisvesting van de VNG en de sectorraden.³⁵ De regering verwacht dat de maatregelen in dit wetsvoorstel zullen bijdragen aan verbetering van de onderwijshuisvesting, omdat het wetsvoorstel de vier elementen verankert die in het concretiseringsvoorstel zijn opgenomen: het IHP, het MJOP, renovatie en de verruiming van de investeringsmogelijkheden. Het IBO onderwijshuisvesting onderschrijft deze wetswijziging ten aanzien van het stimuleren van het total-cost-of-ownership-principe.³⁶

Gemeenten zijn reeds verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting in hun gemeente. De verplichting voor gemeenten om een IHP op te stellen is een nadere inkadering van deze bestaande verantwoordelijkheid. Gemeenten worden via de algemene uitkering in het gemeentefonds gecompenseerd voor de extra werklast die dit met zich meebrengt. Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die bijdragen aan een planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Dit is binnen de huidige financiële mogelijkheden van gemeenten van belang, omdat dit gemeenten helpt hun bestaande middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Het verplicht stellen van het IHP en MJOP en het overleg hierover, tezamen met de versoepeling van de investeringsmogelijkheden dragen bij aan het bevorderen van de TCO-benadering en daarmee het zoveel mogelijk ondervangen van de split incentive. Het IHP bevat een beleidsmatig deel en een feitelijk deel. In het beleidsmatige deel dient de gemeente de geraamde investeringsbedragen per schoolgebouw voor een periode van vier jaar op te nemen en het beleid voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente in de periode waarop het plan betrekking heeft. In het feitelijke deel dient de gemeente een beschrijving van elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente op te nemen.

Voor het beleidsmatige deel schat de regering dat dit voor een middelgrote gemeente een taakverzwaring betreft van 80 uur per IHP. Er zijn 342 gemeenten in Nederland. Dat maakt dat de taakverzwaring van het beleidsmatige deel in totaal 27.360 uur betreft per vier jaar. Voor het beschrijven van een schoolgebouw wordt geschat dat dit een taakverzwaring oplevert van 4 uur per schoolgebouw. Er zijn naar schatting 9000 schoolgebouwen in Nederland. Dat betekent dat de taakverzwaring voor het feitelijke deel 36.000 uur per vier jaar is. Tezamen komt dit afgerond op een gemiddelde taakverzwaring van 185 uur per gemeente per IHP. Het uurtarief van een gemeentebestuurder is conform het standaardkostenmodel 54 euro per uur. De totale extra kosten voor een IHP komen daarmee op 3.416.580 euro per vier jaar. Om dit te compenseren wordt er elk jaar een bedrag van 854.145 euro toegevoegd aan de algemene uitkering.

³⁵ Concretisering Huisvestingsvoorstel PO raad, VO-Raad en VNG (referentie 1599302-0043.3.0) d.d. 13 april 2018

³⁶ IBO onderwijshuisvesting 'een vak apart' 2021, p. 45.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij erkent dat structurele taken vragen om structurele financiering. Zij vragen hoeveel gemeenten momenteel beschikken over voldoende capaciteit om het IHP zorgvuldig op te stellen en ook daadwerkelijk te realiseren? En hoe voorkomt de regering dat het opstellen van een IHP een papieren verplichting wordt, zonder dat er voldoende middelen en mensen zijn om dit ook daadwerkelijk goed te doen? Zij vragen in hoeverre de regering het realistisch acht dat ook kleinere gemeenten of gemeenten met beperkte financiële middelen kunnen voldoen aan de verplichtingen uit deze wet? Ziet de regering mogelijkheden om deze gemeenten te ondersteunen, bijvoorbeeld via kennisdeling, ondersteuningsteams of gerichte financiële middelen?

De leden van de DENK-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel voornamelijk leidt tot een toename van bureaucratie en bestuurlijke drukte, zonder dat dit resulteert in een daadwerkelijke verbetering van de onderwijshuisvesting. Zij vragen of de lasten voor extra inzet van gemeenten en schoolbesturen evenredig zijn verdeeld en of er voldoende ondersteuning wordt geboden aan gemeenten en schoolbesturen die over beperkte ambtelijke of financiële capaciteit beschikken.

De regering erkent dat structurele taken vragen om structurele financiering. Zij heeft vastgesteld dat dit wetsvoorstel een taakverzwaring voor gemeenten behelst en geeft gemeenten daar ook financiële compensatie voor. Deze financiële compensatie wordt toegevoegd aan de algemene uitkering van gemeenten zodat elke gemeente ongeacht de grootte kan voldoen aan de verplichting uit deze wet. Het betreft daarmee structurele middelen.

Kleine gemeenten hebben minder schoolgebouwen dan grote gemeenten, dus de uitvoeringskracht van kleinere gemeenten is niet direct beperkter dan die van grote gemeenten ten aanzien van deze wet. Zie ook antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie over het uitblijven van extra gelden eerder in deze paragraaf I Algemeen.

De regering hecht waarde aan extra ondersteuning van gemeenten via bijvoorbeeld kennisdeling. Binnen het POHV wordt een standaard IHP ontwikkeld dat ter beschikking gesteld wordt aan alle gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten kosteloos een startgesprek aanvragen bij het programmabureau, om gezamenlijk de lokale opgave in kaart te brengen en de mogelijkheden van een integrale aanpak te bespreken.

De leden van de D66-fractie vragen welke concreet meetbare doelen de regering precies voor ogen heeft als het gaat om de verbetering van onderwijshuisvesting, hoeveel middelen hiervoor benodigd zijn, hoe zij hierop zicht gaat houden en hoe de regering gemeenten en schoolbesturen hieraan wil gaan houden.

De regering heeft binnen het POHV een integrale aanpak van schoolgebouwen voor ogen, daarbij zet de regering in op het stimuleren van kostenefficiënter bouwen, betaalbaarheid in de exploitatiefase, versnellen van processen, professionalisering en vergroting van kennis. Dit doet de regering binnen de huidige beschikbare middelen. Deelname aan het POHV is voor gemeenten en schoolbesturen vrijwillig.

Op basis van bestaande data is in de zomer van 2025 de huidige stand van zaken op voorgenoemde thema's in kaart gebracht. Daarnaast wordt onderzocht met welke KPI's deze doelen het beste periodiek worden gemonitord. Monitoring vindt plaats binnen het POHV. Uw Kamer wordt hier verder over geïnformeerd in het voorjaar van 2026. Zie over monitoring binnen het POHV ook het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over ondersteuning of kennisdeling over huisvesting in deel B, paragraaf 7. Gevolgen voor de regeldruk. Schoolbesturen en gemeenten blijven verantwoordelijk voor (ver)nieuwbouw en onderhoud van schoolgebouwen en hebben de beleidsvrijheid zelf concrete doelen te stellen en hierover afspraken te maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op de oproep van de VNG en enkele andere genodigden in het rondetafelgesprek om structurele financiering van jaarlijks €1,2 miljard extra beschikbaar te stellen. Zij betwijfelen vanwege het grote financieringstekort in hoeverre het wetsvoorstel daadwerkelijk effectief kan bijdragen aan het verminderen van de vervangingsopgave.

Het initiatief tot dit wetsvoorstel is genomen door de sector zelf. Een planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting en het financiële tekort om onderwijshuisvesting op peil te houden zijn twee eigen opgaven binnen de bredere opgave ten aanzien van de onderwijshuisvesting. Enerzijds moeten er elementen in het stelsel aangepast worden om de bestaande en toekomstige middelen zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten bij het aanpakken van de verouderde voorraad. Anderzijds zijn er aanvullende middelen nodig om een versnelling te maken bij de aanpak van de verouderde voorraad. Het onderhavige wetsvoorstel past elementen in het stelsel aan voor een planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Het wetsvoorstel op zichzelf zal niet direct leiden tot het verminderen van de vervangingsopgave. In het IBO is benoemd dat er twee sporen nodig zijn om de vervangingsopgave aan te pakken. Het wetsvoorstel is onderdeel van pakket 1: de basis op orde. De aanvullende bekostiging maakt deel uit van pakket 2. Zie voor meer over de maatregelen in pakket 1 ook het antwoord op de vraag van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over het pakket 'de basis op orde' in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de regering wat haar visie is op de maatschappelijke synergie door onderwijshuisvesting. Is de regering het met de leden eens dat deze gebouwen bij uitstek ook gebruikt kunnen worden om plekken voor gemeenschapsvorming te creëren voor inwoners? Op welke manier ondersteunt de regering gemeenten hierbij?

De regering onderschrijft de opmerking dat schoolgebouwen bij uitstek gebruikt kunnen worden om gemeenschapsvorming te creëren voor inwoners van een gemeente. De mate van intensiviteit van samenwerking in een schoolgebouw kan verschillen per gemeente. De ontwikkeling van een breed dienstenaanbod vanuit gezamenlijke huisvesting past bij de decentralisatie van taken waar de overheid in de afgelopen jaren op gestuurd heeft. De praktijk kent mooie voorbeelden van brede maatschappelijke huisvesting. De memorie van toelichting geeft hierover aan dat de genoemde onderdelen van het IHP niet limitatief zijn en ruimte bieden aan gemeenten om deze aan te vullen met andere onderwerpen, zoals het vormen van een Integraal Kindcentrum, inclusief onderwijs of verduurzaming.

De regering ondersteunt gemeenten op dit punt door middel van het bieden van handreikingen, bijvoorbeeld de handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs.³⁷

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat het belangrijk is dat er bij het plannen en realiseren van gebouwen als scholen gebruik wordt gemaakt van de bestaande richtlijnen (het Besluit bouwwerken leefomgeving en de NEN-norm Toegankelijkheid van Gebouwen)? Hoe waarborgt de regering dat?

Zij vragen of de regering bereid is om een specifieke richtlijn met een eenduidige eisen voor toegankelijke schoolgebouwen die geschikt zijn voor inclusief onderwijs op te laten stellen. Zo nee, waarom niet?

De regering onderschrijft het belang van aandacht voor toegankelijkheid van schoolgebouwen voor mensen met een beperking. De minimumeisen die aan (onderwijs)gebouwen worden

³⁷ Handreiking te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/05/handreiking-organiseren-en-financieren-van-gezamenlijke-huisvesting-kinderopvang-en-onderwijs>

gesteld ten aanzien van toegankelijkheid en bruikbaarheid zijn opgenomen in het Bbl.³⁸ In de bouwsector bestond de behoefte aan eenduidigheid en standaardisatie van bestaande richtlijnen, handreikingen en leidraden op dit onderwerp. Daarom is, aanvullend op de minimumeisen in het Bbl, de NEN 9120 ontwikkeld. Deze norm kan, als gemeenten en schoolbesturen dit willen, boven op de bestaande toegankelijkheidseisen in het Bbl vrijwillig worden toegepast. Daarnaast is bij de Kamerbrief 'De volgende stap in de verbetering van passend onderwijs'³⁹ aan uw Kamer het rapport 'Bouwstenen voor inclusievere scholen' aangeboden. Dit rapport bevat een ontwerpkader aan de hand waarvan gemeenten en schoolbesturen afwegingen kunnen maken bij het inclusief bouwen en maken van hun schoolgebouw. De regering is voorts nog niet voornemens aanvullend op bovenstaande een specifieke richtlijn voor toegankelijker schoolgebouwen op te stellen.

1. Inleiding

De leden van de NSC-fractie vragen wat de regering in de memorie van toelichting bedoelt met dat het wetsvoorstel de werking van het stelsel van de onderwijshuisvesting "kan" verbeteren en of de regering erop vertrouwt dat het wetsvoorstel inderdaad met redelijke waarschijnlijkheid een bepaald effect zal hebben of houdt ze dit slechts voor mogelijk? En waarom?

Met de zinsnede "Het wetsvoorstel 'kan' de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting verbeteren" wordt bedoeld dat er in het huidige stelsel veel ruimte voor verbetering zit. Met de maatregelen in het voorstel wordt voor die verbetering gezorgd. De regering is overtuigd van de doeltreffendheid van het wetsvoorstel. Dat wordt ook onderschreven door het IBO onderwijshuisvesting.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de stellingname deelt dat wat betreft het renoveren of nieuw te bouwen scholen, de 'voorraad' van scholen die onderhoud of nieuwbouw behoeven de laatste jaren alleen maar oploopt. Kan de regering meer inzicht geven in deze 'werkvoorraad'? Zij vragen of sprake is van regionale verschillen? En zo ja, welke dan?

De regering heeft op dit moment geen volledig overzicht van hoe oud schoolgebouwen zijn, op welke plek deze gebouwen staan en hoeveel schoolgebouwen nieuwbouw of renovatie behoeven, omdat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting een decentrale taak is. Via de informatie die gemeenten opnemen in het IHP verwacht de regering dat komende jaren het zicht hierop toeneemt voor alle betrokken partijen. Het laatste onderzoek dat de regering hiernaar heeft laten uitvoeren in 2022 laat zien dat de vervangingssnelheid inmiddels is teruggelopen naar ca 1% per jaar.⁴⁰ Hierdoor neemt het aantal gebouwen dat ouder is dan 40 jaar steeds meer toe. Op verzoek van de regering zijn er in het kader van dit onderzoek ook analyses uitgevoerd om te kijken of er sprake is van regionale verschillen. De onderzoekers hebben geen bewijs kunnen vinden van regionale verschillen.

2. Aanleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het de sectorraden en de VNG in hun voorstel in 2016 voor ogen stond dat gemeenten aanvullende eisen zouden kunnen stellen aan de MJOP's? Hoe denkt de regering over zo'n mogelijkheid?

Het concretiseringsvoorstel van de sectorraden en de VNG bevatte het voorstel om naast een wettelijk verplicht MJOP voor schoolbesturen en een wettelijk verplicht IHP voor gemeenten, ook te werken met een handreiking waarin minimum vereisten aan de kwaliteit worden gegeven of

³⁸ Hoofdstuk 3, paragraaf 6 en hoofdstuk 4, paragraaf 6 Bbl

³⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31497-497.

⁴⁰ In het rapport QuickScan kwaliteit huisvesting van Oberon staat op pagina 17 dat er vanaf 2010 voor de hele populatie schoolgebouwen in funderend onderwijs gemiddeld 100 nieuwe schoolgebouwen zijn opgeleverd. Dit is ongeveer 1% van de totale voorraad.

een format van een meerjarenonderhoudsplan worden opgesteld.⁴¹ Op basis van deze informatie en de verdere gesprekken met de sectorraden, de VNG en het ministerie van BZK is de regering tot het voorliggende voorstel gekomen. Het huidige wetsvoorstel geeft gemeenten geen bevoegdheid om aanvullende eisen te stellen aan de MJOP's. Wel wordt binnen het POHV een standaard MJOP ontwikkeld dat schoolbesturen kunnen gebruiken om een MJOP op te stellen dat voldoet aan de wettelijke eisen. Het staat partijen vrij om samen tot best practices te komen. De regering verwijst ook naar haar reactie op de vraag van de leden van de commissie over het stellen van aanvullende eisen aan MJOP's in deel A, paragraaf 4 onder Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de verwachting van de regering is over schommelingen in leerlingaantallen in meerjarenperspectief?

De regering heeft verschillende raming tot haar beschikking om de schommelingen in leerlingaantallen te monitoren. Een van de instrumenten hiervoor is de Referentieraming.⁴² Het landelijke beeld dat hieruit naar voren komt voor het funderend onderwijs is dat het primair onderwijs te maken krijgt met een daling van leerlingaantallen tot 2031 en daarna weer groei. In het voortgezet onderwijs zet de leerlingdaling van de afgelopen jaren ook de komende jaren door. Deze ramingen bieden echter geen zekerheid voor de toekomst. De schommelingen van de afgelopen jaren raakten bijvoorbeeld aan keuzes over het bieden van onderwijs aan Oekraïense kinderen. Dit is vanuit ramingen nooit geheel te voorzien.

3. Problematiek: nut en noodzaak wetsvoorstel

De leden van de DENK-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze het wetsvoorstel zal bijdragen aan het verbeteren van de fysieke kwaliteit van schoolgebouwen, in het bijzonder in de achtergestelde wijken. In hoeverre wordt hiermee beoogd de kansenongelijkheid in het onderwijs tegen te gaan?

Met dit wetsvoorstel stelt de regering geen aanvullende eisen aan schoolgebouwen, maar worden verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen verduidelijkt en worden het MJOP en het IHP verplicht om een planmatige en doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting te bereiken. Gemeenten hebben bij het opstellen van hun IHP en het bepalen van de volgorde van vervanging van gebouwen de vrijheid om rekening te houden met de omstandigheden van de wijk of de achterstandsscore van een school. Ook geeft het gemeenten de gelegenheid onderwijshuisvesting te verbinden met inhoudelijke programma's zoals schoolmaaltijden en de brugfunctionaris. Een voorbeeld van een gemeente die hier nu al aandacht aan besteedt in haar IHP is de gemeente Groningen.

Er is echter geen direct (wetenschappelijk) bewijs dat een nieuw schoolgebouw direct bijdraagt aan het vergroten van de kansengelijkheid. Wel geeft het IHP de gemeente de gelegenheid om vanwege bredere vraagstukken binnen een wijk of gebied te kiezen voor een Integraal kind centrum (IKC) of multifunctionele accommodatie (MFA) en op die manier een integraal aanbod rondom het kind te realiseren.

3.1. Huidig stelsel van onderwijshuisvesting

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie vragen naar de verhouding van dit wetsvoorstel tot verduurzaming, de klimaatdoelen voor publieke gebouwen, het bevorderen van een gezond binnenklimaat, het programma 'Duurzame Schoolgebouwen' en circulair bouwen.

De verplichtingen ten aanzien van energiezuinigheid, voorzieningen ten behoeve van gezondheid en een gezond binnenklimaat en circulair bouwen volgen uit de bouwregelgeving. De regering heeft ervoor gezorgd dat het wetsvoorstel in lijn is met huidige bouwregelgeving en

⁴¹ Concretisering Huisvestingsvoorstel PO raad, VO-Raad en VNG (referentie 1599302-0043.3.0) d.d. 13 april 2018; p. 19

⁴² Referentieraming onderwijs 2025 via: <https://www.ocwincijfers.nl/actueel/nieuws/2025/04/18/referentieraming-onderwijs-2025-minder-leerlingen-en-studenten-in-telling-en-raming>

de regelgeving ten aanzien van de klimaatdoelen die verwacht wordt in de nabije toekomst, bijvoorbeeld de implementatie van de EED en de EPBD IV. Onderdeel van het wetsvoorstel is dat gemeenten voor al hun schoolgebouwen in het IHP in kaart brengen wat het energieverbruik van de school is en wat er al aan duurzaamheid gedaan is. Welke afweging gemeenten vervolgens maken ten aanzien van de investeringen die zij doen in hun schoolgebouwen is aan de gemeente zelf, zolang zij voldoen aan de eisen uit de genoemde (bouw)regelgeving. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt niet de eisen en opgaven ten aanzien van verduurzaming en een gezond binnenklimaat, maar het helpt gemeenten en schoolbesturen wel om hier gezamenlijk invulling aan te geven, bijvoorbeeld door dat de opgaven een plek kunnen krijgen in het IHP.

De leden van de NSC-fractie lezen in verband met voornoemd punt dat het onderhavige wetsvoorstel geen alomvattende onderwijshuisvestingswet beoogd te zijn. Deze leden zijn daarom benieuwd of de regering voornemens is om middels aanvullende wetgeving alsnog tot een meer alomvattend maatregelenpakket te komen. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat zij inderdaad van oordeel is dat een meer alomvattende onderwijshuisvestingswet zal moeten toezien op verduurzaming, klimaatroutes en milieuregelingen?

De regering deelt het belang van een stevig huisvestingsbeleid, maar is van mening dat niet alle maatregelen die tot de verbetering van onderwijshuisvesting leiden zich lenen voor vastlegging in wetgeving. Met de komst van de Omgevingswet is gekozen om alle bouwkundige eisen in het Bbl op te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel is geen alomvattende onderwijshuisvestingswet in de zin dat die niet op zichzelf alle uitdagingen voor de onderwijshuisvesting oplost, maar onderdeel is van een breder beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting. De overige onderdelen van het beleid hebben een plek gekregen in het POHV (zie hiervoor ook het antwoord op de vraag van de leden van de commissie over de zes maatregelen uit het IBO-rapport in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief). Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan het IPOHV waarin innovaties rondom scholenbouw ontwikkeld worden. De regering acht het op dit moment niet noodzakelijk om aanvullende maatregelen vast te leggen in wetgeving anders dan dit wetsvoorstel.

De regering onderschrijft het belang van verduurzaming van gebouwen en dit zijn onderwerpen die sector overstijgend geregeld worden in bouwregelgeving. Zij verwijst hiervoor naar het Bbl, dat doorlopend wordt bijgehouden en gewijzigd. Hiervoor verwijst zij ook naar haar reactie op de vragen van de leden van de commissie in deel A, paragraaf 3.1 Klimaatdoelstellingen waarin wordt ingegaan op de implementatie van bijvoorbeeld de EPBD IV-richtlijn in het Bbl. Schoolgebouwen moeten – net als ieder ander (maatschappelijk) gebouw – voldoen aan geldende bouwregelgeving, de regering acht een aparte onderwijshuisvestingswet op dit punt niet wenselijk.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de regering bij het ontwerp van dit wetsvoorstel heeft gedaan met het signaal van de VNG dat het realiseren van de duurzaamheidseisen uit het Klimaatakkoord niet haalbaar is zonder de wet op een aantal punten te wijzigen en dat het onderhavige wetsvoorstel in verband daarmee wordt genoemd.⁴³

De opmerking van de VNG in de memorie van toelichting dat het realiseren van de duurzaamheidseisen uit het Klimaatakkoord niet haalbaar is zonder de wet op een aantal punten te wijzigen ziet op de huidige onderwijswetten. De VNG heeft in samenwerking met de sectorraden in 2020 samen een zogenoemde “sectorale routekaart verduurzaming schoolgebouwen” opgesteld. De routekaart geeft een sectoranalyse, een overzicht van ambities en doelstellingen en aanbevelingen. Deze aanbevelingen die zijn 1-op-1 overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, te weten: stel het IHP verplicht voor gemeenten, neem renovatie op

⁴³ Kamerstukken II 36 692, nr.3, p. 9.

als term in de wet en nuanceer het investeringsverbod dat momenteel geldt voor het primair onderwijs.⁴⁴

De leden van de CDA-fractie Vragen of het klopt het dat 50% van de schoolgebouwen niet aan de huidige eisen voldoet? Zij vragen welke eisen recent zijn toegevoegd of betreft dit vooral klimaateisen?

Uit de QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting van Oberon uit 2023 wordt opgemaakt dat op dat moment 76% van de Nederlandse schoolgebouwen qua bouwkundige staat voldoende in orde was.⁴⁵ Daarnaast blijkt uit dit rapport dat op dat moment 63% van alle scholen voldeed aan alle voorwaarden die aan toegankelijkheid worden gesteld. Er is momenteel geen onderbouwd beeld dat 50% van de schoolgebouwen niet aan de huidige eisen voldoet.

De recente aanscherpingen in bouwregelgeving richten zich voornamelijk op klimaat- en duurzaamheidseisen, bijvoorbeeld de introductie van Bijna Energieneutraal Gebouw (BENG), maar zien daarnaast ook op toegankelijkheid en veiligheid. De meest recente wijziging van het Bbl ten aanzien van specifiek schoolgebouwen betreft de CO2-meterverplichting.

3.2 Knelpunten in het bestaande stelsel

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen een reactie van de regering op de oproep van de patiëntenorganisatie Kinderen met LongCovid (KLC) om een wettelijke zorgplicht voor een gezond binnenklimaat en adequate ventilatie op te nemen in het wetsvoorstel en schoolbesturen wettelijk te verplichten om preventieve maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren en virusverspreiding te beperken?⁴⁶

De regering onderschrijft het belang van een gezond binnenklimaat voor alle leerlingen en onderwijspersoneel. De zorgplicht gezond binnenklimaat zoals deze opgenomen was in een eerdere versie van het wetsvoorstel geeft geen garantie op een daadwerkelijk gezond binnenklimaat, omdat het een inspanningsverplichting betreft. KLC maakt de opmerking dat binnen de huidige wetgeving een gezond binnenklimaat onvoldoende afdwingbaar is. De eisen uit het Bbl ten aanzien van onderwerpen die in samenhang een gezond binnenklimaat vormen zijn echter al afdwingbaar en handhaafbaar. Zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de commissie over handhaafbaarheid en afdwingbaarheid van bouwregelgeving in deel A, paragraaf 3.2 Gezond binnenklimaat.

KLC roept daarnaast op tot een wettelijke plicht voor schoolbesturen om preventieve maatregelen te nemen om luchtkwaliteit te verbeteren en virusverspreiding te beperken. Dit zou betekenen dat er doorlopende bouweisen aan alle schoolgebouwen gesteld worden. In de periodieke Kamerbrief onderwijshuisvesting voorjaar 2024⁴⁷ bent u geïnformeerd over de nadelige effecten hiervan op de sector.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de regering kan melden over de uitvoering van de motie van het lid Westerveld om scholen bij nieuw- en verbouw altijd te laten voldoen aan de Europese normen voor toegankelijkheid⁴⁸ en op welke wijze het onderhavige wetsvoorstel invloed zal hebben op toegankelijkheid van schoolgebouwen voor kinderen en jongeren met een beperking? Zij vragen hoe de regering een reactie op dat sommige kinderen nog steeds niet in de eigen buurt naar school kunnen omdat die school niet toegankelijk is, in verband tot de ambitie voor inclusief onderwijs.

⁴⁴ Sectorale routekaart verduurzaming schoolgebouwen, p.16. Te raadplegen via www.poraad.nl.

⁴⁵ Quickscan te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/02/rapport-quickscan-kwaliteit-onderwijshuisvesting>

⁴⁶ Zienswijze Kinderen met LongCovid (KLC) op het Wetsvoorstel planmatige aanpak onderwijshuisvesting, maart 2025 (Parlisnummer 2025Z04195).

⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36410-VIII, nr. 138

⁴⁸ Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 429.

De Tweede Kamer is op 24 april 2025 geïnformeerd over de uitvoering van deze motie in de Kamerbrief 'De volgende stap in de verbetering van passend onderwijs.'⁴⁹ Hierin staat dat het niet haalbaar is om deze extra eisen ten aanzien van nieuwbouw en verbouw van schoolgebouwen aan bouwregelgeving toe te voegen, omdat hogere eisen zullen leiden tot extra kosten voor zowel gemeenten als schoolbesturen. Hiervoor is op dit moment geen financiële dekking. Vrijwillig kunnen zij hier uiteraard wel mee aan de slag.

Het streven is dat alle scholen in het funderend onderwijs in 2035 werken aan inclusief onderwijs, en dat een belangrijk deel van deze scholen in 2035 ook daadwerkelijk inclusief onderwijs biedt. Op steeds meer plekken wordt ook nu al inclusief onderwijs geboden en zijn de scholen ook al toegankelijk. Oberon heeft eind vorig jaar het rapport 'Inclusief ontwerp kader onderwijshuisvesting' opgeleverd. Gemeenten en schoolbesturen die hun schoolgebouwen toegankelijker willen maken kunnen daar mee aan de slag. De inzichten uit het rapport en voorbeelden van schoolgebouwen die al toegankelijk zijn worden binnen de sector verspreid. Daarnaast wordt met het IPOHV gefinancierd door het Nationaal Groeifonds gewerkt aan duurzame, inclusieve en toekomstbestendige scholen.

De leden van de VVD-fractie vragen of een onafhankelijke arbitragecommissie met bindende adviezen een nuttige toevoeging kan zijn voor het voorkomen van lange discussies wie iets moet betalen: de school of de gemeente.

De sectorraden en VNG hebben aangegeven dat zij het niet nodig vinden een geschillenregeling op te nemen in de wet. Zij geven aan dat indien partijen op lokaal niveau mogelijke geschillen willen oplossen in aanvulling op de instrumenten van bezwaar en beroep, lokaal kan worden gekozen voor het afspreken van een mediation- of geschillenregeling. Omdat de regering dezelfde mening is toegedaan heeft zij ervoor gekozen om niet te voorzien in aanvullende geschilbeslechting.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe het wettelijk vastleggen van de verschillende verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen, die reeds de oorzaak is van de 'split incentive', een verbetering gaat aanbrengen in de gezamenlijke besluitvorming van het schoolbestuur en de gemeente. Zij vragen hoe dit wetsvoorstel de bestaande 'split incentive' uit de wereld helpt. Is de regering bereid om te onderzoeken of er alternatieve benaderingen zijn die effectiever zijn in het bereiken van de beoogde doelen?

Met de term 'split incentive' wordt de prikkel bedoeld die in de praktijk ertoe leidt dat bepaalde investeringen niet worden gedaan, omdat degene die de investering moet doen niet degene is die deze investering ook kan terugverdienen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de gemeente zonnepanelen op het dak van een nieuw schoolgebouw legt en het schoolbestuur hier de baten van ziet op zijn (lagere) energierekening.

De split incentive wordt veroorzaakt door de gescheiden verantwoordelijkheden van gemeenten en schoolbesturen: gemeenten zijn verantwoordelijk voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting en schoolbesturen voor onderhoud en de energierekening. Die verantwoordelijkheidsverdeling blijft met dit wetsvoorstel bestaan. Het wetsvoorstel draagt echter wel bij aan het verduidelijken van de verantwoordelijkheidsverdeling door het verankeren van het begrip renovatie. Daarnaast stimuleert het wetsvoorstel het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen door het verplichtstellen van het IHP en MJOP en de afstemming over deze documenten. Deze afstemming samen met de versoepeling van de investeringsmogelijkheden stimuleren de total-cost-of-ownershipbenadering. Deze benadering richt zich op het maken van keuzes op grond van de totaalkosten gedurende de bouw en exploitatiefase van de school. Deze benadering doorbreekt de split incentive, omdat schoolbesturen en gemeenten afspraken kunnen maken over het doen van investeringen die zichzelf terugverdienen tijdens de exploitatiefase. Hierdoor komt de besluitvorming wel van de grond.

⁴⁹ Kamerstukken II 2024/25, 31497, nr. 497, bijlage Moties, toezeggingen en actuele onderwerpen.

Een alternatief om de split incentive wel volledig op te heffen is het verplaatsen van de verantwoordelijkheden naar één partij. Het doorvoeren van een stelselwijziging waarbij één partij verantwoordelijk wordt voor onderwijshuisvesting zou een grote stelselwijziging betekenen en dat acht de regering op dit moment niet wenselijk. Zie in relatie hiertoe de reactie van de regering op de vragen van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over langetermijnperspectief in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

Gemeenten en schoolbesturen hebben op dit moment al de mogelijkheid om gezamenlijk te kiezen voordoordcentralisatie. Het schoolbestuur ontvangt dan voor een afgesproken periode jaarlijks een bedrag van de gemeente voor huisvestingskosten en het schoolbestuur wordt dan zelf verantwoordelijk voor haar huisvesting. Het opnemen in de wet van een 'recht op doordecentralisatie' voor schoolbesturen, zoals het IBO voorstelt in het pakket 'budgetten stroomlijnen', betekent eveneens een stelselwijziging, aangezien gemeenten dan verplicht worden op verzoek van een schoolbestuur een aan hen toebedeelde taak over te dragen. Ook dit acht de regering op dit moment niet wenselijk.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de NSC-fractie vragen hoe de voorgestelde verplichtingen om een IHP en MJOP op te stellen zullen bijdragen aan een verbeterde samenwerking en afstemming tussen gemeenten en schoolbesturen?

Door schoolbesturen te verplichten hun MJOP's te delen met gemeenten krijgen gemeenten inzicht in de huidige onderhoudsplannen en staat van de schoolgebouwen. Gemeenten worden met dit wetsvoorstel verplicht om hier rekening mee te houden in IHP en dus de gemeentelijke plannen af te stemmen op de huidige staat van schoolgebouwen. Daarnaast wordt een verplicht overleg ingesteld over het IHP met alle schoolbesturen.

Schoolbesturen die volgens het IHP op korte termijn in aanmerking zouden komen voor een voorziening kunnen alvast het gesprek starten met gemeenten over de hoeveelheid onderhoud die zij nog doen aan het gebouw. Daarnaast kunnen zij in gesprek gaan over de TCO-benadering. Zie voor verder toelichting hierop de passage over de TCO-benadering in de reactie van de regering in deel B, paragraaf 13. Wetenschapstoets, onder 'ingezette beleidsinstrumenten'.

De leden van de CDA-fractie vragen of middels dit wetsvoorstel zaken worden overgeheveld van ruimtelijke ordening naar onderwijs of is dat niet het geval?

Er worden met dit wetsvoorstel geen zaken overgeheveld van ruimtelijke ordening naar onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een beeld kan schetsen in hoeverre na de wetswijziging van 2015 sprake is geweest van calculerend gedrag waarbij bijvoorbeeld groot onderhoud is nagelaten om in aanmerking te komen voor renovatie of nieuwbouw. Hoe is de evaluatie van de wet van 2015 van invloed geweest op het voorliggende wetsvoorstel?

De wetswijziging in 2015 betrof de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassingen van het schoolgebouw in het primair onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen. De regering heeft afgezien van evaluatie van deze wetswijziging, omdat het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onderwijshuisvesting uit 2021 al een brede analyse van de knelpunten in het stelsel heeft gemaakt en aan de hand van de aanbevelingen daaruit al maatregelen heeft genomen. Hierover bent u in de Periodieke

Kamerbrief onderwijshuisvesting in het voorjaar van 2024 geïnformeerd.⁵⁰ De regering heeft geen signalen dat na de wetswijziging van 2015 sprake is geweest van calculerend gedrag waarbij groot onderhoud doelbewust is nagelaten om in aanmerking te komen voor renovatie of nieuwbouw.

4. Bredere ontwikkelingen op het terrein van onderwijshuisvesting

4.1 IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op de overweging van de vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen (VOS/ABB) dat het IBO-rapport heeft aangetoond dat de bekostiging voor de onderwijshuisvesting al langere tijd niet toereikend is, maar dat de bekostigingssystematiek toereikendheid van de bekostiging wel degelijk veronderstelt, zodat de uitvoering van goede bedoelingen in het geding is.

De regering bevestigt dat de systematiek van het stelsel van onderwijshuisvesting uitgaat van een toereikende bekostiging. De uiteindelijke dekking is een vraag die bij de behandeling van de begrotingswetgeving aan de orde is.

Het wetsvoorstel draagt bij aan een planmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. De financiële gevolgen en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zijn onderzocht en verantwoord in de paragrafen 8 en 10 van het algemeen deel van de toelichting. Voor het wetsvoorstel is financiële dekking op de begroting en het wetsvoorstel is uitvoerbaar. Uit het IBO blijkt dat er een lange termijn opgave is waarvoor aanvullende middelen nodig zijn. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt niet dit financiële tekort op te lossen, zie hierover ook hierna het antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie en de leden van de CDA-fractie over aanvullende financiering in deel B, paragraaf I. Algemeen. Ten aanzien van de goede bedoelingen van gemeente merkt de regering op dat gemeenten een IHP dienen te maken die passend is bij de budgettaire ruimte die de gemeente al dan niet heeft in haar begroting, zodat de voorgenomen plannen ook uitvoerbaar zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het invoeren van een centrale bouwcatalogus een forse stelselwijziging zou betekenen, nu gemeenten en scholen al aan bepaalde publiekrechtelijke, bouwkundige eisen en prestaties gebonden zijn. Ligt het zorgen voor meer ondersteuning en richting ten behoeve van de kwaliteit van de bouw niet in het verlengde hiervan?

De centrale bouwcatalogus zoals deze wordt beschreven in het IBO onderwijshuisvesting gaat uit van een catalogus met te combineren elementen voor het schoolgebouw. Het gaat hier om een zeer hoge mate van standaardisering van zowel bouwelementen als bouwprocessen en aanbestedingsprocedures. Het verplichtstellen van een bouwcatalogus zou een forse stelselwijziging betekenen, omdat het de mogelijkheid tot maatwerk en keuzevrijheid van zowel schoolbestuur en gemeente beperkt. Het raakt daarbij ook de beleids- en bestedingsvrijheid van bekostiging via het gemeentefonds en aan de vrijheid van inrichting voor scholen. Om die reden is thans niet gekozen voor het verplichtstellen van een centrale bouwcatalogus. Binnen het POHV wordt wel al gewerkt aan de standaardisering van bouwprocessen en aanbestedingsprocedures, om zodoende de doorlooptijd van bouwprocessen te verkorten en ondersteuning en richting te geven. Gemeenten en schoolbesturen kunnen hier op vrijwillige basis gebruik van gaan maken.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering het versterken van landelijke regie op het proces voor de langere termijn een optie vindt?

⁵⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 36410-VIII-138.

De regering overweegt de optie van het versterken van landelijke regie op onderwijshuisvesting in de vorm van centralisatie van verantwoordelijkheden op dit moment niet, omdat de huidige decentralisatie en verdeling van verantwoordelijkheden nog steeds logisch is. Zij verwijst voor meer informatie over de afweging van de regering ten aanzien van centralisatie van verantwoordelijkheden naar de beantwoording van de vragen van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over een stelselwijziging en langetermijnopgave in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

4.2 Klimaat, energie, binnenklimaat en ventilatie

Klimaat en energie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering al in beeld heeft of de uitkomsten van de monitor van onderwijshuisvesting waar de motie van het lid Pijpelink⁵¹ om vroeg, nog aanpassingen in het wetsvoorstel kunnen rechtvaardigen? Zo ja, welke aanpassingen betreft het dan zoal? Zo neen, op welke termijn valt er dan duidelijkheid hierover te verwachten?

Ter uitvoering van deze motie wordt een onderzoek uitgevoerd door AEF. Dit onderzoek richt zich op de monitoringsmogelijkheden binnen het stelsel van onderwijshuisvesting. Er is nog geen volledig beeld van de uitkomst van dit monitoringsonderzoek. Verwacht wordt dat het onderzoek in het najaar van 2025 gereed is.

De motie van het lid Pijpelink vraagt naar monitoringsmogelijkheden binnen het stelsel. De monitoring van schoolgebouwen wordt vormgegeven binnen het POHV. De uitkomsten van het onderzoek zullen derhalve niet leiden tot aanpassingen van onderhavig wetsvoorstel, omdat geen wetswijziging vereist is voor monitoring van het stelsel.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het wetsvoorstel voldoende stimuleert dat schoolbesturen en gemeenten integraal nadenken over toekomstige ontwikkelingen zoals de daling van het aantal leerlingen, de energietransitie en innovatie in het onderwijs. Kan de regering nader toelichten hoe langetermijnvisie en flexibiliteit in het systeem worden verankerd?

De langetermijnvisie en flexibiliteit rondom onderwijshuisvesting worden in dit voorstel verankerd doordat het IHP elke vier jaar moet worden vastgesteld, waarbij ook de voornemens moeten worden opgenomen voor schoolgebouwen in de periode van twaalf jaar volgend op de periode van vier jaar waarvoor het plan geldt. Dit geeft een doorkijk op de lange termijn, maar doordat het plan elke vier jaar wordt herijkt geeft dit ook een zekere mate van flexibiliteit. Door gemeenten te verplichten informatie op te nemen over de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm, het energieverbruik en duurzaamheid van elk schoolgebouw wordt ervoor gezorgd dat ook bij energietransitie en innovatie in het onderwijs wordt stilgestaan.

Gemeenten moeten daarbij ook het beleid beschrijven voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in de gemeente. Dergelijke leerlingenprognoses geven aan of er sprake is van een daling van het aantal leerlingen of juist een stijging en op welke scholen deze fluctuaties zich voordoen.

Binnenklimaat en ventilatie

De regering onderkent en onderschrijft het belang van een gezond binnenklimaat voor leerlingen en personeel dat door de leden van D66 en BBB-fracties naar voren wordt gebracht.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering in beeld heeft bij hoeveel scholen het binnenklimaat niet voldoet aan de gestelde normen.

⁵¹ Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 128.

Er zijn meerdere onderzoeken waarin is gekeken naar onderdelen van het binnenklimaat op scholen. Een verdiepend onderzoek naar gebouwtypen en ventilatiesystemen⁵² (augustus 2021) constateerde dat in een steekproef van 2.174 scholen, 72.4% voldoet aan de gestelde minimumeisen op het gebied van ventilatie, terwijl 27.6% niet voldoet. In het po presteren gebouwen uit de wederopbouwvoorraad (1946-1978) het slechtst, waar bij 34% van de ventilatie niet voldoet aan de wettelijke eisen op het gebied van binnenklimaat. In het vo gaat het om gebouwen uit de Londo-voorraad (1978-1992), waar 42% niet voldoet. De onderzoekers plaatsen bij deze cijfers de kanttekening dat mogelijk meer scholen niet voldoen, omdat het onderzoek werd uitgevoerd in september en er ventilatie via open ramen mogelijk was zonder de temperatuur negatief te beïnvloeden.

Een onderzoek naar de kwaliteit van schoolgebouwen in 2023⁵³ vroeg respondenten op een vragenlijst naar het binnenklimaat van scholen. Van de 693 respondenten geeft 63% aan dat er in de winter een prettige temperatuur in lokalen is, tegenover 34% in de zomer. Respectievelijk 26% en 55% van de respondenten geven aan dat de temperatuur in de winter dan wel zomer niet prettig is.

De “Maatwerkregeling ventilatie op scholen” liep door tot 30 april 2023. Op dit moment wordt door veel scholen nog uitvoering gegeven aan de maatregelen waarvoor subsidie is ontvangen. Er is aan 270 projecten subsidie toegekend.

De leden van de D66-fractie vragen of alle scholen inmiddels over CO₂-meters kunnen beschikken in hun klaslokalen. Zo niet, welke acties onderneemt de regering om dit alsnog te realiseren?

Het kabinet heeft in 2022 € 17,3 miljoen beschikbaar gesteld voor de aanschaf van CO₂-meters voor ieder klaslokaal. Deze middelen zijn beschikbaar gesteld via de Rijksbekostiging in de lumpsum. Per 1 juli 2025 zijn scholen in het hele funderend onderwijs verplicht om een CO₂-meter te hebben in iedere ruimte met een onderwijsfunctie. Het schoolbestuur is zelf verantwoordelijk om hieraan te voldoen en in alle ruimten waar dit vereist is een CO₂-meter te plaatsen. Toezicht op de naleving van deze wettelijk verplichting vindt plaats door de regionale uitvoeringsdiensten namens gemeenten.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre scholen beschikken over een actuele risico inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uit de Arbeidsomstandighedenwet en een plan van aanpak specifiek gericht op binnenklimaat? En welk aandeel van de scholen voldoet momenteel aan deze wettelijke verplichtingen?

Uit de monitor ‘Arbo in bedrijf 2022-2023’ van de Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt dat 64% van de bedrijven beschikte over een risico-inventarisatie en -evaluatie. Voor de sector onderwijs ligt dit aandeel op 70%. 62% van de bedrijven beschikt over een plan van aanpak. Voor de onderwijssector ligt dit aandeel op 61%. Het is hierbij niet bekend in hoeverre in het plan van aanpak specifiek aandacht besteed wordt aan het binnenklimaat.

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak de Arbeidsinspectie scholen bezoekt in het kader van de naleving van de Arbowet met betrekking tot een gezond binnenklimaat. Hoe vaak leidt dit tot handhavend optreden? En wordt hierover afgestemd met sociale partners?

De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt zowel actief als reactief toezicht. Aan de basis van het actieve toezicht ligt een objectieve risicoanalyse. Op basis daarvan worden de belangrijkste risico's voor werknemers op onveilig, ongezond en oneerlijk werk in kaart gebracht en worden daarop gerichte programma's uitgevoerd. Deze risico's hebben bijvoorbeeld betrekking op het

⁵² Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/08/19/verdiepend-onderzoek-gebouwtypen-en-ventilatiesystemen>

⁵³ Oberon Quickscan, januari 2023

werken met asbest, fysieke belasting, blootstelling aan gevaarlijke stoffen, psychosociale arbeidsbelasting en arbeidsuitbuiting. Er is momenteel geen actief programma dat zich richt op het binnenklimaat van scholen. Het reactieve toezicht voert de Nederlandse Arbeidsinspectie uit op basis van meldingen en klachten die bij haar binnenkomen. De meldingen en klachten worden beoordeeld en wanneer deze in aanmerking komt voor opvolging, onderzocht en afgehandeld. De afgelopen jaren zijn geen meldingen of klachten ontvangen met betrekking tot het binnenklimaat op scholen en heeft de Nederlandse Arbeidsinspectie dus ten aanzien van het binnenklimaat niet handhavend opgetreden op scholen. De belangrijkste keuzes die de Nederlandse Arbeidsinspectie maakt zijn verwoord in het meerjarenplan en jaarplan. Hierover wordt verantwoording afgelegd in het jaarverslag. Over deze producten van de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt afgestemd met sociale partners in de Stichting van de Arbeid.

De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op het binnenklimaat voor leerlingen. Zo ja, hoe vaak heeft de inspectie hierop gehandeld en welke maatregelen zijn daarbij genomen? Zij vragen of de regering het met hen eens is dat een expliciete inspanningsverplichting noodzakelijk is om overal tot een gezond binnenklimaat te komen?

De Inspectie heeft niet als wettelijke taak om toezicht te houden op het binnenklimaat voor leerlingen. Over door de Inspectie getroffen maatregelen zijn dus geen cijfers beschikbaar.

De regering is van mening dat een inspanningsverplichting voor het schoolbestuur om te zorgen voor een gezond binnenklimaat weinig bijdraagt aan een daadwerkelijk gezond binnenklimaat omdat de Inspectie heeft aangegeven onvoldoende toegerust te zijn om te handhaven op de destijds in het wetsvoorstel opgenomen bepaling.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is om de Arbeidsinspectie en/of de Inspectie van het Onderwijs een actievere rol te laten vervullen bij dit thema en of de regering zich wil committeren aan het doel dat alle scholen uiterlijk in 2027 over een gezond binnenklimaat beschikken.

Een actieve of actievere rol Inspectie (van het Onderwijs) in het toezicht op het binnenklimaat van schoolgebouwen is met het huidige wetsvoorstel niet aan de orde. Een actievere rol van de Inspectie (van het Onderwijs) en de Nederlandse Arbeidsinspectie zal bovendien niet erin resulteren dat alle scholen uiterlijk in 2027 over een gezond binnenklimaat beschikken. Voor sommige schoolgebouwen is een gezond binnenklimaat alleen te bereiken door nieuwbouw of renovatie. Dat vergt tijd en geld en is niet realistisch per 2027.

5. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen of een monitor een toegevoegde waarde kan zijn voor de uitvoering, bijvoorbeeld een monitor waarmee wordt bijgehouden hoeveel plannen er worden ingediend en hoeveel er daadwerkelijk tot uitvoering komen.

Binnen het POHV wordt op dit moment een monitor Onderwijshuisvesting ontwikkeld. De invulling hiervan staat nog niet vast. Voor de zomer is een onderzoek van start gegaan dat een overzicht zal geven van de huidige staat van schoolgebouwen en daarnaast een advies zal geven de KPI's waarmee de monitor op lange termijn het beste vorm gegeven kan worden. Met deze monitor zal niet worden bijgehouden hoeveel plannen er worden ingediend en hoeveel daar van tot uitvoering komt, maar wat de algehele staat en kwaliteit van onderwijshuisvesting is.

5.1 Integraal huisvestingsplan en meerjarenonderhoudsplan

De leden van de BBB-fractie kunnen zich vinden in het voorstel om gemeenten en schoolbesturen te verplichten tot het opstellen van een IHP en een MJOP.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe gemeenten en schoolbesturen erop moeten en kunnen inspelen als de ontwikkelingen in concrete situaties langs elkaar heen lopen omdat het IHP en

MJOP niet noodzakelijkerwijs in tijd synchroon lopen en de schoolgebouwen ondertussen erop achteruitgaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het verstandig is om landelijk een basisjaar te nemen voor alle IHP's en MJOP's. Zij vragen hoe een schoolbestuur dat één MJOP opstelt voor meerdere gebouwen in meerdere gemeenten kan aansluiten bij alle IHP's.

De regering benadrukt dat een schoolbestuur per schoolgebouw een MJOP opstelt. Een situatie waarbij een schoolbestuur één MJOP opstelt voor meerdere gebouwen in meerdere gemeenten komt daardoor niet voor.

De regering acht het niet nodig dat een IHP en de MJOP's exact dezelfde periode bestrijken, omdat een MJOP informatie bevat over de onderhoudswerkzaamheden die plaats moeten vinden binnen een periode van zestien jaar. Ten aanzien van de eerste vier jaar wordt concreet vermeldt welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden. Voor de daaropvolgende twaalf jaar staan – in steeds minder concrete mate – de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden. Daarmee is altijd sprake van overlap tussen de periode van een IHP en de periodes van de MJOP's.

Het schoolbestuur stuurt het MJOP na vaststelling hiervan aan de gemeente. De gemeente dient het op te stellen IHP op dat MJOP af te stemmen. De kans dat voorzienbare ontwikkelingen langs elkaar heen lopen omdat MJOP en IHP niet in tijd synchroon lopen acht de regering daarmee klein. Onvoorziene ontwikkelingen zullen vaak niet in het IHP staan opgenomen, omdat zij immers onvoorzien zijn. Mochten er onvoorziene omstandigheden zich voordoen waarmee in het IHP geen rekening is gehouden dan kan een schoolbestuur een spoedaanvraag of een gewone jaarlijkse aanvraag voor het programma doen. Opname op het IHP is geen voorwaarde voor het doen van dergelijke aanvraag.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het – naast dat in artikel 92b van de Wet medezeggenschap op scholen staat dat de gemeenteraad praat met het schoolbestuur - niet wenselijk zou zijn als ook leerlingen en leraren gevraagd wordt naar hun behoeften en wensen?

De leden van de D66-fractie vragen welke manier de positie van het onderwijspersoneel wordt geborgd bij het IHP, MJOP en renovatie? Zij vragen of de regering bereid is te overwegen om in de Wet medezeggenschap op scholen op te nemen dat de medezeggenschapsraad adviesrecht krijgt op deze plannen.

De leden van de BBB-fractie geven aan dat personeel inspraak moet krijgen bij beslissingen over schoolhuisvesting.

Als de regering de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie zo mag lezen dat zij vragen naar het overleg bedoeld in artikel 92b van de Wpo, dan schrijft de wet op dat punt inderdaad alleen een overleg tussen de gemeenteraad en het schoolbestuur voor. De regering erkent het belang dat de wensen die leerlingen en leraren hebben voor de huisvesting van het schoolgebouw waarin zij les krijgen of geven ter kennis komen van het schoolbestuur. Het schoolbestuur moet op grond van de Wet medezeggenschap op scholen in gesprek zijn met de medezeggenschapsraad, waarin leraren, leerlingen en ouders vertegenwoordigd zijn. De medezeggenschapsraad moet vooraf in de gelegenheid worden gesteld om advies uit te brengen over besluiten van het schoolbestuur ten aanzien van nieuwbouw, belangrijke verbouwing van het gebouw of vaststellen of wijziging van het beleid ten aanzien van het onderhoud.⁵⁴ Deze interne procedure borgt dat het schoolbestuur bij voorgenomen besluiten ten aanzien van nieuwbouw, een belangrijke verbouwing of onderhoud(sbeleid) via de medezeggenschapsraad bekend is met de behoeften en wensen van leerlingen en leraren.

⁵⁴ Artikel 11, eerste lid, onderdeel n en onderdeel o, Wet medezeggenschap op scholen.

De regering verwijst voor een nadere toelichting op de bestaande inspraak van personeel bij beslissingen over de onderwijshuisvesting zoals het beleid over onderhoud, nieuwbouw of renovatie van het schoolgebouw ook naar haar antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie in deel B, paragraaf 5.2 Renovatie.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om nader toe te lichten hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen van onduidelijkheid of vertraging in de besluitvorming rondom huisvestingsprojecten. Wordt met dit wetsvoorstel voldoende geborgd dat partijen elkaar tijdig informeren en gezamenlijk toewerken naar realisatie, zodat publieke middelen doelmatig worden besteed?

De regering stelt voorop dat de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming rondom onderwijshuisvesting bij het lokale bestuur ligt. De regering verwacht dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de bestuurlijke besluitvorming beter gaat verlopen. In de eerste plaats omdat in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van renovatie van onderwijshuisvesting wordt verduidelijkt. Door renovatie van schoolgebouwen aan gemeenten toe te wijzen en te bepalen dat renovatie een alternatief moet zijn voor vervangende nieuwbouw, wordt de interpretatieruimte begrensd en daarmee de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten verduidelijkt. Door de verantwoordelijkheid voor renovatie bij gemeenten te beleggen hoeven gemeenten en schoolbesturen bovendien niet meer tot een vergelijk te komen over de verdeling van de renovatiekosten, wat momenteel regelmatig leidt tot een patstelling in de besluitvorming. In de tweede plaats zal het wetsvoorstel naar verwachting bijdragen aan effectievere besluitvorming. Door het verplichten van een op overeenstemming gerichte overleg worden schoolbesturen betrokken bij de totstandkoming van het IHP. Gemeenten beslissen over de investeringen in nieuwbouw en renovatie, maar stemmen op deze manier hun voornemens direct af met het betrokken schoolbestuur. Omdat een schoolbestuur de investeringsvoornemens met betrekking tot onderhoud tijdens dit overleg kan inbrengen, kunnen schoolbesturen en gemeenten, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, anticiperen op elkaars ambities. Volledige en tijdige informatiedeling wordt hiermee geborgd. Aangezien de afgestemde keuzes in het IHP richtinggevend zal zijn bij de besluitvorming, zal het wetsvoorstel naar verwachting ervoor zorgen dat besluitvorming beter is afgestemd op de behoeften van schoolbesturen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er heldere richtlijnen of handvatten komen voor de manier waarop gemeenten en schoolbesturen invulling moeten geven aan de verplichte huisvestingsplannen. In hoeverre wordt hierin ruimte gelaten voor lokaal maatwerk en hoe wordt voorkomen dat dit leidt tot verschillen in kwaliteit of voortgang?

De regering benadrukt dat het wetsvoorstel een grondslag bevat om nadere regels te stellen aan de wijze waarop de gegevens in het IHP worden vermeld en welke informatie hierbij wordt betrokken. Dit om enige mate van eenheid in de IHP's te borgen. Daarnaast worden voor zowel het IHP als het MJOP binnen het POHV een standaarddocument ontwikkeld wat voor gemeenten en schoolbesturen vrijwillig te gebruiken is. Wanneer gemeenten en schoolbesturen dit format gebruiken hebben zij een document dat voldoet aan de wettelijke eisen. Het staat gemeenten vrij om dit document nog verder aan te vullen met lokaal beleid. De regering acht het niet strikt noodzakelijk dat alle IHP's exact dezelfde informatie bevat, aangezien het primair een lokaal sturingsmiddel is voor gemeenten zelf en geen informatievoorziening voor het ministerie. De ruimte die het instrument geeft stelt gemeenten in staat maatwerk te verrichten en een IHP op te stellen dat is toegesneden op de lokale omstandigheden van de desbetreffende gemeente.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe het op overeenstemming gericht overleg in de praktijk moet functioneren in gemeenten waar een groot aantal (10-20) schoolbesturen actief is en

hoe dit er in de praktijk uit ziet. Zij vragen wat er gebeurt als geen overeenstemming wordt bereikt en welke procedure dan geldt?

Het is aan gemeenten om een procedure in te richten voor het overleg over het IHP met schoolbesturen binnen hun gemeenten. Gemeenten moeten nu al een op overeenstemming gericht overleg voeren bij de procedure rondom het jaarprogramma. De regering heeft geen signalen ontvangen dat dit nu al problematisch is in gemeenten met een groot aantal schoolbesturen. Het overleg moet op overeenstemming 'gericht' zijn, maar het is niet verplicht dat te bereiken. Ook zonder overeenstemming kan uiteindelijk een besluit genomen worden. Het is dan aan de gemeenteraad om daar een afweging in te maken.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering gaat bewerkstelligen dat de MJOP's van schoolbesturen daadwerkelijk openbaar worden in het kader van het IHP. Is de regering voornemens dit te verplichten of via richtlijnen af te dwingen?

Dit wetsvoorstel schrijft voor dat schoolbesturen hun MJOP's moeten delen met gemeenten. Schoolbesturen hoeven hun MJOP verder niet openbaar te maken. Het delen van het MJOP met de gemeente heeft als doel dat afstemming tussen het IHP en de MJOP's kan plaatsvinden. Openbaarheid van MJOP's is geen doel op zich. De regering is dus niet voornemens op dit punt richtlijnen op te stellen. Voor gemeenten geldt dat zij zich moeten houden aan de voorschriften over het openbaar maken van stukken op grond van de Wet open overheid.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het MJOP en IHP, twee plannen van juridisch verschillende identiteiten, zich tot elkaar verhouden?

Schoolbesturen leggen in het MJOP's vast welk onderhoud zij aan welk gebouw gaan doen op welk moment. Schoolbesturen worden op grond van dit wetsvoorstel verplicht deze MJOP's na vaststelling te delen met de gemeente. Gemeenten worden op grond van dit wetsvoorstel verplicht hun IHP's af te stemmen op de MJOP's van de schoolbesturen. Andersom geldt deze plicht niet, schoolbesturen hoeven hun MJOP's niet verplicht af te stemmen op het IHP van de gemeente. Het kan echter voor schoolbesturen wel een voordeel zijn om dit toch te doen. Bijvoorbeeld wanneer een schoolgebouw in het IHP binnen afzienbare tijd op de planning staat voor nieuwbouw of renovatie. Schoolbesturen kunnen hier dan in hun onderhoudsplanung rekening mee houden, door bijvoorbeeld af te zien van het uitvoeren van bepaald onderhoud in de resterende tijd dat zij gebruik maken van het gebouw.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heeft overwogen de termijnen van het IHP en MJOP te verlengen, gelet op het feit dat het bijvoorbeeld ruim een jaar duurt om een IHP af te ronden. Waarom is het noodzakelijk om een IHP te koppelen aan de raadsperiode? Is het mogelijk om de termijn voor een MJOP op zes jaar te stellen, gelet op het feit dat een koppeling met de vierjaarstermijn in gemeenten niet noodzakelijk is?

De regering is op basis van het concretiseringsvoorstel van de sectorraden en de VNG en verdere gesprekken met hen tot het voorliggende voorstel gekomen. Daarbij heeft de regering een afweging gemaakt over de looptijd van het IHP en MJOP. Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten het beleid in het IHP vastleggen voor een periode van vier jaar, met een doorkijk van minimaal 12 jaar daarna. Hiermee wordt – in lijn met het concretiseringsvoorstel van de VNG en de sectorraden – aangesloten op de duur van de gemeentelijke raadsyclus. Hiermee wordt de continuïteit van beleidsvorming geborgd en wordt iedere raadsperiode eenmaal een nieuw IHP vastgesteld. Het is daarbij niet noodzakelijk dat een IHP gelijkloopt met een raadsperiode. Naarmate de beleidsperiode wordt verlengd, neemt de onzekerheid van de beleidsvoornemens toe. De regering acht een verlenging van de looptijd van een IHP naar zes jaar dan ook niet wenselijk. Het wetsvoorstel voorziet voorts in de verplichting voor het schoolbestuur om ten

minste eenmaal in de vier jaar een MJOP op te stellen voor het onderhoud van het schoolgebouw(en). Om optimaal aan te sluiten bij het IHP is gekozen voor een termijn van vier jaar met een doorkijk van twaalf jaar.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering rekening wil houden met kleine schoolbesturen en bijvoorbeeld eenpitters met een klein schoolgebouw. Is het proportioneel om in die situatie de vereisten aan het IHP en MJOP onverkort toe te passen?

Kleine schoolbesturen en eenpitters zijn nu ook al verantwoordelijk voor het onderhoud aan hun schoolgebouwen en hebben in dat kader vaak nu ook al een MJOP. Van deze schoolbesturen wordt verder gevraagd om hun MJOP aan de gemeente toe te zenden en daarover het verplicht gesprek te voeren. Dit verplichte overleg moeten schoolbesturen – ook kleine schoolbesturen – nu ook al voeren met de gemeente over het jaarprogramma. De regering heeft geen signalen dat dit kleine besturen en eenpitters onevenredig belast. De regering acht het daarmee proportioneel om de in dit wetsvoorstel voorgestelde eisen onverkort toe te passen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer de (concept-)ministeriële regeling wordt verwacht. Op deze manier krijgen de gemeenten snel duidelijkheid aan welke eisen het IHP moet voldoen.

De regering streeft ernaar de ministeriële regeling in het eerste kwartaal van 2026, of nadat het onderhavige wetsvoorstel is aangenomen door uw Kamers, te publiceren en de nadere regels tegelijk met onderhavige wetwijziging inwerking te laten treden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens of de regering bereid is een gestandaardiseerd sjabloon op te stellen die de gemeenten kunnen invullen. Dit vermindert de regeldruk bij de gemeenten, zorgt voor meer duidelijkheid en zorgt er tevens voor dat een goede vergelijking kan worden gemaakt.

Om gemeenten en schoolbesturen te ondersteunen komt via het POHV ondersteuning voor gemeenten en schoolbesturen beschikbaar. Zo worden gestandaardiseerde producten aangeboden zoals een gestandaardiseerd IHP en een gestandaardiseerd MJOP. Alle producten zijn in co-creatie met de sector ontwikkeld en worden in 2025 breder getest in de praktijk. Zie voor meer toelichting op de ondersteuning of kennisdeling over huisvesting het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over ondersteuning in deel B, paragraaf 7. Gevolgen voor de regeldruk.

5.2 Renovatie

De leden van de D66-fractie vragen de regering om het begrip 'renovatie' toe te voegen aan artikel 11, lid n van de Wet medezeggenschap op scholen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de keuze om een school te renoveren in plaats van nieuw te bouwen ook bij de medezeggenschapsraad wordt neergelegd, dus valt renovatie onder 'nieuwbouw of een belangrijke verbouwing van de school' of niet?

De leden van de BBB ondersteunen het belang van duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling bij renovatie.

De Wet medezeggenschap scholen (Wms) kent aan de medezeggenschapsraad van een school een adviesrecht toe over besluiten van het schoolbestuur over nieuwbouw of belangrijke verbouwing van de school en over vaststelling of wijziging van beleid met betrekking tot het onderhoud van de school.⁵⁵ Dit adviesrecht ziet daarmee zowel op besluiten van het schoolbestuur om het onderhoudsbeleid te wijzigen, bepaald groot-onderhoud wel of niet uit te voeren als op het aanvragen van nieuwbouw bij de gemeente. Het adviesrecht geldt daarmee

⁵⁵ Artikel 11, eerste lid, onderdeel n en onderdeel o, Wms

alleen voor besluiten van het schoolbestuur en dus op het deel van het proces waar het schoolbestuur invloed op heeft. De Wms is uitdrukkelijk alleen van toepassing op besluiten van een schoolbestuur en niet op de besluiten van de gemeente, zoals bijvoorbeeld het besluit over toekenning of afwijzing van de aanvraag voor bijvoorbeeld nieuwbouw.

Op grond van dit wetsvoorstel kan ook renovatie als voorziening in de onderwijshuisvesting worden aangevraagd bij de gemeente. Renovatie van een schoolgebouw is op grond van het wetsvoorstel een vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen. De regering bevestigt dat renovatie als een belangrijke verbouwing van de school als bedoeld in de zin van de Wms kan worden aangemerkt. Zij merkt daarbij tegelijkertijd op dat niet iedere 'belangrijk verbouwing' per definitie een renovatie is.

De regering acht het niet nodig om renovatie toe te voegen aan artikel 11, lid n van de Wms. De medezeggenschapsraad moet op grond van de huidige wetgeving reeds vooraf in de gelegenheid worden gesteld om advies over elk te nemen besluit met betrekking tot renovatie.

De leden van de D66-fractie vragen of bij renovaties dezelfde kwaliteits- en duurzaamheidseisen gelden als bij nieuwbouw. Indien dat niet het geval is, hoe wordt dan voorkomen dat renovaties leiden tot behoud van gebouwen die niet toekomstbestendig zijn?

Bij het invoeren van de Zero Emission Buildings-eis uit de EPBD IV (ZEB-eis) zal onderscheid gemaakt worden tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Renovaties hoeven daarbij niet te voldoen aan de nieuwbouwnormen. Bestaande gebouwen moeten voor 2050 wel zodanig zijn verduurzaamd, dat ze tegen die tijd voldoen aan de beschikbare energievoorzieningen. Bij het bepalen van de ZEB-niveaus wordt rekening gehouden met wat redelijkerwijs haalbaar is. Voor de bestaande bouw zal het ambitieniveau lager zijn dan voor nieuwbouw.

Er worden ook ZEB-niveaus opgesteld voor bestaande bouw zodat het voor gebouweigenaren duidelijk is aan welke duurzaamheidseisen een bestaand gebouw moet voldoen om richting 2050 toekomstbestendig te zijn. Het is belangrijk dat gemeenten en scholen hier rekening mee houden. Totdat het ZEB-niveau is vastgesteld kan bij renovatie van bestaande gebouwen gebruik gemaakt worden van de renovatiestandaard. Dit geeft de benodigde duidelijkheid voor het toekomstbestendig aanpakken van de onderwijshuisvesting als het gaat om verduurzaming.

De leden van de D66-fractie vragen welke criteria worden gehanteerd bij het onderscheid tussen vervangende nieuwbouw, nieuwbouw en renovatie en hoe wordt voorkomen dat er verkeerde aannames worden gemaakt over de kosten of baten van renovatie ten opzichte van nieuwbouw?

De regering verwijst hiervoor naar het afwegingskader renovatie/nieuwbouw dat wordt ontwikkeld binnen het POHV. Zie voor meer over het afwegingskader de reactie van de regering op de vragen van leden van de commissie daarover in deel A, paragraaf 4 onder Renovatie. Vervangende nieuwbouw is een term uit de praktijk die aangeeft dat de nieuwbouw dient ter vervanging van een bestaand schoolgebouw en het geen nieuw schoolgebouw bij oprichting van de school is. Er is geen verschil tussen nieuwbouw of vervangende nieuwbouw.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan welke levensduurverlenging zij moeten denken in het geval van renovatie, nu naar aanleiding van de internetconsultatie de eerder voorgestelde levensduurverlenging van tenminste 25 jaar uit de definitie van renovatie is. Zij vragen tevens of in het wetsvoorstel nu wel voldoende is gewaarborgd dat renovatie daadwerkelijk een volwaardig alternatief is. Is het niet verstandig om hiertoe explicieter een norm in de wet of bij ministeriële regeling te verankeren?

De regering heeft er niet voor gekozen renovatie te koppelen aan een minimale verlenging van de levensduur. De belangrijkste reden hiervoor is 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. Voor de volledige toelichting hierop verwijst de regering naar paragraaf 5.2.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting van het voorliggend wetsvoorstel. De regering doet daarom geen uitspraak over welke levensduurverlenging een renovatie minimaal zou moeten opleveren.

De definitie van renovatie in het onderhavige wetsvoorstel bevat niet het woord 'volwaardig'. Renovatie is vanuit bouwkundig oogpunt namelijk zelden tot nooit een technisch volwaardig alternatief voor nieuwbouw. Dat neemt niet weg dat een schoolgebouw na renovatie voor de gebruikers wel als een volwaardig alternatief kan worden ervaren voor vervangende nieuwbouw.

5.3 Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs

De regering verwijst naar deel A, paragraaf 4 onder Versoepelen investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs voor een antwoord op de door GroenLinks-PvdA-fractie, NSC-fractie en ChristenUnie-fractie en SGP-fractie gestelde vragen over druk van gemeenten op schoolbesturen om te investeren in huisvestingsvoorzieningen.

De leden van de D66-fractie, de leden van de DENK-fractie en de leden van de BBB-fractie vragen wat de regering doet om te voorkomen dat alleen financieel sterke schoolbesturen mogelijkheden hebben om te investeren?

De leden van de DENK-fractie vragen daarnaast in hoeverre de regering dit verenigbaar acht met de ambitie om tot een eerlijk speelveld te komen binnen het funderend onderwijs?

Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor schoolbesturen in het primair onderwijs om een overschot op de bekostiging te gebruiken voor 'voorzieningen in de onderwijshuisvesting'. De verruiming sluit aan bij de reeds bestaande mogelijkheden voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Deze mogelijkheid geldt straks op gelijke wijze voor alle schoolbesturen in het primair onderwijs. De financiële positie van een schoolbestuur is bepalend voor de vraag of zij ruimte heeft om gebruik te maken van de versoepeling, maar de eventuele financiële ruimte wordt niet veroorzaakt door dit wetsvoorstel. De regering acht deze maatregel daarmee verenigbaar met de ambitie om te komen tot een eerlijk speelveld binnen het funderend onderwijs.

De ruimte die schoolbesturen hebben om te investeren vanuit een overschot op de bekostiging is doorgaans niet heel groot. Wanneer schoolbesturen financieel veel ruimte hebben om te investeren dan is dat omdat zij in het verleden een grotere reserve hebben opgebouwd. Die reserve kan bestaan uit private middelen en uit een overschot op de bekostiging. Voor zover deze reserve gevuld is met private middelen mogen schoolbesturen deze met de huidige wetgeving al uitgeven aan onderwijshuisvesting. Het deel van de reserve dat is ontstaan uit een overschot op de bekostiging kan met de verruiming in het voorliggende wetsvoorstel ook worden uitgegeven aan onderwijshuisvesting.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij de zorgen van de Algemene Onderwijsbond (AOB) deelt dat schoolbesturen minder uitgeven aan personele kosten, zoals arbeidsvoorwaarden, zodat deze middelen ingezet kunnen worden om te investeren in huisvesting. Hoe gaat de regering voorkomen dat geld voor personele kosten ingezet gaat worden voor onderwijshuisvesting?

De regering deelt deze zorg niet. Op grond van het wetsvoorstel mogen enkel overschotten op de bekostiging worden ingezet voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting. Schoolbesturen zijn vrij hun bekostiging te besteden naar eigen inzicht, maar moeten daarbij wel zorgen voor

voldoende onderwijskwaliteit. De medezeggenschapsraad, de raad van toezicht en de Inspectie zien hierop toe.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in hoeverre de verruiming van de investeringsmogelijkheden past binnen de discussie om gelden binnen de lumpsum gerichter te alloceren. In het verleden is in de Kamer gewisseld over een schot in de lumpsum tussen personele en materiële bekostiging, hoe kijkt de regering daarnaar in het kader van dit wetsvoorstel?

De regering vindt het belangrijk dat middelen zoveel mogelijk in de klas landen. Daarom werkt zij aan een voorstel voor een bestedingsnorm voor onderwijspersoneel en overhead. Hierover bent u eerder geïnformeerd in de Kamerbrief Hoofdlijnen Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs.⁵⁶ Er kunnen goede redenen zijn waarom de norm niet gehaald wordt, dus ruimte voor maatwerk is nodig. Een schot tussen personele en materiële bekostiging heeft enkele nadelen, waaronder minder ruimte voor maatwerk.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is om heldere kaders te stellen voor bijdragen van schoolbesturen, zodat deze transparant en controleerbaar zijn?
Zij vragen of investeringen door schoolbesturen alleen mogelijk zijn als hierover in overleg met gemeenten afspraken worden gemaakt en als de investering aantoonbaar bijdraagt aan onderwijskwaliteit en duurzaamheid. Acht de regering dat er voldoende checks and balances in het systeem zijn en dat deze stevig genoeg zijn om te voorkomen dat schoolbesturen mogelijk onverantwoorde investeringen doen?
De leden van de CDA-fractie vragen of middels dit wetsvoorstel normen worden gesteld aan investeringen in onderwijshuisvesting vanuit een overschot op de bekostiging?
Ook de leden van de BBB-fractie uiten hun zorgen over checks and balances en toezicht op uitgaven door het schoolbestuur.

Er worden door het onderhavige wetsvoorstel geen kaders of normen gesteld aan de verruiming van de investeringsmogelijkheden.

De regering heeft onderzocht of het mogelijk is om heldere kaders te stellen in wetgeving voor bijdragen van schoolbesturen. In het concretiseringsvoorstel van de sectorraden en VNG staat de wens opgenomen om in wetgeving vast te leggen dat schoolbesturen enkel mogen investeren in een boven normatief niveau gericht op onderwijskwaliteit of exploitatie verlagende maatregelen. Het is echter niet mogelijk gebleken dit in wetgeving vast te leggen, aangezien het huidige basisniveau van onderwijshuisvesting dat vast ligt in het Bbl lager is dan wat maatschappelijk verwacht wordt van een schoolgebouw. Door in de onderwijswetten op te nemen dat gemeenten expliciet verantwoordelijk zijn voor het basisniveau en schoolbesturen enkel toe te staan te investeren in boven normatieve eisen wordt de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van nieuwbouw vertroebeld. De regering werkt wel aan een voorstel voor een bestedingsnorm voor onderwijspersoneel en overhead.

De regering ziet voldoende checks and balances in het systeem om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen. De regering gaat daarbij allereerst uit van de professionaliteit en kennis van schoolbesturen, die weten dat de door het Rijk verstrekte bekostiging moet worden besteed aan het doel waarvoor het verstrekt is, te weten onderwijs. Mocht een schoolbestuur onverhoopt toch een onrechtmatige uitgave of een onverantwoorde investering doen, dan kan zowel de medezeggenschapsraad en de Raad van Toezicht als de accountant van het schoolbestuur de Inspectie hierover signaleren. Een onverantwoorde uitgave kan bijvoorbeeld een uitgave zijn die ondoelmatig is. Het schoolbestuur moet in het jaarverslag verantwoorden dat sprake is geweest van doelmatige aanwending van de bekostiging.⁵⁷ De Inspectie legt in het onderwijsaccountantsprotocol vast waar de accountant op moet letten in de jaarlijkse controle van de financiële stukken, waaronder het jaarverslag. De voorgestelde

⁵⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31293-762.

⁵⁷ Artikel 165 Wpo, artikel 5.46 WVO 2020, artikel 141 Wec en artikel 125 Wpo BES.

wijziging voor schoolbesturen in het primair onderwijs om een overschot op de bekostiging te kunnen aanwenden aan voorzieningen in de onderwijshuisvesting bevat geen vereisten dat de uitgave aantoonbaar moet bijdragen aan onderwijskwaliteit en duurzaamheid, omdat uit de jaarrekening reeds dient te blijken dat sprake is van een doelmatige aanwending van de bekostiging

Tot slot houdt de Inspectie toezicht op de uitgaven van schoolbesturen. Jaarlijks beoordeelt de Inspectie een gedeelte van de accountantscontroles. Vierjaarlijks houdt de Inspectie toezicht op financiën als één geheel met het toezicht op onderwijskwaliteit, waarbij zij zich baseert op de jaarlijkse controle die de accountant van de onderwijsinstelling heeft uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of het klopt dat schoolbesturen in het primair onderwijs al de mogelijkheid hebben om reserveringen aan te leggen voor de bekostiging grootschalig onderhoud, klein onderhoud maar ook kosten die zichzelf terugverdienen (bijvoorbeeld zonnepanelen). Deze leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om investeringen met hoge aanschaffkosten maar lagere onderhoudskosten (zoals de marmoleumvloer uit de memorie van toelichting) toegevoegd kunnen worden aan de uitzonderingen voor het investeringsverbod in het primair onderwijs.

Schoolbesturen in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs mogen op grond van de huidige wetgeving de bekostiging onder andere besteden aan het onderhoud van het gebouw en het terrein, aan het energie- en waterverbruik en aan schoonmaakkosten.⁵⁸ Deze bestedingsdoelen zijn geen uitzondering op het investeringsverbod, maar zijn de doelen waarvoor de bekostiging wordt verstrekt. Het schoolbestuur is ook verplicht om de gebouwen en terreinen daadwerkelijk te onderhouden en daarmee om – zowel grootschalig als kleinschalig – onderhoud uit voeren.⁵⁹

De Inspectie ziet dat schoolbesturen op dit moment vaak terughoudend zijn in het doen van uitgaven aan bijvoorbeeld de marmoleum vloer uit de memorie van toelichting of aan een hangende wc-pot. Beide verlagen toekomstige kosten zoals schoonmaakkosten of onderhoudskosten ten opzichte van een sneller slijtend product. Schoolbesturen mogen echter geen bekostiging uitgeven aan iets wat valt onder de voorzieningen in de onderwijshuisvesting, omdat de gemeente daar wettelijk voor verantwoordelijk is. Sommige uitgaven vallen nu in een grijs gebied tussen de verantwoordelijkheid van gemeenten en bestedingsmogelijkheden van schoolbesturen. De Inspectie ziet in dit grijze gebied terughoudendheid van schoolbesturen om uitgaven te doen, omdat schoolbesturen verzekerd willen zijn dat hun uitgave rechtmatig is. Daarnaast kost het verantwoorden van de investering schoolbesturen veel administratief werk. Om de onduidelijkheid weg te nemen en de administratieve lasten voor schoolbesturen te verlagen regelt de regering nu net als voor het vo dat overschot op de bekostiging uitgegeven mag worden aan voorzieningen in de huisvesting. Uitgaven aan bijvoorbeeld zonnepanelen worden gezien als toegestane besteding vanuit de bekostiging, omdat het een uitgave is aan energieverbruik die zichzelf terugverdient. Via het document *verantwoordelijkheidsverdeling huisvesting scholen* wordt hierover voorlichting verstrekt.⁶⁰

De leden van de CDA-fractie vragen of de verruiming van de investeringsmogelijkheden in het primair een 'kan-bepaling' betreft. Zij vragen hoe hier mee moet worden omgegaan tussen gemeente en schoolbestuur en of dit de samenwerking ook moeilijker kan maken?

De ruimte voor een schoolbestuur om een overschot op de bekostiging uit te geven aan voorzieningen in de onderwijshuisvesting betreft een 'kan-bepaling'. Het mag wanneer

⁵⁸ Artikel 115 Wpo, artikel 5.4 WVO 2020, artikel 114 Wec en artikel 99 Wpo BES.

⁵⁹ Artikel 106 Wpo, artikelen 6.16 en 11.74 WVO 2020, artikel 104 Wec, artikel 90 Wpo BES.

⁶⁰ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/documenten/publicaties/2021/11/23/verantwoordelijkheidsverdeling-huisvesting-scholen>

schoolbesturen dit zelf willen, maar het bekostigen van de voorzieningen onderwijshuisvesting blijft een verantwoordelijkheid van gemeenten. Hierbij wordt uitgegaan van een professionele houding van schoolbestuur en gemeente.

De leden van de CDA-fractie vragen welke ervaringen zijn opgedaan in het voortgezet onderwijs met de investeringsmogelijkheden. Zij vragen waar de verwachting van de regering dat schoolbesturen in het primair onderwijs door het versoepelen van investeringsmogelijkheden geen hogere reserves aan zullen houden op is gebaseerd.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een beeld kan schetsen van de ervaringen in het voortgezet onderwijs als het gaat om het risico dat scholen de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten noodgedwongen gaan overnemen en of de regering voorbeelden bekend zijn waar dit niet goed is uitgekapt.

De regering heeft op basis van signalen uit het veld de verwachting dat een deel van de schoolbesturen de reserves die zij nu aanhouden gaan uitgeven aan onderwijshuisvesting. De regering verwacht daarom niet dat schoolbesturen juist extra reserves gaan aanhouden.

Er is bij de Inspectie geen beeld beschikbaar van de ervaringen in het voortgezet onderwijs als het gaat om het risico dat scholen de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten noodgedwongen gaan overnemen. Bij de VO-raad is het beeld ten aanzien van het treden in de taak van gemeente dat schoolbesturen soms over gaan in zelf financieren van extra vierkante meters, omdat uitbreiding te lang op zich laat wachten of leerling groei volgens de systematiek van gemeenten niet leidt tot recht op extra vierkante meters, maar de school toch behoefte heeft aan extra ruimte.

Bij zowel de Inspectie als bij de VO-raad zijn geen voorbeelden bekend waar dit niet goed is uitgekapt.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering voornemens is een periodieke peiling te doen om te zien hoe de praktijk zich ontwikkelt als het gaat om de verruimde investeringsmogelijkheid, bijvoorbeeld na vijf en tien jaar. Hoe wordt zicht gehouden of zich niet oneigenlijke effecten voordoen?

De regering houdt zicht op de praktijk door hierover contact te onderhouden met onder andere de sectorraden, VNG en de Inspectie. Daarnaast zal de regering aandacht besteden aan de praktijkontwikkelingen rondom de verruimde investeringsmogelijkheden bij de evaluatie van de wetswijziging. Zie over de evaluatie ook de reactie van de regering in deel A, paragraaf 6. Evaluatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat haar inschatting is van de gevolgen van de versoepeling van de investeringsmogelijkheden voor het voorafgaand aan vaststelling van het IHP te voeren op overeenstemming gericht overleg, ook in samenhang met de forse korting van gemeenten op hun middelen. Kan een onbedoeld gevolg van deze versoepeling niet zijn dat er meer vertragingen optreden? Zij vragen een reflectie van de regering hierop en hoe ze onbedoelde gevolgen wil ondervangen.

De regering verwacht geen vertragingen of onbedoelde gevolgen van de versoepeling van de investeringsmogelijkheden. De mogelijke investeringen van scholen hoeven niet verplicht besproken te worden tijdens het verplicht overleg. De regering ziet daarom niet direct gevolgen van de versoepeling van de investeringsmogelijkheden voor dit op overeenstemming gericht overleg. Ook ziet de regering geen onbedoeld risico dat de versoepeling van de investeringsmogelijkheden zal leiden tot meer vertragingen. De regering heeft juist signalen ontvangen van gemeenten waar de businesscases rondom de vernieuwing van schoolgebouwen juist eerder rondkomen, vanwege de mogelijkheid en de wens van schoolbesturen om hierin mede te investeren.

5.4 Caribisch Nederland

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre bij de bouwprojecten voor onderwijshuisvesting op Bonaire, Saba en Sint Eustatius rekening wordt gehouden met verduurzaming en toegankelijkheid?

Voor alle nieuwbouw, renovatie en aanpassingen aan de schoolgebouwen die op grond van het overgangsrecht onder verantwoordelijkheid van de Minister van OCW worden uitgevoerd op Caribisch Nederland is en wordt rekening gehouden met verduurzaming en toegankelijkheid naar analogie van de op dat moment geldende normen in Europees Nederland.

6. Verhouding tot hoger recht

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering financieel rekening houdt met de extra taak die de Onderwijsraad krijgt door het wetsvoorstel, juist nu de Onderwijsraad ook deelt in de bezuinigen.

Gelet op de bestaande wettelijke mogelijkheid om advies te vragen over onderwijshuisvesting en het geringe aantal adviesvragen daarover in het verleden, wordt slechts een beperkte toename van adviesaanvragen verwacht betreffende het IHP. Er is daarom rekening gehouden met beperkte financiële gevolgen voor de Onderwijsraad.

Zie voor een toelichting op de huidige adviesvragen het antwoord op de vragen van de leden van de commissie over de Onderwijsraad in deel A, paragraaf II Artikelsgewijze toelichting.

7. Gevolgen voor de regeldruk

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom dit wetsvoorstel niet tot een toename van regeldruk zou leiden.

De regering heeft een regeldruktoets uitgevoerd. De regeldruk is het effect dat verplichte regelgeving heeft op burgers en bedrijven, het gaat hierbij om de investeringen en inspanningen die bedrijven doen om zich aan wet- en regelgeving te houden. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor leraren en leerlingen, omdat zij geen verplichtingen of rechten krijgen op grond van de maatregelen in dit wetsvoorstel. Voor schoolbesturen zijn er wel gevolgen. De regeldruk voor schoolbesturen wordt in paragraaf 7 van het algemeen deel van memorie van toelichting beschreven. De conclusie aldaar is dat aangezien de meeste schoolbesturen voor al hun gebouwen reeds over een MJOP beschikken, de toename van regeldruk voor schoolbesturen nihil is.

De leden van de D66-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering gemeenten en schoolbesturen gaat ondersteunen bij het verzamelen van gegevens voor het IHP, wat voor gemeenten tijd en capaciteit vraagt.

De leden van de VVD-fractie vragen daarbij hoe ervoor wordt gezorgd dat ook kleinere gemeenten of schoolbesturen in staat zijn om aan de nieuwe eisen te voldoen. Zij vragen of er ondersteuning of kennisdeling over huisvesting beschikbaar komt vanuit het Rijk, bijvoorbeeld via handreikingen of een centrale kennisbank?

De regering onderschrijft het belang van ondersteuning van gemeenten en schoolbesturen bij de implementatie van het wetsvoorstel. Om gemeenten en schoolbesturen te ondersteunen komt via het POHV ondersteuning voor gemeenten en schoolbesturen beschikbaar. Daar hoort ook een kennisbank bij met handreikingen en goede voorbeelden uit de sector. Een voorbeeld hiervan is een handreiking samenwerkingsvormen waarmee kleinere gemeenten en schoolbesturen inzicht kunnen krijgen in de mogelijkheden tot samenwerken zodat zij hun capaciteit en expertise kunnen bundelen en zo efficiënter kunnen inzetten. Daarnaast worden gestandaardiseerde producten aangeboden zoals een gestandaardiseerd IHP voor gemeenten

en een gestandaardiseerd MJOP voor schoolbesturen. Alle producten zijn in co-creatie met de sector ontwikkeld en worden in 2025 breder getest in de praktijk. Daarnaast is via het POHV ook hands-on ondersteuning op locatie beschikbaar voor schoolbesturen en gemeenten. Daarnaast worden gemeenten financieel gecompenseerd voor de extra uren waar het IHP zorgt voor een taakverzwaring ten opzichte van hun huidige verantwoordelijkheden. Zie hierover ook de reactie van de regering op de vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie over de extra werklast en taakverzwaring in deel B, paragraaf I. Algemeen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het wetsvoorstel betekent voor de regeldruk bij gemeenten die 'net' een IHP hebben, moeten zij dit plan herijken, aanpassen?

De regering vindt het belangrijk om te voorkomen dat gemeenten die recent een IHP hebben vastgesteld dit plan direct moeten herijken of aanpassen. Om dat te voorkomen is in het wetsvoorstel een invoeringsbepaling opgenomen voor het IHP waardoor gemeenten na inwerkingtreding van de wet drie jaar de tijd hebben om een IHP vast te stellen dat voldoet aan de nieuwe wettelijke eisen. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten een IHP moeten herijken of aanpassen ruim voordat de looptijd van het huidige (onverplichte) IHP is afgelopen.

8. Uitvoering

De regering verwijst voor een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over ondersteuning bij het verzamelen van gegevens voor het IHP naar haar reactie in deel B, paragraaf 7. Gevolgen voor de regeldruk.

9. Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie vragen of DUO signaleert indien een gemeente geen IHP uploadt. Zij vragen of DUO alleen registreert of er een plan is en niet wat er in het plan staat? En zo ja waar scant DUO dit plan dan op?

Gemeenten zullen hun IHP straks uploaden op de website van DUO. DUO registreert daarbij dat een IHP geüpload is en ook wanneer dat niet het geval is en een gemeente dus in gebreke blijft. DUO doet geen inhoudelijke beoordeling van de IHP's en bekijkt dus niet wat er in het plan staat. De minister van OCW kan de informatie uit de IHP's gebruiken voor de beleidsvoorbereiding ten aanzien van de onderwijshuisvesting.

10. Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering weer te geven wat het financieel gat tussen wat er in Nederland nodig is voor de bouw, het beheer en het onderhoud van schoolgebouwen in het funderend onderwijs en de bekostiging hiervoor gaat betekenen voor de kwaliteit van de onderwijshuisvesting in meerjarenperspectief?

De financiële middelen die worden toegevoegd aan het gemeentefonds zijn bedoeld om de extra ambtelijke inzet voor het maken van een IHP te vergoeden. Ten aanzien van de lange termijn opgave en de middelen die daarvoor nodig zijn verwijst de regering naar antwoord op de vragen van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over langetermijnperspectief in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

De regering verwacht ten aanzien van het langetermijnperspectief voor de kwaliteit van de onderwijshuisvesting dat de kwaliteit van nieuwbouw of renovatie hoog zal blijven, maar dat het uitblijven van aanvullende middelen kan leiden tot verlaging van het vervangings tempo van de verouderde voorraad.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich tot het eerder gesignaleerde jaarlijkse tekort van €1,2 miljard in de onderwijshuisvesting, nu het wetsvoorstel inhoudelijke ambities bevat maar financieel nauwelijks wordt onderbouwd.

De financiële onderbouwing bij dit wetsvoorstel ziet op de uitvoeringslast van de maatregelen in dit wetsvoorstel en de financiële middelen die worden toegevoegd aan het gemeentefonds ten behoeve van het opstellen van het IHP. Daarnaast is sprake van een langetermijnopgave wat betreft onderwijshuisvesting. Die langetermijnopgave vraagt om aanvullende middelen. De regering verwijst daarvoor naar haar reactie op de vragen van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over langetermijnperspectief in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

Erkent de regering dat deze lacune het risico vergroot dat plannen in het IHP niet gerealiseerd kunnen worden? En hoe gaat de regering op deze signalen reageren?

Een IHP bevat beleidsvoornemens.⁶¹ Een gemeenteraad moet de ambities in het IHP in lijn brengen met de budgettaire ruimte die de gemeente al dan niet heeft in haar begroting.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering of zij erkent dat het overhevelen van verantwoordelijkheden geen oplossing biedt zolang het structurele budget tekortschiet. Is de regering het ermee eens dat het niet uitmaakt wie de regie voert, zolang het beschikbare budget structureel onvoldoende is?

De regering is van mening dat het belangrijk is dat duidelijkheid bestaat over wie de regie voert in het dossier onderwijshuisvesting, ook bij het huidige beschikbare budget. Het IBO beschrijft dat het huidige stelsel van onderwijshuisvesting, waarin gemeenten en schoolbesturen onderwijshuisvesting samen lokaal organiseren, nog steeds logisch is en zegt hierover: 'Het eigenaarschap is dichtbij de eindgebruikers belegd: schoolbesturen kunnen keuzes maken die passen bij de behoeftes van de school. Gemeenten hebben op hun beurt een integrale blik op lokale maatschappelijke opgaven, breder dan alleen onderwijs (zoals jeugdzorg, inclusiviteit, toegankelijkheid, sport, gezondheid, kinderopvang). Gemeenten en schoolbesturen kunnen dus samen integraal onderwijshuisvesting organiseren die past bij het onderwijs en de (leef)omgeving.'⁶²

Daarbinnen kan voor sommige gemeenten en schoolbesturen doorcentralisatie bijdragen aan een efficiëntere aanpak van de onderwijshuisvesting, maar dit is zeker niet voor alle gemeenten en schoolbesturen het geval. De afweging of doorcentralisatie een gewenste aanpak is en leidt tot efficiëntere inzet van middelen voor onderwijshuisvesting kunnen gemeenten en schoolbesturen samen maken. Het neemt niet weg dat er voor de langetermijnopgave aanvullende middelen nodig zijn. Zie het antwoord op de vragen van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over langetermijnperspectief in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering het begrip 'redelijkerwijs voorzien in de huisvesting' in relatie tot het bekostigingsplafond juridisch duidt. Wie bepaalt of het plafond voldoende is en wat 'redelijkerwijs' is? Welke criteria wegen hierin mee en welke rechtszekerheid hebben schoolbesturen? En kan dit leiden tot eindeloze juridische procedures en onderlinge conflicten als schoolbesturen het niet eens zijn met de gemeentelijke inschatting?

De regering benadrukt dat het onderhavige wetsvoorstel niets wijzigt aan de systematiek van het door gemeenten vast te stellen bekostigingsplafond voor de onderwijshuisvesting. De

⁶¹ Een IHP is geen besluit, zie daarover ook de reactie van de regering op de vraag van de leden van de commissie over de juridische status van het IHP op pagina 11.

⁶² IBO onderwijshuisvesting 'een vak apart' 2021, p. 9

gemeente draagt op grond van de huidige onderwijswetgeving zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op haar grondgebied en stelt jaarlijks een bekostigingsplafond vast voor de bekostiging van deze voorzieningen. Uit oogpunt van rechtszekerheid moet het bedrag dat in enig jaar voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting maximaal beschikbaar is, voorafgaand aan dat jaar kenbaar worden gemaakt. Het college moet zich bij het vaststellen van het jaarlijkse bekostigingsplafond in elk geval laten leiden door de afweging of met het vast te stellen budget redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente. Daarbij moet de gemeente rekening houden de budgettaire ruimte die de gemeente al dan niet heeft in haar begroting heeft. De onderwijswetgeving bevat geen criteria die het college moet hanteren bij het vaststellen van een bekostigingsplafond. Dit betekent dat het college beoordelingsvrijheid heeft bij de nadere invulling van deze norm.

Tegen de hoogte van het bekostigingsplafond is geen bezwaar of beroep mogelijk.⁶³ Indien het bekostigingsplafond onvoldoende is voor alle aanvragen beslist het college op basis van urgentie welke aangevraagde voorzieningen worden bekostigd. Dit doet het college aan de hand van de urgentiecriteria die de gemeenteraad daarvoor heeft vastgelegd in de gemeentelijke huisvestingsverordening. Tegen een dergelijke beslissing (afwijzing van een aangevraagde voorziening) staat wel bezwaar en beroep open. In dat kader kan worden getoetst of de gemeente in redelijkheid het bekostigingsplafond heeft kunnen vaststellen. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt deze huidige systematiek niet.

De leden van de DENK-fractie vragen in hoeverre de middelen uit het Gemeentefonds die bedoeld zijn voor onderwijshuisvesting, in de praktijk ook daadwerkelijk daaraan worden besteed.

Gemeenten ontvangen de middelen voor onderwijshuisvesting via het Gemeentefonds, deze middelen zijn niet geoormerkt. Gemeenten hebben daarmee grote mate van bestedingsvrijheid. Een onderzoek van McKinsey toont aan dat het bedrag dat gemeenten tezamen besteden aan onderwijshuisvesting bij benadering overeenkomt met de middelen die zij hiervoor in het gemeentefonds ontvangen. De regering heeft geen aanwijzingen dat dat inmiddels anders zou zijn.⁶⁴

De leden van de DENK-fractie vragen welke beleidsopties de regering ziet om de doelmatigheid en transparantie van de inzet van deze middelen te vergroten?

De regering heeft eerder in uitvoering van een motie van lid Ergin (DENK) een effectenverkenning gehouden naar het oormerken van middelen. U bent hier eerder over geïnformeerd in de Periodieke Kamerbrief Onderwijshuisvesting voorjaar 2024.⁶⁵ In deze brief staat toegelicht dat de aanbeveling tot oormerken in het IBO gedaan is in combinatie met de aanbeveling om alle verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting te beleggen bij gemeenten. Het oormerken van middelen en het beleggen van alle verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting bij gemeenten vragen een stelselwijziging. De regering gaat hier verder op in bij de beantwoording van de vragen van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie over een stelselwijziging en lange termijn opgave in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

De leden van de SGP-fractie vragen of de VNG akkoord is gegaan met de berekening van de kosten die de regering in de toelichting opvoert.

Tijdens de consultatieronde heeft de regering aan de VNG gevraagd wat zij nodig heeft voor een goede uitvoering van de wet. De VNG heeft hierop aangegeven dat zij een vergoeding verwacht

⁶³ Het vaststellen van het bekostigingsplafond is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en derhalve is daartegen geen beroep of bezwaar mogelijk.

⁶⁴ McKinsey & Company: een verstevigd fundament voor iedereen, p.96

⁶⁵ Kamerstukken 2023/24, 36410-VIII-138.

voor de extra kosten die gemeenten moeten maken voor het opstellen van het IHP. Daarnaast heeft zij de wens uitgesproken voor een ruime overgangstermijn naar de verplichte inhoud van de IHP's zodat zo min mogelijk gemeenten hun IHP voor het einde van de looptijd hoeven te vervangen. Het eerder vervangen van IHP's zou vragen om extra inzet en daarmee extra kosten meebrengen voor gemeenten.

De regering is hieraan tegemoet gekomen door een bedrag voor de vergoeding van ambtelijke kosten toe te voegen aan het gemeentefonds en een implementatietermijn van drie jaar in te voeren. Zie voor berekening van de werklast het antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in deel B, paragraaf I. Algemeen. De regering heeft de VNG geïnformeerd over de voorgenenen hoogte van de bijdrage in het gemeentefonds voor de uitvoering van deze wet.

11. Advies en consultatie

De regering verwijst naar deel A, paragraaf 6. Evaluatie voor een antwoord op de door GroenLinks-PvdA-fractie, BBB-fractie, DENK-fractie en ChristenUnie-fractie gestelde vragen over evaluatie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de reactie is van de regering op de overweging van LBVSO dat het wetsvoorstel toekomstbestendig en inclusief moet worden door onder meer architectonische toegankelijkheid wettelijk te verankeren en een nationaal fonds op te richten voor toegankelijke schoolgebouwen en de overweging van LAKS dat gemeenten en schoolbesturen verplicht moeten worden om leerlingen te betrekken bij beslissingen over onderwijshuisvesting.

De eisen die gesteld worden aan inclusiviteit en (architectonische) toegankelijkheid van een gebouw vloeien niet voort uit de onderwijswetten, maar liggen vast in bouwregelgeving. Zie voor een verdere toelichting daarop de reactie van de regering op de vraag van de leden van toegankelijkheid van schoolgebouwen in deel B, paragraaf 3.2 Knelpunten in het bestaande stelsel het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Ten aanzien van de opmerking van LAKS over het betrekken van leerlingen bij de beslissing over onderwijshuisvesting acht de regering dit reeds voldoende geborgd in de Wet op de medezeggenschap. Zie voor een toelichting op de rol van de medezeggenschapsraad bij onderwijshuisvesting de reactie van de regering op de vraag van de leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie in deel B, paragraaf 5.2 Renovatie.

12. (Parlementaire) geschiedenis

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering te specificeren hoe het zit met de door de PO-Raad, VO-raad en de VNG in hun gezamenlijke voorstel van 2016 gewenste doorkijk voor de IHP's tot ten minste het 16de jaar?

In het concretiseringsvoorstel staat opgenomen: 'Gedacht wordt aan een periode van in totaal ten minste 16 jaren (4 + ten minste 12 jaar)'.⁶⁶ In het wetsvoorstel staan vergelijkbare de termijnen opgenomen. Het voorgestelde artikel 92a, eerste lid, sub b, van de Wpo bevat de termijn vier jaar en het voorgestelde artikel 92a, tweede lid, sub e, van de Wpo bevat de termijn twaalf jaar volgend op de vier jaar waarvoor het plan geldt. Deze wijze sluit aan bij de gemeentelijke raadscycli van veelvouden van vier jaar. Voor de eerste vier jaar staan de concrete voornemens van de gemeente voor onderwijshuisvesting opgenomen. Voor de daaropvolgende twaalf jaar hebben de beleidsvoornemens meer het karakter van een doorkijk.

13. Wetenschapstoets

⁶⁶ Concretisering Huisvestingsvoorstel PO raad, VO-Raad en VNG (referentie 1599302-0043.3.0) d.d. 13 april 2018, p.6

De leden van de commissie en de leden van de NSC-fractie vragen de regering om in de nota naar aanleiding van het verslag een reactie te geven op de aandachts- en verbeterpunten uit de wetenschapstoets met betrekking tot onderhavig wetsvoorstel welke door prof. Dr. Mr. R. van Schoonhoven en prof. Dr. T. Berkhout MRE MRICS is uitgevoerd.⁶⁷

De regering heeft waardering voor het verzoek van de vaste commissie voor OCW en is eveneens erkentelijk voor de toets die is verricht. De toets betreft enkele weerspiegelingen van de genoemde hoogleraren en hierna zal de regering puntsgewijs ingaan op de onderdelen van de toets.

Doelen

In de wetenschapstoets wordt de opmerking gemaakt dat het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor de splitsing van verantwoordelijkheden in het voorzien van huisvesting en het onderhoud van schoolgebouwen en wordt aanbevolen hierin eerst een systeemkeuze te maken. De regering stelt dat de 'split incentive' met dit wetsvoorstel zoveel mogelijk wordt verzacht, dit is ook beschreven bij de reactie van de regering op de vragen van de leden van de NSC-fractie over de oorzaak van de split incentive in deel B, paragraaf 3.2 Knelpunten in het bestaande stelsel. Bij de beantwoording van de vragen over het langetermijnperspectief en een systeemwijziging van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, de leden van de NSC-fractie in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief heeft de regering opgemerkt dat het IBO aanbeveelt de beleidspakketten 1 en 2 eerst uit te voeren voordat over wordt gegaan tot pakket 3 en 4 die stelselwijzigingen bevatten. Dit is ook zo afgesproken met de sectorraden en de VNG. De regering acht het noodzakelijk om eerst de uitwerking van de eerste twee pakketten – waar dit wetsvoorstel in voorziet – af te wachten, voordat wordt gezien of een stelselwijziging (zoals aanbevolen in pakket 3 en 4) nog nodig en wenselijk is.

Daarnaast wordt in de wetenschapstoets opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel leidt tot veel papierwerk en een toename van overlegsituaties, maar dat daarmee het probleem niet wordt opgelost. De regering acht overleg tussen het schoolbestuur en gemeenten juist noodzakelijk voor een doelmatige aanpak van de onderwijshuisvesting. Het is voor een doelmatige aanpak namelijk noodzakelijk dat partijen gezamenlijk optrekken. Ten aanzien van het in dit wetsvoorstel (op overeenstemming gerichte) verplichte overleg merkt de regering ten eerste op dat dit overleg slechts 1x per 4 jaar bij het vaststellen van het IHP moet worden gevoerd. Ten tweede merkt de regering op dat gemeenten op grond van de huidige procedure in het kader van de vaststelling van het jaarprogramma onderwijshuisvestingsvoorzieningen reeds verplicht zijn een overleg te voeren. Het in onderhavige wetsvoorstel voorgeschreven op overeenstemming gerichte overleg kan daar onderdeel van uitmaken.

In de wetenschapstoets wordt voorts gesteld dat in beperkte mate sprake is van gestructureerde monitoring en dat eerst een gevalideerde bestandopname moet worden gemaakt. De regering wil hierbij opmerken dat het ontbreken van een bestandsopname geen beletsel is voor het bereiken van de beleidsdoelen die met dit wetsvoorstel worden nagestreefd. Wel onderschrijft zij de aanbeveling van het IBO om het huidige schoolgebouwenbestand in kaart te brengen. Het wetsvoorstel draagt hier aan bij, aangezien de IHP's ter kennisneming aan de Minister van OCW (hierna: de minister) worden toegezonden. Ook wordt in het kader van het POHV onderzocht of het mogelijk is een informatielandschap onderwijshuisvesting op te zetten. De regering gaat hier nader op in bij haar antwoord op de vraag van de leden van de commissie om in te gaan op de zes maatregelen van het IBO onderdeel 'basis op orde', in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief.

Vervolgens wordt in de toets opgemerkt dat het instrumentarium niet aanzet tot een fundamentele verbetering van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting, terwijl dat de

⁶⁷ Wetenschapstoets via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z07090&did=2025D16145>

maatschappelijke opgave is. Zie hierover ook het antwoord op de vragen over langetermijnperspectief van de leden van de commissie, de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de leden van de NSC-fractie in deel A, paragraaf 2.1 Langere termijnperspectief. In de memorie van toelichting heeft de regering toegelicht dat en waarom dit wetsvoorstel geen oplossing is voor de volledige maatschappelijke opgave ten aanzien van onderwijshuisvesting, maar het wetsvoorstel voorziet in de totstandkoming van een eerste en noodzakelijke aanzet daartoe. De maatschappelijke opgave ten aanzien van de onderwijshuisvesting kan niet opgelost worden met enkel een wetswijziging, maar de wetswijziging is wel een noodzakelijk onderdeel van de totale opgave.

Tot slot wordt in de toets aangegeven dat het wetsvoorstel geen doelstellingen formuleert ten aanzien van minimaal vereiste prestatieniveaus, duurzaamheid en levensduur van schoolgebouwen. De regering onderschrijft voorgenoemde doelstellingen, maar kiest er bewust voor dergelijke doelstellingen en eisen niet in de onderwijswetten op te nemen. Het omgevingsrecht en dan met name het Bbl bevat enerzijds vereisten waar alle (nieuwe of verbouwde) gebouwen aan moeten voldoen, anderzijds eisen voor ruimten met een specifiek doel zoals een onderwijsfunctie en zijn dus een logischere plek om dit te regelen.

Ingezette beleidsinstrumenten

De onderzoekers betwijfelen of de instrumenten op effectieve en efficiënte wijze bijdragen aan het realiseren van de verbetering van total cost of ownership-benadering. Zij gaan hierop in per onderdeel van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van de IHP's vinden zij dat deze niet leiden tot een eenduidige bestandsopname, maar dat de plannen een diversiteit aan niet-gevalideerde data opleveren. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel een grondslag bevat om nadere regels te stellen aan de wijze waarop de gegevens in het IHP worden vermeld en welke informatie hierbij wordt betrokken. Dit om enige mate van eenheid in de IHP's te borgen. De ruimte die het instrument geeft stelt gemeenten in staat maatwerk te verrichten en een IHP op te stellen dat is toegesneden op de lokale omstandigheden van de desbetreffende gemeente.

Ten aanzien van het begrip renovatie wordt in de wetenschapstoets opgemerkt dat het voorstel geen houvast geeft om nieuwbouw, renovatie en onderhoud ten opzichte van elkaar af te bakenen en af te wegen, omdat het opnemen van een definitie van renovatie in onderwijswetgeving daarvoor niet afdoende zou zijn. De regering verwijst voor een reflectie op de verhouding van renovatie, nieuwbouw en onderhoud tot elkaar naar haar reactie op de vragen van de leden van de commissie en de leden van de NSC-fractie naar de definitie van renovatie in deel A, paragraaf 4 onder Renovatie. De regering heeft er voor gekozen om geen afwegingskader op te nemen in landelijke wetgeving, omdat de afweging in welk geval bijvoorbeeld renovatie passender is dan nieuwbouw een lokale, individuele afweging vergt. Binnen het POHV wordt een afwegingskader ontwikkeld dat aan gemeenten wordt aangeboden als een vrijwillig hulpmiddel. Ook geeft de VNG handvatten aan gemeenten hoe dit te verankeren in de gemeentelijke onderwijshuisvestingsverordening. Het afwegen van de keuze tussen nieuwbouw en renovatie is een onderdeel van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid van gemeenten. Hetzelfde geldt – nu ook al – voor de afweging welke aangevraagde voorzieningen in aanmerking komen voor opname in het programma in het geval het bekostigingsplafond onvoldoende is om alle aangevraagde voorzieningen toe te kennen.

Ten aanzien van de verruiming van de investeringsmogelijkheden wordt in de toets aangegeven dat niet helder is wat dit bijdraagt aan de realisatie van het verbeteren van total cost of ownership. De regering verduidelijkt graag dat verruiming van de investeringsmogelijkheden het voor schoolbesturen mogelijk maakt om bij de realisatie van nieuwbouw of renovatie zelf bij te dragen aan investeringen, omdat die zichzelf op de langere termijn terugverdienen. Dit maakt

het mogelijk om vanaf het moment van bouw al na te denken over de kosten van het schoolgebouw over de gehele gebruiksduur van het pand. Ook merken de onderzoekers op dat tegenover de opheffing van het investeringsverbod geen instrument staat waarmee gemeenten worden gestimuleerd de dotatie uit het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ook daadwerkelijk daarvoor in te zetten. De onderwijswetten verplichten het college van Burgemeester en Wethouders echter al om het bekostigingsplafond voor onderwijshuisvesting zodanig vast te stellen dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van scholen.

Tot slot wordt in de toets ten aanzien van de verruiming van de investeringsmogelijkheden opgemerkt dat deze verruiming al eerder is gerealiseerd voor het voortgezet onderwijs, maar dat er geen onderzoeksdocumentatie beschikbaar is waaruit blijkt dat dit daar heeft bijgedragen aan een betere TCO-benadering. De regering geeft hierop aan dat er voor zover haar bekend inderdaad geen onderzoeken gedaan zijn naar de verruiming van de investeringsmogelijkheid, maar dat er ook geen gevallen bij de Inspectie of de VO-raad bekend zijn dat de verruiming heeft geleid tot onbedoelde negatieve effecten.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Vervolgens maken de onderzoekers de volgende opmerkingen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit wetsvoorstel.

Ten eerste geven zij aan dat het wetsvoorstel voorbijgaat aan de grote diversiteit die bestaat in huisvestingsportefeuilles bij gemeenten en schoolbesturen. De regering onderschrijft deesignaleerde diversiteit en is van mening dat IHP's bijdragen aan een integrale aanpak van diverse huisvestingsportefeuilles omdat een IHP gemeenten meer inzicht geven in die diversiteit. Dit stimuleert gemeenten om integrale keuzes te maken.

Daarnaast vinden de onderzoekers het niet duidelijk of er een relatie gelegd wordt tussen de MJOP's en Richtlijn jaarverslaglegging onderwijs (hierna: RJO). De regering weet dat een MJOP ook gebruikt wordt om de kosten van groot onderhoud aan gebouwen te verantwoorden. De RJO stelt regels aan de verantwoording van kosten en uitgaven door het schoolbestuur. De regering leest de opmerking in de wetenschapstoets zo dat gevraagd wordt naar een relatie tussen de MJOP's en de RJO. De RJO stelt geen regels over het gebruik van of de inhoud van een MJOP. Het wetsvoorstel schrijft een MJOP met verplichte onderdelen voor. Het ligt voor de hand dat het schoolbestuur dit MJOP desgewenst gebruikt voor verantwoording van kosten, zoals zij nu ook doen. Daarmee raakt het wetsvoorstel niet direct aan de RJO.

Tot slot geven de onderzoekers aan dat de memorie van toelichting volledig voorbij gaat aan het feit dat er een nieuwe school gestart kan worden in een gemeente en dat de gemeente dan moet voorzien in een gebouw voor die nieuwe school. De memorie van toelichting gaat hier in paragraaf 5.1.2 op in. Het is onderdeel van de decentrale taak van gemeenten om op dergelijke ontwikkelingen in te spelen. Het wetsvoorstel laat ruimte hiervoor door het college toe te staan van het IHP af te wijken bij de vaststelling van het programma.

Financiële gevolgen Rijk en maatschappelijke sectoren en derden

In de toets wordt opgemerkt dat wanneer bij ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld aan dataverzameling en analyse, de urenbesteding van gemeenten zal oplopen. De regering voert overleg met de VNG en de sectorraden over de inhoud van de ministeriële regeling. In de berekening van de regeldruk (de urenbesteding) is rekening gehouden met de verwachte in de ministeriële regeling vast te leggen kaders voor het IHP. Daarnaast merken de onderzoekers op dat het voorstel niet leidt tot een gestructureerd, betrouwbaar overzicht van het op rijksniveau voor het PO/VO benodigde bekostigingsniveau. Hierbij wil de regering opmerken dat dit ook niet het doel is van het wetsvoorstel. De regering indexeert de bekostiging van scholen in het funderend onderwijs aan de hand van de loon- en prijsontwikkelingen.

Ook merkt men op dat de 'overallkosten' van het voorgestelde beleid voor samenleving, scholen, leerkrachten en leerlingen buiten beeld blijven. De regering heeft een regeldruktoets uitgevoerd. De regeldruk is het effect dat verplichte regelgeving heeft op burgers en bedrijven, het gaat hierbij om de investeringen en inspanningen die bedrijven doen om zich aan wet- en regelgeving te houden. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor leraren en leerlingen, omdat zij geen verplichtingen of rechten krijgen op grond van de maatregelen in dit wetsvoorstel. Voor schoolbesturen zijn er wel gevolgen. De regeldruk voor schoolbesturen staat in de memorie van toelichting onder paragraaf 7 beschreven.

Evaluatieparagraaf

De onderzoekers geven aan dat niet is gedefinieerd wat een 'gedegen IHP' is. Het wetsvoorstel regelt welke informatie ten minste moet worden opgenomen in het IHP. Daarmee worden wettelijke minimeisen aan het IHP gesteld. De regering is daarbij van mening dat een IHP dat ten minste die informatie bevat 'degelijk' is en zal bijdragen aan de beleidsvorming door gemeenten ten aanzien van hun onderwijshuisvesting.

Tot slot worden er opmerkingen gemaakt over het toezicht. Opgemerkt wordt dat de Inspectie geen toezichtfunctie heeft ten aanzien van het IHP aangezien het IHP enkel wordt toegezonden aan de minister. De Inspectie is aangewezen om interbestuurlijk toezicht te houden op de onderwijs-gerelateerde gemeentelijke taken in de Wet op het primair onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs 2020. Dat geldt dus ook voor de gemeentelijke taken op onderwijshuisvesting, zoals in het wetsvoorstel opgenomen verplichting voor gemeenten om een IHP op te stellen. Recent heeft de Inspectie de werkwijze van het interbestuurlijk toezicht op gemeenten aangepast in frequentere contacten, waarin naast de gemeentelijke taken in het onderwijsachterstandenbeleid vanaf dit jaar ook de gemeentelijke taken van het nieuwkomersonderwijs aan de orde komen. De Inspectie neemt het onderwerp onderwijshuisvesting op dit moment niet standaard mee in de contacten met gemeenten. De Inspectie kan bij onderwijs-gerelateerde signalen over de gemeentelijke taakuitvoering onderwijshuisvesting wel in contact treden met de gemeenten.

Ook wordt opgemerkt dat het inspectietoezicht en handhaving van een MJOP slechts ziet op minimumvereisten. De regering wil hierbij opmerken dat de Inspectie enkel zal controleren of een MJOP aanwezig is. De inhoud hiervan wordt niet beoordeeld, daar heeft de Inspectie geen expertise voor. De MJOP's moeten op grond van het wetsvoorstel worden gedeeld met gemeenten en er dient afstemming plaats te vinden tussen IHP en MJOP. Hiermee wordt geborgd dat de inhoud van de MJOP's wordt besproken en is inspectietoezicht op de inhoud van de MJOP's niet nodig.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Koen Becking