

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022

Nr. 166

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 april 2022

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over de brief van 21 december 2021 inzake de Beleidsreactie op het Interdepartementaal Beleid Onderzoek Onderwijshuisvesting: «Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel» (Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 144).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 april 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

1

Vraag

Onderschrijft u de beleidsreactie van uw ambtsvoorganger? Zo nee, op welke punten bent u een andere mening toegedaan?

Antwoord

Ik onderschrijf de beleidsreactie van mijn ambtsvoorganger. Goede huisvesting is noodzakelijk voor een hoge kwaliteit van onderwijs. Daarnaast is een gezond binnenklimaat belangrijk voor leraren om goed en veilig les te kunnen geven en voor leerlingen om goed en veilig te kunnen leren. Ik ben daarom na mijn aantreden onmiddellijk begonnen met het op orde krijgen van de ventilatie op scholen en ervoor te zorgen dat alle klaslokalen in Nederland van een CO₂ meter worden voorzien. Hiervoor heb ik 20 miljoen euro vrij gemaakt uit de middelen voor de aanpak van ventilatie.

2

Vraag

Wanneer moeten de drie omschreven verbeteringen¹ gerealiseerd worden? Kunt u hier een globale tijdsplanning voor geven?

Antwoord

Het is belangrijk te weten hoe de gebouwen er aan toe zijn. De gemeenten hebben de taak om elke school een passend schoolgebouw te geven. De schoolbesturen moeten de schoolgebouwen vervolgens onderhouden. Gemeenten en schoolbesturen weten dus ook hoe de schoolgebouwen er bij staan. Het Rijk weet dat nu niet. Er is wetgeving in voorbereiding die voorschrijft dat elke gemeente een integraal huisvestingsplan maakt waarin voor elk schoolgebouw in de gemeente is opgenomen: de soort voorziening in de huisvesting, de kadastrale gegevens, het bouwjaar, het bruto vloeroppervlak, de in pandige sportvoorzieningen voor zover aanwezig, de bouwtechnische staat, de functionaliteit van het gebouw in relatie tot de onderwijsvorm, het energieverbruik, de verwachte levensduur en duurzaamheid van het gebouw. Ook schrijft de komende wet voor dat de schoolbesturen iedere vier jaar een meerjarig onderhoudsplan opstellen, gebaseerd op een bouwkundige inspectie. Als de gemeenten hun integraal huisvestingsplan opstellen, kennen zij het meerjarig onderhoudsplan, van de schoolbesturen, evenals de uitkomsten van de bouwkundige inspectie. De gemeenten delen de integrale huisvestingsplannen met het Rijk, waarmee het Rijk een volledig overzicht heeft van de staat van de schoolgebouwen. De verwachting is dat de wet in 2024 van kracht wordt. Dan zou op zijn vroegst in 2024 in kaart zijn gebracht hoe de gebouwen er aan toe zijn.

Om eerder een beeld te hebben van de staat van de schoolgebouwen zal ik aan de gemeenten vragen of zij nu al een integraal huisvestingsplan hebben en of zij een aantal van belang zijnde gegevens willen delen om de staat van de schoolgebouwen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarmee wordt in 2022 een overzicht gemaakt. Gezien de beleidsvrijheid die gemeenten hebben op onderwijshuisvesting, kan ik zonder wettelijke verplichting gemeenten niet opdragen om informatie aan te leveren. Het stroomlijnen van budgetten moet wettelijk worden geregeld. De gemeenten krijgen nu via de algemene uitkering van het gemeentefonds geld om scholen te voorzien van passende schoolgebouwen. De schoolbesturen krijgen in de lumpsum geld voor het onderhouden van de schoolgebouwen. Het stroomlijnen van deze budgetten betekent het bundelen en oormerken van deze twee geldstromen. Het voorstel is de gebundelde geldstroom naar de gemeente te laten lopen met een recht van schoolbesturen om de geldstroom over te nemen. Dit beperkt de bestedingsvrijheid van zowel gemeenten als schoolbesturen en verlegt de

¹ 1. in kaart brengen hoe de huidige gebouwen eraan toe zijn, 2. budgetten stroomlijnen en 3. Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw

verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de gebouwen van schoolbesturen naar gemeenten. Ook maakt het de mogelijkheid die gemeenten nu hebben om de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw te verleggen naar het schoolbestuur, tot een recht van het schoolbestuur op het verleggen van die verantwoordelijkheid. De wijze waarop dat vorm kan krijgen moet met vertegenwoordigers van gemeenten en schoolbesturen worden verkend, waarna een wetswijziging nodig is. Een dergelijk proces vraagt tijd. Een wettelijke regeling die zorgt voor een bundeling van geldstromen en een recht op doordecentralisatie kan in 2025 gereed zijn.

De voorbereidingen om met een bouwcatalogus te komen tot standaardisatie in oplossingen voor verschillende typen gebouwen lopen. Platform 31 ondersteunt een stuurgroep die de mogelijkheid onderzoekt om tot standaard arrangementen te komen voor onderhoud, nieuwbouw of renovatie. Invest-NL zoekt naar mogelijkheden om via standaardisatie en versterkte samenwerking te komen tot bundeling van projecten om private investeerders te interesseren. Ruimte-OK werkt samen met schoolbesturen aan standaardisatie van aanbesteding en oplossingen. Daarbij wordt lering getrokken uit afgeronde en lopende projecten, waaronder de pilots van greendeal scholen en aardgasvrije en frisse scholen, en de ervaringen in Groningen met het aardbevingsbestendig en duurzaam maken van scholen. Ruimte-OK verbindt de verschillende initiatieven met elkaar. Het is daarbij de ambitie om nog dit jaar te komen tot een eerste catalogus die op basis van nog komende projecten kan worden uitgebreid. Op deze wijze wordt er voor gezorgd dat de catalogus aansluit op de behoefte van gebruikers.

3

Vraag

In het nieuwe coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) worden ambities geformuleerd, zoals kleinere klassen, een rijke schooldag en meer inclusief onderwijs; hoe wordt dit vertaald in de wensen en eisen aan schoolgebouwen en wordt daar ook de benodigde bekostiging voor geleverd? Zo ja, hoeveel geld? Zo niet, hoe gaat u deze ambities dan wel uitvoeren? Binnen welke termijn wilt u deze verschillende ambities gehaald hebben? Kunt u per ambitie (kleinere klassen, rijke schooldag en inclusief onderwijs) een tijdsplan geven?

Antwoord

Op dit moment worden de ambities uit het coalitieakkoord verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met wat de uitwerking van de plannen met betrekking tot kleinere klassen, de rijke schooldag en meer inclusief onderwijs betekenen voor onderwijs-huisvesting. Als blijkt dat er bekostiging nodig is op het gebied van onderwijshuisvesting om deze plannen te realiseren zal dit worden meegewogen in de begroting van de plannen.

4

Vraag

Op welke manier krijgen mensen met een beperking of chronische ziekte (de leerlingen en hun ouders) een rol bij het integraal overzicht van beleidsdoelen en wettelijke kaders?

Antwoord

In het Kwaliteitskader huisvesting staan de eisen aan toegankelijkheid van alle schoolgebouwen en de nadere specificaties voor scholen voor speciaal onderwijs. De wet gebiedt scholen dat zij naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen verrichten (zie ook antwoord op vraag 16). Daaruit volgt dat het gebouw en de inrichting afgestemd moeten zijn op de behoefte van gebruikers. Dat kan alleen als de gebruikers worden betrokken van de bouw en de inrichting van het gebouw. Daar moet het schoolbestuur voor zorgen.

5

Vraag

Waarom is schoolhuisvesting niet genoemd in het regeerakkoord? Heeft het prioriteit voor de regering?

Antwoord

In het regeerakkoord krijgt onderwijs een hoge prioriteit. Denk aan kansengelijkheid, een rijke schooldag, inclusief onderwijs en versterking van de positie van de leraar en de schoolleider. Aan deze zaken kan alleen goed worden gewerkt als ook de onderwijshuisvesting op orde is. Immers een goed schoolgebouw, met een goed binnenklimaat zorgt voor betere leer- en werkprestaties. Dat blijkt ook uit de beleidsreactie op het IBO onderwijshuisvesting, die het kabinet onderschrijft. Daarnaast staat in het regeerakkoord dat dit kabinet middelen beschikbaar stelt voor de aanpak van het maatschappelijk vastgoed, gericht op het behalen van de klimaatdoelen. De middelen zijn bedoeld voor klimaatdoelen van maatschappelijk vastgoed, waar ook scholen gebruik van kunnen maken maar niet voor de integrale aanpak van schoolgebouwen.

6

Vraag

Voor dit IBO²-rapport (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 213) zijn er eerder onderzoeken gedaan waaruit bleek dat er flinke investeringen nodig zijn vanuit het Rijk om schoolgebouwen op orde te brengen; hoe is opvolging gegeven aan de conclusies uit eerdere onderzoeken?

Antwoord

De eerder uitgevoerde onderzoeken, onder andere van de Algemene Rekenkamer (2016)³ en McKinsey (2020)⁴, lieten het belang zien van onderwijshuisvesting voor de onderwijskwaliteit en de ongewenste resultaten van het huidige huisvestingsbeleid. Samen met verschillende signalen van schoolbesturen en gemeenten toonden ze de urgentie van het vraagstuk en vormden ze de aanleiding voor het IBO. De IBO-werkgroep heeft een inventarisatie gemaakt van de reeds beschikbare onderzoeken en die kennis gebruikt in het IBO-rapport.

7

Vraag

Hoe neemt u de problematiek van de 150+-gemeenten mee in de verdere uitwerking van het stelsel voor onderwijshuisvesting zodat ook zij kunnen voldoen aan hun onevenredig grote onderwijshuisvestingsvraagstuk?

Antwoord

De middelen die gemeenten ontvangen om te zorgen dat elke school een passend schoolgebouw krijgt worden voor de scholen van het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs verstrekt op basis van het feitelijk aantal leerlingen dat de scholen bezoekt. De reden is dat scholen van voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs vaak een regionale, gemeentegrens overschrijdende functie vervullen.

Door de noodzakelijke aanvullende investeringen in verband met klimaat- en duurzaamheidseisen, kan de reguliere bekostiging ontoereikend zijn. Daar hebben alle gemeenten last van, maar het is duidelijk dat gemeenten met een groot aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs of het speciaal onderwijs in verhouding tot de omvang van de gemeente, minder mogelijkheden hebben om die ontoereikende bekostiging aan te vullen.

² IBO: interdepartementaal beleidsonderzoek

³ Algemene Rekenkamer (ARK). (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁴ McKinsey & Company. (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen; een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company, Inc.

Daarom worden voor de aanvullende middelen die nodig zijn om bestaande gebouwen aan te passen in verband met de klimaateisen subsidieregelingen ingericht.

8

Vraag

Bent u bekend met de problematiek van de 150+-gemeenten die door de huidige bekostiging per leerling voor onderwijshuisvesting een onevenredig zware last op hun gemeentelijke begroting hebben?

Antwoord

Ja de situatie is bekend, de gemeenten met een regiofunctie krijgen ook meer geld om scholen te bouwen. De subsidieregelingen om klimaat- en duurzaamheidsmaatregelen te nemen vormen een vast percentage van de totale projectkosten.

9

Vraag

Schoolgebouwen hebben verschillende functies, zoals functionaliteit voor goed onderwijs, kansengelijkheid en toegankelijkheid, goed en gezond binnenklimaat en duurzaamheid; in welke mate zijn Nederlandse schoolgebouwen geschikt voor deze functies?

Antwoord

Het IBO constateert dat de kwaliteit van de schoolgebouwen achterblijft bij maatschappelijke verwachtingen en op plekken niet voldoet aan wettelijke eisen. Het schoolgebouwenbestand omvat veel verouderde gebouwen. Dat is een opgave op zichzelf, maar vormt ook een belemmering in het realiseren van de andere opgaven. De manier van lesgeven verandert bijvoorbeeld in de loop van de jaren. Het bestaande schoolgebouwenbestand is volgens het IBO onvoldoende ingericht op de huidige, meer moderne onderwijsvormen. Denk hierbij aan het gebruik van leerpleinen of digitale lesmiddelen. Daarnaast is het binnenklimaat, inclusief de ventilatie, van schoolgebouwen niet op orde. Bij binnenklimaat gaat het onder andere om (dag)licht, vocht, geluid, fijnstof, temperatuur en luchtkwaliteit. Verder maakt het huidige schoolgebouwenbestand inclusief onderwijs niet overal mogelijk. Dat ligt bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van trappen, beperkingen in de ruimtes en een beperkte vloeroppervlakte. Het IBO constateert ook dat het bestaande schoolgebouwenbestand, ondanks inzet van schoolbesturen, nog onvoldoende duurzaam is. Dat betekent dat schoolgebouwen het klimaat te veel belasten en/of te hoge exploitatielasten hebben, terwijl schoolbesturen graag een voorbeeldfunctie vervullen. Als laatste kan binnen het huidige systeem onvoldoende ingespeeld worden op demografische ontwikkelingen en blijken er ook belemmeringen te zijn bij het gezamenlijk huisvesten van onderwijs met andere activiteiten.

10

Vraag

Hoeveel tijd wordt er uitgetrokken om de verouderde voorraad aan te pakken, nu er in het IBO wordt benoemd dat er eerst hiermee aan de slag moet worden gegaan teneinde de basis en de aanpak ervan op orde te brengen?

Antwoord

In de afgelopen jaren lag het aantal schoolgebouwen dat per jaar wordt vervangen of gerenoveerd op 1,33% van het totaal. Met dat percentage wordt elke schoolgebouw eens in de 75 jaar vervangen of gerenoveerd. Een schoolgebouw dat 40 jaar lang goed is onderhouden is wel functioneel en technisch verouderd. Bij een vervanging of renovatie eens in de 75 jaar zijn permanent 4.300 schoolgebouwen verouderd. Als 2,5% van de schoolgebouwen jaarlijks wordt vervangen of gerenoveerd, wordt de termijn 40 jaar en zijn er geen verouderde schoolgebouwen meer. De

doorlooptijd om die situatie te bereiken is dan ook 40 jaar. Aangenomen dat alle gebouwen nu niet aan de klimaatdoelstellingen voldoen, moeten ze allemaal over 30 jaar vervangen zijn. Dat betekent gemiddeld een vervangingspercentage van 3,33% per jaar. Het is echter onbekend hoeveel gebouwen nu niet aan de klimaatdoelstellingen voldoen, waardoor het ook niet bekend is hoeveel tijd ervoor nodig is om de daadwerkelijk verouderde voorraad aan te pakken.

11

Vraag

Hoe worden maatschappelijke ambities die het nieuwe coalitieakkoord formuleert, zoals kleinere klassen en een rijke schooldag, vertaald in de wensen en eisen ten aanzien van schoolgebouwen en de benodigde bekostiging hiervoor? Welke consequenties verbindt u hier specifiek aan met betrekking tot onderwijshuisvesting met het oog op passend onderwijs en meer inclusief onderwijs?

Antwoord

Zoals vermeld in de beantwoording van vraag 3 worden de ambities uit het coalitieakkoord verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Hierbij zal ook rekening worden gehouden met de gevolgen van de plannen met betrekking tot kleinere klassen, de rijke schooldag en meer inclusief onderwijs voor de onderwijshuisvesting.

12

Vraag

Wat is er bekend over de effecten van een slecht schoolgebouw op de leerprestaties?

Antwoord

Het IBO benoemt op pagina 22–23 en 24–25 de effecten van de kwaliteit van het schoolgebouw op de leerprestaties. Onderzoek wijst uit dat naarmate de ventilatie afneemt – waardoor de CO₂-concentratie toeneemt – de leerprestaties aanzienlijk afnemen. Haverinen, et. al. (2011) stellen dat de verhoging van de hoeveelheid ventilatie met 1 liter per seconde per leerling, de slagingspercentages met 3% doet stijgen.⁵ Wargocki (2016) stelt dat gecombineerde negatieve effecten in het binnenklimaat de leerprestatie van leerlingen met 30% vermindert.⁶ Dat betekent dat het verbeteren van het binnenklimaat kansen biedt voor leerlingen om betere resultaten te behalen. Ook de Universiteit van Maastricht doet onderzoek en constateerde dat het binnenklimaat in schoolgebouwen effect heeft op de leerprestaties van leerlingen. Vooral fijnstof en CO₂ hebben nadelige effecten op de leercurve van kinderen.

13

Vraag

Is het aannemelijk dat een deel van de personeelsuitval het resultaat is van een slecht schoolgebouw?

Antwoord

Het IBO heeft niet onderzocht of een deel van de personeelsuitval het resultaat is van een slecht schoolgebouw. Een exacte causale relatie vaststellen tussen de kwaliteit van Nederlandse schoolgebouwen en uitval is sowieso ingewikkeld; veel factoren spelen een rol bij uitval. Met de uitbraak van het coronavirus is dat nu ook lastig vast te stellen. Wel

⁵ Haverinen-Shaughnessy, U., Moschandreas, D., Shaughnessy, R. (2011). Association between substandard classroom ventilation rates and students academic achievement. *Indoor Air*, 21, pp. 121–131. in Jacobs, P. & Borsboom, W. (2019.) *Meta-onderzoek voor coalitie gezonde binnenlucht*. TNO 2019 R10969. Delft: TNO.

⁶ Wargocki, P. & Wyon, D. (2016). Ten questions concerning thermal and indoor air quality effects on the performance of office work and schoolwork. *Building and Environment*, 112, pp. 359–366. in Jacobs, P. & Borsboom, W. (2019.) *Meta-onderzoek voor coalitie gezonde binnenlucht*. TNO 2019 R10969. Delft: TNO.

benoemt het IBO onderzoek waaruit blijkt dat een lage ventilatie zorgt voor een stijging van de CO₂-concentratie in de binnenlucht van een ruimte. Shendell, et. al. (2004) stellen dat een verhoging van 1000 ppm CO₂, ten opzichte van de buitenlucht concentratie, geassocieerd is met een verhoging van het ziekteverzuim van leerlingen met 0,5 tot 0,9%. Naast de luchtkwaliteit wordt oververhitting genoemd als een belangrijke factor.

14

Vraag

Hoe is opvolging gegeven aan de conclusies uit eerdere onderzoeken, zoals «Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt» uit 2016 van de Algemene Rekenkamer en «Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010–2014, De mate waarin de Programma's van Eisen aansluiten op de actuele situatie en de behoeften van scholen» uit 2017 van Berenschot?

Antwoord

Zoals vermeld bij de beantwoording van vraag 6 heeft de IBO-werkgroep een inventarisatie gemaakt van de reeds beschikbare onderzoeken en die kennis gebruikt in het IBO-rapport.

15

Vraag

Welke planning wordt aangehouden bij het inclusief maken van schoolgebouwen in het funderend onderwijs, zodat die vooruitloopt op de uitvoering van de routekaart naar inclusief onderwijs?

Antwoord

Momenteel worden met het onderwijsveld de eerste stappen gezet in de totstandkoming van een routekaart richting inclusiever onderwijs in 2035. Een onderdeel in deze routekaart zal het inclusiever maken van schoolgebouwen zijn. De routekaart wordt naar verwachting in het najaar richting de Tweede Kamer verzonden. Verder ben ik voornemens om een onderzoek te starten om de eisen die inclusiever onderwijs aan huisvesting stelt en de bijbehorende kosten in kaart te brengen. Deze kosten zijn nu nog niet in kaart en dus ook niet meegenomen in de berekeningen in het IBO-rapport.

16

Vraag

Liggen er inclusieve richtlijnen klaar voor nieuwbouw van scholen, zodat deze direct aan alle bouwweisen voldoen? Zo ja, wat voor richtlijnen zijn dat? Zo niet, waarom niet?

Antwoord

De richtlijnen voor nieuwbouw van scholen met betrekking tot toegankelijkheid en inclusiviteit zijn vastgelegd in de Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte. De wet gebiedt scholen dat zij naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen verrichten, tenzij deze een onevenredige belasting vormen. Dit is in lijn met art. 24 van het VN gehandicaptenverdrag dat stelt dat onderwijsinstellingen aanpassingen moeten doen naar gelang de behoefte van de persoon in kwestie. Bij nieuwbouw en renovatie van scholen worden deze regels in acht genomen.

17

Vraag

Heeft het tegengaan van uitsluiting van leerlingen met een beperking in het onderwijs net zoveel urgentie als het behalen van gestelde klimaatdoelen, kijkende naar het aanpakken van verouderde gebouwenvoorraad? Zo niet, waarom niet?

Antwoord

Het is niet efficiënt om gebouwen aan te pakken zonder oog te hebben voor alle eisen waar een modern gebouw aan moet voldoen. Er is een integrale aanpak nodig waarin gelijktijdig wordt gekeken naar inclusiviteit en het behalen van gestelde klimaatdoelen. Het focussen op één aspect kan leiden tot desinvestering. Ik vind het daarom verstandiger om op natuurlijke renovatie momenten te kiezen voor een integrale aanpak waarin een schoolgebouw wordt toegerust op alle eisen van deze tijd, waarbij het tegengaan van uitsluiting en het behalen van de klimaatdoelstellingen evenveel prioriteit hebben. De vervanging van schoolgebouwen gaat nu echter niet snel genoeg. Slechts 1,33% van de schoolgebouwen wordt ieder jaar vervangen of grondig gerenoveerd. Als nu eerst de oudste gebouwen worden aangepakt, verouderen de resterende gebouwen verder. Daarom kan het probleem alleen worden opgelost als het percentage vervanging en renovatie gedurende meerdere decennia structureel wordt verhoogd.

18

Vraag

Hoe komt het dat de kwaliteit van de schoolgebouwen in Nederland achterblijft? Is daar te weinig in geïnvesteerd? Heeft het te weinig prioriteit gehad?

Antwoord

Het IBO benoemt dat er inmiddels een grote achterstand is in de vernieuwingsopgave van de gebouwen. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2016 dat het tempo waarin tussen 1997–2013 nieuwbouw is gerealiseerd betrekkelijk laag was. Zij kwam op basis daarvan tot de constatering dat schoolgebouwen gemiddeld 69 jaar «staan» voordat ze worden vervangen.⁷ McKinsey (2020) heeft de lijn doorgetrokken voor de jaren 2015–2019 en constateert dat met het bouwtempo van die jaren de levensduur meer dan 70 jaar wordt.⁸ De hoeveelheid m² aan afgegeven bouwvergunningen voor renovatie en nieuwbouw tussen 2016 en 2019 laat namelijk een fors dalende trend zien. Die zou je op basis van leerlingenaantallen en de voorraad niet verwachten. Het IBO constateert dat het lastig is om hier harde conclusies uit te trekken, maar dat het wel een aanwijzing is dat nieuwbouw en renovatie achterblijven. Het verouderde bestand is een opgave op zichzelf, maar vormt ook een belemmering in het realiseren van de andere opgaven. De manier van lesgeven verandert in de loop van de jaren, de oude gebouwen zijn niet duurzaam of staan inclusief onderwijs in de weg.

19

Vraag

Hoeveel is er in schoolgebouwen geïnvesteerd in de afgelopen twintig jaar?

Antwoord

Het IBO heeft niet onderzocht hoeveel er de afgelopen twintig jaar is geïnvesteerd in schoolgebouwen. Wel is gekeken naar de uitgaven in het boekjaar 2019 in de jaarrekeningen (pagina 18). Door schoolbesturen is ongeveer € 1,3 miljard aan onderwijshuisvesting uitgegeven, door gemeenten ongeveer € 1,2 miljard (exclusief de gemeentelijke overheadkosten).

20

Vraag

⁷ Algemene Rekenkamer (ARK). (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

⁸ McKinsey & Company. (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen; een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company, Inc.

Welke stappen werden in het verleden gezet om te komen tot duidelijker inzicht in wettelijke kaders en onderlinge afstemming van de kaders, nu het IBO constateert dat door ten minste zes ministeries⁹ eisen worden gesteld die betrekking hebben op schoolgebouwen? Zijn er naar aanleiding van het IBO stappen in voorbereiding teneinde de kaders voor schoolbesturen en gemeenten helderder en transparanter te maken?

Antwoord

Er wordt interdepartementaal overlegd over bouwregelgeving. Daarbij wordt aandacht besteed aan onderlinge samenhang en uitvoerbaarheid in verschillende sectoren. Om het voor scholen gemakkelijker te maken inzicht te krijgen in de wettelijke kaders m.b.t. huisvesting ondersteunt het kenniscentrum Ruimte-OK het primair en voortgezet onderwijs bij scholenbouw, onderhoud en het verduurzamen van vastgoed. Hiervoor hebben de sectororganisaties en de VNG een kwaliteitskader Onderwijs-huisvesting opgesteld waarin ook aandacht is voor het binnenklimaat en inclusiviteit. Daarnaast helpt het Programma van Eisen (PvE) Frisse Scholen 2021 van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland schoolbesturen en gemeenten in hun rol als opdrachtgever van verbouw of nieuwbouw.

Er wordt voortdurend gewerkt aan actualisering van documenten en aan verbetering van de toegankelijkheid van informatie. Een volgende stap is dat wordt gewerkt aan standaardisering van oplossingen die voldoen aan de regelgeving.

21

Vraag

Betekent de opheffing van het investeringsverbod voor schoolbesturen dat het schoolbestuur mag gaan meebetalen aan verantwoordelijkheden van de gemeente en dit dan zal gaan leiden tot nog grotere klassen? Zo nee, waarvan kan het schoolbestuur de investering dan bekostigen?

Antwoord

Momenteel vormen in het primair onderwijs de personeelslasten zoals gebruikelijk het grootste deel van de totale lasten, ongeveer 81,6 procent. De huidige huisvestingslasten bedragen ca. 7 procent. Sinds 2015 zijn po-besturen zelf verantwoordelijk voor het buitenonderhoud van de schoolgebouwen, wat leidde tot een lichte stijging van de huisvestingsratio van 7 naar 8 procent. Inmiddels ligt de huisvestingsratio dus weer op 7 procent.

Met de opheffing van het investeringsverbod in het primair onderwijs krijgt het bevoegd gezag de mogelijkheid om onder voorwaarden uit overschotten in de exploitatie mee te investeren in nieuwbouw en uitbreiding van de onderwijshuisvesting. Hiermee kan het bevoegd gezag (bovenmatige) reserves inzetten ten behoeve van nieuwbouw en uitbreiding van de onderwijshuisvesting, daar waar dat in de huidige situatie tot onrechtmatige uitgaven en daarmee terugvorderingen zou leiden. De opheffing van het investeringsverbod met duidelijke kaders kan de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen verbeteren. Zo kan een beperkte extra investering door het schoolbestuur in nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen leiden tot verlaging van de exploitatielasten, doordat de split incentive is opgeheven. Dat kan leiden tot een meer doelmatige inzet van de bekostiging.

22

Vraag

Wat wordt, mede in het licht van het rapport van McKinsey van 2020 «Een verstevigd fundament voor iedereen», de relatie tussen het budget en de

⁹ OCW (onderwijshuisvestingsstelsel, Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting po/vo), VWS (toegankelijkheid gebouwen), BZK (utiliteitsbouw en leefbaarheid), SZW (arbeidsomstandigheden en kindvoorzieningen), EZK (energie en duurzaamheid) en IenW (Wet milieubeheer)

verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting? Zullen investeringen door het schoolbestuur ten koste gaan van de personeelspot?

Antwoord

Binnen de lumpsumbekostiging van de schoolbesturen is ca. € 1,3 miljard opgenomen in de component materiële instandhouding. Naast de uitgaven voor onderhoud en aanpassingen aan het gebouw en terrein is dit budget ook bedoeld voor onder andere de uitgaven voor energie en water, leermiddelen, administratie, beheer en bestuur. Daarnaast is in het Gemeentefonds ca. € 1,3 miljard (exclusief OZB en overige eigen middelen) opgenomen in het sub-cluster onderwijshuisvesting. Dit is de financiële grondslag die in het IBO is opgenomen.

Omdat beide bekostigingsinstrumenten de middelen niet geoormerkt beschikbaar stellen, bestaat er geen vast budget dat aan huisvesting en materiële instandhouding moet worden besteed. Schoolbesturen zijn (binnen de kaders van de WPO, de WVO en de WEC) vrij in hoe ze het lumpsumbudget voor personeel en materiële instandhouding inzetten. Het bedrag dat jaarlijks wordt besteed aan onderwijshuisvesting is daarmee voornamelijk afhankelijk van keuzes die op het niveau van het schoolbestuur en de gemeente worden gemaakt. Zij bezien onderwijshuisvesting binnen de bredere context van respectievelijk hun onderwijsaanbod en de gemeentelijke taken. Uitgaven voor onderhoud (en eventuele tekorten daarop) kunnen, binnen de huidige bekostigingssystematiek, daarom enkel in het bredere onderwijsperspectief worden bezien.

23

Vraag

Kunt u aangeven wanneer het moment van openstelling van het wetsvoorstel voor internetconsultatie is voorzien? Worden er ook partijen expliciet door u uitgenodigd voor een consultatie? Zo ja, welke partijen?

Antwoord

De internetconsultatie van het wetsvoorstel is voorzien voor dit voorjaar. De internetconsultatie is voor iedereen toegankelijk. De sectorraden en de VNG worden in ieder geval betrokken bij de consultatie.

24

Vraag

Kunt u aangeven wat de voorziene datum is voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel Onderwijshuisvesting? Wat is de voorziene datum voor aanbieding van het wetsvoorstel aan de Kamer?

Antwoord

Naar verwachting zal de internetconsultatie van het wetsvoorstel onderwijshuisvesting dit voorjaar plaatsvinden. De indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer staat gepland begin volgend jaar, en inwerkingtreding zal naar verwachting in 2024 zijn.

25

Vraag

Kunt u aangeven welke concrete informatie de handreiking, waaraan nu samen gewerkt wordt met de PO-Raad, VO-raad en VNG¹⁰, zal bevatten om besturen inzicht te geven in de financiële ruimte die zij hebben om verantwoord te investeren in huisvesting? Is de voorbereiding van de handreiking al ter hand genomen? Wanneer is de handreiking naar verwachting beschikbaar?

Antwoord

Het hulpmiddel dat OCW in overleg met PO-Raad, VO-raad en VNG ontwikkelt kan worden ingezet om te beoordelen of een schoolbestuur na een investering binnen de grenswaarden van de inspectie blijft. De

¹⁰ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten,

voorbereiding is ter hand genomen. Het hulpmiddel zal beschikbaar zijn voordat het wetsvoorstel in werking treedt.

26

Vraag

Kunt u toelichten wat het programma toekomstbestendige onderwijshuisvesting funderend onderwijs precies inhoudt? Kunt u een overzicht geven van welke informatie in dit programma opgenomen gaat worden? Wanneer zal deze informatie beschikbaar komen?

Antwoord

In het rapport IBO onderwijshuisvesting worden knelpunten gesignaleerd en oplossingsmogelijkheden aangedragen. Als er geen aanpak komt, worden de problemen in de toekomst steeds groter en worden de klimaatdoelstellingen met de schoolgebouwen niet gehaald. Om tot verbetering te komen is meer kennis nodig over de staat van de schoolgebouwen, zijn aanpassingen in het stelsel nodig om de verantwoordelijkheden helder te krijgen en budgetten te bundelen en de gebouwen aan te pakken vanuit een total-cost-of-ownership benadering. Er is meer standaardisatie nodig om effectiever en efficiënter te werken en het kennisniveau moet worden verhoogd. Dat vraagt om een gezamenlijke meerjarige, planmatige aanpak. Daarvoor wordt een programma ingericht waarin de PO-Raad, de VO-raad, de VNG en het Rijk samenwerken om te komen tot een toekomstbestendig stelsel. Zo'n stelsel kent heldere verantwoordelijkheden een goede kennisinfrastructuur, voorziet in goede randvoorwaarden waaronder voldoende middelen en zorgt voor toezicht en mechanismen om bij te sturen. De gesprekken daarover met de PO-Raad, de VO-raad en de VNG lopen. U ontvangt nog dit jaar informatie over de invulling van het programma.

27

Vraag

Kunt u aangeven wanneer de evaluatie van de Wet overheveling buitenonderhoud po¹¹ wordt uitgevoerd en naar de Kamer wordt gestuurd?

Antwoord

In het VAO Onderwijshuisvesting d.d. 19 april 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 78, item 36) heeft toenmalig Staatssecretaris Dekker aan het lid Straus (VVD) toegezegd dat de evaluatie van de Wet overheveling buitenonderhoud po in 2020 aan de Kamer verzonden zou worden. Met de coronacrisis is in 2020 aan andere prioriteiten voorrang gegeven. Inmiddels is de aanbesteding van de evaluatie in voorbereiding.

28

Vraag

Waarom moet nu nog inzichtelijk gemaakt worden hoe de huidige gebouwenvoorraad ervoor staat en waarom is dit niet meegenomen in dit IBO? Zorgt dit niet opnieuw voor vertraging? In hoeverre is het al in kaart gebracht in het IBO en is het nog nodig?

Antwoord

Bij de start van het IBO is een inventarisatie gemaakt van de reeds beschikbare onderzoeken. Deze inventarisatie leerde dat er met name kennis op hoofdlijnen van het stelsel en op een aantal deelonderwerpen beschikbaar is. Er ontbreekt een overkoepelend, samenhangend en gedetailleerd beeld over de huidige staat van de gebouwenvoorraad. Dat overzicht hebben de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor nieuwbouw en de schoolbesturen die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de schoolgebouwen. De IBO-werkgroep verwachtte dat een landelijk beeld essentiële inzichten zou opleveren. Maar het

¹¹ Po: primair onderwijs

onderzoek dat daarvoor nodig is kent een langere looptijd dan het IBO. Daarom was het niet haalbaar om dergelijk onderzoek binnen het IBO te doen.

Dat betekent dat er geen integraal beeld is van de kwaliteit per schoolgebouw. Hoeveel gebouwen bijvoorbeeld niet aan bepaalde wettelijke eisen voldoen kan daardoor slechts bij benadering worden vastgesteld. Datzelfde geldt ook voor het al dan niet voldoen aan eventuele nieuwe eisen, bijvoorbeeld vanuit het Fit for 55 pakket van de Europese Unie.

Om dit inzicht alsnog te verkrijgen volgen we een aantal actielijnen. Zie hiervoor het antwoord op vraag 2.

29

Vraag

Wat is de actuele planning voor het wetsvoorstel voor verbetering van samenwerking gemeente en schoolbestuur dat naar verwachting medio 2022 aan de Kamer wordt aangeboden?

Antwoord

Het wetsvoorstel dat voorziet in een verplicht integraal huisvestingsplan, een verplicht meerjarig onderhoudsplan, dat de verantwoordelijkheid voor renovatie toewijst en meer ruimte geeft aan besturen van primair onderwijs om mee te betalen aan nieuwbouw, wordt nu opengesteld voor internetconsultatie. Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel in 2024 van kracht wordt.

30

Vraag

Wat wilt u ondernemen om centrumgemeenten met een groot aantal leerlingen van buiten de stad tegemoet te komen bij de bekostiging van de onderwijshuisvesting?

Antwoord

Zoals aangegeven bij vraag 7 krijgen centrumgemeenten met grote aantallen leerlingen van buiten de stad ook meer middelen om te voorzien in onderwijshuisvesting.

31

Vraag

Kunt u aangeven wat de stand van zaken is van deze verkenning naar de ervaren knelpunten in de Suvis¹²-regeling en wanneer de uitkomsten beschikbaar zijn voor de Kamer?

Antwoord

Die verkenning is gebaseerd op de contacten van de PO-Raad, de VO-raad, de VNG, Ruimte-OK en RVO (uitvoerder SUVIS-regeling). Er is geen rapport opgesteld, maar uit de contacten met scholen, schoolbesturen en gemeenten komt het volgende beeld naar voren. De bijdrage van het Rijk is maximaal 30% van de investering. Gemeenten en schoolbesturen kunnen niet altijd de overige 70% betalen, waardoor de regeling geen oplossing is. Er kan een patstelling ontstaan doordat gemeente en schoolbestuur het niet eens worden over hun aandeel in de overige 70%, waardoor het niet tot een subsidieaanvraag komt. De subsidie is voor de aanpak van ventilatie, maar zorgt niet voor een integrale aanpak van het gebouw. Dat kan inefficiënt zijn waardoor besturen en gemeenten ervan af zien. Ook kan een gebouw zo oud zijn dat de aanpak van ventilatie wordt gezien als een desinvestering. De hulpteams die vanuit Ruimte-OK worden ingezet om de scholen actief te ondersteunen blijven scholen bezoeken en inventariseren ook de komende tijd de belemmeringen in de aanpak van de ventilatie.

¹² Suvis: Specifieke uitkering ventilatie in scholen

32

Vraag

In hoeverre is het energieverbruik van scholen dit jaar veel hoger dan vorige jaren vanwege de hoge gasprijzen? Als het hoger is, krijgen scholen daarvoor compensatie? Is die compensatie genoeg? In hoeverre speelt de slechte ventilatie en het daardoor openzetten van ramen ook een rol in het gestegen energieverbruik?

Antwoord

De vraag suggereert dat het energieverbruik toeneemt door hogere gasprijzen. In de beantwoording maak ik graag onderscheid tussen het energieverbruik en de energiekosten. Het energieverbruik van scholen houden wij niet bij, er zijn geen actuele data beschikbaar. Wij kunnen dan ook niet vaststellen of het verbruik is gestegen. Wel meldt in antwoord op een uitvraag door de PO-Raad driekwart van de schoolbesturen dat het energieverbruik door de ventilatieproblemen is gestegen. Met de hoge energieprijzen heeft of krijgt heel Nederland te maken. Daarom heeft het kabinet gezorgd voor compensatie in 2022, met name door de Energiebelasting eenmalig te verlagen. Hier profiteren scholen ook van. Hoe de situatie met energieprijzen per individuele onderwijsinstelling uitpakt, kunnen wij nu nog niet zeggen. Dat hangt immers ook af van het energiecontract dat die instelling heeft afgesloten. Het kabinet blijft de gevolgen van de energiekosten voor iedereen in de gaten houden.

33

Vraag

Heeft de term «verouderd», zoals deze wordt gebruikt in het IBO, bij de noodzakelijke aanpak van de verouderde voorraad, betrekking op de staat van het gebouw, of meer op de leeftijd van het gebouw? Duidt dit gebruik erop dat er bij de aanpak vooral naar de leeftijd van de schoolgebouwen moet worden gekeken en niet naar de staat van het gebouw en de bruikbaarheid voor het onderwijs?

Antwoord

De term verouderd heeft betrekking op zowel de staat van het gebouw als de leeftijd. Er wordt gesproken over verouderd, omdat de gemiddelde leeftijd van de gebouwen hoog is. En tegelijkertijd sluit de kwaliteit van de schoolgebouwen niet langer aan bij maatschappelijke verwachtingen en voldoen niet alle gebouwen aan de wettelijke eisen. Dit betekent niet dat een oud gebouw per definitie niet voldoet aan de eisen en een jonger gebouw wel. Per gebouw zal gekeken moeten worden of en in welke mate het gebouw voldoet.

34

Vraag

Kunt u aangeven waarom eerst de huidige gebouwen voorraad (nog verder) in kaart gebracht moet worden alvorens te starten met een aanpak, terwijl het lijkt alsof dit al gedeeltelijk in kaart is gebracht¹³? Is het mogelijk om daar waar de gebouwen voorraad al in kaart is, reeds te starten met de aanpak, dus parallelle trajecten te maken van de nadere inventarisatie van de gebouwen voorraad waar dit nog niet in kaart is én de aanpak in de praktijk brengen in termen van nieuwbouw, renovatie, onderhoud daar waar de inventarisatie al heeft plaatsgevonden?

Antwoord

Bij de start van het IBO is geconstateerd dat een overkoepelend, samenhangend en gedetailleerd beeld over de huidige staat van de gebouwen voorraad ontbreekt. Dat betekent dat er geen integraal beeld is van de kwaliteit per schoolgebouw. Bestaande rapporten hebben betrekking op één aspect, op een deel van de voorraad en/of doen modelmatig

¹³ zie onderzoeken in bijlage 7 IBO huisvesting, sectorale routekaart en programma toekomstbestendige onderwijshuisvesting funderen onderwijs

uitspraken over de kwaliteit. Het is natuurlijk wel mogelijk om daar waar de inventarisatie reeds is afgerond te starten met de aanpak van de gebouwen. In de beleidsreactie op het IBO-rapport is aangegeven dat daarvoor wel aanvullende middelen nodig zijn (€ 2,9 miljard voor vier jaar).

35

Vraag

Lost het centraal regelen van budgetten en verantwoordelijkheden door het geoormerkt ter beschikking stellen van middelen uit het Gemeentefonds en de lumpsum aan gemeenten om het total-cost-of-ownership te versterken, budgetten te stroomlijnen en te zorgen voor eenduidige verantwoordelijkheden, in voldoende mate de huidige problemen op? Zijn er ook mogelijke keerzijden aan deze centralisatie? Zo ja, welke?

Antwoord

Het beleidspakket Budgetten stroomlijnen, welke in uw vraag beschreven wordt, heeft betrekking op twee van de vijf beschreven centrale knelpunten. Er is dus meer nodig om de problemen op te lossen. Budgetten stroomlijnen zou volgens het IBO een meer total-cost-of-ownership-benadering stimuleren en meer eenduidige en integrale eisen voor onderwijshuisvesting moeten opleveren. Dit pakket kent ook enkele aandachtspunten. De afhankelijkheid van gemeenten wordt voor schoolbesturen vergroot. Mogelijk vergroot deze aanpak de verschillen tussen gemeenten en daarmee de verschillen in kwaliteit van de schoolgebouwen. Ook ontstaat er mogelijk een grotere afstand tussen de rechtstreekse gebruikers van het gebouw en de drager van de eindverantwoordelijkheid. Tot slot kan het oormerken van middelen leiden tot grote herverdeelde effecten voor gemeenten, wat een versturende werking kan hebben op de gemeentelijke begrotingen.

36

Vraag

Wat zijn de voor- en nadelen van het oormerken van budgetten voor huisvesting?

Antwoord

Zoals vermeld in de beantwoording van vraag 35 kan het oormerken van budgetten leiden tot grote herverdeelde effecten voor gemeenten, wat een versturende werking kan hebben op de gemeentelijke begrotingen. Bovendien vermindert het oormerken van middelen de autonomie en de beleidsvrijheid van gemeenten.

37

Vraag

Hoe definieert u de term «verouderde voorraad»? Gaat dit om de staat van gebouwen of de leeftijd van gebouwen?

Antwoord

Zoals vermeld in de beantwoording van vraag 33 heeft de term verouderd betrekking op zowel de staat van het gebouw als de leeftijd.

38

Vraag

Hoeveel tijd wordt er uitgetrokken om de verouderde voorraad aan te pakken? Hoe ziet deze tijdlijn eruit?

Vraag

Om de verouderde voorraad blijvend aan te pakken zal het tempo van vervanging en renovatie structureel omhoog moeten. Zoals aangegeven bij vraag 7 zal bij met een aanvullende financiering van € 700 miljoen per jaar tot 2052 de verouderde voorraad weggewerkt zijn. Als nu eerst de oudste gebouwen worden aangepakt, verouderen de resterende gebouwen verder. Daarom kan het probleem alleen worden opgelost als

het percentage vervanging en renovatie gedurende meerdere decennia structureel wordt verhoogd.

39

Vraag

Hoe wordt de ambitie van inclusief onderwijs vertaald in de wensen en eisen ten aanzien van schoolgebouwen en de benodigde bekostiging hiervoor?

Momenteel worden met het onderwijsveld de eerste stappen gezet in de totstandkoming van een routekaart richting inclusiever onderwijs in 2035. Een onderdeel in deze routekaart zal het inclusiever maken van schoolgebouwen zijn. De routekaart wordt naar verwachting in het najaar richting de Tweede Kamer verzonden. Verder ben ik voornemens om een onderzoek te starten om de eisen die inclusiever onderwijs aan huisvesting stelt en de bijbehorende kosten in kaart te brengen. Als blijkt dat er bekostiging nodig is op het gebied van onderwijshuisvesting om deze plannen te realiseren zal dit worden meegenomen in de begroting van de plannen.

40

Vraag

Kunt u aangeven wat precies bedoeld wordt met een gebouw dat kwalitatief onder de maat is?

Antwoord

Daarmee wordt bedoeld dat een schoolgebouw niet voldoet aan de gestelde wettelijke normen en/of aan de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van schoolgebouwen.

41

Vraag

Kunt u aangeven of bij deze verouderde gebouwen direct alle gebreken worden aangepakt en hoeveel tijd het gaat kosten om ervoor te zorgen dat deze gebouwen niet meer verouderd zijn?

Antwoord

Verouderde gebouwen vragen om een integrale aanpak. Een verouderd gebouw moet grondig worden aangepakt. Het niet gelijktijdig aanpakken van zaken als isolatie, aardgasvrij, ventilatie, energieopwekking, toegankelijkheid en functionaliteit leidt tot hogere kosten en kan tot desinvesteringen leiden, omdat eerdere aanpassingen in de weg staan aan volgende.

42

Vraag

Kunt u aangegeven hoe groot de negatieve invloed van een verouderd schoolgebouw op de leerprestaties van kinderen is?

Antwoord

Het IBO-rapport wijst op diverse onderzoeken, die de relatie tussen het binnenklimaat en de leerprestaties hebben beschreven. Het binnenklimaat omvat factoren als (dag)licht, vocht, geluid, fijnstof, temperatuur en luchtkwaliteit. Onderzoek laat zien dat gecombineerde negatieve effecten in het binnenklimaat de leerprestatie van leerlingen met 30% verminderen.¹⁴ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het binnenklimaat niet altijd afhankelijk is van de leeftijd van het schoolgebouw, zowel oudere als nieuwere gebouwen vertonen gebreken in het binnenklimaat. Bij oudere gebouwen ontstaat dit door gebrek aan klimaattechniek en verouderde

¹⁴ Wargocki, P. & Wyon, D. (2016). Ten questions concerning thermal and indoor air quality effects on the performance of office work and schoolwork. *Building and Environment*, 112, pp. 359–366. in Jacobs, P. & Borsboom, W. (2019.) Meta-onderzoek voor coalitie gezonde binnenlucht. TNO 2019 R10969. Delft: TNO.

bouwkundige kwaliteit, bij nieuwere schoolgebouwen ontstaat dit vaak door niet goed ingeregelde klimaattechniek en door gebrek aan kennis over het gebruik van de klimaattechniek.

43

Vraag

In hoeverre wordt er in de financiering, maar ook in de regelgeving rekening gehouden met de ontwikkeling dat veel scholen niet de enige gebruiker zijn van een schoolgebouw maar er vaak sprake is van een kindcentrum waar kinderopvang en onderwijs samen onder één dak zitten?

Antwoord

Het IBO stelt vast dat er veel regelgeving knelt bij de vorming van integrale kindcentra (IKC) en multifunctionele accommodaties. Deze knelpunten zitten met name in de verhouding tussen private en publieke middelen. Onderwijsbekostiging is namelijk alleen bedoeld voor onderwijs, de uitdaging zit hem in het samenbrengen van verschillende vormen van financiering. Maar er bestaan ook andere knelpunten, bijvoorbeeld in eigendomsvraagstukken, fiscaliteit en toezicht. Hierdoor is het moeilijk voor IKC's om daadwerkelijk één organisatie te worden. De PO-raad, de VO-raad en de brancheorganisatie Kinderopvang werken aan een handreiking om IKCs hierbij te ondersteunen.

44

Vraag

Hoe verklaart u het verschil tussen het funderend onderwijs, waar schoolgebouwen gemiddeld na 69 jaar worden vervangen en het hoger onderwijs, waar vernieuwingscyclus in gebouwen 15 jaar telt?

Antwoord

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2016) blijkt dat, kijkend naar het bouwtempo sinds 1997, 69 jaar de gemiddelde gebruikstijd is van een schoolgebouw, berekend op basis van de vervangingsgraad van schoolgebouwen (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 279). Zoals ook aangeven bij vraag 45, is 40 jaar in de vastgoedsector een gebruikelijke termijn voor de afschrijving van een gebouw. 15 jaar is een redelijke termijn voor grondig onderhoud.

45

Vraag

Kunt u aangeven waar de genoemde 40 jaar levensduur, waar vanuit gegaan wordt, op gebaseerd is? Op welke cijfers of ervaringen?

Antwoord

40 jaar in de vastgoedsector een vrij gebruikelijke termijn voor het afschrijven van het gebouw. In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer de werking van het stelsel van onderwijshuisvesting in de praktijk vergeleken met hoe het bedoeld is. In dit onderzoek bleek dat de gebouwenvoorraad verouderd is: gebaseerd op het bouwtempo sinds 1997 is de gemiddelde levensduur van een schoolgebouw volgens de Algemene Rekenkamer 69 jaar en het gemiddelde schoolgebouw is 40 jaar oud.¹⁵ McKinsey (2020) heeft de lijn doorgetrokken voor de jaren 2015–2019 en constateert dat met het bouwtempo van die jaren de levensduur meer dan 70 jaar wordt.¹⁶ De hoeveelheid m² aan afgegeven bouwvergunningen voor renovatie en nieuwbouw tussen 2016 en 2019 laat namelijk een fors

¹⁵ Algemene Rekenkamer (ARK). (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

¹⁶ McKinsey & Company. (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen; een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company, Inc.

dalende trend zien. Die zou je op basis van leerlingenaantallen en de voorraad niet verwachten.

46

Vraag

Kunt u aangeven of u wel of niet de intentie heeft om te gaan werken met pilotprojecten rondom de centrale bouwcatalogus, standaardprocessen en contracten, zoals in het IBO Onderwijshuisvesting wordt genoemd?

Antwoord

De centrale bouwcatalogus zal worden gebaseerd op de praktijk. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van pilots uit het verleden en ervaringen zoals die zijn opgedaan met het scholenprogramma Groningen. Daarnaast kunnen nieuwe pilots en nieuwe ontwikkelingen de catalogus verrijken. Het wordt een levend document, dat schoolbesturen en gemeenten helpt bij de bouw en renovatie van scholen.

47

Vraag

Kunt u toelichten hoe een dergelijke centrale bouwcatalogus zich verhoudt tot de juiste ruimte laten voor lokale invulling van gebouwen, zoals nu al vaak gebouwen worden gebruikt voor de combinatie van school en kinderopvang in een integraal kindcentrum of voor combinaties met bibliotheek, jeugdhulp, zorgfuncties, cultuur of sport?

Antwoord

Door de centrale bouwcatalogus te ontwikkelen vanuit de goede voorbeelden in de praktijk, zullen de scholen in een multifunctioneel gebouw daar ook in worden betrokken. Daarnaast blijft er altijd ruimte voor lokale afwegingen. De catalogus biedt standaard oplossingen voor technische en bouwtechnische vraagstukken en biedt ruimte voor eigen ontwerp en inrichting. De catalogus helpt schoolbesturen en gemeenten en is niet bedoeld om effectieve en efficiënte oplossingen die beter aansluiten op de lokale praktijk in de weg te staan.

48

Vraag

Kunt u aangeven op grond waarvan wordt uitgegaan van een levensduur van 40 jaar en niet van 69 jaar voor schoolgebouwen?

Antwoord

De kwaliteit van een gebouw neemt in de loop van de jaren af. Een gebouw kan technologisch verouderen, functioneel niet meer voldoen, de veiligheid is niet meer aan de maat, de energieprestaties kunnen beter, de toegankelijkheid laat te wensen over en de exploitatielasten kunnen lager als het gebouw wordt aangepakt. De meeste gebouwen hebben na 40 jaar twee volledig onderhoudscycli doorlopen. Dan dient zich het moment aan om op basis van een grondig analyse voor renovatie of in sommige gevallen voor nieuwbouw te kiezen.

49

Vraag

Hoe is sinds in 1997 de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting werd overgedragen van het Rijk aan gemeenten, de bijdrage aan het Gemeentefonds, naast de gebruikelijke aanpassing van het accres, voor deze zorgplicht door de jaren heen aangepast aan veranderende wettelijke eisen, zoals bouwbesluit, de extra toegenomen bouwkosten en maatschappelijke opgaven en verwachtingen ten aanzien van onderwijs-huisvesting?

Antwoord

Sinds 1997 hebben diverse mutaties plaatsgevonden in de algemene uitkering die gemeenten vanuit het gemeentefonds ontvangen. Bij de decentralisatie is een efficiencykorting toegepast oplopend tot f125

miljoen structureel in 2020. Een ander voorbeeld is de toevoeging van € 25,6 miljoen in 2006 voor het realiseren van meer praktijkgerichte lokalen in het voortgezet speciaal onderwijs. In verband met de verkleining van de groepsgrootte voor de 4- tot en met 7-jarige leerlingen van basisscholen die op 1 maart 2000 van kracht werd en de daaruit voortvloeiende toenemende huisvestingskosten is het budget voor de onderwijshuisvesting structureel verhoogd met f 180 miljoen. Een belangrijke mutatie was verder de overheveling van de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen voor primair onderwijs en scholen voor speciaal onderwijs van de gemeenten naar de schoolbesturen. Dit heeft geleid tot een structurele verlaging van het budget met € 158,8 miljoen vanaf 2015. Daarnaast is in 2015 een bedrag van € 256 miljoen structureel uit het gemeentefonds overgeheveld naar de lumpsum voor scholen van primair en voortgezet onderwijs in verband met onderbesteding van gemeenten voor onderwijs-huisvesting (motie van Kamerlid Haersma-Buma). Tot slot, wijzigingen in landelijke regelgeving die niet alleen specifiek voor gemeenten en provincies gelden, zoals wijzigingen in Arbowetgeving en regelgeving met betrekking tot bouwnormen, leiden landelijk tot extra uitgaven. Als gevolg van de trap-op trap-af systematiek (normeringssystematiek) neemt de omvang van het gemeente- en provinciefonds dan navenant toe.

50

Vraag

Hoe vertaalt u het advies in het IBO om eisen aan schoolgebouwen mee te laten bewegen met de bekostiging voor schoolgebouwen en doelstellingen in het coalitieakkoord, zoals het verhogen van de onderwijskwaliteit, vergroten van kansengelijkheid, een goede start voor ieder kind, investeren in leerkrachten, streven naar inclusief onderwijs, toegankelijkheid de norm, een rijke schooldag, klassen verkleinen, bouwen aan een groene toekomst, verduurzaming maatschappelijk vastgoed en meer sporten en bewegen elk naar de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten?

Antwoord

Bij het uitwerken van de doelstellingen in het coalitieakkoord wordt uiteraard ook rekening gehouden met de impact op schoolgebouwen. Als blijkt dat er bekostiging nodig is op het gebied van onderwijshuisvesting om deze plannen te realiseren zal dit worden meegenomen in de begroting van de plannen.

51

Vraag

Wat heeft uw ambtsvoorganger ondernomen met de elementen uit de initiatiefnota Investeringsfonds scholenbouw¹⁷, waarover diens ambtsvoorganger nog bij beantwoording van feitelijke vragen¹⁸ wist te melden dat het NLII op dat moment gesprekken voerde met institutionele beleggers en andere financiers om financieringsvormen te onderzoeken voor het verbeteren van het leefklimaat en het energieverbruik van schoolgebouwen?

Antwoord

In 2009 is met steun van OCW het servicecentrum scholenbouw ingericht. Eén van de doelstellingen was om pilots te starten met andere dan de traditionele aanbestedingsmethoden en waar mogelijk te werken met publiek-private financiering van schoolgebouwen vanuit het principe design, build, finance, maintain en operate. Dat bleek geen eenvoudige opgave. Voor investeerders waren de projecten te klein. Gemeenten en schoolbesturen meenden minder zeggenschap te krijgen over bouw,

¹⁷ Kamerstuk 32 764, nr. 2

¹⁸ Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 7

beheer en onderhoud en wilden zich niet voor een lange periode binden. Ook werden de voordelen betwijfeld omdat de investeerders een rendementsdoelstelling hebben, de lening moet immers worden terugbetaald inclusief een rentevergoeding. Naar aanleiding van de initiatiefnota Investeringsfonds scholenbouw, is in 2011 aangegeven dat de eerste verkenningen hebben plaatsgevonden en dat het verder aan de markt is om initiatieven op dit vlak uit te werken. Verschillende partijen waaronder NLII hebben vervolgens met name pensioenfondsen gevraagd te investeren in schoolgebouwen. Telkens blijkt dat de pensioenfondsen, ook gezien het maatschappelijk belang, wel interesse hebben, maar dan voor een bundeling van bouw- of renovatieprojecten in een omvang van tenminste € 200 miljoen. Een dergelijke bundeling is niet tot stand gekomen. Op dit moment zijn wij in gesprek met Invest-NL om te bezien of er in de toekomst toch mogelijkheden zijn voldoende volume te vinden voor de inrichting van een fonds.

52

Vraag

Welke budgettaire consequenties verbindt het kabinet aan de constatering dat er voor de onderwijshuisvesting extra investeringen nodig zijn om gebouwen te vervangen, maar ook om deze te verduurzamen?

Antwoord

Het kabinet stelt middelen beschikbaar voor het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed, gericht op het behalen van de klimaatdoelen.

53

Vraag

Kunt u aangeven van welk prijspeil is uitgegaan bij de berekening van de extra 21 miljard euro die nodig is om in de periode tot en met 2050 de gehele voorraad te vervangen of naar het gewenste energieneutrale niveau te renoveren?

Antwoord

Het genoemde bedrag van 21 miljard euro komt uit de doorrekening van HEVO uit van de sectorale routekaart van het po en vo. Volgens de afspraken in het Klimaatakkoord hebben alle sectoren met maatschappelijk vastgoed een sectorale routekaart opgesteld. Deze geeft een beeld van de beoogde CO₂-reductie in 2030 en in 2050 en de bijbehorende kosten. In de doorrekening is prijspeil 2019 gehanteerd, conform de gemaakte afspraken voor de doorrekeningen van alle routekaarten.

54

Vraag

Welke mogelijkheden ziet u om het huidige jaarlijkse vervangingstempo van 1,33 procent van alle schoolgebouwen te verhogen naar 3,33 procent, teneinde op tijd te voldoen aan de klimaatdoelstellingen?

Antwoord

Om dat te realiseren zal meer aan onderwijshuisvesting moeten worden besteed. Ook noemt het IBO maatregelen als meer standaardisatie. Een mogelijkheid is de bekostiging voor nieuwbouw en renovatie gedurende 30 jaar incidenteel op te hogen met € 700 miljoen, waarbij moet worden opgemerkt dat niet bekend is hoe groot de verouderde voorraad en daarmee het benodigde budget, exact is.

55

Vraag

Welke rol ziet u voor het Rijk weggelegd in het versneld aanpakken van de verouderde voorraad schoolgebouwen?

Antwoord

Het aanpakken van de verouderde voorraad is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, gemeenten en schoolbesturen. De eerste

verantwoordelijkheid van het Rijk is voorzien in een goed stelsel. Uit het IBO onderwijshuisvesting blijkt dat het stelsel knelpunten kent. Het is de taak van het Rijk om die knelpunten aan te pakken. Daarvoor wordt wetgeving voorbereid. Bij die verantwoordelijkheid hoort ook dat de werking van het stelsel wordt gemonitord. De informatievoorziening die daarvoor nodig is wordt ingericht. De prioriteiten voor de aanpak van de verouderde voorraad kunnen het best op lokaal niveau worden vastgesteld in een integraal huisvestingsplan per gemeente. Het Rijk gaat hierover afspraken maken met gemeenten en schoolbesturen.

56

Vraag

Betekent het ontbreken van een vermelding van de benodigde 730 miljoen euro in het coalitieakkoord, dat er de komende jaren geen stappen worden gezet? Waarom wordt er in de beleidsreactie alleen gesproken over het benodigde bedrag voor vier jaar, aangezien de opgave veel groter is en van schoolbesturen en gemeenten gevraagd wordt om met het IHP¹⁹ afspraken voor 16 jaar te maken?

Antwoord

De werkgroep heeft verschillende beleidspakketten uitgewerkt, waaronder die voor de aanpak van de verouderde voorraad. Voor de aanpak van de verouderde voorraad stelt de werkgroep een stappenplan voor, waarbij het beleidspakket begint bij het in beeld brengen van de staat van de gebouwenvoorraad op dit moment (stap 1). Hier zijn we op dit moment mee bezig. De invulling van de voorgestelde vervolgstappen uit het IBO zijn afhankelijk van de precieze bevindingen uit stap 1, waarover uw Kamer tijdig zal worden geïnformeerd. In stap 2 zou op basis van het integrale beeld van de gebouwenvoorraad (stap 1) een passend budget en financieel instrumentarium worden vastgesteld. De werkgroep heeft een indicatie gegeven wat hiervan de kosten zouden kunnen zijn (€ 730 miljoen per jaar gedurende vier jaar), waarbij ca. 7 procent van de gebouwenvoorraad wordt aangepakt. In de beleidsreactie is nadruk gelegd op de aanpak verouderde voorraad, omdat de werkgroep dit als een belangrijke voorwaarde ziet voordat mogelijk wordt besloten tot het meer ingrijpend handelen (bijvoorbeeld het oormerken van middelen of overgaan op een centrale bouwcatalogus).

57

Vraag

In welke mate zijn Nederlandse schoolgebouwen geschikt voor hun verschillende functies, zoals goed onderwijs, kansengelijkheid en toegankelijkheid, goed en gezond binnenklimaat en duurzaamheid?

Zie antwoord 9

Zoals vermeld in de beantwoording van vraag 9 constateert het IBO dat de kwaliteit van de schoolgebouwen achterblijft bij maatschappelijke verwachtingen en op plekken niet voldoet aan wettelijke eisen. Het schoolgebouwenbestand omvat veel oude en verouderde gebouwen. Dat is een opgave op zichzelf, maar vormt ook een belemmering in het realiseren van de andere opgaven.

58

Vraag

Kunt u aangeven hoe de berekening van de circa 7% van het gebouwenbestand, zijnde circa 660 gebouwen, tot stand is gekomen (gebaseerd op het bedrag van circa 2,9 miljard euro)? Om welk type gebouwen gaat het dan?

Antwoord

¹⁹ IHP: integraal huisvestingsplan

De ca. 2,9 miljard is berekend op basis van een vaste prijs per vierkante meter (voor po € 2.703 en voor vo € 2.272), een gemiddeld aantal vierkante meter per gebouw (voor po 1.477 en voor vo 6.754), een levensduur van 40 jaar en een rekenrente van 2 procent. Dit leidt tot een bepaalde jaarlijkse kapitaallast. Vervolgens is daar de (op dat moment nog) beschikbare € 260 miljoen voor ventilatie en een cofinancieringspercentage van 30% vanaf getrokken, waarna een totaal bedrag van ruim 2,9 miljard resteert voor het Rijk (rijksbijdrage 70%). In de berekening is verder geen rekening gehouden met eventuele frictiekosten (vervangende gebouwen, verhuizingen), eventuele stijgende of dalende leerlingaantallen en/of bouwkosten.

59

Vraag

Kunt u een inschatting maken van de haalbaarheid van de optie van cofinanciering door de gemeenten als potentiële invulling van de benodigde financiële impuls? Bent u van plan om deze mogelijkheid van cofinanciering door de gemeenten te verkennen en onderdeel te laten zijn van stap 1?

Antwoord

Uiteraard is het uitgangspunt dat de gemeenten een aanzienlijk deel van de aanpak van de verouderde voorraad voor hun rekening nemen. Zij krijgen immers geld voor nieuwbouw van scholen via het gemeentefonds en het is een gemeentelijke taak. In het door de werkgroep uitgewerkte beleidspakket aanpak verouderde voorraad behelst stap 1 het in kaart brengen van de totale voorraad en het eventueel instellen van een expertcommissie ter duiding van het opgehaalde beeld. Deze commissie zou tevens een voorstel kunnen uitwerken hoe op een effectieve en efficiënte manier een impuls kan worden gegeven aan het vervangen of verbeteren van de verouderde voorraad, waarbij ook de precieze cofinanciering door gemeente als potentiële invulling van de financiële impuls kan worden meegenomen.

60

Vraag

Hoe worden de doelstellingen uit het regeerakkoord vertaald naar de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten?

Antwoord

Zoals ook aangegeven bij vraag 3 worden de doelstellingen uit het regeerakkoord nu verder uitgewerkt. Daarbij wordt ook gezien hoe de doelstellingen worden vertaald naar de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten.

61

Vraag

Kunt u een toelichting geven op de stand van zaken betreffende de uitvoering van de zes genoemde maatregelen die behoren tot de Basis op orde?

Antwoord

Ruimte-OK beheert het Kwaliteitskader huisvesting, dat alle elementen van scholenbouw bevat en inzicht geeft in de wettelijke eisen. Daarnaast is in opdracht van het Rijk het Programma van Eisen Frisse Scholen opgesteld, dat opdrachtgevers helpt om bij nieuwbouw en renovatie tot zorgen voor een optimaal binnenklimaat. Het kwaliteitskader verwijst waar nodig naar het Programma van Eisen Frisse Scholen. Deze kaders en programma's van eisen moeten beter worden uitgewerkt (wat is vereist wat is wenselijk) en transparanter gemaakt. Daarover vindt overleg plaats met Ruimte-OK.

Het wetsvoorstel onderwijshuisvesting waarvoor binnenkort de internetconsultatie start biedt een wettelijke basis om via de integrale

huisvestingsplannen van de gemeenten op zijn vroegst in 2024 inzicht te krijgen in de staat van de scholengebouwen. Aan de gemeenten wordt gevraagd of zij nu al een aantal van belang zijnde gegevens willen delen om de staat van de schoolgebouwen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarmee wordt in 2022 een overzicht gemaakt (zie ook vraag 2). Het gebruik van het integraal huisvestingsplan en een meerjarig onderhoudsplan ter bevordering van total-cost-of-ownership wordt geregeld in de huisvestingswet waar die nu voor internetconsultatie wordt voorgelegd. De wet wordt naar verwachting in 2024 van kracht.

Om monitoring en toezicht goed te regelen is inzicht nodig in de staat van de gebouwen en is een wettelijk basis voor toezicht nodig. Er is overleg nodig met PO-Raad, VO-raad en VNG om vast te stellen op welke aspecten van de huisvestingsopgave het toezicht betrekking heeft. Daarna moet de wettelijke basis voor toezicht worden geregeld. Op wie en door wie het toezicht wordt uitgevoerd, hangt samen met de vraag hoe de bundeling van de financiering, het toekennen van de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, renovatie en onderhoud en het recht op doordecentralisatie worden geregeld. Zoals aangegeven bij vraag 2, zal dit waarschijnlijk niet voor 2025 zijn geregeld.

Ruimte-OK en het Kennis en Innovatieplatform werken aan versterking van de kennis bij gemeenten en schoolbesturen. Zij verzamelen informatie uit pilots en projecten en delen die informatie. Zij geven adviezen en zorgen voor kwaliteitskaders en handreikingen. Er wordt gewerkt aan standaardisering door de ontwikkeling van een bouwcatalogus, waar nog dit jaar een eerste versie van beschikbaar komt en dat als dynamisch document in de komende jaren verder wordt uitgebouwd.

Om er voor te zorgen dat de budgetten meebewegen met de eisen zal er bij het wijzigen van beleid en het aanscherpen van de eisen steeds moeten worden gekeken wat nodig is om gemeenten en schoolbesturen in de gelegenheid te stellen aan de nieuwe eisen te voldoen of het nieuwe beleid uitvoeren. Daarvoor zal bij toekomstige aanpassing in de eisen, of toekomstig nieuw beleid steeds inzichtelijker moeten worden gemaakt wat de gevolgen zijn voor de onderwijshuisvesting en hoe die gevolgen financieel moeten worden opgevangen. Als dat niet gebeurt, kan niet aan de nieuwe eisen worden voldaan en kan het beleid niet worden uitgevoerd. Hiermee kan direct worden gestart.

62

Vraag

Kunt u aangeven wat wordt bedoeld met de zin «Afhankelijk van het verplichtende karakter van de catalogus is deze mogelijkheid niet verenigbaar met de beleids- en bestedingsvrijheid van bekostiging via het Gemeentefonds»?

Antwoord

Middelen uit het gemeentefonds zijn in beginsel beleidsvrij, niet geoormerkt en dus vrij besteedbaar. Dit geeft gemeenten de vrijheid om eigen beleidsdoelstellingen te formuleren en de middelen volgens die beleidsdoelstellingen uit te geven. Wanneer de gemeenten worden verplicht enkel op basis van de bouwcatalogus schoolgebouwen te bouwen, met vastgestelde tarieven en gestandaardiseerde ontwerpen, dan verdwijnt een groot deel van of de gehele gemeentelijke ruimte voor eigen beleidsafwegingen. Bekostiging via een specifieke uitkering (SPUK) zou in dat geval passender zijn.