

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024

Nr. 138

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2024

Hoe zorgen we ervoor dat alle schoolgebouwen in Nederland goede schoolgebouwen zijn, waarin kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen en onderwijspersoneel goed les kan geven? Hierbij ontvangt uw Kamer een nieuwe voortgangsbrief onderwijshuisvesting. In samenwerking met de sectorraden en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt gewerkt aan een optimalisatie van het onderwijshuisvestingsstelsel.

Ook wordt uw Kamer via deze brief geïnformeerd over de motie van de leden Van Meenen (D66) en Paul (VVD) over het verkennen hoe een revolverend fonds en een programmatische aanpak kunnen bijdragen aan het oplossen van de problematiek rond onderwijshuisvesting¹. Tevens ontvangt uw Kamer hierbij de beleidsreactie op het rapport over de landelijke wettelijke eisen en beleidsdoelstellingen aan onderwijshuisvesting, welke op 7 maart jl. aan uw Kamer is toegezonden² en de uitkomsten van de effectenverkenning van het oormerken van onderwijs-huisvestingsmiddelen naar aanleiding van de motie van het lid Ergin (DENK).³

Voortgang aanpak onderwijshuisvesting

Nadere uitwerking programmatische aanpak

In 2023 is de wenselijkheid van een programmatische aanpak voor onderwijshuisvesting onderzocht naar aanleiding van de motie van de leden van Meenen (D66) en Paul (VVD).⁴ Middels een programmatische aanpak willen we standaardisatie, kennisuitwisseling en professionaliteit

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 89.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 117.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 90.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 89

in de sector bevorderen, zodat niet elk scholenbouwproject afzonderlijk uitgedacht hoeft te worden en doorlooptijden verkort kunnen worden. Gezien de verwachte efficiëntie- en synergiewinsten van een programma-tische aanpak op de lange termijn is in 2023 gestart met het inrichten van een dergelijke aanpak. Het wordt uitgevoerd door Invest-NL en Ruimte-OK onder de naam «het Programma Onderwijshuisvesting» (POHV). Aansturing door mijn ministerie vindt plaats in samenwerking met de VNG en de sectorraden. In de eerste fase van het POHV richten we de programmaorganisatie verder in om gemeenten en schoolbesturen te ondersteunen in hun vastgoedopgave en de samenwerking met de markt te verbeteren. De activiteiten worden in co-creatie met gemeenten, schoolbesturen en marktpartijen vormgegeven. Bovendien worden de resultaten van het programma getoetst bij een klankbordgroep die bestaat uit een afspiegeling van grotere en kleinere schoolbesturen en gemeenten. In de volgende periodieke voortgangsbrieven kan uw Kamer geïnformeerd worden over de eerste inzichten en (tussen)resultaten die de eerste fase van het programma hebben opgeleverd.

Innovatieprogramma onderwijshuisvesting

Het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting richt zich op product- en procesinnovatie binnen scholenbouw die het mogelijk maken schoolgebouwen kwalitatief beter, sneller en kostenefficiënter te bouwen of renoveren. Opgedane kennis wordt breed en open toegankelijk beschikbaar gesteld via bouw- en processtandaarden. Het innovatieprogramma heeft een lerende aanpak door het daadwerkelijk bouwen en renoveren van circa 132 schoolgebouwen binnen primair en voortgezet onderwijs. Het innovatieprogramma geeft hiermee een impuls aan de benodigde aanpak van verouderde schoolgebouwen en draagt bij aan kwalitatief betere onderwijshuisvesting en daarmee aan de kwaliteit van het onderwijs.

Op 15 maart jl. is bekend geworden dat het Nationaal Groeifonds definitief € 124,2 miljoen heeft toegekend en € 359,5 miljoen voorwaardelijk heeft toegekend. De voorwaardelijke middelen worden toegekend wanneer het programma voldoende voortgang laat zien tijdens formele beoordelingsmomenten van de groeifondscommissie.⁵

Wetsvoorstel onderwijshuisvesting

Uw Kamer is reeds geïnformeerd over de uitgestelde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel planmatige en doelmatige aanpak onderwijshuisvesting naar 1 augustus 2025.⁶ Met dit wetsvoorstel regelen we de verplichtstelling van een integraal huisvestingsplan (IHP) voor gemeenten en een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) voor schoolbesturen. Daarnaast wordt het begrip «renovatie» in de wet verankerd als een voorziening die aan te vragen is bij gemeenten. Ook worden de investeringsmogelijkheden in het primair onderwijs versoepeld, waardoor het voor schoolbesturen in het primair onderwijs (net als in het voortgezet onderwijs) mogelijk wordt om hun huisvesting te investeren. De adviezen uit de (internet)consultatie hebben een flink aantal waardevolle inzichten opgeleverd, die op goede wijze moeten worden verwerkt in het wetsvoorstel. De belangrijkste wijzigingen in het concept wetsvoorstel ten opzichte van de versie die is geconsulteerd zijn het herdefiniëren van het renovatiebegrip en het schrappen van de zorgplicht van scholen voor een gezond binnenklimaat.

⁵ Zie Omzettingen Adviescommissie Nationaal Groeifonds en brief aan de Tweede Kamer.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 119.

- De invulling van het begrip renovatie zoals deze in internetconsultatie is gegaan schepte onduidelijkheid in het veld en de Inspectie van het Onderwijs achtte de invulling van het begrip niet uitvoerbaar. Om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen (verantwoordelijk voor groot onderhoud) en gemeenten (verantwoordelijk voor renovatie) duidelijk te maken is ervoor gekozen de definitie aan te passen.
- Verder bracht de consultatieronde veel kritische kanttekeningen bij het nut en de noodzaak van de zorgplicht voor een gezond binnenklimaat. Ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft geadviseerd deze verplichting niet op te nemen in het wetsvoorstel. De voornaamste redenen hiervoor waren: de voorgestelde wetgeving voegt weinig toe ten opzichte van de al geldende wetgeving, het doel kan ook op andere manieren bereikt worden en het opnemen van een inspanningsverplichting in de onderwijswetgeving geeft geen garantie op een daadwerkelijk gezond binnenklimaat in een klaslokaal. De zorgplicht voor een gezond binnenklimaat is daarom uit het wetsvoorstel geschrapt. Gezond binnenklimaat is wel één van de aandachtspunten in eerder genoemd Programma Onderwijshuisvesting.

Het wetsvoorstel ligt momenteel bij de Raad van State. De verwachting is dat het wetsvoorstel in de tweede helft van 2024 aan uw Kamer wordt aangeboden.

Inclusieve onderwijshuisvesting

In de Kamerbrief van 17 april 2023⁷ bent u geïnformeerd over het voorgenomen onderzoek naar welke eisen en doelstellingen het bieden van inclusief onderwijs stellen aan onderwijshuisvesting. Het onderzoek is in april 2024 van start gegaan. In het onderzoek wordt uitgegaan van de recent gepubliceerde definitie voor inclusief onderwijs.⁸ De focus ligt hierbij op wat er eventueel in schoolgebouwen en bijbehorende buitenruimte nodig is om het voor alle leerlingen mogelijk te maken zo dicht mogelijk bij huis onderwijs te volgen. Na afronding van dit onderzoek moet nog bekeken worden hoe deze aanpassingen verwezenlijkt kunnen worden binnen het huidige ritme van scholenbouw, renovatie en vervangende nieuwbouw. De verwachting is dat uw Kamer in de voortgangsbrief in het voorjaar van 2025 wordt geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.

Verplichtstelling CO₂-meters in alle klaslokalen

Een gezond binnenklimaat is belangrijk om goed te kunnen leren. Het is daarom wenselijk dat leerlingen en personeel in de klas kunnen meten en weten of de ventilatie in orde is. In 2022 is er via de lumpsum geld beschikbaar gesteld om alle klaslokalen te voorzien van een CO₂-meter. Tevens is besloten tot een verplichtingstelling van CO₂-meters voor alle gebouwen in het funderend onderwijs. Zoals gemeld in de laatste periodieke Kamerbrief onderwijshuisvesting is de beoogde wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving eind 2023 aangeboden ter internetconsultatie. De input uit de consultatiefase is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verwerkt en inmiddels heeft het Ministerie van BZK het wijzigingsbesluit aan uw Kamer voor voorhang aangeboden. De beoogde inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit is 1 juli 2025.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 218.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 497, nr. 475

In het debat over onderwijshuisvesting van april 2016 is toegezegd dat de wetswijziging omtrent de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en aanpassingen van het schoolgebouw in het primair onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen in 2020 zou worden geëvalueerd.⁹ Verder is in 2019 toegezegd om de mogelijk onbedoelde effecten van de doordecentralisatie van huisvesting op de financiële reserves van schoolbesturen in kaart te brengen.¹⁰ Het starten van deze evaluaties heeft in 2020 door de coronapandemie vertraging opgelopen. Omdat het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onderwijshuisvesting uit 2021 al een brede analyse van de knelpunten in het stelsel heeft gemaakt en aan de hand van de aanbevelingen daaruit al maatregelen worden genomen, is besloten af te zien van de evaluaties.

Moties en toezeggingen

Verkenning revolverend fonds onderwijshuisvesting

Het tweede deel van de eerder genoemde motie van de leden van Meenen (D66) en Paul (VVD)¹¹ betreft het onderzoeken van de wenselijkheid van een mogelijk revolverend fonds voor onderwijshuisvesting. Zoals uit de Taskforce Financiering Onderwijshuisvesting¹² al bleek, neemt een revolverend fonds het probleem qua investeringen en bekostiging zoals geconstateerd in het eerder genoemde IBO niet volledig weg. Het Ministerie van BZK heeft op basis van een verkenning van de wenselijkheid van zo'n fonds voor al het maatschappelijk vastgoed ook geconcludeerd dat een revolverend fonds niet de oplossing is voor het bekostigingsvraagstuk, maar wel een oplossing zou kunnen zijn voor het financieringsvraagstuk.¹³ Voor onderwijshuisvesting specifiek geldt dat schoolbesturen en gemeenten al veel mogelijkheden hebben om voor lage tarieven leningen aan te gaan. Zo kunnen schoolbesturen voor integrale projecten gebruik maken van schatkistbankieren en kunnen gemeenten geld lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Een revolverend fonds voor onderwijshuisvesting heeft geen meerwaarde ten opzichte van bovengenoemde financieringsmogelijkheden of een subsidie en de verwachting is dat er daarom in de praktijk weinig gebruik van gemaakt zal worden.

Van het Duurzame Scholenfonds is bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt door schoolbesturen of gemeenten. Dit revolverende fonds werd in 2015 is opgericht voor het renoveren en verduurzamen van monumentale schoolgebouwen. In totaal was hiervoor € 7 miljoen beschikbaar. Het Duurzame Scholenfonds is daarom stop gezet en de middelen zijn toegevoegd aan de Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA) van het Ministerie van BZK, in het bijzonder aan de middelen die beschikbaar zijn gesteld om uitvoering te geven aan het amendement van het lid Boucke (D66)¹⁴. Met dit amendement is al € 40 miljoen in mindering gebracht op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van BZK voor de verduurzaming van schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs via de DUMAVA. Dit aparte budget voor primair en voortgezet onderwijs van in totaal € 47 miljoen is sinds 3 juni

⁹ Handelingen II 2015/16, nr. 78, item 36

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar, vergaderjaar 2019–2019, 27 923, nr. 356

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 89

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VIII, nr. 218

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 813, nr. 1320.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 XIII, nr. 13

Eisen en doelstellingen onderwijshuisvesting

Het in kaart brengen van de wettelijke eisen en beleidsdoelstellingen aan onderwijshuisvesting was één van de aanbevelingen uit het IBO onderwijshuisvesting 2021. Onderzoeksbureau AEF heeft hier onderzoek naar gedaan en in de brief van 7 maart jl. is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten daarvan. Het onderzoeksbureau concludeert dat de wettelijke eisen en beleidsdoelstellingen die aan onderwijshuisvesting worden gesteld in principe helder zijn. Volgens het onderzoek komen de onduidelijkheden die worden ervaren voornamelijk voort uit de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten en uit de verschillen in wettelijke eisen die het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt. Nu is het bouwjaar van een schoolgebouw bepalend voor de wettelijke eisen waar een schoolgebouw aan moet voldoen. Met het onderzoek van AEF is een belangrijke stap gezet in het verkrijgen van meer inzicht in de uitdagingen van het huidige stelsel. Het rapport heeft tevens een mooi overzicht opgeleverd van de landelijke eisen aan en doelstellingen van onderwijshuisvesting langs vier functionaliteiten van een schoolgebouw: bruikbaarheid, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Uitkomsten van het onderzoek zullen worden meegenomen in de kennis- en ondersteuning vanuit het Programma Onderwijshuisvesting.

AEF doet in het rapport de aanbeveling om de mogelijkheid te verkennen nieuwe eisen te stellen die een (hoger) basisniveau van onderwijshuisvesting garanderen voor alle schoolgebouwen ongeacht bouwjaar. Het stellen van doorlopende minimumeisen aan alle – dus ook bestaande – schoolgebouwen betekent dat nieuwe wet- en regelgeving moet worden opgesteld en dit creëert een uitzonderingspositie voor schoolgebouwen ten opzichte van andere bouwwerken. Dit heeft een grote impact op de sector. Veel schoolgebouwen – die bij de (ver)bouw voldeden aan destijds bestaande bouwregelgeving – zullen dan in één keer niet meer voldoen aan de nieuwe eisen. Op dit moment wordt al samen met de betrokken partijen gewerkt aan het verbeteren van het onderwijshuisvestings-stelsel binnen de huidige kaders. Gegeven het voorgaande, wordt het niet opportuun geacht om op dit moment deze nieuwe eisen specifiek aan onderwijshuisvesting te stellen.

Effectenverkenning naar het oormerken van middelen

Naar aanleiding van de motie van het lid Ergin (DENK)¹⁵ is een effectenverkenning uitgevoerd naar het oormerken van onderwijshuisvestingsmiddelen en de impact daarvan op de verbeteropgave onderwijshuisvesting.

Het IBO uit 2021 heeft geconcludeerd dat er op dit moment onvoldoende middelen zijn om de verouderde schoolgebouwen met een hoger vervangingstempo aan te pakken. Met het oormerken van middelen uit het Gemeentefonds worden geen extra middelen toegevoegd, maar het oormerken van middelen kan wel garanderen dat een deel van de middelen die vanuit het Rijk aan gemeenten worden verstrekt aan onderwijshuisvesting besteed wordt. Het oormerken van middelen is geen verplichting om de middelen (meteen) uit te geven, maar een verbod om ze aan iets anders uit te geven dan het oormerk. Naast een grotere verantwoordings- en controle last, betekent het daarom ook een inperking

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 90.

van de flexibiliteit om middelen die niet (meteen) nodig zijn voor onderwijshuisvesting in te zetten voor doelen die wel urgent zijn. Bovendien zullen dan de middelen die niet (meteen) kunnen worden uitgegeven toegevoegd moeten worden aan de reserves.

Op dit moment worden middelen aan gemeenten en schoolbesturen uitgekeerd via respectievelijk het Gemeentefonds en de lumpsumbekostiging, en zijn daarmee vrij besteedbaar binnen de wettelijke bestedingsdoeleinden. Voor gemeenten en scholen is er nu dus geen geld geoormerkt voor onderwijshuisvesting. De onderwijswetgeving bepaalt voor gemeenten enkel dat de verordening van de gemeenteraad voldoet aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt.¹⁶ Het oormerken van middelen perkt de bestaande bestedingsvrijheid op grond van het Gemeentefonds in en past niet binnen de huidige systematiek. Het zou daarom een stelselwijziging vergen om dit wel mogelijk te maken.

In het IBO wordt de aanbeveling tot oormerken gedaan in combinatie met de aanbeveling om alle verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting te beleggen bij gemeenten. Het alleen oormerken van middelen verbetert op zichzelf niet de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. De in het IBO genoemde voordelen van het oormerken van middelen, zoals een verhoogde efficiëntie vanwege een makkelijkere *total-cost-of-ownership* (TCO) benadering, bewustere afweging over het aanpakken van schoolgebouwen binnen een gemeente en een duidelijker aanspreekpunt voor problemen rond kwaliteit de kwaliteit van onderwijs-huisvesting, moeten in het licht van deze gecombineerde aanbeveling worden gezien. Ook het volledig beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeente, zou een stelselwijziging vergen.

In het IBO wordt geadviseerd om eerst het bestaande stelsel te optimaliseren en een start te maken met de aanpak van de verouderde schoolgebouwen, voordat wordt overgegaan tot meer fundamentele stelselwijzigingen. Momenteel wordt juist ingezet op verbetering van het bestaande stelsel.

Tot slot

In samenwerking met alle betrokkenen wordt met het bovenstaande onverminderd stappen gezet in het belang van de onderwijshuisvesting. Naar verwachting ontvangt uw Kamer komend najaar een volgende periodieke voortgangsbrief onderwijshuisvesting.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

¹⁶ Artikel 102, tweede lid, WPO, artikel 100, tweede lid, WEC en artikel 6.12 WVO 2020.