Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 juli 2024 en het nader rapport d.d. 20 januari 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 maart 2024 nr. 2024000641, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 3 juli 2024, nr. W05.24.00050/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2024, no. 2024000641, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel treft enkele voorzieningen om de investeringen door gemeenten en schoolbesturen in onderwijshuisvesting voor het funderend onderwijs beter op elkaar af te stemmen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding tussen het rijk en gemeenten. Zij adviseert in te gaan op de financiële consequenties van de voorgestelde verplichtingen voor gemeenten en de betekenis van toezending van het verplichte integraal huisvestingsplan (IHP) aan de Minister van OCW. Ook maakt de Afdeling

kst-36692-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

een opmerking over de relatie tussen het ambitieniveau van de eerste reeks IHP's en de klimaateisen waaraan schoolgebouwen in 2030 moeten voldoen op grond van het Klimaatakkoord gebouwde omgeving.

De Afdeling maakt vervolgens opmerkingen over de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen. Zij adviseert de voorgestelde procedure inzake het door schoolbesturen op te stellen meerjarenonderhoudsplan (MJOP) en het IHP nader te bezien. Daarnaast adviseert de Afdeling het begrip renovatie verder af te bakenen, mede gelet op het verschil tussen de tekst van het wetsvoorstel en die van de toelichting.

Ten aanzien van de mogelijkheid die het wetsvoorstel creëert voor schoolbesturen om overschotten van de lumpsumbekostiging te besteden aan onderwijshuisvesting, adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken hoe dit zich verhoudt tot de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeentebesturen.

Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg van dit voorstel en de lange termijn doelstelling om achterstanden in te halen en schoolgebouwen toekomstbestendig te maken in termen van duurzaamheid en binnenklimaat.

In verband met het voorgaande is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud en context van het voorstel

a. Achtergrond

De zorg voor onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs is een verantwoordelijkheid van gemeenten (sinds de decentralisatie in 1997) en schoolbesturen. Gemeenten moeten voorzien in huisvesting, schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de instandhouding ervan. Beide ontvangen van rijkswege financiële middelen om deze taken uit te voeren: voor de gemeenten in hun uitkering uit het Gemeentefonds en voor de schoolbesturen in hun reguliere bekostiging. Deze middelen zijn niet geoormerkt.

Er zijn al langere tijd signalen dat de kwaliteit van de onderwijshuisvesting ver achterblijft bij wat gewenst wordt en dat er te weinig in onderwijshuisvesting wordt geïnvesteerd. Zo werd de totale opgave om primair en voortgezet onderwijsvastgoed te verbeteren naar energieneutraal, inclusief nieuwbouw en kwaliteitsverbetering, in een onderzoek uit 2020 geraamd op bijna € 35 miljard. Ander onderzoek noemde de onderinvestering in onderwijshuisvesting één van de ingrijpende uitdagingen die de onderwijsresultaten verder onder druk kunnen zetten en de verschillen tussen scholen verder kunnen vergroten.

Aan de problematiek rond onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs liggen onder meer ten grondslag een gebrek aan een integrale en planmatige aanpak, impasses tussen gemeenten en schoolbesturen over de financiering van renovaties van bestaande gebouwen en het ontbreken van mogelijkheden voor schoolbesturen om overschotten op hun bekostiging in te zetten voor huisvesting.

Daarnaast ontbreekt het de Minister van OCW aan «objectieve sturingsinformatie». Als gevolg daarvan heeft deze onvoldoende beeld van het functioneren van het stelsel en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van onderwijshuisvesting. Ook zijn sinds de decentrali-

satie het gebruik van schoolgebouwen en de eisen die daaraan worden gesteld veranderd, en vragen externe ontwikkelingen – zoals het toenemend belang van verduurzaming – om een herijking van de bestaande kaders.

De toelichting besteedt in dit verband aandacht aan het integraal beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (hierna: IBO) van maart 2021, dat vier beleidspakketten schetst met aanbevelingen om de knelpunten in het stelsel aan te pakken. De pakketten sluiten elkaar niet uit en kunnen op elementen worden gecombineerd, aldus het rapport. De maatregelen in het minst vergaande pakket («basis op orde») beogen een optimalisatie van het bestaande stelsel, met behoud van de verdeling van kosten en verantwoordelijkheden.

De andere pakketten bevatten verdergaande maatregelen, waarvan sommige een herziening van het stelsel vergen. Het gaat daarin onder meer over de aanpak van de «verouderde voorraad» met een tijdelijke financiële impuls, het stroomlijnen en oormerken van budgetten (waaronder een recht op doordecentralisatie voor schoolbesturen) en het verstevigen van de kwaliteitsborging en versnellen van de bouw.

Het wetsvoorstel beoogt de eerste stappen te zetten om te komen tot een meer «planmatige en doelmatige» aanpak van de bouw en het onderhoud van onderwijshuisvesting. Het voorstel moet leiden tot een beter gesprek tussen gemeenten en schoolbesturen over nieuwbouw, verbouw en (groot) onderhoud van onderwijsgebouwen, en daardoor betere besluitvorming. De voorgestelde cycli stimuleren, aldus de toelichting, een «total-cost-of-ownership»-benadering: gemeente en schoolbestuur weten zich zo niet alleen afzonderlijk, maar ook gezamenlijk verantwoordelijk voor de huisvesting gedurende de gehele levenscyclus van het schoolgebouw.

b. Voorgestelde instrumenten

Het voorstel regelt dat gemeenteraden een integraal huisvestingsplan (hierna: IHP) vaststellen ten aanzien van onderwijshuisvesting. Het IHP bestrijkt een periode van vier jaar. Het beschrijft het beleid van de gemeente dan wel openbaar lichaam voor de onderwijshuisvesting in relatie tot de prognose van het aantal leerlingen in die periode. Daarbij dient onder meer te worden ingegaan op het bouwjaar, het energieverbruik, de verwachte technische levensduur en het geraamde investeringsbedrag van elk schoolgebouw op het grondgebied van de gemeente.

Verder moet het IHP de voornemens bevatten voor de twaalf jaar volgend op de vier jaar die het IHP bestrijkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de gegevens in het IHP moet worden vermeld en welke informatie daarbij wordt betrokken.

Op het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling komt de verplichting te rusten om iedere vier jaar een meerjarenonderhoudsplan (hierna: MJOP) vast te stellen voor hun schoolgebouw(-en). Het MJOP dient (in ieder geval) inzicht te geven in welke onderhoudswerkzaamheden in welk jaar plaatsvinden, de daarvoor benodigde middelen en de voornemens voor onderhoudswerkzaamheden in de daarop volgende twaalf jaar. Het MJOP wordt ingebracht ten behoeve van het overleg tussen gemeenten en schoolbesturen dat wordt gevoerd in het kader van het opstellen van het IHP. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie in het MJOP moet worden vermeld.

Daarnaast regelt het voorstel dat de Minister meer informatie krijgt over de staat van schoolgebouwen. Gemeenten moeten hun IHP ter kennisgeving toesturen aan de Minister, die daarmee inzicht verkrijgt in de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de kennisgeving aan de Minister plaatsvindt.

Verder treft het voorstel een voorziening om een impasse te doorbreken rondom renovatie van schoolgebouwen. In de huidige systematiek is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor (vervangende) nieuwbouw en het schoolbestuur voor (groot) onderhoud. Over het renoveren van gebouwen kan in situaties waarin dit voor alle partijen de beste keuze is, een impasse ontstaan omdat niet duidelijk is tot wiens verantwoordelijkheid renovatie behoort. Het wetsvoorstel introduceert daarom een definitie van het begrip renovatie en belegt de verantwoordelijkheid daarvoor bij het gemeentebestuur.

Tot slot regelt het voorstel dat schoolbesturen in het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, een eventueel overschot op hun bekostiging voor personeel en exploitatie («lumpsum») mogen besteden aan voorzieningen in de huisvesting, waarvoor in de regel de gemeente verantwoordelijk is. Voor het reguliere voorgezet onderwijs geldt al dat overschotten op de posten personeel en exploitatie voor onderwijshuisvesting ingezet mogen worden.

Financieel bijdragen in huisvesting kan voor schoolbesturen aantrekkelijk zijn om de onderhoudskosten van de huisvesting, die voor hun rekening komen, te verminderen of om investeringen eerder uit te voeren dan de gemeente van plan was. Gelet op de goede ervaringen daarmee in het voortgezet onderwijs wordt nu voorgesteld dit ook mogelijk te maken voor schoolbesturen in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs.

2. Verhouding Rijk en gemeenten

De Afdeling constateert dat het voorstel betekenis heeft voor de taakverdeling tussen het Rijk en de gemeenten. De verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is in de kern geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet en is uitgewerkt in de Gemeentewet. Vanuit dat perspectief maakt de Afdeling opmerkingen over de financiële compensatie door het Rijk indien zij gemeenten verplicht bepaalde plannen op te stellen, en over de verplichte informatievoorziening van gemeenten aan de Minister van OCW.

a. Compensatie planverplichting gemeenten

Het opstellen van een integraal huisvestingsplan (IHP) wordt een verplichting voor gemeenten. Daarbij dient het IHP te voldoen aan de eisen die het wetsvoorstel en de ministeriële regeling daaraan stellen. De toelichting stelt in dat verband dat «een overgrote meerderheid van de gemeenten» al met een IHP werkt maar dat een deel van de IHP's nog niet voldoet aan de eisen die het wetsvoorstel en de nog op te stellen ministeriële regeling daaraan (gaan) stellen. Dit vraagt (structureel) extra (ambtelijke) inzet van gemeenten.

De Afdeling wijst erop dat het IHP valt onder artikel 110 van de Gemeentewet. Dat artikel bepaalt dat het vaststellen van een plan en de daarbij te volgen procedure niet van gemeenten mag worden gevorderd of gevraagd dan nadat is aangegeven hoe de financiële gevolgen ervan voor de gemeente worden gecompenseerd. Ook conserverende plannen vallen onder het bereik van deze bepaling.

In dat licht valt het de Afdeling op dat de toelichting weinig aandacht besteedt aan zowel de toenemende regeldruk als de financiële gevolgen voor gemeenten. Er zal immers ambtelijke inzet nodig zijn om IHP's (conform de eisen die het wetsvoorstel stelt) op te stellen. Daarnaast zal mogelijk externe expertise noodzakelijk zijn.

Ten aanzien van de benodigde extra inzet van gemeenten stelt de toelichting dat dit zich alleen voordoet in de eerste jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel om te zorgen dat bestaande IHP's aan de nieuwe wettelijke eisen voldoen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de totstandkoming van het IHP doorgaans één tot twee jaar in beslag neemt «vanwege de veelomvattendheid van het document en de complexiteit van de technische en financiële gegevens» en het voorstel daarom qua cyclus een doorlooptijd van vier jaar hanteert. Dat markeert juist dat de benodigde extra inzet terugkerend is.

In de artikelsgewijze toelichting wordt zonder nadere uitwerking gesteld dat het voorstel «past» in artikel 110 van de Gemeentewet. Ook voor het overige gaat de toelichting hier niet op in. Dat het voorstel geen consequenties heeft voor de rijksbegroting neemt niet weg dat het voorstel wel financiële consequenties heeft voor gemeenten, gelet op de (structureel) extra benodigde inzet. Het is van belang dat de toelichting dit inzichtelijk maakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten en de wijze waarop zij daarvoor worden gecompenseerd.

De regering is met de Afdeling van mening dat in de toelichting nader kan worden ingegaan op de relatie tussen het IHP en de Gemeentewet en op de financiële gevolgen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over relatie tussen het IHP en de Gemeentewet is onderdeel B van de artikelsgewijze toelichting aangevuld met een inhoudelijke toelichting hoe het IHP past binnen de bepalingen over planverplichtingen zoals vastgelegd in de Gemeentewet. Het IHP is een plan in de zin van artikel 110 Gemeentewet, maar wordt niet gevorderd op één van de twee in artikel 111 Gemeentewet genoemde gronden om een plan te vorderen. Die afwijking van de in de Gemeentewet opgenomen gronden dient op grond het derde lid te worden gemotiveerd in de bij het wetsvoorstel behorende toelichting.
Aan het vorderen van het IHP liggen twee belangrijke redenen ten grondslag: het is wenselijk dat gemeenten de huidige schoolgebouwenvoorraad in hun eigen gemeente in kaart brengen door elk gebouw te beschrijven en dat een gezamenlijke strategische en integrale aanpak voor het onderwijsvastgoed door schoolbesturen en gemeenten wordt bevorderd. Hiermee wordt beoogt de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting te verbeteren.

Daarnaast zijn naar aanleiding van het advies van de afdeling om nader in te gaan op de financiële gevolgen van het wetsvoorstel hoofdstuk 7 en 10 van de memorie van toelichting aangevuld. Hoofdstuk 10 gaat in op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor gemeenten als gevolg van het opstellen van een IHP en de wijze waarop zij daarvoor worden gecompenseerd. Vanaf het moment van inwerkingtreding wordt jaarlijks een bedrag toegevoegd aan het gemeentefonds ter compensatie van de toegenomen kosten voor gemeenten.

b. Informatievoorziening aan de Minister van OCW

Gemeenten dienen het IHP toe te zenden aan de Minister van OCW. Artikel 111, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet bepaalt dat de verplichting om een plan op te stellen alleen mag worden opgelegd als dit noodzakelijk is uit een oogpunt van afstemming tussen gemeentelijk beleid en het beleid van de betrokken provincie of het Rijk, of als de ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein dit noodzakelijk maakt. Omgekeerd bepaalt artikel 111, tweede lid, van de Gemeentewet dat een verplichting om een plan te maken niet mag worden opgelegd door het Rijk indien het uitsluitend dient tot het verkrijgen van informatie.

Het doel van de toezending van de IHP's aan de Minister van OCW wordt in de toelichting als volgt beschreven. Geconstateerd wordt dat zowel op lokaal als op nationaal niveau de informatie over onderwijshuisvesting vaak gefragmenteerd of onvolledig is. Dat leidt er op nationaal niveau onder meer toe dat er «onvoldoende beeld» is van hoe het stelsel functioneert en of het stelsel «adequaat is» voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Daardoor ontbreekt er ook een beeld van wat er nodig is om een bepaalde kwaliteit of mate van duurzaamheid te bereiken.

De toelichting meldt dat met de verplichting voor gemeenten om het IHP toe te zenden, data worden verzameld over de stand van schoolgebouwen in Nederland. Deze data kunnen worden gebruikt voor «de programmatische aanpak van onderwijshuisvesting» van het Ministerie van OCW. Daarnaast wordt opgemerkt dat dit aansluit bij de aanbevelingen van het IBO Onderwijshuisvesting om de staat van de huisvesting in kaart te brengen. Dat beeld is nodig om te bepalen wat «de investeringsomvang voor de komende decennia» wordt. De toelichting stelt verder dat het in het licht van de klimaatdoelstellingen noodzakelijk is het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen te verhogen.

Het verkrijgen van inzicht in de bestaande gebouwenvoorraad – zoals door het IBO aanbevolen – noopt in het gedecentraliseerde stelsel van onderwijshuisvesting niet zonder meer tot de conclusie dat de Minister hiervoor zorg moet dragen. De Gemeentewet koppelt de informatievoorziening door gemeenten aan beleidsmatige inspanningen die door een andere overheid moeten worden geleverd. Mede in het licht van de genoemde «programmatische aanpak van onderwijshuisvesting» is de vraag met welke (nieuwe) inspanningen van de Minister van OCW de voorgestelde informatieverplichting voor gemeenten verband houdt, al dan niet in relatie tot de bekostiging van onderwijshuisvesting vanuit het gemeentefonds.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de voorgestelde informatieverplichting in het licht van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in het bestaande stelstel en de mogelijke toekomstige opgaven ten aanzien van onderwijshuisvesting.

De regering onderschrijft het standpunt van de Afdeling dat het IHP op grond van artikel 111 Gemeentewet niet *uitsluitend* mag worden gevorderd ter verkrijging van informatie door de Minister. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting verduidelijkt dat het IHP wordt gevorderd om de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting te verbeteren door gemeentelijk zicht op gebouwenvoorraad en gezamenlijke strategische en integrale aanpak onderwijshuisvesting.[1] De regering benadrukt dat het IHP daarmee niet uitsluitend wordt opgesteld voor het

[1] Zie de voorgaande reactie van de regering op advies 2.a van de Afdeling

verkrijgen van informatie door de Minister. Dat de Minister door toezending van het IHP tevens op nationaal niveau beeld krijgt hoe het stelsel functioneert en of het stelsel adequaat is voor de gewenste kwaliteit van de onderwijshuisvesting, voorziet in drie andere – aanvullende – behoeften.

Ten eerste krijgt de Minister, in lijn met de aanbevelingen uit het IBO, zicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. De informatie over onderwijshuisvesting die de Minister op dit moment heeft is veelal gefragmenteerd of onvolledig. Met het wetsvoorstel verandert de huidige verantwoordelijkheidsverdeling voor onderwijshuisvesting tussen de gemeente (op lokaal niveau) en de rijksoverheid (op stelselniveau) niet.
In de tweede plaats stelt het IBO dat een van de grote knelpunten bij het vervangen van de verouderde voorraad een gebrek aan professionalisering van zowel gemeenten en schoolbesturen als van de markt is. Het door het ministerie gefaciliteerde programma onderwijshuisvesting is erop gericht dat deze partijen onderwijshuisvesting doelmatiger gaan aanpakken door middel van professionalisering, kennisuitwisseling en standaardisering. IHP's zijn nodig om inzicht te krijgen in de concrete opgave en knelpunten per regio, zodat het programma onderwijshuisvesting kan inspelen op de concrete behoeften van het veld. In de derde plaats kan de Minister door het ontvangen van de IHP's de verduurzaming van schoolgebouwen monitoren, mede gelet op de lopende implementatie van de Energy performance of Buildings Directive IV (EPBD IV) door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.[2]

3. Verhouding IHP's en behalen klimaatdoelstellingen

De introductie van IHP's en de verplichting deze aan de Minister toe te zenden, leidt ertoe dat er (op nationaal niveau) een beeld ontstaat van de kwaliteit van schoolgebouwen en wat er nodig is om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt, ook in termen van duurzaamheid (zie punt 1b).

De Afdeling wijst in dat verband op de relatie met het Klimaatakkoord gebouwde omgeving. Volgens het Klimaatakkoord moeten in 2030 alle utiliteitsgebouwen – ook schoolgebouwen – voldoen aan strengere klimaatnormen (die in de toekomst nog verder zullen worden aangescherpt). Voor bestaande gebouwen betekent dit dat ze «waar nodig grotendeels energetisch gerenoveerd» moeten worden. Op dit moment ligt het vervangingstempo voor schoolgebouwen te laag om de klimaatdoelstellingen te halen. Het is daarom van groot belang om te blijven werken aan het vernieuwen van de verouderde voorraad en het vervangingstempo, zo beschrijft de toelichting.

De Afdeling stelt vast dat, uitgaande van de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2025 en de verplichting voor gemeentebesturen om uiterlijk drie jaar na die datum een IHP vast te stellen, de eerste reeks IHP's uiterlijk op 1 januari 2028 beschikbaar zullen zijn en betrekking zullen hebben op de periode tot uiterlijk 1 januari 2032. Het moment waarop schoolgebouwen aan de klimaatdoelstellingen voor utiliteitsgebouwen moeten voldoen, ligt halverwege deze periode. Het voorstel bevat geen eisen over welke informatie in het IHP moet worden vermeld in relatie tot de klimaatdoelstellingen waaraan schoolgebouwen moeten voldoen.

Dat er al wel een wettelijke verplichting komt om IHP's vast te stellen maar geen duidelijkheid over eventueel verdergaande maatregelen om de verouderde gebouwenvoorraad aan te pakken, kan ertoe leiden dat

[2] Paragraaf *5.1.2 memorie van toelichting*

gemeentebesturen hun ambities in dit eerste wettelijk verplichte IHP te laag zullen stellen op het punt van verduurzaming van de gebouwen in relatie tot de verplichtingen uit het klimaatakkoord.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het door haar geschetste risico dat de eerste reeks wettelijk verplichte IHP's te lage ambities bevatten op het punt van klimaatdoelstellingen, en op de vraag hoe dit risico kan worden geadresseerd om ervoor te zorgen dat de klimaatdoelstellingen voor 2030 worden gehaald.

De regering onderschrijft het belang van het halen van de klimaatdoelstellingen. De nationale uitwerking en implementatie van de eerste klimaatdoelstellingen uit de EPBD IV vindt plaats door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening via het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Nederland moet in 2030 aan de eerste klimaatdoelstellingen uit de EPBD IV moet voldoen, maar dat is nog niet het moment waarop op gebouwniveau energieprestatieafspraken gelden voor utiliteitsgebouwen. In paragraaf 4.2 van de toelichting is verduidelijkt dat het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als onderdeel van de uitwerking en implementatie van EPBD IV onder andere werkt aan de Zero Emmission Buildings-norm (ZEB-norm). Ten aanzien van nieuwbouw geldt de ZEB-norm vanaf 1 januari 2028 voor overheidsgebouwen. Voor bestaande bouw zal de ZEB-norm *vanaf* 2030 aangeven tot welk niveau een bestaand utiliteitsgebouw verduurzaamd moet worden om klaar te zijn voor 2050. Het verduurzamen van de gebouwen kan op natuurlijke momenten van onderhoud en bij verbouw. Daarnaast stelt de EPBD IV per 2030 minimale energieprestatie-eisen voor bestaande utiliteitsbouw, en dus voor schoolgebouwen in het funderend onderwijs. Gemeenten en schoolbesturen worden te zijner tijd geïnformeerd over aan welke (energieprestatie-)eisen nieuwe en bestaande schoolgebouwen moeten voldoen, zodat zij hier ook rekening mee kunnen houden bij het opstellen en vierjaarlijks bijstellen van het IHP. Het IHP draagt bij aan zicht op de gebouwenvoorraad en een strategische aanpak van de onderwijshuisvesting, ook met het oog op verduurzaming en klimaat. Gemeenten moeten bij (ver)bouw van een schoolgebouw ook altijd de ten tijde van (ver)bouw geldende bouwregelgeving in acht nemen, waaronder de duurzaamheidsverplichtingen.

4. Verhouding gemeenten en schoolbesturen

a. Relatie IHP en MJOP

Het wetsvoorstel regelt dat schoolbesturen minimaal eens in de vier jaar een MJOP vaststellen. Dit MJOP wordt ingebracht in het op overeenstemming gericht overleg van schoolbesturen met het gemeentebestuur ten behoeve van het vaststellen van een IHP. Dit heeft tot doel om de benodigde investeringen in onderwijshuisvesting beter op elkaar af te stemmen.

Deze cyclus komt de Afdeling op zichzelf logisch voor. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat wettelijk niet meer is geregeld dan de vaststelling van deze verplichtingen als zodanig en de duur van de periode waarop het IHP edn MJOP betrekking hebben. De voorgestelde delegatiegrondslag naar ministeriële regeling voorziet niet in een grondslag om deze systematiek nader op elkaar af te stemmen. Ook de voorgestelde invoeringsbepaling die regelt dat een eerste MJOP uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van het voorstel moet zijn opgesteld en een eerste IHP uiterlijk drie jaar, regelt de procedurele aspecten van de onderlinge afstemming niet nader.

Het ontbreken van een nadere uitwerking op dit punt kan er in de praktijk toe leiden dat partijen langs elkaar heen werken, temeer nu de toelichting aangeeft dat het IHP en MJOP weliswaar beide op een periode van vier jaar betrekking moeten hebben maar dat die periode verschillend kan zijn. In veel gemeenten zullen meerdere scholen gevestigd zijn van verschillende bevoegde gezagen, wat tot veel verschillende perioden kan leiden waarop de verschillende MJOP's betrekking hebben. Andersom komt het (vaak) voor dat een bevoegd gezag in meerdere gemeenten schoolgebouwen heeft terwijl het wordt geacht één MJOP te maken, maar de IHP-cyclus per gemeente kan verschillen.

Weliswaar dient het MJOP te worden ingebracht ten behoeve van het op overeenstemming gericht overleg met de gemeente (ter voorbereiding op het door de gemeenteraad vaststellen van het IHP), maar niet duidelijk is hoe deze zich qua fasering tot elkaar verhouden.

De toelichting gaat er niet op in dat dit ertoe leidt dat in het op overeenstemming gericht overleg plannen van deze verschillende partijen kunnen voorliggen die op verschillende perioden betrekking hebben, en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Dat kan niet alleen in het begin maar ook structureel tot gevolg hebben dat deze termijnen onvoldoende op elkaar aansluiten. Dit heeft als effect dat er wel plannen worden gemaakt, maar de inhoudelijke afstemming onvoldoende is, waardoor het beoogde doel niet wordt bereikt.

Dit zou bijvoorbeeld voorkomen kunnen worden door in plaats van de huidige voorgestelde ruimte die de invoeringsbepaling laat, bij of krachtens de wet te bepalen op welke datum het IHP door gemeenten wordt vastgesteld Schoolbesturen weten dan ten behoeve van welke datum zij een MJOP dienen vast te stellen, waarbij die datum dezelfde is indien zij rekening moeten houden met meerdere IHP's. Omgekeerd mogen gemeenten verwachten dat schoolbesturen hun MJOP opstellen voor een termijn die bruikbaar is ten behoeve van de vaststelling van het IHP.

De Afdeling adviseert de voorgestelde procedure inzake het door schoolbesturen op te stellen MJOP en het IHP nader te bezien.

De regering onderschrijft dat in veel gemeenten meerdere scholen gevestigd zijn van verschillende bevoegde gezagen en (andersom) dat een bevoegd gezag in meerdere gemeenten schoolgebouwen kan hebben. Dat levert echter geen praktische problemen op voor bevoegde gezagen, omdat een bevoegd gezag per schoolgebouw één MJOP opstelt. Dit is in het wetsvoorstel verduidelijkt door aanpassing van het voorgestelde artikel 92c, eerste lid, WPO, artikel 90c, eerste lid, WEC, artikel 6.2c en 11.63c WVO 2020 en artikel 79c WPO BES. Het bevoegd gezag dient een MJOP alleen in bij de betreffende gemeente waar het schoolgebouw is gelegen. Dat de IHP cyclus per gemeente kan verschillen levert daarmee geen problemen op.

Daarnaast is in paragraaf 5.1.4 van de toelichting nader toegelicht dat het niet nodig is dat een IHP en de MJOP's exact dezelfde periode bestrijken, omdat een MJOP informatie 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 MJOPs. De regering acht het om die reden niet noodzakelijk om bij of krachtens de wet te bepalen op

welke datum het IHP door gemeenten wordt vastgesteld. Bovendien zou het bij of krachtens wet bepalen van een datum per gemeente stuiten op diverse uitvoeringsproblemen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het moment waarop het bevoegd gezag het MJOP moet inbrengen bij de gemeente gewijzigd. De gemeenteraad heeft alle MJOP's nodig om een concept-IHP op te stellen. Dit concept wordt vervolgens besproken in het op overeenstemming gericht overleg. Het voorgestelde artikel 92c WPO, artikel 90c WEC en artikel 6.2c en 11.63c WVO 2020 is overeenkomstig gewijzigd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de voorgestelde procedure van het IHP ook verder te herzien. Daarbij is gekozen om de eerder voorgestelde wijziging van artikel 95, tweede lid WPO, artikel 93, tweede lid, WEC en artikel 6.5, tweede lid, WVO te laten vervallen. Met deze wijziging werd het college van B&W verplicht om bij de jaarlijkse vaststelling van het programma overeenkomstig het integraal huisvestingsplan te handelen. Het is echter onwenselijk om daarbij te verplichten dat het college volledig overeenkomstig het IHP moet handelen. Hoewel het uitgangspunt is dat via het jaarprogramma jaarlijks uitvoering wordt gegeven aan de door de gemeenteraad vastgestelde meerjarenbeleid van het IHP, kunnen altijd situaties voordoen waarin het noodzakelijk is om daar (gemotiveerd) van af te wijken.[3]

b. Renovatie

De kwaliteit van onderwijshuisvesting staat in sommige situaties onder druk, omdat tussen gemeenten en schoolbesturen een impasse ontstaat of een grootschalige, levensduur verlengende verbouwing valt onder groot onderhoud (verantwoordelijkheid schoolbesturen) of in feite een alternatief is voor nieuwbouw (verantwoordelijkheid gemeenten). Het wetsvoorstel treft daartoe een voorziening door het begrip «renovatie» te definiëren en de verantwoordelijkheid daarvoor bij gemeentebesturen te leggen.

Het opnemen van renovatie als verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur geeft duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling in situaties waarin die duidelijkheid op dit moment ontbreekt. Niettemin kan ook de voorgestelde definitie in de praktijk tot ruis leiden. De Afdeling wijst in dat verband op het volgende.

Renovatie wordt in het voorstel gedefinieerd als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel aan maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan.
Renovatie is volgens de toelichting een keuze die aan de orde is als het einde van de levensduur van een schoolgebouw in zicht is en moet aldus worden onderscheiden van groot onderhoud. Het brengt geen wijziging met zich ten aanzien van de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor (groot) onderhoud.

Het voorgaande roept de vraag op wat in de definitiebepaling wordt bedoeld met «verlenging van de levensduur» van het gebouw of gedeelte daarvan in termen van kwaliteitsniveau. De toelichting stelt terecht dat gelet op het Besluit bouwwerken en leefomgeving (Bbl) bij renovatie ten minste zal moet worden voldaan aan de vereisten voor «verbouw» zoals die in dat besluit zijn opgenomen.

---

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

De Afdeling constateert dat de toelichting daaraan toevoegt dat het gewenst is «in dit geval (gezien het een alternatief is voor nieuwbouw) zoveel mogelijk te streven naar een kwaliteitsniveau dat overeenkomt met de eisen die gelden voor nieuwbouw in het Bbl». Elders in de toelichting wordt gesteld dat renovatie een «volwaardig» alternatief moet zijn voor nieuwbouw. Dat maakt echter geen onderdeel uit van de definitiebepaling. Het voorgaande maakt de definitie van het begrip renovatie en de relatie tot het Bbl ambivalent.

Dat de toelichting verder stelt dat het «valt aan te bevelen» dat gemeenten in hun lokale verordening afwegingscriteria opnemen waarmee samen met schoolbesturen een doordachte keuze gemaakt kan worden tussen (groot) onderhoud enerzijds en (vervangende) nieuwbouw óf renovatie anderzijds, illustreert de resterende onduidelijkheid. Dit raakt de effectiviteit van dit onderdeel van het wetsvoorstel, omdat het juist de impasses op lokaal niveau beoogt te doorbreken.

De Afdeling adviseert inzake renovatie de wettekst en toelichting beter op elkaar aan te laten sluiten en in dat kader ook de relatie tot het Bbl te verduidelijken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting op renovatie in paragraaf 5.2 aangescherpt. In de huidige systematiek van onderwijshuisvesting zijn gemeenten verantwoordelijk voor de voorzieningen in de huisvesting, waaronder (vervangende) nieuwbouw. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor (groot) onderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen. Renovatie is op dit moment niet opgenomen als een voorziening in de onderwijshuisvesting. Dit leidt ertoe dat in situaties waarin renovatie van een schoolgebouw voor alle partijen de beste keuze is, een impasse kan ontstaan, omdat de verantwoordelijkheid voor renovatie momenteel niet uitdrukkelijk bij ofwel de gemeente ofwel het schoolbestuur is belegd.

Om renovatie en groot onderhoud van elkaar te scheiden moet renovatie meer omvatten dan enkel technisch of bouwkundig onderhoud. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging teweeg te brengen in de onderhoudsverplichtingen voor schoolbesturen. Het wetsvoorstel beoogt met het opnemen van renovatie als voorziening in de huisvesting ook geen extra taak voor gemeenten in het leven te roepen, maar een alternatieve keuze in plaats van het voorzien in nieuwbouw. Iedere gemeenten heeft een verordening met urgentiecriteria waaraan voldaan moet zijn om over te gaan tot het toekennen van een aanvraag voor nieuwbouw. Dergelijke urgentiecriteria voor toekenning moeten ook voor renovatie worden opgenomen in de (onderwijs)huisvestingsverordening van gemeenten[4]. Daarnaast kunnen gemeenten een afwegingskader opnemen, aan de hand waarvan de keuze tussen nieuwbouw of renovatie gemaakt kan worden. Dit afwegingskader dient niet om renovatie nader te definiëren.

Daarnaast is in paragraaf 5.2.4 verduidelijkt dat het Bbl het kwaliteitsniveau voorschrijft waaraan een bouwonderdeel van een gebouw moet voldoen. Aanvullend bevat het Bbl ook vereisten waar een gebouw met onderwijsfunctie ten minste aan moet voldoen bij nieuwbouw of verbouw. De sectorwetgeving schrijft geen kwaliteitsnormen voor (school)gebouwen voor. Het staat gemeenten en schoolbesturen vrij om te kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau dan het Bbl voorschrijft. Dat geldt bij zowel de voorziening nieuwbouw als de voorziening renovatie.

---

[4] Artikel 102 WPO, artikel 100 WEC en artikel 6:12 WVO 2020

5. Investeringen door schoolbesturen

Schoolbesturen in primair en (voortgezet) speciaal onderwijs krijgen met dit voorstel de mogelijkheid om overschotten op hun lumpsumbekostiging te gebruiken om te investeren in onderwijshuisvesting. Dit mag niet ten koste gaan van het onderwijs of ingezet worden om tekorten bij de gemeente op te lossen, zo merkten de PO-Raad en VO-raad in reactie op het voorstel op. Zij benadrukken dat de voorwaarden waaronder schoolbesturen mogen mee-investeren, bovenop de zorgplicht en bijdrage van de gemeente, helder moeten zijn.

De toelichting stelt dat dit wetsvoorstel niet verandert dat onderwijshuisvesting primair de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Er zijn in het systeem voldoende checks-and-balances aanwezig om te voorkomen dat schoolbesturen onverantwoorde investeringen doen, aldus de toelichting: de instellingsaccountant heeft in dezen een signalerende functie en ook de Inspectie heeft «goed zicht» op een dreigende financiële discontinuïteit als gevolg van onverantwoorde investeringen. Gemeenten kunnen schoolbesturen niet verplichten een overschot op hun bekostiging te investeren in voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, aldus de toelichting.

Dat neemt niet weg dat het voorstel ruimte laat aan schoolbesturen om te investeren in voorzieningen waarvoor binnen het geldende stelsel de gemeenten verantwoordelijk zijn. De Afdeling acht dat ook niet denkbeeldig omdat een fors percentage schoolbesturen in primair en (voortgezet) speciaal onderwijs beschikt over eigen vermogens die de Inspectie «mogelijk bovenmatig» noemt. De investering van het schoolbestuur zou dan niet aanvullend zijn op die van de gemeente, maar ervoor in de plaats kunnen gaan komen. Schoolbesturen doen dan meer dan van hen verwacht mag worden gegeven het feit dat huisvesting een taak van gemeenten is.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de mogelijkheid voor schoolbesturen om overschotten op de lumpsumbekostiging aan te wenden voor onderwijshuisvesting zich verhoudt tot de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeentebesturen.

De regering onderschrijft dat het niet wenselijk is dat investeringen door het schoolbestuur in de plaats komen van de financiering door gemeenten van voorzieningen in de onderwijshuisvesting. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 5.3 verduidelijkt dat de versoepeling van de investeringsmogelijkheden door schoolbesturen in het primair onderwijs niet afdoet aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor voorzieningen in de onderwijshuisvesting. De gemeente toetst een aanvraag tot het opnemen van een voorziening onderwijshuisvesting in het jaarlijkse Programma voorzieningen onderwijshuisvesting aan de criteria zoals vastgesteld in haar gemeentelijke (onderwijs)huisvestingsverordening. Ook stelt zij de bedragen voor toegekende huisvestingsvoorzieningen vast op de wijze zoals vastgesteld in die verordening.Bij het vaststellen van de verordening is de gemeente gehouden aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt. Daarnaast moet de gemeente het bekostigingsplafond voor huisvestingsvoorzieningen zodanig vast stelen dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van de scholen.[5]
Gesprekken met schoolbesturen brengt mij tot de verwachting dat schoolbesturen – aanvullend op bekostiging door de gemeente – overschotten op hun lumpsumbekostiging zullen aanwenden om de

[5] Artikel 93, tweede lid, WPO, artikel 91, tweede lid, WEC en artikel 6.2, tweede lid, WVO 2020

kwaliteit van onderwijshuisvesting te verbeteren dan wel de exploitatielasten te verlagen.

6. Langere termijnperspectief

Dit voorstel is niet bedoeld als «volledige oplossing» voor de uitdagingen die er zijn op het gebied van onderwijshuisvesting maar dient om daartoe de eerste stappen te zetten, zo stelt de toelichting. Verder bevestigt de Minister in de op 24 juni jl. uitgebrachte voortgangsrapportage inzake onderwijshuisvesting dat het op dit moment niet opportuun wordt geacht om «nieuwe eisen specifiek aan onderwijshuisvesting» te stellen.

Binnen het bestaande stelsel kunnen de aanbevelingen uit het IBO niet volledig worden opgevolgd. Er is meer tijd voor nodig om herzieningen van het stelsel zorgvuldig uit te denken. In dit verband noemt de toelichting ook de klimaatdoelen: er zijn verdergaande maatregelen nodig om die te halen dan hier worden voorgesteld (zie ook punt 3).

Ook de «zorgplicht binnenklimaat» voor schoolbesturen valt buiten het bestek van het voorstel. In de eerdere versie van het voorstel, voor internetconsultatie, maakte deze daarvan nog wel onderdeel uit. De «(financiële) uitvoerbaarheid» vormt echter een probleem, en was aanleiding dit uit het voorstel te schrappen: het realiseren van een gezond binnenklimaat en de aanleg van technische installaties is duur en complex; vooral in oude gebouwen ontbreken daarvoor de middelen, aldus de toelichting.

De informatie die de Minister via de IHP's ophaalt over de kwaliteit van de onderwijshuisvesting is mogelijk nodig om te kunnen bepalen wat de investeringsomvang voor de komende decennia wordt (zie ook punt 2b). Extra investeringen van de rijksoverheid zijn in dit voorstel nog niet aan de orde: het voorstel heeft, zo markeert de toelichting, geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Dit betekent dat gemeenten hun ambities voor de eerste vier jaar afstemmen op het bestaande financiële kader. De IHP's zullen daarmee naar verwachting niet heel ambitieus (kunnen) zijn, maar zijn wel langjarig bepalend voor de te realiseren kwaliteit van onderwijshuisvesting.

Het voorgaande roept daarmee de vraag op hoe dit wetsvoorstel als «basis op orde» zich verhoudt tot de (door onder meer het IBO) geconstateerde grote opgave (zie punt 1a) en welke betekenis in dat verband toekomt aan de in de toelichting benoemde stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen het verwachte ambitieniveau van de investeringen in onderwijshuisvesting als gevolg van dit voorstel en de lange termijndoelstelling om achterstanden in te halen en schoolgebouwen toekomstbestendig te maken in termen van duurzaamheid en binnenklimaat.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling gaat paragraaf 5.1.2 nader in op het ambitieniveau van investeringen en langetermijndoelstellingen. Gemeenten en schoolbesturen zijn reeds ambitieus als het gaat om de kwaliteit van schoolgebouwen die nieuw gebouwd worden en hebben daarbij veel aandacht voor binnenklimaat en duurzaamheid. Het IBO concludeerde dat voor het behalen van de klimaatdoelstellingen het vervangingstempo van bestaande schoolgebouwen moet worden

verhoogd en dat daarvoor aanvullende middelen nodig zijn.[6] Met dit wetsvoorstel wordt een planmatiger en doelmatiger aanpak van de onderwijshuisvesting beoogd. Dit is een belangrijke randvoorwaarde in de aanpak van de langetermijnopgave. Dat neemt niet weg dat de langetermijnopgave aanvullende middelen vergt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul

[6] IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs, Een vak apart, Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel, p.48; Kamerstukken II, 2020/21, 35 570 VIII, nr. 213