

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

Utrecht, 30 mei 2023

Kenmerk:
2023.00.16/FW/jvz

Onderwerp:
Adviesaanvraag op wetswijzigingsvoorstel onderwijshuisvesting

Geachte heer Wiersma,

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

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

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

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

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

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

Stel eenduidige minimumeisen aan de inhoud van het IHP

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

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

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

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

³ [Klimaatakkoord | Klimaatakkoord](#)

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

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

Rol OOGO, Raad en College

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

Maak reële budgetten de nieuwe norm en voorzie hierin

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

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

Richt een professionaliseringsprogramma in

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

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

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

Hanteer een implementatietermijn van maximaal vier jaar

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

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

Harmoniseer wet- en regelgeving rond renovatie van een schoolgebouw

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

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

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

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

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

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

3. Het investeringsverbod in het primair onderwijs wordt opgeheven.

Geef verantwoord ruimte aan huisvestingsinvesteringen in het primair onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Smalle invulling van de zorgplicht is haalbaar, brede definitie niet

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

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

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

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

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

Neem het risico op eenvoudige maatregelen en desinvesteringen weg

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

5. Beroep en bezwaar

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


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

¹¹ [RVO Frisse Scholen](#) (2021)

¹² rvo.nl/energiebesparingsplicht

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

Met vriendelijke groet,



Freddy Weima,
Voorzitter PO-Raad



Ingrid de Bonth
Vicevoorzitter VO-raad