

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VIII

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

Nr. 165

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 9 april 2021 inzake de IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs: Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 213).

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

De adjunct-griffier van de commissie,
De Jong-van de Graaf

Vraag 1

In hoeverre wordt er rekening mee gehouden dat veel scholen niet de enige gebruiker van een gebouw zijn? Zo is er vaak sprake van een kindcentrum waar kinderopvang en onderwijs samen onder één dak zitten. Wordt hier rekening mee gehouden, niet alleen in de financiering, maar ook in de regelgeving? Is het mogelijk, en zo ja, wenselijk, om een landelijk telefoonnummer te regelen waar gemeenten, schoolbesturen en projectontwikkelaars terecht kunnen met vragen over onderwijshuisvesting?

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 stellen een handreiking op om IKC's hierbij te ondersteunen. Voor vragen over onderwijshuisvesting kan men terecht bij Ruimte-OK.

Vraag 2

Op dit moment wordt jaarlijks 1,33% van alle schoolgebouwen vervangen. Om op tijd aan de klimaatdoelstellingen te voldoen moet dit vervangingstempo opgeschroefd worden naar 3,33%. Welke mogelijkheden worden gezien om het vervangingstempo te verhogen?

Antwoord

Om dat te realiseren is als eerste een soepel samenspel tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen nodig. Gemeenten en schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor nieuwbouw, verbouw en onderhoud en hebben hier betrekkelijk veel autonomie in. Ze beschikken echter niet allemaal over voldoende financiële draagkracht om het vervangingstempo op te hogen of ze maken andere keuzes met hun budgetten (zoals investeren in onderwijskwaliteit). Arcadis heeft becijferd dat om aan alle eisen te voldoen, waaronder duurzaamheidseisen, gedurende 30 jaar circa € 700 miljoen per jaar meer moet worden besteed aan onderwijshuisvesting door betrokken partijen dan nu het geval is. Die kosten kunnen nog afnemen, door bijvoorbeeld meer te standaardiseren en ander doelmatigheidsverbeteringen toe te passen

Vraag 3

Het IBO¹ adviseert om eisen aan schoolgebouwen mee te laten bewegen met de bekostiging voor schoolgebouwen. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) staan veel doelstellingen die invloed hebben op wat er van het gebouw vereist wordt, zoals het verhogen van de onderwijskwaliteit, het 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, meer sporten en bewegen. Hoe wordt dit vertaald naar de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten?

Antwoord

Bij het uitwerken van de doelstellingen in het coalitieakkoord zal ook rekening worden gehouden met de impact op schoolgebouwen en wat dit vraagt aan extra bekostiging. Dit zal worden meegenomen in de bestedingsvoorstellen. Met deze middelen kan een deel van de opgave

¹ IBO: interdepartementaal beleidsonderzoek.

gerealiseerd worden zoals benoemd in het IBO maar dit is bij lange na niet toereikend.

Vraag 4

Door het IBO is benoemd dat naast de reguliere bekostiging via de lumpsumbekostiging en het Gemeentefonds, het mogelijk is voor schoolbesturen of gemeenten om via andere kanalen aan (aanvullend) budget te komen. Dit krijgt over het algemeen vorm via tijdelijke subsidies op het gebied van bijvoorbeeld verduurzaming. Hoe kijkt u naar deze manier van bekostigen? Hoe ziet u de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de gemeenten en het Rijk?

Antwoord

Het Rijk is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel. Dat betreft de toewijzing van verantwoordelijkheden, het stellen van voorwaarden en het verstrekken van voldoende middelen aan de verantwoordelijke partijen. Daarmee is het Rijk ook verantwoordelijk voor het toezien op de goede werking van het stelsel. De gemeenten zorgen er voor dat alle scholen een passend schoolgebouw hebben. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de exploitatie van het schoolgebouw. Als blijkt dat specifieke problemen binnen het stelsel niet kunnen worden opgelost, kan het Rijk ingrijpen, bijvoorbeeld door subsidie te verlenen. Een voorbeeld is de Specifieke Uitkering Ventilatie in Scholen die is geïntroduceerd om de ventilatieproblemen in relatie met COVID-19 het hoofd te bieden.

Vraag 5

Bij het stroomlijnen van de budgetten wordt enerzijds voorgesteld om schoolbesturen verantwoordelijk te maken om een MJOP² op te stellen. Anderzijds wordt voorgesteld om de gemeenten budget te geven en verantwoordelijk te maken voor onderhoud. Welke lijn heeft uw voorkeur omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeenten over het onderhoud in de praktijk?

Antwoord

In het Nederlandse stelsel van onderwijshuisvesting zijn gemeenten en schoolbesturen samen verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen. Daarmee ligt het eigenaarschap dichtbij de eindgebruikers: schoolbesturen kunnen keuzes maken die passen bij de behoeftes van de school en gemeenten hebben een integrale blik op lokale maatschappelijke opgaven. Gemeenten en schoolbesturen kunnen dus samen integraal onderwijshuisvesting organiseren die past bij het onderwijs en de (leef)omgeving. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid zal blijven bestaan en is ook onderdeel van de IBO-voorstellen. Momenteel werk ik ook aan een wetsvoorstel om onder andere het Integraal Huisvestingsplan (IHP) wettelijk te verankeren. Het meerjarenonderhoudsplan geschreven door het schoolbestuur is daar een onderdeel van.

Het IBO stelt wel vast dat het huidige stelsel een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende stimuleert. Door de scheiding van budgetten voor nieuwbouw en uitbreiding (gemeenten) aan de ene kant en (klein) onderhoud aan de andere kant (schoolbesturen), slaan de baten en lasten van investeringen bij verschillende partijen neer (de zogenaamde split incentive). Ook komen tussentijdse verbeteringen aan het gebouw door deze scheiding moeizaam (of helemaal niet) tot stand. Daarom stelt het IBO voor om alle verantwoordelijkheden en middelen in de basis gebundeld en geormerkt aan de gemeenten over te dragen, met daarbij een verstevigde wettelijk verankerde zorgplicht. Schoolbesturen en gemeenten kunnen gezamenlijk besluiten om de middelen en verantwoordelijkheden door te decentraliseren aan schoolbesturen.

² MJOP: meerjarenonderhoudsplan.

Vraag 6

Kunt u aangeven wanneer de laatste evaluatie van de bekostiging van de materiële instandhouding heeft plaatsgevonden, wat de uitkomsten hiervan waren en welk effect dit heeft gehad op de bekostiging van scholen?

Antwoord

In 2017 heeft Berenschot de uitgaven van de materiële instandhouding in het PO onderzocht op basis van de jaarrekeningen van de onderwijsinstellingen en deze afgezet tegen de normbedragen die scholen hiervoor ontvangen vanuit OCW.³ In deze evaluatie werden vier Programma's van Eisen (PvE's) onderzocht: onderhoud van gebouwen, schoonmaak, verbruik van gas en elektra en leermiddelen. Het onderzoek liet zien dat schoolbesturen in de periode 2010–2014 gemiddeld 11 procent meer geld uitgaven aan de onderzochte PvE's dan de vastgestelde normbedragen. De hogere uitgaven waren onder ander het gevolg van de oude schoolgebouwen en complexe installaties in nieuwe gebouwen. De meeruitgaven waren het gevolg van eigen keuzes van schoolbesturen om de door hen gewenste kwaliteit van het voorzieningenniveau te realiseren. Het was niet vast te stellen of deze meeruitgaven nodig zijn geweest om een voldoende voorzieningenniveau te bewerkstelligen of dat schoolbesturen ambitieuzere plannen hebben nagestreefd. Zo stelde Berenschot ook dat niet automatisch de conclusie kan worden getrokken dat de vergoeding per PvE ontoereikend is.

Het kabinet besloot om een aantal redenen niet over te gaan tot bijstelling van de materiële instandhouding.⁴ De geconstateerde meeruitgaven uitgedrukt ten opzichte van de totale bekostiging bedroegen ongeveer 1 procent en de financiële staat van het onderwijs was positief. De omvang van het eigen vermogen was in de jaren daarvoor toegenomen, net als de liquiditeit en solvabiliteit. Bovendien waren er na de evaluatieperiode middelen uit onder andere het toen geldende Regeerakkoord toegevoegd aan de lumpsum, waardoor de financiële positie van schoolbesturen verder was versterkt.

Vraag 7

Het IBO geeft aan dat veel schoolgebouwen verouderd zijn en daarom niet voldoen aan de eisen van deze tijd (zie: p. 3, p. 8, p. 10, p. 11, p. 13, p. 24, p. 25, p. 42, p. 44, p. 46, p. 47, p. 48, p. 49). Kunt u aangeven wat de definitie is van «een verouderd schoolgebouw»? In het IBO wordt gesproken over de noodzakelijke aanpak van de verouderde voorraad (zie p. 3, p. 10, p. 11, p. 13, p. 24, p. 44, p. 47). Dit lijkt erop te duiden dat er bij de aanpak vooral naar de leeftijd van de schoolgebouwen gekeken moet worden en niet naar de staat van het gebouw en de bruikbaarheid voor het onderwijs. Kunt u aangeven of de term 'verouderd' betrekking heeft op de staat van het gebouw, of meer op de leeftijd van het gebouw?

Antwoord

De term verouderd heeft betrekking op zowel de staat van het gebouw als de mate waarin gebouwen voldoen aan allerlei eisen, bijvoorbeeld t.a.v. functionaliteit en duurzaamheid. 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.

³ Kamerstuk 31 293, nr. 356.

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 373.

Vraag 8

Op pagina 5 van het IBO-rapport Onderwijshuisvesting funderend onderwijs wordt aangeraden dat het Rijk een commissie de opdracht geeft om samen met schoolbesturen en gemeenten een catalogus uit te brengen met schoolgebouwen. Binnen welke termijn acht u het mogelijk om dit uit te voeren?

Antwoord

Er wordt aan de catalogus gewerkt. Het is de bedoeling dat het een dynamisch document wordt. Er wordt lering getrokken uit pilots en projecten uit het verleden. Het document wordt verrijkt met ervaringen uit lopende en komende projecten. Een eerste versie komt nog dit jaar gereed.

Vraag 9

Het IBO Onderwijshuisvesting constateert dat schoolgebouwen in het funderend onderwijs gemiddeld 40 jaar oud zijn en na 69 jaar vervangen worden, terwijl de vernieuwingscyclus van gebouwen in het hoger onderwijs bijvoorbeeld 15 jaar is. Hoe verklaart u dit verschil?

Antwoord

69 jaar is de gebruikstijd van een schoolgebouw, berekend op basis van de vervangingsgraad van schoolgebouwen. 40 jaar is in de vastgoedsector een algemeen aanvaarde termijn voor de afschrijving van een gebouw, 15 jaar is een redelijke termijn voor grondig onderhoud.

Vraag 10

In 1997 is de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting van het Rijk overgedragen aan de gemeenten. Destijds is het budget hiervoor overgeheveld naar het Gemeentefonds. Hoe is 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 het 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 f 125 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.

Vraag 11

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

De beleidsdoelstellingen en de wettelijke eisen zijn goed in beeld.

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 te zorgen voor een optimaal binnenklimaat. Het kwaliteitskader verwijst waar nodig naar het Programma van Eisen Frisse Scholen.

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 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 wettelijke 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 er het wijzigen van beleid en het aanscherpen van de eisen steeds geld nodig zijn 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.

Vraag 12

Kan u een nadere toelichting geven op de noodzaak van een geschillencommissie en de achtergrond waarom dit bij voorkeur een landelijke geschillencommissie zou moeten zijn? Is er al meer bekend over de exacte invulling en specificaties van de geschillencommissie? Per wanneer moet deze zijn ingericht?

Antwoord

In het beleidspakket Budgetten stroomlijnen worden de verantwoordelijkheden en budgetten voor onderwijshuisvesting toegewezen aan de

gemeente. Dit versterkt de zorgplicht voor onderwijshuisvesting van de gemeente, maar vergroot ook de afhankelijkheid van het schoolbestuur ten opzichte van de gemeente. Gelet op deze afhankelijkheidsrelatie is het van belang dat er een plek is om op een laagdrempelige wijze een mogelijk geschil neer te leggen of in appèl te gaan. Een landelijke geschillencommissie kan zich specialiseren in huisvestingsgeschillen en zorgen voor een consistente toetsing van de geschillen over de verschillende gemeenten heen. Hiermee wordt voorkomen dat de uitspraken over geschillen te grote verschillen vertonen.

Het stroomlijnen van deze budgetten betekent het bundelen en oormerken van deze twee geldstromen. Een optie is volgens de IBO om de gebundelde geldstroom naar de gemeente te laten lopen met een recht van schoolbesturen om de geldstroom over te nemen. Dit is een vrij ingrijpende optie en beperkt de bestedingsvrijheid van zowel gemeenten als schoolbesturen en verlegt de 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 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 bedoelde geschillencommissie zal voor die tijd zijn geregeld.

Vraag 13

Er moet eerst aan de slag worden gegaan met het op orde brengen van de basis en de aanpak van de verouderde voorraad, voor er aan de slag kan worden gegaan met de aanbevelingen over stelselwijzigingen en bouwcatalogus. Hoeveel tijd wordt er uitgetrokken om de verouderde voorraad aan te pakken?

Antwoord

Om de verouderde voorraad blijvend aan te pakken zal het tempo van vervanging en renovatie structureel omhoog moeten. 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.

Vraag 14

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 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.

Vraag 15

De eisen aan schoolgebouwen vallen onder zes ministeries, namelijk OCW⁵ (onderwijshuisvestingsstelsel, Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting po/vo), VWS⁶ (toegankelijkheid gebouwen), BZK⁷ (utiliteitsbouw en leefbaarheid), SZW⁸ (arbeidsomstandigheden en kindvoorzieningen), EZK⁹ (energie en duurzaamheid) en IenW¹⁰ (Wet milieubeheer). Dit maakt het voor schoolbesturen en gemeenten niet helder en transparant waar de verantwoordelijkheid ligt en welk eisen er gelden. Kunt u de verantwoordelijkheden per ministerie schetsen? Bent u voornemens één ministerie hoofdverantwoordelijke te maken? Zo nee waarom niet? Zo ja, welk ministerie? Welke stappen zijn eerder gezet om te komen tot duidelijker inzicht in deze wettelijke kaders en onderlinge afstemming van deze kaders? Bent u voornemens naar aanleiding van het IBO stappen op dit terrein te zetten?

Antwoord

OCW gaat over het onderwijsstelsel en kan specifieke eisen stellen aan onderwijshuisvesting omdat goede huisvesting cruciaal is voor de kwaliteit van onderwijs. SZW is verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden in Nederland, dus ook die van docenten. Daarnaast gaat SZW over kinderopvang, een voorziening die ook in schoolgebouwen kan worden aangeboden. VWS is verantwoordelijk voor de gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken en de toegankelijkheid van schoolgebouwen maakt hier deel van uit. BZK is actief op het gebied van het binnenklimaat en de duurzaamheid van gebouwen in Nederland. EZK en IenW zijn actief op het terrein van energie, duurzaamheid en milieu. Al deze beleidsterreinen zijn heel specifiek voor deze verschillende departementen. Ik acht het niet wenselijk om onderwijshuisvesting los te trekken van de beleidsterreinen van een van deze ministeries juist om het overzicht op regelgeving met betrekking tot gebouwen in Nederland te bewaren en te voorkomen dat regelgeving m.b.t. onderwijshuisvesting niet meer in de pas loopt met algemene regelgeving voor gebouwen. 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 het verduurzamen van vastgoed. Hiervoor hebben zij een kwaliteitskader Onderwijshuisvesting opgesteld waarin ook aandacht is voor het binnenklimaat en inclusiviteit. Daarnaast helpt het Programma van Eisen (PvE) Frisse Scholen 2021 schoolbesturen en gemeenten in hun rol als opdrachtgever van verbouw of nieuwbouw.

Vraag 16

Zijn alle scholen wettelijk verplicht om een goede luchtkwaliteit te bewerkstelligen in het klaslokaal?

Antwoord

Ja, de voorzieningen voor luchtverversing (ventilatie) en spuivoorzieningen moeten aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012 voldoen (bestaande bouw of nieuwbouw). Het Bouwbesluit 2012 gaat over de minimeisen waar een gebouw aan moet voldoen, dus alleen over de beschikbaarheid van de voorzieningen. Hoe ze gebruikt moeten worden is geregeld in o.a. de Arbowet en aanvullende regelingen en richtlijnen. Werkgevers en werknemers in het primair- en voortgezet onderwijs hebben daarnaast in de CAO afspraken gemaakt over arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim-

⁵ OCW: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁶ VWS: Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

⁷ BZK: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁸ SZW: Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁹ EZK: Economische Zaken en Klimaat.

¹⁰ IenW: Infrastructuur en Waterstaat.

preventie en personeelszorg. Daarbij wordt verwezen naar de Arbocatalogus waarin ook ventilatie en binnenklimaat is beschreven.

Vraag 17

Valt goede ventilatie wat het kabinet betreft onder de zorgplicht voor fysieke veiligheid op scholen zoals die neergelegd is in de Wet op het primair onderwijs? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De zorgplicht voor veiligheid op school is geregeld in artikel 4.c van de Wet op het Primair Onderwijs. Dit artikel is in 2015 in de wet gekomen. In de memorie van toelichting bij dit artikel staat: «Dit wetsvoorstel richt zich op sociale veiligheid van leerlingen op school. Hieronder wordt ten minste verstaan: een school is veilig als de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet door handelingen van andere mensen wordt aangetast.» Ondeugdelijke ventilatie valt daar niet onder. Zoals bij vraag 16 aangegeven is daar andere regelgeving voor.

Vraag 18

Wie houdt er toezicht op de staat van de ventilatie op scholen? Op hoeveel scholen is de ventilatie niet op orde?

Antwoord

Het toezicht op de deugdelijkheid van een gebouwen en de installaties (waaronder ventilatie) ligt bij de gemeenten. Het toezicht op het naleven van de arbeidsomstandighedenwet, waaronder voorzien in voldoende ventilatie ligt bij de Arbeidsinspectie. Uit het verdiepend onderzoek naar ventilatie op scholen van Ruimte-OK blijkt dat bij ongeveer 1.700 scholen de ventilatie niet op orde is.

Vraag 19

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.

Vraag 20

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.

Vraag 21

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

Antwoord

De richtlijnen voor nieuwbouw van scholen met betrekking tot toegankelijkheid 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 gehandicapten-verdrag 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.

Vraag 22

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 nee, waarom niet?

Antwoord

Goede onderwijshuisvesting is een randvoorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs, inclusief onderwijs en het ondersteunen van verschillende onderwijsconcepten. Met de onderwijshuisvesting worden op dit moment verschillende beleidsdoelen nagestreefd, waaronder inclusief onderwijs en duurzame schoolgebouwen. Bij het vervangen en vernieuwen van de verouderde voorraad is het belangrijk dat er een integrale aanpak komt, die naar alle aspecten kijkt. De lokale situatie of de komst van wettelijke eisen op het gebied van duurzaamheid kunnen voor extra urgentie zorgen. Bij het vervangen en vernieuwen van de verouderde voorraad is het belangrijk dat er een aanpak komt die naar alle aspecten kijkt. Voor nieuwbouw geldt dat het nieuwe schoolgebouw aan alle huidige eisen moet voldoen.

Vraag 23

Het IBO Onderwijshuisvesting constateert dat er veel verouderde schoolgebouwen zijn en dat een slecht schoolgebouw het ziekteverzuim onder leerlingen en personeel doet toenemen. Is 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 direct causaal verband tussen de kwaliteit van een gebouw en ziekteverzuim in Nederland is daarom nu niet vast te stellen. Met de uitbraak van het coronavirus is dat nog ingewikkelder. Wel 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 1.000 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.