IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs

Een vak apart

Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel









Colofon

Titel	IBO Onderwijshuivesting funderend onderwijs Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel
Bijlagen	7
Inlichtingen	Ministerie van Financiën / Inspectie der Rijksfinanciën
Afbeeldingen voorpagina	Fotografen (met de klok mee): Marieke Duijsters, Marcel Vogel, Bart Versteeg en Marijke Volkers
Bron gegevens infographic	Aantal leerlingen en werkzame personen: onderwijsincijfers.nl, peildatum 1 oktober 2019 Leeftijd gebouwen: PO-Raad et. al., 2020; ARK, 2016 Bouwperioden: PO-Raad et. al., 2020

Voorwoord

Huisvesting in het onderwijs: een vak apart! Dit interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) adviseert het kabinet over hoe het beter zou kunnen. De werkgroepleden hebben los van hun eigen departementale belangen inhoudelijk naar het vraagstuk gekeken.

Een IBO in tijden van Corona. Hoe werkt dat? Met videobellen hebben we in korte tijd veel experts kunnen betrekken. Dank aan alle deelnemers voor de geïnvesteerde tijd en verhelderende inzichten! Het spreken van mensen en het verzamelen van informatie gaat digitaal verrassend goed. Mede dankzij het secretariaat natuurlijk. Carlijn, Danielle, Sander en Stijn, jullie zijn kundig gebleken in het organiseren van het proces en zijn inhoudelijk scherp. Het was voor mij een plezier om met jullie te werken.

En dan het onderwerp zelf. Huisvesting in het funderend onderwijs. Extra belangrijk voor een land als Nederland dat zich erop voorstaat een concurrente kenniseconomie te willen zijn. En helemaal relevant in deze tijden van duurzaamheid, ventilatie en kansengelijkheid. We hebben als werkgroep veel geleerd en bijzonder inspirerende huisvestingsprojecten gezien. Vaak meer ondanks dan dankzij het huisvestingsstelsel. Onderwijshuisvesting is een vak apart. Vragen we niet teveel van (kleine) gemeenten en schoolbesturen? Het primaire proces van deze organisaties heeft weinig van doen met grote (onderwijs)bouwprojecten. Die komen daar vervolgens ook nog eens niet vaak langs waardoor kennis niet behouden blijft. Verbetering is nodig.

De onderstaande quotes uit de expertsessies geven een aardig inkijkje in het vraagstuk:
- “Graag geen ‘broodje schuifkaas’ als advies! Alleen de verantwoordelijkheden op een ander bordje leggen gaat het probleem niet oplossen.”
- “Vergeet het ‘vleermuisonderzoek’ niet. Afhankelijk van het jaargetijde ben je al snel vier maanden verder.”
- “Wanneer stort een gebouw in? Als je geen onderhoud pleegt.” Een heldere uitspraak over de onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten die nu verantwoordelijk zijn voor nieuwbouw en scholen die dat zijn voor het onderhoud van het gebouw.

En de mooiste quote uit een van de laatste sessies vond ik eigenlijk wel: “Een goed gebouw biedt zoveel meer kansen”.
En dat onderschrijf ik van harte en gaat in het huidige stelsel niet vanzelf goed. De werkgroep adviseert het volgende kabinet als fundament voor een verbeterd stelsel het beleidspakket Basis op orde uit te voeren. Ook het aanpakken van de verouderde voorraad is een belangrijke voorwaarde en in de ogen van de werkgroep noodzakelijk voordat mogelijk wordt besloten tot het meer ingrijpend geoormerkt samenvoegen van budgetten of overgaan op een centrale bouwcatalogus. Deze eerlijke start is nodig om het vooral geen ‘broodje schuifkaas’ te laten zijn.

Katja Mur

Voorzitter IBO Onderwijshuisvesting Funderend Onderwijs

Den Haag, maart 2021

Onderwijshuisvesting: van achterstand naar voorbereid op een duurzame toekomst

Aantallen en knelpunten

Aantallen

Leerlingen

PO	1.432.190
VO	956.873
VSO	69.822

Werkzame personen

PO	152.200
VO	106.200
VSO	26.700

Leeftijd gebouwen

Gemiddeld	40 jaar
Vervangingsleeftijd	69 jaar

Bouwperioden

voor 1946	911
1946-1978	4.039
1978-1992	1.808
1992-2015	2.573



Knelpunten

1. Stelsel stimuleert een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende.
2. Geen eenduidige eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen.
3. De beleidscyclus is niet gesloten: rijksambities, monitoring en toezicht onvoldoende ingeregeld.
4. Gebrek aan goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten.
5. Gebrek aan expertise bij schoolbesturen en gemeenten.



Aanbevelingen

Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen

Betrekking op knelpunt 1 2 3 4 5



- Beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen in beeld brengen.
- Huidige schoolgebouwenbestand in kaart brengen.
- Integraal huisvestingsplan (IHP) gebruiken voor total-cost-of-ownershipbenadering.
- Monitor en houd toezicht op de gebouwenvoorraad.
- Kennisfunctie versterken en mogelijkheid tot verregaande ondersteuning.
- Budget beweegt mee met nieuwe eisen schoolgebouw.





Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls

Betrekking op knelpunt 4

- Versneld vernieuwen door verhogen vervangingstempo.
- Stap 1: het Rijk organiseert overzicht van huidige gebouwenvoorraad.
- Stap 2: een financiële impuls voor het op orde brengen van de voorraad, o.a. voldoen aan klimaateisen.
- Stap 3: lessen voor de toekomst voor standaardisatie .



en/of

Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden

Betrekking op knelpunt 1 2

- Gemeenten krijgen geoormerkte budgetten en de verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting en het onderhoud ervan.
- Op basis van een IHP en een levens-cyslus van 40 jaar wordt per gemeente besloten of er (gedeeltelijk) door-gedecentraliseerd wordt.
- Schoolbesturen krijgen onder voorwaar-den het recht op doordecentralisatie en een procedure om in appèl te gaan.



en/of

Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw

Betrekking op knelpunt 3 4 5

- Het Rijk geeft een commissie opdracht om samen met schoolbesturen en gemeenten een catalogus met schoolgebouwen uit te brengen.
- Standaarden voor nieuwbouw, renovatie, groot onderhoud en passende contractvormen worden ontwikkeld.
- Eerst pilots, dan opschalen.



Inhoud

VOORWOORD 4

HET ONDERZOEK IN ÉÉN OOGOPSLAG 5

INHOUD 6

SAMENVATTING 8

1 INLEIDING 13
1.1 Aanleiding IBO Onderwijshuisvesting 13
1.2 Onderzoeksaanpak 13
1.3 Caribisch Nederland 14
1.4 Leeswijzer 15

2 STELSEL EN PROCES ONDERWIJSHUISVESTING IN THEORIE 16
2.1 Schets van het krachtenveld en de actoren 16
2.1.1 Rol en bekostiging van het schoolbestuur 16
2.1.2 Rol en bekostiging van de gemeente 16
2.1.3 Rol van het Rijk 17
2.1.4 Toezicht 17
2.1.5 Financiële grondslag 18
2.2 Wetten, regels, aanvullende eisen en maatschappelijke verwachtingen ..19
2.2.1 Wet- en regelgeving voor het schoolgebouw 19
2.2.2 Kaders voor de middelen voor onderwijshuisvesting 19
2.2.3 Aanvullende eisen en maatschappelijke verwachtingen 20
2.3 Verwachte ontwikkelingen van beleidsinstrumenten, wetten en regels ...20
2.3.1 Wetsvoorstel voor verbetering samenwerking gemeente en schoolbestuur 20
2.3.2 Vereenvoudiging onderwijsbekostiging 21
2.3.3 Wettelijke norm verduurzaming 21
2.4 Hoe werkt de totstandkoming van huisvesting (renovatie/nieuw)? 22
2.5 Beleidsdoelen en opgaven voor onderwijshuisvesting 22
2.5.1 Beleidsdoelen 22
2.5.2 Opgaven 24
2.5.3 Caribisch Nederland 27

3 WERKING VAN ONDERWIJSHUISVESTING IN DE PRAKTIJK 29
3.1 Rationale van het stelsel 29
3.1.1 Sturing via wet- en regelgeving 29
3.1.2 Financiering en normen 29
3.1.3 Ambities en kennis 30
3.2 Knelpunten in het stelsel 31
3.2.1 Het huidige stelsel stimuleert een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende 31
3.2.2 Geen eenduidige integrale eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen 33
3.2.3 De beleidscyclus is niet gesloten: rijksambities, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld 33

3.2.4 Gebrek aan goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten 34
3.2.5 Gebrek aan expertise met betrekking tot ontwikkeling, realisatie en beheer van onderwijshuisvesting bij schoolbesturen en gemeenten 40

4 CONCLUSIES EN BELEIDSPAKKETTEN 42
4.1 Conclusies 42
4.1.1 Ideaalbeeld werking van het stelsel 42
4.1.2 Van conclusies en ideaalbeeld naar beleidspakketten 43
4.2 Beleidspakketten 44
4.2.1 Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen 44
4.2.2 Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls 46
4.2.3 Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden ... 50
4.2.4 Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw .. 52
4.2.5 Besparingsvariant 54
4.2.6 Caribisch Nederland 54

BIJLAGE 1: TAAKOPDRACHT 56

BIJLAGE 2: SAMENSTELLING WERKGROEP 59

BIJLAGE 3: DEELNEMERS PRESENTATIES, INTERVIEWS EN EXPERTMEETINGS 60

BIJLAGE 4: DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELING LEERLINGENAANTALLEN VO EN PO 63

BIJLAGE 5: ONDERWIJSHUISVESTING IN CARIBISCH NEDERLAND 64

BIJLAGE 6: AFKORTINGENLIJST 66

BIJLAGE 7: OVERZICHT ONDERZOEKEN KWALITEIT VAN DE GEBOUWENVOORRAAD 68

BIBLIOGRAFIE 69

Samenvatting

Onderwijshuisvesting van achterstand naar voorbereid op een duurzame toekomst

Goede onderwijshuisvesting is een randvoorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs, inclusief onderwijs en het ondersteunen van verschillende onderwijsconcepten. In Nederland gaan dagelijks circa 1,4 miljoen leerlingen in het primair onderwijs naar school. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn dat circa 70.000 leerlingen en in het voortgezet onderwijs circa 950.000.[1] Zij doen dat in (circa) 9.331 schoolgebouwen.[2] Leerlingen volgen hun onderwijs in klaslokalen of andere educatieve ruimtes zoals open leerpleinen, studio's, mediatheken of buiten op schoolpleinen. Idealiter sluit het onderwijsgebouw zo goed mogelijk aan bij het onderwijsconcept van de specifieke school en ondersteunt het gebouw inclusief onderwijs. Goede onderwijshuisvesting draagt niet alleen bij aan de kwaliteit en inclusiviteit van het onderwijs zelf, maar ook aan de leefomgeving. Een goede school kan een wijk, buurt of dorp aantrekkelijker maken en versterken. Zeker als het gebouw ook inzetbaar is voor andere maatschappelijke doelen zoals cultuur, gezondheid of sport.

De kwaliteit van de schoolgebouwen blijft achter bij maatschappelijke verwachtingen en voldoet op plekken niet aan wettelijke eisen. De kwaliteit van de huidige gebouwenvoorraad is onvoldoende. De gebouwenvoorraad is verouderd: 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.[3] Tegelijkertijd is het aantal vierkante meter nieuwbouw en renovatie de afgelopen jaren afgenomen. Een deel van de schoolgebouwen voldoet niet aan de wettelijke eisen ten aanzien van ventilatie, terwijl een slecht binnenklimaat de leerprestaties en gezondheid van leerlingen en (onderwijs)personeel negatief beïnvloedt. Binnenklimaat is echter breder dan ventilatie en gaat bijvoorbeeld ook over CO_2-concentraties, temperatuur, fijnstof, geluid en (dag)licht. Er is helaas weinig gestructureerde data over de staat van deze brede aspecten van het binnenklimaat in Nederlandse schoolgebouwen.

Verder bestaat steeds meer behoefte aan het huisvesten van meerdere voorzieningen onder één dak. Dat gaat bijvoorbeeld om onderwijs, kinderopvang, buitenschoolse opvang, bibliotheken, zorgvoorzieningen, sport en buurthuizen. Het vormen van integrale kindcentra (IKC's) of het samen onder één dak huisvesten van verschillende partijen blijkt enorm ingewikkeld en komt daardoor lastig van de grond. Met name vanwege tegenstrijdige wet- en regelgeving en verschillende financieringsstromen waar geen (schijn van) vermenging tussen mag bestaan.

In het huidige tempo worden de doelen met betrekking tot klimaat niet gehaald. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat al het maatschappelijk vastgoed, waaronder schoolgebouwen, een bijdrage moet leveren aan de nationale CO_2-reductie doelstellingen. Voor het jaar 2030 geldt vooralsnog een streefdoel, voor het jaar 2050 zal een wettelijke norm gelden. De sectoren zelf hebben een routekaart opgesteld hoe hieraan te voldoen. Vervanging, vernieuwing en verduurzaming komt op dit moment in

[1] onderwijsincijfers.nl, peildatum 1 oktober 2019
[2] PO-Raad et. al., 2020
[3] Algemene Rekenkamer, 2016

een te laag tempo tot stand. Verschillende rapporten tonen aan dat in het huidige tempo de klimaatdoelstellingen voor onderwijshuisvesting niet worden behaald.

Het idee achter de decentralisatie van onderwijshuisvesting is nog steeds logisch, maar bijsturing van het stelsel is nodig. Vóór 1997 droeg het Rijk de wettelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting. Deze zorgplicht is in 1997 overgedragen aan de gemeente. Dit stelsel van onderwijshuisvesting, waarin gemeenten en schoolbesturen onderwijshuisvesting samen lokaal organiseren, is logisch. Het eigenaarschap is dichtbij de eindgebruikers belegd: schoolbesturen kunnen keuzes maken die passen bij de behoeftes van de school. Gemeenten hebben op hun beurt een integrale blik op lokale maatschappelijke opgaven, breder dan alleen onderwijs (zoals jeugdzorg, inclusiviteit, toegankelijkheid, sport, gezondheid, kinderopvang). Gemeenten en schoolbesturen kunnen dus samen integraal onderwijshuisvesting organiseren die past bij het onderwijs en de (leef)omgeving. Ook zijn er *checks and balances* tussen deze twee partijen, wat risico's vermindert.

Met de enthousiaste inzet van betrokken partijen en goede lokale samenwerking komen in de praktijk op verschillende plekken mooie projecten van de grond. Dit betekent echter niet dat het stelsel overal zorgt voor goede resultaten. Een aantal zaken is nog niet goed ingeregeld, wat zorgt voor een suboptimaal functionerende praktijk. Bijsturing van het stelsel is dan ook nodig.

Op vijf centrale knelpunten in het stelsel is bijsturing nodig. Op basis van dit onderzoek komt de werkgroep tot vijf centrale knelpunten, die in de weg staan aan een soepel samenspel tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen. De knelpunten zijn beschouwingen over de inrichting van het stelsel en zeggen lang niet altijd iets over hoe partijen in de praktijk handelen en zich gedragen.

1. **Het huidige stelsel stimuleert een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende.** 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. Daarnaast voeren niet alle relevante actoren vanaf het vroegst mogelijke moment met elkaar het gesprek. Dat staat een total-cost-of-ownership-benadering nog verder in de weg.
2. **Geen eenduidige integrale eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen.** Eisen worden vanuit verschillende kanalen gesteld en zijn versnipperd over diverse wetgeving en akkoorden. Een integraal beeld ontbreekt. Dat zorgt voor onzekerheid over waar een gebouw op welk moment aan moet voldoen. Op het gebied van bundelen van (kind)voorzieningen is soms ook sprake van moeilijk te combineren eisen.
3. **De beleidscyclus is niet gesloten: rijksambities, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld.** Op rijksniveau ontbreken heldere ambities en eenduidige eisen. Met het integraal huisvestingsplan (IHP) is de planvorming (*plan*) lokaal redelijk geregeld en komt nieuwbouw tot stand (*do*). Maar met name de monitoring van en het toezicht op de uitvoering (*check*) en het bijstellen (*act*) van de planvorming en uitvoering zijn niet geborgd. Dat geldt in nog hogere mate voor bestaande gebouwen waar geen concreet plan voor is.
4. **Gebrek aan goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten.** Gemeenten en schoolbesturen kunnen de hoogte van hun budgetten voor onderwijshuisvesting in hoge mate zelfstandig bepalen. De

macro-uitgaven van gemeenten en schoolbesturen zijn gezamenlijk circa 2,5 miljard euro per jaar. De bekostiging vanuit het Rijk is zeer beperkt gekoppeld aan (veranderende) normen, eisen en kosten voor onderwijshuisvesting. Daardoor ontstaan continu ingewikkelde discussies over de hoogte en beschikbaarheid van budgetten.

5. **Gebrek aan expertise met betrekking tot ontwikkeling, realisatie en beheer van onderwijshuisvesting bij schoolbesturen en gemeenten.** De meeste schoolbesturen en gemeenten krijgen maar eens in de zoveel jaar te maken met grote vastgoedprojecten. Een kritische massa en een georganiseerde leercyclus ontbreken. Daardoor is vaak sprake van 'het wiel opnieuw uitvinden'.

Deze knelpunten zorgen ervoor dat de uitkomsten van het stelsel te weinig voorspelbaar zijn. De resultaten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van binnen welke gemeente de school staat, of een gemeenteraadslid of wethouder zich hard maakt voor onderwijshuisvesting, of er een bevlogen onderwijsbestuurder is met affiniteit met vastgoed. Soms is ook de aanwezigheid van actieve en mondige ouders bepalend. In de huidige situatie is de kwaliteit van onderwijshuisvesting te afhankelijk van dit soort toevalligheden. Het stelsel heeft eraan bijgedragen dat er landelijk gezien sprake is van een verouderde voorraad die kwalitatief goed onderwijs in de weg staat, leerprestaties negatief beïnvloedt en lang niet altijd aan wettelijke eisen voldoet. Daarnaast is er een gebrek aan een integraal landelijk totaalbeeld van de kwaliteit van de schoolgebouwen.

De opgestelde beleidspakketten zien op het aanpakken van de genoemde knelpunten. Om te zorgen dat de gebouwenvoorraad in positieve zin bijdraagt aan leerprestaties, zijn maatregelen nodig. Het rapport schetst vier beleidspakketten:

- Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen
- Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls
- Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden
- Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw

De vier beleidspakketten sluiten elkaar niet uit en kunnen (op elementen) onderling worden gecombineerd. Er zijn wel afhankelijkheden. De werkgroep beveelt in alle gevallen het beleidspakket Basis op orde aan. Dit pakket dient als fundament voor een verbeterd stelsel. Het aanpakken van de verouderde voorraad is noodzakelijk om de voorgestelde wijzigingen in de laatste twee pakketten te laten functioneren. Het probleem van de verouderde voorraad is namelijk niet direct opgelost als andere knelpunten worden aangepakt. Een verbetering of herziening van het stelsel krijgt een valse start en zal de verwachtingen niet waar kunnen maken als er geen *reset* plaatsvindt. Hieronder volgt een korte beschrijving van de beleidspakketten.

Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen
Dit pakket aan maatregelen grijpt in op alle vijf centrale knelpunten en zorgt voor een beter werkend stelsel, zonder rigoureus te schuiven met verantwoordelijkheden en budgetten. Het uitgangspunt is dat bij landelijke visies op onderwijs en (wettelijke) beleidsaanpassingen altijd stil moet worden gestaan bij de consequenties op onderwijshuisvesting. Daarbij blijft ruimte voor lokale normen, keuzes en maatwerk. Het pakket bestaat uit zes maatregelen:

A. Breng de beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen eenduidig en integraal in beeld
B. Breng het huidige schoolgebouwenbestand in kaart
C. Gebruik het IHP voor een meer total-cost-of-ownership-benadering en leg daar een minimumvariant en –proces in vast

D. Monitor en houd toezicht op de gebouwenvoorraad
E. Versterk de kennisfunctie en bied mogelijkheid tot verregaande ondersteuning
F. Laat het budget meebewegen met nieuwe eisen aan schoolgebouwen

Dit beleidspakket behoudt de huidige bekostigingsverdeling via gemeentefonds (nieuwbouw/uitbreiding) en lumpsumbekostiging (instandhouding) en de bijbehorende verantwoordelijkheden.

Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls
Een belangrijke voorwaarde voor het goed laten functioneren van het stelsel in de toekomst is het aanpakken van de verouderde voorraad. Met een verouderd gebouw wordt niet per definitie een oud gebouw bedoeld in de zin van het bouwjaar, maar een gebouw dat kwalitatief onder de maat is. Maatregelen om het stelsel beter te laten functioneren resulteren niet direct in een inhaalslag op deze verouderde voorraad. Deze aanpak betekent dat in één keer verschillende doelen gerealiseerd kunnen worden: verbetering van leerprestaties, verbetering van klimaatprestaties en andere maatschappelijke doelstellingen. Een tijdelijke extra inzet gecoördineerd vanuit het Rijk is daarom logisch en stelt schoolbesturen en gemeenten in staat daarna structureel beter invulling te geven aan hun taken.

Gezien het gebrek aan inzicht in de kwaliteit van de huidige totale voorraad, wordt een stappenplan voorgesteld hoe tot een gedegen tijdelijke aanpak te komen. Dit plan start met het in kaart brengen van de huidige gebouwenvoorraad, om vervolgens tot verschillende aanpakken te komen voor vervangende nieuwbouw, renovatie of grootschalig onderhoud. Daarbij is ruimte voor lokaal maatwerk. De lessen uit deze tijdelijke impuls kunnen worden gebruikt voor de vormgeving van een strucureel beter functionerend onderwijshuisvestingsbeleid.

Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden
Het basispakket en de tijdelijke impuls grijpen nog beperkt in op het knelpunt van het ontbreken van een total-cost-of-ownership-benadering. Voor het wegnemen van dit knelpunt zijn verdergaande wijzigingen van het onderwijshuisvestingsbeleid in het funderend onderwijs nodig.

Zowel gemeenten als schoolbesturen zijn onderling zeer divers in het vermogen om onderwijshuisvesting zelfstandig te organiseren. De impact van het volledig bundelen van verantwoordelijkheden en middelen als one-size-fits-all-oplossing naar één partij is daarom enorm en de uitkomst onzeker. Dit pakket is dan ook geen blauwdruk voor het gehele land; lokale overwegingen zijn leidend voor de vormgeving op lokaal niveau.

Uitgangspunt van dit voorstel is dat alle verantwoordelijkheden en middelen in de basis gebundeld en geoormerkt naar gemeenten worden overgedragen, met daarbij een verstevigde wettelijk verankerde zorgplicht. Het IHP (inclusief een onderhoudsplan) krijgt een wettelijke status en verplicht gemeenten om de daarin opgenomen afspraken uit te voeren. Ook wordt een landelijke onafhankelijke geschillencommissie ingericht. Gemeenten en schoolbesturen kunnen in het geval van een onoplosbaar geschil op een laagdrempelige wijze om een onafhankelijke uitspraak vragen. Ten slotte wordt het lokale toezicht op het voldoen aan (wettelijke) normen verstevigd.

Schoolbesturen en gemeenten kunnen gezamenlijk besluiten om de middelen en verantwoordelijkheden door te decentraliseren aan schoolbesturen. In de wet wordt tevens, onder voorwaarden, een recht op doordecentralisatie opgenomen.

Dit beleidspakket past niet bij de huidige systematiek van het gemeentefonds waarin middelen bestedingsvrij zijn. Voor de bekostiging van onderwijshuisvesting moet daarom een ander financieel arrangement worden ingericht.

Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw
Naast het bundelen van budgetten lijkt het mogelijk om snelheid en efficiëntie te verhogen door een hogere mate van standaardisatie van onderwijshuisvesting, zowel in het (totstandkomings)proces als de gebouwen zelf. Daarmee wordt onder andere ingegrepen op het knelpunt 5 van het gebrek aan expertise.

Dit voorstel bevat geen 'one-size-fits-all-schoolgebouw', maar processtandaardisatie en oplossingen die werken voor schoolgebouwen, om deze vervolgens breed deelbaar en toepasbaar te maken. Het voorstel gaat uit van een catalogus met te combineren elementen voor (de binnenkant van) het schoolgebouw. Deze catalogus is samengesteld door een commissie van experts uit de bouwwereld, schoolbesturen en gemeenten. Ook worden gestandaardiseerde processen en contractvormen ontwikkeld. De catalogus en standaardprocessen en contracten worden in een aantal pilotprojecten getest en kunnen op basis daarvan worden aangescherpt. Op basis van de pilots wordt bepaald hoe op te schalen. Dat kan een comply-or-explain-principe worden.

Afhankelijk van het verplichtende karakter van de catalogus is deze mogelijk niet verenigbaar met de beleids- en bestedingsvrijheid van bekostiging via het gemeentefonds.

De besparingsvariant
Dit IBO heeft ook de opdracht gekregen een besparingsvariant van 20 procent uit te werken. Een besparing van 20 procent op basis van de grondslag van 2,5 miljard euro betekent een korting van respectievelijk 240 miljoen euro op het gemeentefonds en 260 miljoen euro op de onderwijsbekostiging (po en vo samen). De uitkomsten van dit IBO geven geen aanleiding om aan te nemen dat een besparing op dit totaalbudget op korte termijn mogelijk is gegeven de huidige staat van en het (maatschappelijke) ambitieniveau voor de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Twee mogelijke sporen resteren voor de invulling van deze 20 procent:

1. Verlagen van het ambitieniveau en de eisen. Dit betekent dat het vervangingstempo verder afneemt van circa 1,4 procent per jaar naar circa 1,2 procent, waardoor schoolgebouwen langer zullen blijven staan en klimaatdoelstellingen niet worden behaald.
2. Doelmatigheidswinst door verbeterd functioneren van het huisvestingsbeleid. Naar verwachting maken de geadviseerde beleidspakketten een doelmatigere inzet van het budget mogelijk. Op basis van pilots kan worden bezien of 20 procent besparing daarmee haalbaar is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding IBO Onderwijshuisvesting

Voor een veilige, gezonde en inspirerende leer- en werkomgeving voor leerlingen en het (onderwijs)personeel is goede onderwijshuisvesting noodzakelijk. De bouwkundige staat en de functionele mogelijkheden van het gebouw hebben invloed op de leerprestaties. Onderwijshuisvesting is kortom meer dan alleen een randvoorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. Op dit moment heeft het huisvestingsbeleid in het funderend onderwijs een aantal ongewenste effecten (ARK, 2016). De Algemene Rekenkamer constateerde in 2016 dat de bouwkundige eigenschappen van schoolgebouwen achterblijven bij de maatschappelijke verwachtingen van een 'goed' gebouw. Ook spelen er - mede versterkt door de coronacrisis - vragen rondom de luchtkwaliteit en andere aspecten van binnenklimaat (zoals temperatuur) en het effect daarvan op de gezondheid en de leerprestaties van leerlingen. Dit alles speelt tegen een achtergrond van een verzameling aan impactvolle opgaven. Deze opgaven komen deels voort uit veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld in demografie[4] en gebiedsontwikkeling (zoals de woonopgave). Ook veranderen de (maatschappelijke) eisen die worden gesteld aan een schoolgebouw, bijvoorbeeld als het gaat om de duurzaamheidsopgave uit het Klimaatakkoord[5] en eisen ten aanzien van inclusie.[6] Daarnaast is een aanzienlijk deel van de schoolgebouwen in het funderend onderwijs (zeer) verouderd en niet in staat om de veranderende omstandigheden en veranderende (maatschappelijke) eisen flexibel en duurzaam op te vangen. Deze verouderde gebouwenvoorraad beperkt ook sterk de mogelijkheden om onderwijsvernieuwingen goed te faciliteren en kan onderwijsvernieuwing zelfs in de weg staan.

In september 2020 is het rapport van McKinsey over de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs verschenen. McKinsey concludeert daarin dat het onderwijs als fundament van de Nederlandse kenniseconomie onder druk staat. De onderwijsresultaten zijn zowel vanuit een internationaal als nationaal perspectief afgenomen. Daarbij wordt de onderinvestering in onderwijshuisvesting als één van de belangrijkste uitdagingen gezien. Deze conclusie sluit aan bij de eerdere constatering van de Algemene Rekenkamer (2016) dat, wanneer gemeenten het bouwtempo tussen 1997 en 2013 blijven aanhouden, gebouwen gemiddeld een levenduur van 69 jaar hebben. Het belang van onderwijshuisvesting voor de onderwijskwaliteit en de ongewenste resultaten van het huidige huisvestingsbeleid blijkt daarnaast ook uit verschillende signalen van schoolbesturen en gemeenten. Gezamenlijk toont dit de urgentie van het voorliggende beleidsvraagstuk en vormt dit de aanleiding voor het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs.[7] De taakopdracht van dit IBO treft u aan in bijlage 1.

1.2 Onderzoeksaanpak

Bij de start van dit IBO is een inventarisatie gemaakt van de reeds beschikbare onderzoeken. Deze inventarisatie maakt inzichtelijk op welke aspecten van

[4] Zie bijlage 4
[5] Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342
[6] Kamerstukken II, 2020/21, 31 497, nr. 371
[7] Het funderend onderwijs omvat het primair onderwijs (waaronder het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs) geregeld in de WPO, het (voortgezet) speciaal onderwijs geregeld in de WEC en het voortgezet onderwijs geregeld in de WVO.

onderwijshuisvesting het bestaande onderzoek zich richt en wat de belangrijkste inzichten uit dit onderzoek zijn.[8] Deze inventarisatie leert 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 onderwijshuisvesting(beleid). Hoewel dat beeld naar verwachting essentiële inzichten zal opleveren, kent het onderzoek wat daarvoor nodig is een langere looptijd dan dit IBO. Het is daarom niet haalbaar om dergelijk onderzoek hierbinnen te doen. In plaats daarvan ziet dit IBO op het combineren van de kennis op hoofdlijnen en deelonderwerpen met de praktijk. Aan de hand van de beschikbare literatuur wordt vanuit de praktijk - onderwijs, gemeenten en experts op het gebied van onderwijshuisvesting - onderzocht hoe het huidige beleid functioneert, waar het knelt en wat mogelijke verbeteringen zouden zijn. Deze praktijkkennis is via twee wegen vergaard.

De eerste weg is de weg van presentaties, interviews en expertmeetings.[9] In de presentaties en interviews zijn diverse concrete ervaringen met onderwijshuisvestingstrajecten gedeeld. De expertmeetings richtten zich op:

- de achterliggende wet- en regelgeving,
- de lokale samenwerking tussen gemeente en schoolbestuur,
- maatschappelijke opgaven voor onderwijshuisvesting (duurzaamheid, binnenklimaat en multifunctionaliteit) en
- goed vastgoedbeheer.

In deze expertmeetings is, door een mix van ervaring en reflectie, beter zicht gekomen op de werking van het stelsel in de praktijk en inzicht op de aspecten die van belang zijn voor de realisatie en het beheer van vastgoed.

De tweede weg is de casestudy uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF, 2021). Dit betreft een onderzoek waarbij in 15 cases de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen is onderzocht. Dit onderzoek biedt inzicht in:

- de rol van de opgaves duurzaamheid, binnenklimaat en multifunctionele inzetbaarheid in de besluitvorming over onderhoud, renovatie en nieuwbouw;
- de knelpunten bij het realiseren van onderwijshuisvesting conform geldende wet- en regelgeving en bovengenoemde opgaves;
- in hoeverre deze knelpunten te maken hebben met de inrichting van het stelsel en de bekostiging van onderwijshuisvesting en in hoeverre met de uitvoering daarvan in de praktijk.

De rode draden uit deze casestudy zijn opgenomen als losse bijlage bij dit rapport.

De inzichten uit de inventarisatie van het bestaande onderzoek, de praktijkkennis uit de presentaties, interviews, expertmeetings en de casestudy vormen het fundament voor de analyse in dit rapport en de geschetste beleidsopties.

1.3 Caribisch Nederland

In dit IBO is ook gekeken naar het stelsel van onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland.[10] Hoewel de wijze waarop de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland tot stand komt op dit moment afwijkt van de situatie in Europees Nederland, zal dit op termijn op vergelijkbare wijze worden vormgegeven. Daarom zijn de knelpunten en

[8] Zie voor een overzicht van deze inventarisatie bijlage 7.
[9] Voor deelnemers daaraan zie bijlage 3.
[10] Met de aanduiding Caribisch Nederland worden in dit rapport de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bedoeld.

aanbevelingen uit dit rapport ook voor Caribisch Nederland van belang. Daar waar beleidsdoelen, opgaven, knelpunten, maatregelen of varianten afwijken is dit aangegeven. Een uitgebreide toelichting op de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland is opgenomen in bijlage 5.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is het stelsel rondom onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs beschreven. Wie heeft welke verantwoordelijkheid, welke wet- en regelgeving is van toepassing en welke beleidsdoelen spelen een rol? Ook wordt beschreven hoe onderwijshuisvesting tot stand komt, beheerd en bekostigd wordt. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens beschreven hoe dit stelsel werkt in de praktijk. Welke onderdelen van het stelsel functioneren naar behoren en waar loopt men tegen knelpunten aan? In hoofdstuk 4 zijn de conclusies en aanknopingspunten voor verbetering beschreven. Daarbij worden vier beleidspakketten met maatregelen geschetst.

2 Stelsel en proces onderwijshuisvesting in theorie

2.1 Schets van het krachtenveld en de actoren

Onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs is een verdeelde verantwoordelijkheid. De belangrijkste actoren zijn het schoolbestuur[11], de gemeente en het Rijk. Naast deze actoren zijn er nog veel meer partijen actief zoals bouwbedrijven, aannemers, architecten, adviseurs, etc. In deze schets beperken we ons tot de drie genoemde hoofdactoren.

2.1.1 Rol en bekostiging van het schoolbestuur

Het schoolbestuur draagt de verantwoordelijkheid voor behoorlijk gebruik van het gebouw, binnen- en buitenonderhoud en de exploitatiekosten. Hoewel het schoolbestuur juridisch eigenaar is van het gebouw, kent dit eigenaarschap beperkingen die zijn vastgelegd in de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC). Dit betekent bijvoorbeeld dat een schoolbestuur niet zelfstandig kan beslissen over verhuur van (delen van) het gebouw aan derden.[12] De verantwoordelijkheidsverdeling in Caribisch Nederland is voor het voortgezet onderwijs (vo) formeel gelijk aan die in Europees Nederland, voor het primair onderwijs (po) (nog) niet.[13]

Voor de kosten die het schoolbestuur maakt ten aanzien van de huisvesting, ontvangt het schoolbestuur middelen in de lumpsumbekostiging vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De lumpsum bestaat uit een personele en een materiële component. Op basis van die twee componenten wordt een bedrag per leerling per schoolbestuur beschikbaar gesteld. Het schoolbestuur is echter niet gebonden aan deze verdeling. De middelen die vanuit de lumpsumbekostiging beschikbaar worden gesteld, worden niet geoormerkt en zijn daarmee vrij besteedbaar. Vanwege die bestedingsvrijheid kan het schoolbestuur dus binnen de kaders van de onderwijswetten, waaronder wet- en regelgeving voor onderwijshuisvesting, zelf beslissen of deze middelen voor huisvesting of voor andere zaken worden ingezet. Wel zijn schoolbesturen in het po gebonden aan limitatief opgesomde doelen binnen huisvesting waaraan die middelen besteed mogen worden: het zogenaamde investeringsverbod. Kortom, er wordt géén vast bedrag aan het schoolbestuur voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld. Daarmee is er ook géén sprake van een vast bedrag dat door een schoolbestuur aan onderwijshuisvesting móét worden uitgegeven.

2.1.2 Rol en bekostiging van de gemeente

Vóór 1997 droeg het Rijk de wettelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting. Deze is in 1997 overgedragen aan de gemeente. De gemeente werd beter in staat geacht om de doelmatigheid van de onderwijshuisvesting te bevorderen vanwege haar verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening, voorbereiding van scholenplanning en andere sociaal-culturele voorzieningen. Gezien de schaal van het funderend onderwijs toendertijd en de samenhang met andere voorzieningen, is gekozen voor territoriale decentralisatie in tegenstelling tot functionele decentralisatie (volledige

[11] In dit rapport wordt de term schoolbestuur gebruikt in plaats van bevoegd gezag. Enerzijds omdat het bevoegd gezag en schoolbestuur in het funderend onderwijs samenvallen. Anderzijds omdat het schoolbestuur een meer gebruikelijke term is in het dagelijks taalgebruik.
[12] Artikel 108, WPO; artikel 106, WEC; artikel 76s, WVO.
[13] Zie voor een verdere toelichting bijlage 5.

verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen). Sinds 1997 draagt de gemeente de verantwoordelijkheid voor het voorzien in voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van een redelijk niveau, nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen, medegebruik van het gebouw (verhuur, ook van gymnastiekzaal), constructiefouten (onder andere asbest) en herstel in geval van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld calamiteiten als brand, diefstal, stormschade en aardbevingsschade) (ARK, 2016).

Om deze taken uit te kunnen voeren, ontvangt de gemeente middelen vanuit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hoeveel geld een gemeente ontvangt is afhankelijk van een aantal kenmerken (de zogenaamde maatstaven) en de belastingcapaciteit van de betreffende gemeente. Bij maatstaven kan gedacht worden aan het aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte gemeente, grootte watergebieden, etc. Binnen de algemene uitkering worden verschillende clusters onderscheiden als hulpmiddel voor de verdeling, waaronder het cluster onderwijs met daarbinnen het subcluster onderwijshuisvesting. Hoe de middelen binnen de algemene uitkering verdeeld zijn over de (sub)clusters, wordt niet bekend gemaakt. De gemeente is in haar uitgaven dan ook niet gebonden aan deze verdeling. De middelen uit het gemeentefonds worden niet geoormerkt en zijn vrij besteedbaar. Vanwege deze bestedingsvrijheid kan de gemeente dus, binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving, voor onder andere onderwijshuisvesting zelf beslissen hoeveel middelen voor onderwijshuisvesting of voor andere zaken worden ingezet. De vrije besteedbaarheid beoogt een doelmatige aanwending van collectieve middelen te bevorderen. Lokale keuzes en afwegingen, passend bij de gemeentelijke situatie, dienen leidend te zijn voor de uitgaven van gemeenten en niet de oorspronkelijke herkomst van de middelen. De middelen uit het subcluster onderwijshuisvesting zijn ook niet verbonden met de normbedragen uit de modelverordening van de VNG (2020a) (zie paragraaf 2.2.2). Als de marktprijzen voor de bouw van een school stijgen of dalen, dan beweegt de algemene uitkering hier niet op mee. Hetzelfde geldt voor overige ontwikkelingen en opgaven binnen het onderwijshuisvestingsperspectief. Er geldt wel een algemene indexatie van het totale gemeentefonds. Kortom, er wordt géén vast bedrag aan de gemeente voor onderwijshuisvesting beschikbaar gesteld. Daarmee is er ook géén sprake van een vast bedrag dat door een gemeente aan onderwijshuisvesting móét worden uitgegeven (Rijksoverheid, z.d.a).

2.1.3 Rol van het Rijk

Het Rijk draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het funderend onderwijs in het algemeen. Ook draagt het verantwoordelijkheid voor de specifieke kaders geldend voor zowel het onderwijs als de onderwijshuisvesting, bijvoorbeeld in de WPO, WVO en WEC, het Bouwbesluit 2012, toegankelijkheid en passend onderwijs, gezondheidsregelgeving, het Arbobesluit (veiligheid) en duurzaamheid. Deze verschillende kaders zijn de verantwoordelijkheid van verschillende ministeries. Er zijn ten minste zes ministeries in meer of mindere mate betrokken bij wettelijke kaders voor onderwijshuisvesting: 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). Naast deze kaders stelt het Rijk ook de hoogte van de middelen in de lumpsumbekostiging en het gemeentefonds vast.

2.1.4 Toezicht

Het toezicht op de kwaliteit van de onderwijshuisvesting en de uitvoering van de taken

door de verschillende actoren is afhankelijk van de taak van de betreffende toezichthouder. Zo houdt de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) toezicht op de onderhoudsplicht van het schoolbestuur en de rechtmatige verkrijging en besteding van financiële middelen door het schoolbestuur. De WPO verplicht schoolbesturen gebouwen, terreinen en roerende zaken waarvoor ze bekostiging krijgen behoorlijk te gebruiken en onderhouden (zorgplicht). Dit toezicht is signaalgestuurd. De Inspectie SZW (ISZW) houdt toezicht op de arbeidsomstandigheden van het personeel in het schoolgebouw aan de hand van onder andere de arbocatalogi (VfPf, z.d.; VOION, z.d.). Voor toezicht op de kwaliteit van het gebouw zelf, de informatieplicht energiebesparing en EED Energie-audit (Europese Energie-Efficiency Richtlijn) is in eerste lijn de gemeente verantwoordelijk. In tweede lijn is de provincie verantwoordelijk voor het toezicht voor wat betreft de kwaliteit van het gebouw. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) controleert op de aanwezigheid van een energielabel. De gemeenteraad controleert de uitvoering van de taken door de gemeente (ARK, 2016). In Caribisch Nederland is het toezicht op de schoolgebouwen nog in ontwikkeling (IvhO, 2020).

2.1.5 Financiële grondslag

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, worden schoolbesturen en gemeenten voor onderwijshuisvesting bekostigd via respectievelijk de lumpsumbekostiging en de algemene uitkering in het gemeentefonds. Omdat beide bekostigingsinstrumenten de middelen bestedingsvrij beschikbaar stellen, bestaat er geen vast budget dat aan huisvesting moet worden besteed. Het bedrag dat jaarlijks wordt besteed 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 lokale overheid.

Een financiële grondslag bestaat in principe uit door het Rijk beschikbaar gesteld budget voor een bepaald beleidsobject. Door het ontbreken van een geoormerkt budget voor onderwijshuisvesting is het ingewikkeld een dergelijke grondslag aan te wijzen. De grondslag kan desalniettemin via twee methoden benaderd worden. Enerzijds aan de hand van wat er binnen het gemeentefonds en de onderwijsbekostiging voor onderwijshuisvesting wordt verdeeld. Anderzijds op basis van de meest recente cijfers over de werkelijke uitgaven van schoolbesturen en gemeenten.

- In het gemeentefonds is in 2019 ca. € 1,3 mld.[14] (exclusief OZB en overige eigen middelen) opgenomen in het subcluster onderwijshuisvesting.
- Binnen de lumpsumbekostiging is in 2019 is ca. € 1,3 mld. opgenomen in de component materiële instandhouding.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat over het boekjaar 2019:

- door schoolbesturen ca. € 1,3 mld. aan onderwijshuisvesting is uitgegeven.
- door gemeenten ca. € 1,2 mld. aan onderwijshuisvesting is uitgegeven.

	Verdeelsleutel		Uitgaven
Schoolbesturen	€ 1,3 mld.		€ 1,3 mld.
Gemeenten	€ 1,3 mld.		€ 1,2 mld.
		+	
	---		---
Financiële grondslag	**€ 2,6 mld.**		**€ 2,5 mld.**

[14] In dit rapport wordt miljard afgekort naar mld. en miljoen naar mln.

Naast de reguliere bekostiging via de lumpsumbekostiging en het gemeentefonds is het voor schoolbesturen of gemeenten ook mogelijk om via andere kanalen aan (aanvullend) budget te komen. Dit krijgt over het algemeen vorm via tijdelijke subsidies op het gebied van bijvoorbeeld verduurzaming.[15] Daarnaast loopt nu de SUVIS-regeling om schoolbesturen financieel te ondersteunen bij het op orde brengen van de ventilatie in het gebouw (RVO, 2021a). Dergelijke subsidies maken niet structureel onderdeel uit van de grondslag, maar schetsen wel een beeld van de complexiteit van het budgettaire speelveld (zie ook paragraaf 3.2.4).

2.2 Wetten, regels, aanvullende eisen en maatschappelijke verwachtingen

2.2.1 Wet- en regelgeving voor het schoolgebouw

Een schoolgebouw is een utiliteitsgebouw waar - op basis van het Bouwbesluit 2012, de Wet milieubeheer, de Europese Energie-Efficiency Richtlijn en het Besluit energieprestatiegebouwen - algemene veiligheids- en duurzaamheidsnormen voor gelden (zie ook paragraaf 2.3.3). Daarnaast is voor het funderend onderwijs specifiek ook het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting po/vo van belang voor de minimale vloeroppervlakte per leerling per schoolsoort. Verder is een schoolgebouw een plek waar arbeid wordt verricht door de leraren en het onderwijsondersteunend personeel, waarmee ook de wet- en regelgeving omtrent de arbeidsomstandigheden van toepassing is. Daarnaast hebben de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet passend onderwijs en de wettelijke eis tot het geven van bewegingsonderwijs gevolgen voor het schoolgebouw. In paragraaf 2.5.2 wordt de koppeling gelegd met de opgaven voor onderwijshuisvesting.

2.2.2 Kaders voor de middelen voor onderwijshuisvesting

Het Rijk bepaalt geen normbedragen voor onderwijshuisvesting. Maar het Rijk schrijft vanuit de onderwijswetten[16] wel voor dat een gemeenteraad normen vaststelt waar toegekende bedragen voor voorzieningen in onderwijshuisvesting op dienen te worden gebaseerd. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2020a; z.d.) stelt via de Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs voor een aantal voorzieningen (landelijke) normbedragen vast.[17] Gemeenten kunnen deze modelverordening overnemen, eventueel naar eigen inzicht aanpassen of een eigen verordening opstellen. De verordening wordt vervolgens door de gemeenteraad vastgesteld, waarna deze een kaderstellende werking heeft richting het college van burgemeester en wethouders.

Uitgangspunt bij de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten voor onderwijshuisvesting is het ambitieniveau ‘sober en doelmatig’. Dit generieke ambitieniveau uit het Londorapport van 1985 is door het Rijk nooit expliciet losgelaten. De bekostigingsbedragen voor de programma's van eisen (pve) voor de materiële instandhouding zijn ook nog steeds gebaseerd op het niveau ‘sober en doelmatig’ (Arcadis, 2020). Ook de VNG-modelverordening met normbedragen per vierkante meter voor bijvoorbeeld nieuwbouw en de uitbreiding van schoolgebouwen gaat nog uit van

[15] Voorbeelden daarvan zijn/waren het programma Scholen besparen energie en het innovatieprogramma Aardgasvrije en frisse basisscholen.
[16] Artikel 102, WPO; artikel 100, WEC; artikel 76m, WVO.
[17] De bedragen van deze voorzieningen worden opgebouwd uit een aantal componenten:
a. bouwkosten;
b. kosten voor terreinen;
c. toeslag voor een afzonderlijk speellokaal in het geval van een school voor speciaal (basis) onderwijs, en
d. toeslag voor herstel van terrein en verhuiskosten bij vervangende bouw op dezelfde plaats.

een sober maar doelmatig gebouw, dat voldoet aan de eisen in (onder meer) het Bouwbesluit 2012 (ARK, 2016; VNG, 2020a).

Het Rijk schrijft schoolbesturen voor hun middelen uit de lumpsumbekostiging in te zetten voor het onderwijs. De verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en uitbreiding ligt bij de gemeente en het is schoolbesturen in het po niet toegestaan om te investeren in het gebouw.[18] Daarnaast raadt het Rijk schoolbesturen (po en vo) af om meer dan 10% van het budget, dat zij via de lumpsumbekostiging ontvangen, te besteden aan (de exploitatie van) het gebouw. Deze 'norm' heeft een signalerende waarde. Als blijkt dat een schoolbestuur meer dan deze 'norm' van het budget besteedt aan onderwijshuisvesting, dan kan de IvhO hierover een dialoog starten.

2.2.3 Aanvullende eisen en maatschappelijke verwachtingen

Naast de eisen vastgelegd in wet- en regelgeving worden ook aanvullende eisen gesteld aan schoolgebouwen. Sommige van deze eisen zijn een invulling van de wet- en regelgeving, zoals de arbocatalogi po (VfPf, z.d.) en vo (VOION, z.d.), GGD-richtlijnen (GGD GHOR, z.d.), LCI-richtlijnen (RIVM, z.d.). en RIVM-richtlijnen (RIVM, 2020). Anderzijds zijn er normen gesteld door een sector om een standaard van kwaliteit te kunnen bieden, zoals de NEN-normen voor onder andere de bouw, het kwaliteitskader huisvesting van de PO-Raad en VO-raad (Ruimte-OK, 2016a & 2016b), het programma Onbeperkt meedoen! van VWS (Rijksoverheid, z.d.d) en het programma Frisse Scholen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, 2021b). Daarnaast zijn binnen het onderwijs afspraken gemaakt over verduurzaming van de schoolgebouwen in de sectorale routekaart (PO-Raad et. al., 2020) en over arbeidsomstandigheden in de cao (PO-Raad, 2020; VO-raad, 2020).

Overigens is het onderscheid tussen wet- en regelgeving enerzijds en aanvullende eisen anderszijds geen statisch gegeven. Zo staan er bijvoorbeeld NEN-normen in het Bouwbesluit 2012 en komt er binnenkort een wettelijke norm met betrekking tot verduurzaming waar eigenaren van utiliteitsgebouwen (waaronder schoolgebouwen) aan gebonden zijn.

Naast deze verschillende soorten afspraken zijn er ook meer maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van een schoolgebouw. Deze zijn niet noodzakelijk vastgelegd, maar wel herkenbaar in het maatschappelijk verkeer. Deze verwachtingen ten aanzien van het schoolgebouw zien bijvoorbeeld op de onderwijskundige doelen of het pedagogisch-didactisch concept, de realisatie van inclusief onderwijs, de wens tot multifunctioneel gebruik van gebouwen en de kwaliteit van een schoolgebouw in de huidige tijd.

2.3 Verwachte ontwikkelingen van beleidsinstrumenten, wetten en regels

2.3.1 Wetsvoorstel voor verbetering samenwerking gemeente en schoolbestuur

In de Kamerbrief 'Beleidsreactie onderzoeksrapport onderwijshuisvesting en het verhuistraject voor de Europese School Bergen' van 9 juli 2020 is het wetsvoorstel aangekondigd om de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeenten en schoolbesturen te verhelderen en de samenwerking te verbeteren.[19] Het voorstel bevat een drietal maatregelen, mede geïnitieerd door de VNG, PO-Raad en VO-raad (HEVO, 2018). Met het voorstel wordt een meer planmatige, cyclische en toekomstgerichte

[18] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300-VIII, nr. 210
[19] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300-VIII, nr. 210

aanpak van de onderwijshuisvesting mogelijk. Dat kan leiden tot meer effectiviteit en betere onderwijshuisvesting. Naar verwachting zal het wetsvoorstel medio 2022 aan de Tweede Kamer worden aangeboden, de beoogde inwerkingtreding is eind 2023. De uitkomsten van dit IBO kunnen daarom meegenomen worden bij de verdere uitwerking van het voorstel. De wetswijziging richt zich op:

1) Betere visievorming, planvorming en afspraken aan de hand van een verplicht IHP met een looptijd van minimaal zestien jaar. Gemeenten krijgen de wettelijke opdracht tot het vaststellen van een meerjarig integraal huisvestingsplan onderwijs (IHPO). Het IHPO komt tot stand na overleg tussen gemeente en schoolbesturen. Schoolbesturen worden verplicht een meerjarig onderhoudsplan (MJOP) op te stellen op basis van een bouwkundige inspectie.
2) Verduidelijking over definitie begrip 'renovatie'. Aanpassingen die leiden tot levensduurverlenging van 25 jaar komen voor rekening van de gemeente, met aftrek van gemaakte reserveringen voor onderhoud die in die 25 jaar vrijvallen.
3) Beperking van het investeringsverbod in het po. In het po mag in de huidige situatie door schoolbesturen enkel geïnvesteerd worden in aanvullende aanpassingen, die buiten het bereik van het Bouwbesluit 2012 liggen. Deze wetswijziging creëert de mogelijkheid voor schoolbesturen in het po om in huisvesting te investeren en voor het vo een kader waarbinnen een investering mogelijk is.

2.3.2 Vereenvoudiging onderwijsbekostiging

Zowel voor het po als voor het vo wordt gewerkt aan vereenvoudiging van de onderwijsbekostiging. Streven is de vereenvoudiging in het vo vanaf 1 januari 2022 in werking te laten treden en in het po een jaar later (Rijksoverheid, z.d.b & z.d.c). Er vindt een forse reductie van het aantal bekostigingsparameters plaats, waardoor de voorspelbaarheid en eenvoud van de onderwijsbekostiging toeneemt. Onderdeel van de vereenvoudigde bekostiging zijn vaste bedragen voor de hoofdvestiging en de nevenvestiging(en) van een school als tegemoetkoming voor de vaste lasten die schoolbesturen maken in hun exploitatie (bijvoorbeeld schoonmaak en onderhoud).[20]

2.3.3 Wettelijke norm verduurzaming

In het Klimaatakkoord[21] zijn onder andere afspraken gemaakt over de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed. Daaronder vallen ook schoolgebouwen die dus moeten bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Afgesproken is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op natuurlijke momenten van onderhoud en renovatie. Dit verhoogt de kosteneffectiviteit van maatregelen, beperkt het beslag op beschikbare capaciteit en voorkomt desinvesteringen. Daarnaast is afgesproken dat er voor het jaar 2050 een wettelijke eindnorm komt. Het ministerie van BZK werkt momenteel aan deze norm waar bestaande utiliteitsgebouwen in 2050 minimaal aan moeten voldoen. Het streven is om het voorstel in het voorjaar 2021 naar de Tweede Kamer te sturen.[22] Voor het jaar 2030 geldt vooralsnog een streefdoel. Mocht blijken bij een tussentijdse evaluatie in 2025 dat de resultaten voor bestaande utiliteitsbouw achterblijven, wordt in dialoog met de sectoren een passend pakket aan haalbare en kosteneffectieve maatregelen opgenomen in wetgeving. Daarmee moet de reductieopgave van 1 Mton in 2030 in de bestaande utiliteitsbouw alsnog worden gerealiseerd, inclusief een bijbehorende ondersteunings- en handhavingsstrategie.[23] Verder werkt het ministerie van BZK aan een besluit om het Bouwbesluit 2012 en het

[20] Kamerstukken II, 2019/20, 31 289, nr. 409
[21] Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342
[22] Kamerstukken II, 2019/20, 30 196, nr. 716
[23] Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342

Besluit bouwwerken leefomgeving te wijzigen voor de situatie dat een bestaand gebouw ingrijpend gerenoveerd wordt. Als meer dan 25% van de oppervlakte van de gebouwschil wordt vernieuwd, veranderd of vergroot gaat een verplichting gelden voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie.[24] Naast energieprestatie is duurzaam gebruik van bouwmaterialen bij nieuwbouw en renovatie van belang. In het Bouwbesluit 2012 is daarvoor een een MPG-eis (MilieuPrestatie Gebouwen) opgenomen, die naar verwachting in de toekomst ook voor schoolgebouwen zal gaan gelden.

2.4 Hoe werkt de totstandkoming van huisvesting (renovatie/nieuw)?

Volgens de WPO, WVO en WEC is het schoolbestuur de opdrachtgever voor het realiseren van de voorzieningen (het zogenaamde bouwheerschap).[25] Er zijn echter ook alternatieven mogelijk, zoals de gemeente als bouwheer of een gedeeld bouwheerschap tussen gemeente en het schoolbestuur. Voor nieuwbouw bepaalt de gemeente de hoogte van het budget en stelt deze beschikbaar aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur moet voor dat budget vervolgens, vanuit de eigen onderwijsvisie, het gebouw realiseren.

Gemeenten dienen het beschikbaar te stellen budget te staven aan de normbedragen uit de plaatselijke verordening. Daarmee dient het schoolbestuur als bouwheer een project vorm te geven op basis van die normbedragen. Een bouwheer kan alleen een project vorm geven dat binnen het budget past, niet per se naar wat er nodig is. Daarnaast kan het schoolbestuur zich conformeren aan de kwaliteitskaders huisvesting po of vo (Ruimte-OK, 2016a & 2016b) en de programma's Onbeperkt meedoen! (Rijksoverheid, z.d.d) en Frisse scholen (RVO, 2021b). Maar deze kaders zijn adviserend en hebben geen gevolgen voor de hoogte van de bekostiging.

2.5 Beleidsdoelen en opgaven voor onderwijshuisvesting

2.5.1 Beleidsdoelen

Met de onderwijshuisvesting worden op dit moment verschillende beleidsdoelen nagestreefd. Deze hebben betrekking op zowel het schoolgebouw als op de rol die een schoolgebouw speelt in de wijk of samenleving. Hieronder schetsen we vier beleidsdoelen.

Het eerste beleidsdoel is dat een schoolgebouw een veilige, gezonde plek is voor leerlingen en (onderwijs)personeel. Een plek die het geven en krijgen van goed onderwijs mogelijk maakt. Dit doel wordt nagestreefd door - via wet- en regelgeving, afspraken en richtlijnen - eisen te stellen aan het gebouw. Denk hierbij aan bouwvoorschriften voor de veiligheid[26], richtlijnen van RIVM (2020) en GGD voor de gezondheid en voorschriften uit de onderwijswet- en regelgeving[27]. De kwaliteit van het gebouw heeft invloed op de leerprestaties van leerlingen. Onderzoek wijst uit dat naarmate de ventilatie afneemt - waardoor de CO_2-concentratie toeneemt - de leerprestaties aanzienlijk afnemen. Wargocki (2016) stelt dat gecombineerde effecten in het binnenklimaat de leerprestatie van leerlingen met 30% verminderen (in paragraaf 2.5.2. gaan we hier nader op in). In de expertmeetings werden de eerste resultaten van lopend onderzoek van de Universiteit van Maastricht gedeeld. Deze resultaten laten ook

[24] Deze verplichting komt voort uit de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018, L 382))
[25] Artikel 103, WPO; artikel 101, WEC; artikel 76n, WVO.
[26] Bouwbesluit 2012
[27] Onder andere artikel 92, WPO; artikel 90, WEC; artikel 76c, WVO

zien dat het binnenklimaat in schoolgebouwen effect heeft op de leerprestaties van leerlingen. Vooral fijnstof en CO_2 hebben nadelige effecten op de leercurve van kinderen.

Een tweede beleidsdoel is dat een schoolgebouw inclusief onderwijs mogelijk moet maken. Dat betekent dat een gebouw fysiek toegankelijk is voor bijvoorbeeld leerlingen met een lichamelijke beperking, maar ook dat er voldoende flexibele ruimte in het gebouw is voor het verlenen van zorg en ondersteuning. Denk hierbij aan een prikkelarme ruimte of een plek voor de zorgcoördinator om gesprekken te voeren met ouders en leerlingen. De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wet gelijke behandeling HCZ) verbiedt onderscheid te maken tussen mensen met en zonder handicap of chronische ziekte bij de toegang tot diensten en goederen, waaronder het onderwijs. Schoolbesturen zijn verplicht doeltreffende aanpassingen (ook aan het gebouw) door te voeren, tenzij dat een onevenredige belasting vormt. De Wet gelijke behandeling HCZ heeft een vertaling gekregen in de onderwijswetten met de Wet passend onderwijs. Deze wet introduceerde voor schoolbesturen een zorgplicht ten aanzien van leerlingen met een beperking. Artikel 24 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap, 2006) bepaalt dat de aangesloten staten het recht van personen met een beperking op kwalitatief goed onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen erkennen. Daarvoor moeten ze een inclusief onderwijssysteem op alle niveaus nastreven. Weigering van redelijke aanpassingen geldt als discriminatie. Een inclusief systeem biedt de voorzieningen (ook een gebouw) die leerlingen met een beperking nodig hebben om samen met leerlingen zonder een beperking onderwijs te volgen. Het verdrag schrijft voor dat leerlingen met een beperking zo min mogelijk gescheiden worden van overige leeftijdgenoten (Onderwijsraad, 2020).

Een derde beleidsdoel is dat een schoolgebouw duurzaam moet zijn. Hiervoor bestaan al diverse verplichtingen zoals de energiebesparingsplicht en de informatieplicht.[28] In het Klimaatakkoord[29] is afgesproken dat al het maatschappelijk vastgoed, waaronder schoolgebouwen, een bijdrage moet leveren om de doelstellingen voor CO_2-reductie te halen. In 2030 gaat het om een reductie van 49% ten opzichte van 1990. Dat percentage lijkt nog niet gehaald te worden (PBL, 2020). Inmiddels heeft de Europese Commissie (2020) besloten het doel te verhogen tot 55%. De studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal heeft in haar eindrapportage geconstateerd dat nieuwe stappen nodig zijn (Studiegroep Green Deal, 2021). In 2050 moet de reductie 100% zijn. De sectoren hebben zelf een sectorale routekaart geschreven hoe hieraan te voldoen (PO-Raad et. al., 2020; VNG, 2020b). Voor het jaar 2030 geldt vooralsnog een streefdoel. Voor het jaar 2050 komt een wettelijke eindnorm (zie ook paragraaf 2.3.3). Naast energieprestatie is voor verduurzaming ook duurzaam bouwen, bouwen met een lage milieu-impact, van belang.

Tot slot een vierde beleidsdoel is dat een schoolgebouw een bredere rol speelt in de buurt of wijk waar deze staat. Met deze bredere rol kan een schoolgebouw een bijdrage leveren aan kansengelijkheid en het tegengaan van segregatie (CPB, 2017; Gilsing & Tierolf, 2010; Wienke, 2014). Bijvoorbeeld door het aanbieden van alle onderwijsniveaus op één locatie in het vo.[30] Andere mogelijkheden zijn dat een school onderdeel is van een multifunctionele accommodatie waarin ook kinderopvang, bibliotheek en buurthuis zijn samengebracht, of dat het schoolgebouw of schoolplein na sluitingstijd ook gebruikt kan worden door buurtgenoten en verenigingen.

[28] Artikel 2.15, Activiteitenbesluit milieubeheer
[29] Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342
[30] Kamerstukken II, 2020/21, 31 293, nr. 571

2.5.2 *Opgaven*

Bij het vervullen van de verschillende beleidsdoelen komt een aantal opgaven naar boven, waar binnen het stelsel geen adequate oplossing voor is gevonden. Op dit moment is een zestal uitdagingen, oftewel opgaven, zichtbaar om de genoemde beleidsdoelen te realiseren.

Als eerste omvat het schoolgebouwenbestand veel oude en verouderde gebouwen en zelfs gebouwen die niet aan de wettelijke eisen voldoen. Er is inmiddels een grote achterstand in de vernieuwingsopgave van de gebouwen (EIB, 2020; PO-Raad et. al. 2020). 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. 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. Dit 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, etc.

Onderstaande grafiek uit het rapport van McKinsey (2020) over de hoeveelheid m^2 aan afgegeven bouwvergunnigen voor renovatie en nieuwbouw tussen 2016 en 2019 laat een fors dalende trend zien. Die zou je op basis van leerlingenaantallen en de voorraad niet verwachten. Het is lastig om hier harde conclusies uit te trekken, maar het is wel een aanwijzing dat nieuwbouw en renovatie achterblijven.

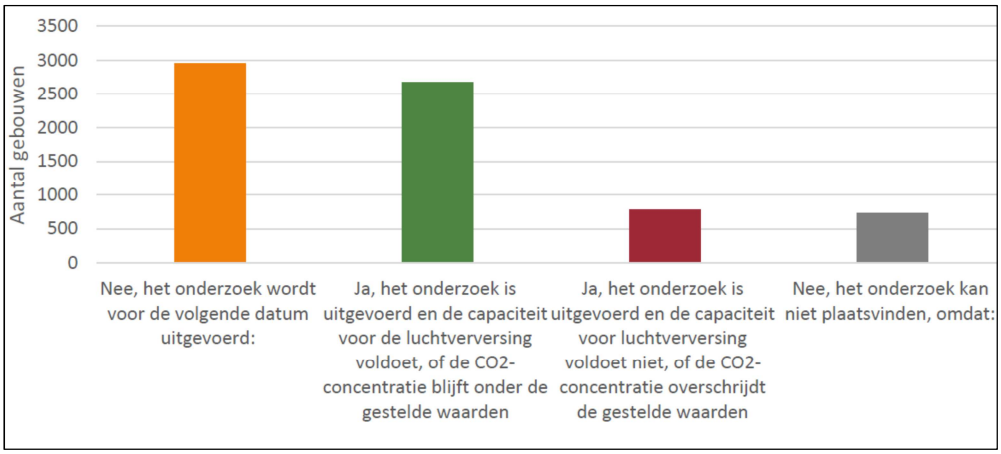
Figuur 1 Oppervlakte verleende bouwvergunningen scholen, McKinsey (2020)



Als tweede is het binnenklimaat, inclusief de ventilatie, van schoolgebouwen niet op orde. Dit heeft absoluut gevolgen voor de leerprestaties van leerlingen en de gezondheid van leerlingen en onderwijspersoneel (Jacobs & Borsboom, 2019; Van Doorn & Mikkers, 2019). Dit bleek ook in de expertmeetings. In sommige situaties is het tevens in strijd met de betreffende arbo wet- en regelgeving. Het gaat bij binnenklimaat onder andere om (dag)licht, vocht, geluid, fijnstof, temperatuur en luchtkwaliteit. Het meeste onderzoek dat op dit moment beschikbaar is, richt zich op de luchtkwaliteit en met name de CO_2-concentratie. RVO (2021b; Versteeg, 2007) stelde eerder dat in 70 tot 80% van de scholen de CO_2-concentratie te hoog is. In de regio Haaglanden bleek in 2014 dat in circa 80% van de klaslokalen met mechanische ventilatie de ventilatie in de praktijk onvoldoende is (Boers & Mikkers, 2015). De uitbraak van het coronavirus in 2020 liet

nogmaals het belang zien van een goed binnenklimaat. Afgelopen najaar bleek uit de inventarisatie van het Landelijke Coördinatieteam Ventilatie (LCVS) (2020) dat 11% van de onderzochte scholen niet voldoet aan de wettelijke normen voor ventilatie. Een goede ventilatie is van belang voor de leerprestaties van leerlingen. 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. Een lage ventilatie zorgt voor een stijging van de CO_2-concentratie in de binnenlucht van een ruimte. Shendell, et. al. (2004) stellen dat een verhoging van 1000 ppm CO_2, 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. Door 45% van de leraren is gerapporteerd dat het in de zomer te warm is (Versteeg, 2007). Wargocki (2016) stelt dat gecombineerde effecten in het binnenklimaat de leerprestatie van leerlingen met 30% vermindert. Dat betekent dat het verbeteren van het binnenklimaat kansen biedt voor leerlingen om betere resultaten te behalen.

Figuur 2 Uit de eindrapportage Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen (2020). Antwoord op de vraag: Heeft er in het schoolgebouw per ventilatiesysteem een onderzoek plaatsgevonden naar de kwaliteit van de binnenlucht op basis van de capaciteit voor luchtverversing, een permanente CO_2-meting, of de indicatieve meetmethode? Voldoet het schoolgebouw aan de normen die voortkomen uit het Bouwbesluit en aanvullende richtlijnen?

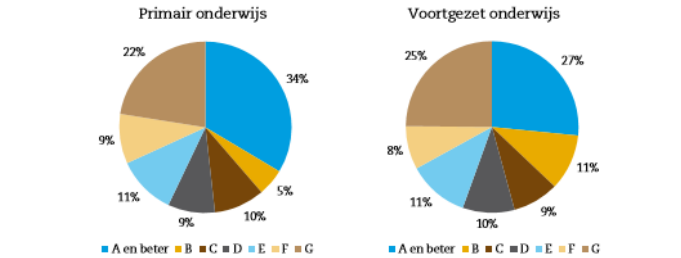


Als derde is het bestaande schoolgebouwenbestand onvoldoende ingericht op de huidige, meer moderne onderwijsvormen. Denk hierbij aan het gebruik van leerpleinen of digitale lesmiddelen. Het verouderde bestand is daarmee niet langer geschikt voor het verzorgen van onderwijs met de kwaliteit die (onderwijs)personeel, ouders en leerlingen vandaag de dag verwachten (ARK, 2016). Die verwachtingen zijn onderhevig aan verandering, bijvoorbeeld door de introductie van passend onderwijs, de behoefte aan meer ruimte voor differentiatie, digitalisering van het onderwijs, afstandsonderwijs en de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen. Ook het bredeschoolconcept van gebouwen met meerdere gebruikers als een peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, bibliotheek of muziekschool stelt andere eisen aan een gebouw. Volgens Van Harten (2020) zijn schoolgebouwen in de praktijk al na 25 tot 30 jaar toe aan een ingrijpende renovatie als ze aan de eisen van de tijd moeten blijven voldoen. Maar gemeenten hanteren verschillende jaren voor de levensduur van de schoolgebouwen.

Als vierde 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. Voor het combineren van bijvoorbeeld speciaal en regulier onderwijs is een grotere vloeroppervlakte nodig, dan nu aanwezig is in bestaande schoolgebouwen voor regulier onderwijs. Het onderzoeksprogramma Evaluatie Passend Onderwijs (Ledoux et. al., 2020) levert indicaties op dat leerlingen met een beperking onderwijs volgen onder suboptimale omstandigheden. Ze volgen bijvoorbeeld onderwijs op een lager niveau dat ze aan zouden kunnen, moeten een te grote afstand afleggen naar school, worden onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt of gaan niet met leeftijdsgenoten zonder beperking naar school. Eén van de adviezen van de Onderwijsraad (2020) is om regulier en speciaal onderwijs meer op één locatie te organiseren.

Als vijfde is het bestaande schoolgebouwenbestand, ondanks inzet van schoolbesturen, nog onvoldoende duurzaam. Dat betekent dat schoolgebouwen het klimaat te veel belasten, te hoge expoitatielasten hebben en niet voldoen aan de wettelijke eisen. Dat terwijl schoolbesturen graag een voorbeeldfunctie vervullen. Als een schoolgebouw wordt verduurzaamd volgen vaak ook woningen in die wijk (Webredactie TU-Delft, 2019). Leerlingen en ouders verwachten bovendien van de school dat deze een bijdrage levert aan de verduurzaming. In 2020 had naar schatting[31] bijna de helft van de schoolgebouwen energielabel A, B of C en meer dan de helft label D of slechter (EIB, 2020; HEVO, 2020). Zie de afbeelding hieronder van de labelverdeling van de voorraad uit het rapport van EIB (2020).

Figuur 3 Energielabels schoolgebouwen (EIB, 2020)



Bron: BAG, DUO, RVO, bewerking EIB

Uit de analyse van EIB (2020) blijkt ook dat voor alle labelstappen naar energieneutraliteit de jaarlijkse kosten hoger zijn dan de jaarlijkse baten. Prijsstijgingen in de bouw hebben daarnaast impact op het tempo waarin nieuwbouw wordt gerealiseerd (zie ook de eerste opgave) en het tempo waarin renovatie met duurzaamheidsverbetering kan plaatsvinden. Immers, dan kunnen met hetzelfde beschikbare budget minder projecten gerealiseerd worden. Met het sluiten van het Klimaatakkoord[32], de green deal van de Europese Commissie (2020) en het besluit[33] [34] om Nederland van het aardgas af te halen krijgt het verduurzamen van schoolgebouwen meer urgentie. De opgave tot verduurzamen wordt door deze besluiten ook groter en wettelijk verankerd. De huidige gemiddelde vervangingssnelheid van schoolgebouwen is

[31] Het gaat om een schatting. Van de 6.429 vestigingen van basisscholen hebben 789 vestigingen een energielabel. In het vo hebben 226 vestigingen een label op een totaal van 1.603 vestigingen.
[32] Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342
[33] Kamerstukken II, 2017/18, 34 700, nr. 34
[34] Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342

1,33%. Wanneer de bouweisen hoger worden, maar de beschikbare budgetten niet aangepast worden, is de verwachting dat het vernieuwingstempo eerder omlaag dan omhoog zal gaan (zie ook de eerste opgave) (PO-Raad et. al., 2020). Dat betekent dat de exploitatielasten ook zullen stijgen, bijvoorbeeld door een stijgende gasrekening als een gebouw onvoldoende geïsoleerd is en daarnaast ook nog de belasting op gas wordt verhoogd. Daarmee worden middelen aan exploitatielasten uitgegeven die anders aan onderwijs hadden kunnen worden besteed.

Als laatste kan binnen het huidige schoolgebouwenbestand onvoldoende ingespeeld worden op demografische ontwikkelingen[35] en blijken er ook belemmeringen te zijn bij het gezamenlijk huisvesten van onderwijs en andere activiteiten. In 2021 heeft of krijgt ongeveer tweederde van de schoolbesturen in het vo te maken met leerlingendaling. Dit aandeel neemt tot 2030 toe tot bijna 78%. In het po vlakt de daling van de leerlingenaantallen de laatste jaren af en wordt een voorzichtige groei voor de komende jaren zichtbaar. Het vormen van integrale kindcentra (IKC's) of het samen onder één dak brengen van verschillende partijen blijkt enorm ingewikkeld. Vanwege tegenstrijdige wet- en regelgeving en verschillende financieringsstromen waar geen (schijn van) vermenging tussen mag bestaan. Zo mogen middelen bestemd voor onderwijs niet ingezet worden voor kinderopvang. Bij de accountant ontstaan bijvoorbeeld vragen welke zonnepanelen op het dak betaald zijn door welke partij. De eisen waar buitenruimtes aan moeten voldoen, zijn voor scholen en kinderopvang niet hetzelfde. Voorbeelden hiervan kwamen aan bod in de expertmeetings en in de casestudy (AEF, 2021). Hierbij speelt ook de huisvestingsproblematiek die kinderopvangorganisaties ervaren in de samenwerking met onderwijs. Lokalen die nu niet door scholen in gebruik zijn, kunnen door de gemeente voor een maatschappelijke functie worden verhuurd aan bijvoorbeeld de kinderopvang. Kinderopvangorganisaties kunnen te maken krijgen met het eenzijdig opzeggen van huurcontracten doordat de wet niet voorziet in het verlenen van huurbescherming van deze organisaties. Dit kan gebeuren zonder opgave van redenen en met een korte opzegtermijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als lokalen nodig zijn voor het huisvesten van onderwijs, vanwege stijgende leerlingaantallen. Dan kan de ruimte worden opgeëist. Kinderopvangorganisaties ervaren hierdoor onzekerheid. Toch bestaat er wel behoefte aan het huisvesten van voorzieningen onder één dak bij het onderwijs, gemeenten, kinderopvang, buitenschoolse opvang, bibliotheken, buurthuizen, etc. Daarnaast kan het ook een manier zijn om leegstand op te vangen.

2.5.3 Caribisch Nederland

In 2.5.1 en 2.5.2 zijn de beleidsdoelen en opgaven beschreven. Deze blijken voor een groot deel ook van toepassing te zijn op de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland, zeker de beleidsdoelen. Bij de opgaven is een belangrijk verschil dat de laatste jaren hard gewerkt is aan de aanpak van de verouderde voorraad. De hiervoor afgesloten convenanten tussen OCW en de openbare lichamen zullen verder worden uitgevoerd en afgerond. Daarna zal de overdracht plaatsvinden van de huisvesting aan de openbare lichamen en de bevoegde gezagsorganen. Hierbij heeft het onderhoud van de huisvesting speciale aandacht nodig. Het onderhoud is op dit moment deels anders belegd dan in Europees Nederland en in de praktijk blijkt het ook nog anders te werken, dan formeel is geregeld. Daardoor onstaat veel onduidelijkheid wie waarvoor precies verantwoordelijk is. Nu zijn mensen en middelen vrijgemaakt om de achterstanden in te halen, maar om de gebouwen in goede staat te houden moet er ook aandacht zijn voor

[35] Zie bijlage 4

de instandhouding op langere termijn. De beperkte uitvoeringskracht van de openbare lichamen moet in die afweging meegenomen worden, zo bleek in de expertmeetings.

Tijdens de expertmeetings bleek dat de opgaven met betrekking tot het binnenklimaat, inclusief onderwijs en duurzaamheid ook van toepassing zijn in Caribisch Nederland. Zo zijn er voorbeelden op de eilanden van slechts een container voor kinderen met *special needs* en een gebouw voor 150 kinderen zonder ventilatie. De kleinschaligheid van de eilanden maakt dat er minder flexibiliteit is om in te spelen op veel verschillende behoeften en het bijbehorende kostenplaatje. Bovendien moeten materialen, maar ook kennis en expertise vaak van buiten ingeroepen worden. De opgave voor verduurzaming kent andere problemen dan in Europees Nederland. Bijvoorbeeld een goede waterhuishouding is belangrijk: water voor planten benutten en overtollig water niet gelijk de zee in laten spoelen wat weer schadelijk kan zijn voor de koraalriffen. Op de eilanden is veel zon. Het is belangrijk om daar gebruik van te maken, zoals voor energieopwekking. Dan kunnen de exploitatiekosten omlaag. Nu de nieuwe schoolgebouwen zijn geklimatiseerd, zijn er hoge kosten voor water en elektriciteit. Er is op Sint Eustatius wel een experiment met een school op zonne-energie. Op Bonaire is bij de nieuwbouw van een school aan de architect gevraagd aan de slag te gaan met andere bouwmaterialen. Er wordt veel gebouwd met beton, terwijl je eigenlijk in warme gebieden lichter zou moeten bouwen. Op Sint Eustatius en Saba hebben de scholen te maken met orkanen. Dat vraagt om een andere aanpak. Op alle eilanden is daarnaast aardbevingsbestendigheid belangrijk.

3 Werking van onderwijshuisvesting in de praktijk

In hoofdstuk 2 is uiteengezet hoe het stelsel er in theorie uitziet. Dit hoofdstuk beschrijft eerst de gedachten achter de inrichting van het huidige stelsel en vervolgens de grootste knelpunten die zich in de praktijk voordoen. Het hoofdstuk richt zich met name op de vraag hoe de belangrijkste partijen die onderwijshuisvesting moeten realiseren en instandhouden (het Rijk, schoolbesturen en gemeenten) zich in de praktijk tot elkaar verhouden en welke knelpunten zich daarbij voor doen.

De beschreven rationale en knelpunten van het stelsel zijn ook van toepassing op de situatie in Caribisch Nederland na de afronding van de convenanten en de overdracht van de onderwijshuisvesting aan de openbare lichamen en schoolbesturen.

3.1 Rationale van het stelsel

De rationale achter de inrichting van het stelsel beoogt een bepaalde 'ideale' werking van het stelsel. In het samenspel tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen zit een aantal belangrijke *checks and balances*, die leiden tot een evenwichtig stelsel. Een aantal daarvan is hieronder in drie categorieën weergegeven: (1) Sturing via wet- en regelgeving; (2) Financiering en normen en (3) Ambities en kennis.

3.1.1 Sturing via wet- en regelgeving

De wet legt zoveel mogelijk eigenaarschap bij de gebruikers. Het schoolbestuur is juridisch eigenaar en in beginsel de bouwheer volgens de wet. Het idee daarachter is dat de gebruikers zelf keuzes kunnen maken, die passen bij de behoeftes van de school.

Wettelijke minimale eisen aan gebouwen geven een raamwerk voor een basisniveau van veilige en gezonde schoolgebouwen. Deze basiskwaliteit is voor alle leerlingen hetzelfde. De wettelijke landelijke minimumeisen zijn voor alle schoolgebouwen hetzelfde, met name uit het Bouwbesluit 2012 en het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting po/vo. Op lokaal niveau kan de afweging worden gemaakt om in te zetten op een hoger ambitiniveau, bijvoorbeeld als het gaat om duurzaamheid of multifunctionaliteit.

Voor een groot deel is helder welke taken bij het schoolbestuur en welke bij de gemeente zijn belegd. Ten aanzien van nieuwbouw, uitbreiding en klein onderhoud is het vrij duidelijk welke partij daar volgens de wet verantwoordelijk voor is. De wet biedt ook mogelijkheden samen lokaal te besluiten af te wijken van deze verantwoordelijksheidsverdeling. Bijvoorbeeld door nieuwbouw en uitbreiding door te decentraliseren naar schoolbesturen of andersom door het bouwheerschap bij de gemeente neer te leggen in plaats van bij het schoolbestuur. Daar zit dus een mate van flexibiliteit in.

3.1.2 Financiering en normen

Gescheiden verantwoordelijkheden zorgen voor *checks and balances*; gemeentelijke budgetten werken taakstellend. Schoolbesturen hebben logischerwijs een grote wensenlijst als er sprake is van nieuwbouw of uitbreiding. Bijvoorbeeld de wens aan te sluiten bij verschillende onderwijsconcepten, een duurzaam gebouw, een optimaal binnenklimaat of faciliteiten in de buitenruimte. Dat kan leiden tot dure ontwerpen bij nieuwbouw en uitbreiding. Het budget dat een gemeente meegeeft

heeft een taakstellende werking. Dat is het richtpunt en daar moet het ontwerp uiteindelijk in passen. De begrijpelijke hoge ambities van schoolbesturen, die kunnen leiden tot 'planningsoptimisme' en 'wensdenken', worden daarmee getemperd door het budget dat de gemeente meegeeft. Schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk om eventuele overschrijdingen op dat budget te dekken. Dat maakt het niet aantrekkelijk om veel risico's te nemen door té ambitieuze plannen toch door te zetten.

Schoolbesturen kunnen met eigen onderhoudsbugdetten zonder al te veel bureaucreatie onderhoud uitvoeren. Onderhoudsopdrachten zijn in de regel kleinere opdrachten en veel onderhoud is periodiek terugkerend. Schoolbesturen kunnen dit zelfstandig naar eigen inzicht en met een integrale aanpak binnen hun scholen uitvoeren. Zij zitten 'dichter op het vuur' dan de gemeente. Bij een schoolbestuur met meerdere vestigingen zal het plannen en besluiten over onderhoud veelal in afstemming tussen schoolbestuur en de schoolleider gebeuren. Het voordeel is dat hier geen andere partij, zoals een gemeente, tussen hoeft te zitten. Dit zorgt voor korte lijnen en snelle besluitvorming bij klein onderhoud. Bij groot onderhoud wordt het echter al snel ingewikkelder.

De gemeente kan sturen op het samenbrengen van publieke voorzieningen in multifunctionele accommodaties, waar burgers van profiteren. Het bundelen van publieke voorzieningen in één gebouw kan doelmatigheidswinst opleveren en de bereikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen verbeteren. Het gaat bijvoorbeeld om voorzieningen als de kinderopvang, GGD, Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), bibliotheken, sportvoorzieningen of een wijkcentrum. Een schoolbestuur zal er niet altijd direct belang bij hebben om 'samen te wonen' met andere organisaties. Een gemeente kan daar wel op sturen vanuit hun integrale blik op de leefomgeving. In paragraaf 3.2 zal echter blijken dat dit in de praktijk vaak ingewikkeld is.

3.1.3 Ambities en kennis

Het schoolbestuur kan als bouwheer inspelen op de onderwijsvisie en concepten die bij een school passen. Het schoolbestuur kan binnen de gestelde financiële, bouwtechnische en welstandskaders een schoolgebouw ontwikkelen dat tegemoet komt aan de wensen en eisen die volgen uit de onderwijsvisie en activiteiten van de school. Het bouwplan en begroting dienen ter goedkeuring aan het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) te worden voorgelegd. Het schoolbestuur bepaalt dus in hoge mate zelf hoe het gebouw eruit komt te zien. De gemeente heeft slechts een toetsende rol.

De gemeente heeft een integrale blik op de bredere opgaven op gemeentelijk niveau en is een ervaren 'omgevingsmanager'. De gemeente heeft er vanuit de bredere visie op gebiedsontwikkeling, leefbaarheid of kansengelijkheid baat bij om onderwijshuisvesting in een breder perspectief te plaatsen. Daarnaast kan onderwijshuisvesting samen worden gebracht met andere domeinen die het onderwijs raken in de gemeentelijke (strategische) beleidsagenda of, daar waar het nodig is, te koppelen aan beleid op bovengemeentelijk niveau. Onderwijs biedt idealiter een ondersteunende en veilige omgeving die kinderen nodig hebben om zich optimaal te ontwikkelen en hun talenten te benutten. Dat is een opgave die het onderwijs niet alleen op zich kan nemen. Gemeenten kunnen in samenwerking met de schoolbesturen (en andere partners) de zorg voor goed(e) onderwijs(huisvesting) onderbrengen in een meer geïntegreerde aanpak ten aanzien van maatschappelijke opgaven op lokaal niveau. Het gaat bijvoorbeeld over de rol van de school op lokaal niveau in de buurt of de regio; de plek, spreiding en toegankelijkheid van goede scholen binnen stedelijke vernieuwingsgebieden of groei- en krimpregio's; de rol van onderwijshuisvesting ten

aanzien van een meer geïntegreerde aanpak van segregatie; de betekenis van onderwijshuisvesting als instrument binnen gebiedsgerichte ontwikkeling; en de verbinding met andere domeinen en voorzieningen zoals de sociaalpedagogische dienstverlening, waaronder de (jeugd)zorg.

Daarnaast is de gemeente ook ervaren in omgevingsmanagement bij ruimtelijke projecten, zoals het betrekken van de buurt bij planvorming en het faciliteren van instemprocedures.

Ruimte-OK is een goed voorbeeld van een gezamenlijk kenniscentrum voor onderwijshuisvesting. Ruimte-OK is een initiatief van de VNG, PO-Raad, VO-raad en Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang. Ruimte-OK heeft allerlei hulpmiddelen voor gemeenten en schoolbesturen ontwikkeld, zoals advies bij projecten, handreikingen voor een integraal huisvestingsplan (IHP), het kwaliteitskader huisvesting PO en VO, kennis over financiering en kennis ten aanzien van ventilatie en verduurzaming. Daarnaast is Ruimte-OK onderdeel van het Kennis- en Innovatieplatform voor de verduurzaming van het maatschapelijk vastgoed (RVO, 2021c).

3.2 Knelpunten in het stelsel

In het samenspel tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen zitten naast positieve aspecten ook aspecten die belemmerend werken. Deze zijn hieronder uiteengezet aan de hand van vijf centrale knelpunten:

1. Het huidige stelsel stimuleert een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende
2. Geen eenduidige integrale eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen
3. De beleidscyclus is niet gesloten: rijksambities, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld
4. Gebrek aan goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten
5. Gebrek aan expertise met betrekking tot ontwikkeling, realisatie en beheer van onderwijshuisvesting bij schoolbesturen en gemeenten

3.2.1 Het huidige stelsel stimuleert een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende

Het stelstel bevat geen prikkels om gezamenlijk zo doelmatig mogelijk te opereren voor de lange termijn, waaronder tussentijdse kwaliteitsverbetering van het gebouw. Een weeffout in het stelsel is dat het geen prikkels bevat om besluiten te nemen die op de lange termijn het meest doelmatig uitpakken. Nieuwbouw en onderhoud van de gebouwen is bij gemeenten respectievelijk schoolbesturen belegd. Een nadeel daarvan is de prikkel om de kosten over de hele levensduur van schoolgebouwen niet te betrekken in de afweging om een gebouw met bepaalde specificaties neer te zetten. Het stelsel biedt beide partijen gelegenheid de eigen uitgaven laag te houden ten koste van hogere uitgaven voor de ander (de zogenaamde *split incentive*). Dit is ondoelmatig. Gemeenten kunnen dat doen door minder te investeren in nieuwbouw ten koste van hoge exploitatielasten. Die kosten komen voor rekening van de schoolbesturen en worden pas later en over een lange reeks van jaren - namelijk de hele levensduur van het gebouw - gemaakt. Omgekeerd dienen schoolbesturen soms een formele aanvraag bij hun gemeente in voor een huisvestingsvoorziening, zonder daarbij voor de gemeente goedkopere opties te overwegen (ARK, 2016). De gelegenheid om dit te doen leidt in sommige samenwerkingen tot een situatie waarin partijen naar elkaar wijzen en een enge definitie van de toebedeelde verantwoordelijkheid hanteren. Dit gaat ten koste van het tijdig tot

stand brengen van adequate huisvesting, maar vooral van het doen van grotere tussentijdse kwaliteitsverbeteringen aan het gebouw. In Caribisch Nederland zijn er zorgen over de structurele inbedding van het onderhoud van de gebouwen.

Idealiter wordt vanuit de levenscyclus van een pand bekeken welke aanpak (renovatie of nieuwbouw) en welke typen onderhoudsmaatregelen het beste kunnen worden genomen voor verbetering van de kwaliteit. De gescheiden geldstromen leiden ertoe dat bij investeringen in nieuwbouw of ingrijpende verbetering van schoolgebouwen energiebesparende maatregelen moeilijk tot stand komen, omdat de voordelen pas in de beheerfase worden gerealiseerd. Deze *split incentive* leidt tot suboptimale investerings- en onderhoudsbeslissingen (EIB, 2020).

Beide geldstromen - voor nieuwbouw én voor onderhoud - zijn publiek geld. Vanuit een maatschappelijk belang zou het wenselijk zijn aan het begin van een huisvestingstraject met zowel kosten voor nieuwbouw, onderhoud als tussentijdse kwaliteitsverbetering rekening te houden (ARK, 2016).

De integrale blik op het proces, waarin alle relevante actoren vanaf het vroegst mogelijke moment met elkaar het gesprek voeren, is onvoldoende geborgd. In veel gevallen lijkt de regie op het starten van het integrale proces en planvorming een *bottleneck*. Een ieder acteert vanaf het begin te zeer vanuit zijn eigen kerntaken; voor schoolbesturen is vooral het onderwijs zelf, inclusief de personele kwaliteit, prioritair. Gemeenten leggen zich (in veel gevallen) toe op een eerder beperkte rol voor onderwijshuisvesting en lijken onvoldoende regie te voeren op het totaalproces van visie-, beleids- en planvorming. De bouwwereld en vastgoedbeheerders worden veelal te laat bij het proces betrokken, (wellicht) mede als gevolg van ervaren beperkingen in aanbestedingsregels.

Bij nieuwbouw is het duidelijk waar het primaat ligt, maar dat geldt niet voor het tussentijds regie voeren op de kwaliteit van onderwijshuisvesting. Uit de casestudies (AEF, 2021) blijkt dat in het IHP de planning voor nieuwbouw in de regel is opgenomen. Hoe tussentijds op veranderende eisen en verwachtingen wordt gestuurd, en wie daarvoor de regie moet nemen en op welk moment, is echter veelal onduidelijk. Een recent voorbeeld is de aandacht voor ventilatieverbetering op scholen naar aanleiding van zorgen over de verspreiding van het coronavirus. Het Rijk stelde hiervoor subsidie ter beschikking. Dat leidde tot onduidelijkheid over de vraag of de gemeente of het schoolbestuur de regie moest pakken. Deze regeling maakte het onderliggende probleem over de verantwoordelijkheids- en middelenverdeling nog maar eens duidelijk.

Investeringsverbod in het po zorgt voor onzekerheid en kan de totstandkoming van projecten belemmeren. Schoolbesturen in het po moeten het geld uit de lumpsumbekostiging besteden aan die taken waarvoor het bestuur verantwoordelijk is. Voor onderwijshuisvesting volgt hieruit dat schoolbesturen niet mogen investeren in nieuwbouw of uitbreiding van schoolgebouwen: dit is immers een taak van de gemeenten (PO-Raad, z.d.). Soms willen schoolbesturen echter graag investeren in tussentijdse verbeteringen of nieuwbouw, juist omdat dit uiteindelijk voordelig voor het onderwijs uitpakt. Denk bijvoorbeeld aan gebouwaanpassingen waardoor het gebouw beter aansluit bij het onderwijsconcept. In de praktijk voert de IvhO een ‘terughoudend sanctiebeleid’ (PO-Raad, z.d.). Wanneer een investering in een gebouw zichzelf terugverdient, bijvoorbeeld bij verduurzaming in de vorm van een lager energieverbruik, dan is deze toegestaan. Dit sanctiebeleid roept in de praktijk echter vragen op over wat hier wel en niet onder valt en draagt daarmee bij aan de complexiteit van het verbod.

Een ander aspect waar de Algemene Rekenkamer (2016) op wijst is dat het bouwheerschap, waarvoor het schoolbestuur in de regel verantwoordelijk is, spanning op kan leveren met het investeringsverbod. Als de kosten van nieuwbouw tegenvallen, komt dat normaliter voor rekening van de bouwheer. Als het schoolbestuur opdraait voor dergelijke meerkosten, dan is dat in principe in strijd met het investeringsverbod.

3.2.2 Geen eenduidige integrale eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen

Een eenduidig beeld wat vanuit het Rijk van een schoolgebouw wordt verwacht ontbreekt. Zoals in hoofdstuk 2 genoemd, worden eisen vanuit verschillende kanalen gesteld. Ze zijn versnipperd over verschillende wetten, regelingen en akkoorden. Hiervan bestaat geen centraal overzicht. Ten aanzien van de functionele kwaliteit van een onderwijsgebouw zijn er echter geen landelijke wettelijke normen. Dat resulteert erin dat het ambitieniveau dat het Rijk, schoolbesturen en gemeenten hebben niet terug is te zien in eisen in wet- en regelgeving (ARK, 2016). Wel is er zowel voor het po als het vo een kwaliteitskader huisvesting opgesteld gericht op gebruik, techniek en beleving (Ruimte-OK, 2016a & 2016b). Deze kaders bieden meer houvast voor het begrip 'basiskwaliteit' en hogere ambitieniveaus en zijn nuttig om het gesprek te voeren tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever (Arcadis, 2020). Maar deze kaders zijn vrijblijvend en worden niet gebruikt om toezicht te houden of bij te sturen.

Soms zijn eisen bezien vanuit een schoolgebouw tegenstrijdig. Zo zijn er bijvoorbeeld tegenstrijdige vereisten voor de vloer in een schoolgebouw. Voor het profiel Horeca, bakkerij en recreatie krijgen de leerlingen les in keukens. De vloeren in deze keukens moeten volgens voorschrift ruw zijn om uitglijden te voorkomen. Tegelijkertijd zijn er voorschriften voor de vloeren in schoolgebouwen, die stellen dat de vloeren glad moeten zijn vanwege de schoonmaak. Een ander voorbeeld van tegenstrijdigheid doet zich voor als een school en een kinderopvang samen een gebouw en buitenruimte delen. De eisen waar buitenruimtes aan moeten voldoen zijn voor scholen en kinderopvang niet hetzelfde (AEF, 2021). Deze tegenstrijdigheden betekenen dat een schoolbestuur uiteindelijk zelf moet kiezen welke regels het in dat geval belangrijker vindt. Daarbij loopt het schoolbestuur altijd het risico om op de vingers te worden getikt door inspecties.

Belemmerende regelgeving bij IKC-vorming en multifunctionele accommodaties. Uit de casestudy (AEF, 2021) en de expertmeetings blijkt dat er veel regelgeving knelt bij de vorming van integrale kindcentra (IKC) en multifunctionele accommodaties (MFA). Die knelpunten doen zich voor als het gaat om de verhouding tussen private en publieke middelen. Maar bijvoorbeeld ook in eigendomsvraagstukken (kinderopvangorganisaties hebben soms te maken met het eenzijdig opzeggen van huurcontracten), fiscaliteit en toezicht. Deze wet- en regelgeving bemoeilijkt de samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid voor IKC's om daadwerkelijk één organisatie te vormen.

3.2.3 De beleidscyclus is niet gesloten: rijksambities, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld

De gemeenten en schoolbesturen maken plannen en voeren die uit, maar controleren en acteren op nieuwe inzichten is onvoldoende ingeregeld. In de opzet van het onderwijshuisvestingsbeleid ontbreekt een integrale aanpak. In de ideale situatie is sprake van een plan-do-check-act-cyclus. In de vorige paragraaf is al uiteengezet dat een heldere rijksambitie en eenduidige eisen voor onderwijshuisvesting ontbreken. Met het IHP is de planvorming *(plan)* op gemeentelijk niveau redelijk geregeld en (nieuw)bouw komt tot stand *(do)*, maar met name de monitoring van en het

toezicht op de uitvoering *(check)* en het bijstellen *(act)* van de planvorming en uitvoering is niet geborgd. Dat geldt in nog hogere mate voor bestaande gebouwen.

De Algemene Rekenkamer (ARK) (2016) wijst erop dat het toezicht op schoolgebouwen in het algemeen beperkt is, zowel landelijk als lokaal. In de verhoudingen tussen bestuurslagen staat centraal dat de rijksoverheid sober en terughoudend toezicht houdt op andere bestuurslagen en erop vertrouwt dat zij hun taken goed uitvoeren. Daartoe is het wel van belang dat het lokale horizontale toezicht goed is. Namelijk dat de gemeenteraad de taakuitvoering door het college van B&W goed kan controleren en daar ook voldoende informatie voor heeft. Uit het onderzoek van de ARK blijkt dat het voor sommige gemeenteraden echter lastig is hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. Omdat ze beperkt, te globaal of niet-samenhangend worden geïnformeerd, zowel over de financiële als over de inhoudelijke kant van onderwijshuisvesting. Door het gebrek aan informatie kunnen gemeenteraden geen goed afgewogen beslissing nemen over de hoogte van het budget. Ze kunnen ook niet vaststellen of doelstellingen zijn gehaald en eventueel bijsturen. De ARK merkt ook op dat de capaciteit van gemeentelijke afdelingen bouw- en woningtoezicht afgelopen jaren sterk is afgenomen.

Bewustzijn van veranderde eisen gedurende de levensduur van een gebouw is te laag en sturing daarop is onvoldoende. Doordat de *check* en *act* niet goed zijn ingevuld, wordt beperkt tussentijds bijgestuurd op veranderende eisen en wensen aan bestaande gebouwen. Zodra er nieuwe eisen op gemeenten en schoolbesturen worden afgevuurd, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid of ventilatie, zijn er geen mechanismen die ervoor zorgen dat deze nieuwe eisen leiden tot (tussentijdse) aanpassingen van het schoolgebouw om aan de eisen te voldoen.

Toezicht en handhaving vinden plaats op 'losse onderdelen' van een gebouw, en zijn daarmee versnipperd. Toezicht is altijd een uitvloeisel van wet- en regelgeving en staat nooit op zichzelf. Door de versnipperde wet- en regelgeving is ook het toezicht versnipperd. Er zijn hiaten, doublures en tegenstrijdigheden die het voor de betrokken actoren niet makkelijker maken. In paragraaf 2.2 is al uiteengezet dat er veel verschillende wet- en regelgeving van toepassing is, dat kent zijn weerslag in het toezicht. Het toezicht vindt plaats op losse onderdelen zoals bekostiging, luchtkwaliteit, algemene bouwkwaliteit, veiligheid, etc. Dat levert geen integraal beeld op van tekortkomingen en verbeterpunten van een schoolgebouw. Tevens verschilt de kwaliteit en de wijze van toezichthouden per toezichthouder en per onderdeel (ARK, 2016).

Als gevolg van het gebrek aan monitoring en toezicht is het zicht op de kwantiteit en kwaliteit van de totale gebouwenvoorraad beperkt. Een deel van de schoolbesturen en gemeenten heeft onvoldoende zicht op de actuele staat van het gebouwenbestand in hun portefeuille. Een deel is zich onvoldoende bewust van veranderende eisen gedurende het gebruik van een gebouw en voelt mede daardoor onvoldoende urgentie hier tussentijds - tussen bouw en vervangende bouw - iets mee te doen. Op decentraal niveau wordt het inzicht, mede door de komst van steeds meer IHP's, steeds beter. Een volledig regionaal of landelijk beeld van de huidige staat van het gebouwenbestand is echter niet beschikbaar.

3.2.4 Gebrek aan goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten

Er is geen integraal budget met een koppeling tussen (nieuwe) eisen en wensen, die de rijksoverheid stelt aan onderwijshuisvesting, en de manier waarop het budget hiervoor tot stand komt. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 krijgt de gemeente middelen voor onderwijshuisvesting vanuit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het gemeentefonds is bestedingsvrij, waardoor het gemeentebestuur

zelf de inzet en de hoogte van de uitgaven voor onderwijshuisvesting kan bepalen. Onderwijshuisvesting 'concurreert' daarom direct met andere beleidsvelden waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Betrokkenen bij gemeenten en schoolbesturen stellen in expertmeetings en in de casestudy (AEF, 2021) dat de in gemeentebegrotingen beschikbaar gestelde budgetten knellen om te voldoen aan de eisen, wensen en verwachtingen. Recent is een aantal rapporten gepubliceerd over de vraag in hoeverre gemeenten in zijn algemeenheid over voldoende middelen beschikken en in het bijzonder voor het sociale domein en de klimaattransitie (Studiegroep IFV, 2020; BDO, 2021; AEF, 2020; ROB, 2021). Daaruit ontstaat het beeld dat gemeenten in brede zin tekorten hebben om hun taken uit te voeren. Die tekorten kunnen ten koste gaan van de ruimte voor de gemeenteraad en het college van B&W om middelen beschikbaar te stellen voor onderwijshuisvesting.

Ook voor schoolbesturen geldt dat zij de hoogte van de uitgaven voor onderhoud zelfstandig kunnen vaststellen. In tegenstelling tot het gemeentefonds, wordt het (fictieve) budget voor de materiële instandhouding – op hoofdlijnen - echter wel door OCW naar buiten gebracht. Daardoor is het voor schoolbesturen mogelijk om een inschatting te maken van het fictieve budget dat zij voor onderhoudsuitgaven ontvangen. Uit een evaluatie van Berenschot en ICSadviseurs (2017) over 2010-2014 blijkt dat po-scholen gemiddeld 11% meer geld uitgeven aan de materiële instandhouding dan de in de lumpsumbekostiging aangenomen verdeling. Als de overige materiële lasten naar rato mee worden genomen, dan neemt dit percentage toe naar 35%. Uitgaven voor onderhoud en eventuele tekorten daarop kunnen, binnen de huidige bekostigingssystematiek, echter enkel in het bredere onderwijsperspectief worden bezien.

Er is een aantal rapporten dat melding maakt van een tekort aan budgettaire inzet op het gebied van onderwijshuisvesting. De Algemene Rekenkamer (2016) toont aan dat met de huidige vervangingsgraad van ca. 1,4% per jaar schoolgebouwen gemiddeld 69 jaar staan voor ze vervangen worden. Rapporten van HEVO (2020) en Arcadis (2020) schetsen verder de verwachte kosten bij een hogere vervangingsgraad en verschillende kwaliteitsscenario's. De rapporten houden daarbij een investeringshorizon aan van 2020 tot en met 2050, om zo aan te sluiten bij de termijn voor het behalen van de klimaatdoelstellingen. Deze rapporten zien voornamelijk op de (vervangende) bouw en renovatie van het schoolgebouw. Dergelijke rapporten zijn op het gebied van het onderhoud of de exploitatie van het gebouw - anders dan het eerder genoemde onderzoek van Berenschot en ICSadviseurs (2017) - niet voorhandig.

Arcadis (2020) schetst 4 scenario's en neemt bij het eerste scenario een investeringscyclus van 50 jaar (vervangingsgraad van 2%) aan en bij de overige scenario's een vervangingscyslus van 30 jaar (vervangingsgraad van 3,33%).[36] Daarbij gelden voor de verschillende scenario's de volgende uitgangspunten ten aanzien van het kwaliteitniveau van het schoolgebouw:

- scenario 1 hanteert het basisniveau van het Bouwbesluit 2012,
- scenario 2 hanteert het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (nog niet in werking getreden), waarin eisen uit het Klimaatakkoord zijn opgenomen,
- scenario 3 hanteert de eisen volledig energieneutraal en Frisse scholen klasse B,
- scenario 4 hanteert het kwaliteitskader huisvesting po en vo (Ruimte-OK, 2016a & 2016b).

[36] Binnen deze cyclus neemt Arcadis ook uitgaven voor renovatie en duurzaam onderhoud (bovenop regulier onderhoud) mee.

Het rapport van HEVO (2020) bevat een routekaart die uitgaat van 4 door het ministerie van BZK gedefinieerde scenario's.[37] Hoewel HEVO alle scenario's heeft uitgewerkt laat ze in het rapport scenario's 2, 3 en 4 buiten beschouwing. Naar inschatting van HEVO blijkt scenario 2 in de exploitatie onbetaalbaar en worden met scenario's 3 en 4 de klimaatdoelstellingen[38] niet behaald. HEVO heeft daarom ook een vijfde scenario uitgewerkt waarmee deze doelstellingen, inclusief een kwaliteitsimpuls, wel behaald worden. Voor de volledigheid toont het IBO alle scenario's, waarbij bij scenario 1 tot en met 4 een investeringscycus van het schoolgebouw van 75 jaar (vervangingsgraad van 1,33%)[39] wordt aangenomen en bij scenario 5 een investeringscyslus van 40 jaar (2,5%). De verschillende scenario's kennen de volgende uitgangspunten ten aan zien van het kwaliteitsniveau van het schoolgebouw:

- scenario 1 hanteert binnen het bestaande budget passende maatregelen,
- scenario 2 hanteert de eisen aardgasvrij en bijna energieneutraal bouwen,
- Scenario's 3 en 4 hanteren de eis van volledig energieneutraal,
- scenario 5 richt zich op het behalen van de klimaatdoelstellingen en een integrale kwaliteitsimpuls.

	Totale kosten[40] (2020 - 2050)	**Jaarlijke kosten (vanaf 2020)**
Arcadis		
Scenario 1	€ 29,22 mld.	€ 0,97 mld.
Scenario 2	€ 47,90 mld.	€ 1,50 mld.
Scenario 3	€ 51,85 mld.	€ 1,64 mld.
Scenario 4	€ 54,30 mld.	€ 1,72 mld.
HEVO		
Scenario 1	€ 20,88 mld.	€ 0,69 mld.
Scenario 2	€ 28,40 mld.	€ 0,95 mld.
Scenario 3 + 4	€ 30,47 mld.	€ 1,02 mld.
Scenario 5	€ 41,84 mld.	€ 1,40 mld.

Zowel Arcadis (2020) als HEVO (2020) gaat bij de kosten uit van zogenaamde stichtingskosten. Dat wil zeggen de directe kosten bij het stichten (bouwen) van het schoolgebouw. Daarbij past de disclaimer dat gemeenten, of in het geval van doordecentralisatie de schoolbesturen, voor dergelijke investeringen (meestal) afhankelijk zijn van externe financiering. Daarmee ontstaan kapitaallasten die niet alleen bestaan uit aflossing, maar ook uit een rentesom. De rentelast maakt geen onderdeel uit van bovenstaande inschattingen. Daarnaast maken gemeenten jaarlijks ook andere

[37] Nadat alle sectoren binnen het maatschappelijk vastgoed een routekaart hadden ingediend, vond afstemming plaats over de uitgangspunten. Deze afstemming leidde tot het definiëren van een viertal scenario's tot verduurzaming en een set rekenregels, toe te passen in een doorrekening van de herijkte routekaarten. De scenario's en rekenregels zijn vastgelegd in het document "Uniforme Aannames Sectorale routekaarten maatschappelijk vastgoed", opgesteld door BZK en RVO.
[38] Het Klimaatakkoord gaat uit van een CO_2-reductie van 49% in 2030 en 95% in 2050, in beide gevallen ten opzichte van 1990.
[39] Overig vastgoed wordt voorzien van renovatie of andere maatregelen die bijdragen aan het behalen van het in het scenario beoogde uitgangspunt.
[40] De bedragen in de tabel tonen de totale kosten die, op basis van de bij het scenario behorende uigangspunten, over een periode van 30 jaar naar verwachting gemaakt moeten worden. Het gaat dus niet om een aanvullend bedrag bovenop bestaande budgetten.

kosten op het gebied van onderwijshuisvesting zoals huurvergoeding tijdelijke huisvesting, eerste inrichting met meubilair en (vandalisme)schade.

Deze onderzoeken (Arcadis, 2020; HEVO, 2020) schetsen het beeld dat de huidig ingezette gelden mogelijk niet toereikend zijn voor (een deel van de) bestaande of nieuwe (maatschappelijke) eisen. HEVO beargumenteert bijvoorbeeld dat er, exclusief rentelasten, bovenop de huidige budgettaire inzet voor de bouw van schoolgebouwen (ca. € 700 mln. per jaar) additioneel € 700 mln. nodig is voor scenario 5. Exclusief rentecomponent en overige uitgaven binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting beargumenteren de rapporten een jaarlijkse[41] investeringsbehoefte van circa € 1,0 tot € 1,7 mld. Arcadis beredeneert op basis van een enquête bij 8 gemeenten dat gemeenten tussen de € 400 en € 600 mln. uitgeven om te voldoen aan de overige verantwoordelijkheden. De rentecomponent is nog lastiger te kwantificeren, omdat deze afhangt van de financiële positie van een gemeente en de huidige kapitaallasten van de bestaande gebouwenvoorraad. Desalniettemin is het niet onrealistisch aan te nemen dat er, bovenop de benodigde investering, ca. 20 tot 30% aan rentelasten bijkomen.

In het huidige stelsel is het in de basis zo geregeld dat gemeenten en schoolbesturen verantwoordelijk zijn om het noodzakelijke budget voor bouw, renovatie en onderhoud te vinden. Zij maken hiervoor keuzes gegeven de beschikbare gelden uit het gemeentefonds en de lumpsumbekostiging. In een context waarin de totale gemeentelijke budgetten om meerdere redenen onder druk lijken te staan, is het voorstelbaar dat bij een aanzienlijk deel onvoldoende middelen voor onderwijshuisvesting beschikbaar komen. Ook voor schoolbesturen is het aannemelijk dat uitgaven voor (de exploitatie van) het schoolgebouw niet bovenaan het wensenlijstje staan. Zij moeten immers een afweging maken tussen uitgaven aan onderwijspersoneel of aan het gebouw, terwijl het primaire handelingsperspectief bij onderwijspersoneel ligt. McKinsey (2020) doet een vergelijkbare uitspraak. Zij geeft aan dat huisvesting verreweg de meest populaire bezuinigingsoptie is en dat uit verdiepende gesprekken blijkt dat schoolbesturen huisvesting vaak als sluitpost zien van hun begroting. Als onderdeel van dit IBO is deze hypothese echter niet in detail onderzocht en kan hierover dan ook geen definitieve uitspraken worden gedaan.

Gescheiden budgetten zonder duidelijke koppeling tussen eisen en beschikbare budgetten leiden er (indirect) ook toe dat bij een huisvestingstraject uit allerlei potjes moet worden geput. Dat zorgt voor onvoorspelbaarheid, onzekerheid en risico's. In de casestudy (AEF, 2021) en uit de expertmeetings blijkt dat bij het begroten van ontwikkel- en bouwkosten en levensduurkosten voor een nieuw gebouw allerlei verschillende budgetten worden aangewend. Denk bijvoorbeeld aan duurzaamheidssubsidies, subsidies voor ventilatieverbetering of duurzaamheidsleningen. Bij IKC's en multifunctionele accommodaties wordt het nog complexer, omdat daar nog meer financieringsstromen bij elkaar komen. De private en publieke geldstromen moeten in een IKC gescheiden blijven, omdat de onderwijsmiddelen niet ten behoeve van kinderopvang mogen worden ingezet. Dat betekent bijvoorbeeld dat een school een vergoeding dient te ontvangen voor zaken die voor het merendeel door de kinderopvang gebruikt worden. Dit om oneerlijke concurrentie tussen kinderopvangorganisaties tegen te gaan.

[41] Uitgaande van een gelijkmatige verdeling over de tijd. In de praktijk zullen de investeringen zich echter niet zo gelijkmatig voordoen en zal dit van jaar tot jaar fluctueren.

Het gevolg is dat onzekerheid ontstaat in een project, bijvoorbeeld doordat subsidievoorwaarden worden gewijzigd of het onduidelijk is of financieringsconstructies met private kinderopvangorganisaties juridisch zijn toegestaan. Daarnaast levert het extra administratieve lasten op; de verschillende (subsidie)regelingen hebben allen eigen voorwaarden, aanvraagprocedures en termijnen. Dat kost een hoop tijd (en geld).
Los van het voorgaande is onderwijshuisvesting een langetermijnexercitie, die een integrale aanpak vereist met ook structurele tussentijdse modernisering. Daar passen incidentele subsidies en budgetten niet goed bij.

Het stelsel is ingericht op vervanging van gebouwen na de afschrijvingsperiode, maar houdt geen rekening met veranderende (maatschappelijke) eisen in de tussenperiode. Er worden vanuit de rijksoverheid, maar ook vanuit de maatschappij, veel eisen gesteld aan maatschappelijk vastgoed die ook nog continu veranderen. Denk bijvoorbeeld aan ambities ten aanzien van energieprestaties, circulair bouwen, gezondheids- en veiligheidseisen. Deze ambities leiden in de regel tot hogere bouwkosten en ook hogere levensduurkosten. Daar komt bij dat deze ambities vaak pas op een later moment in wet- en regelgeving als opdracht worden vastgelegd. Als het Rijk hogere ambities stelt die generiek voor alle gebouwen gelden, is er geen automatisch koppeling met de algemene uitkering van het gemeentefonds. Gemeenten krijgen dus niet ‘automatisch’ meer middelen voor onderwijshuisvesting die gekoppeld zijn aan deze hogere ambities en doelen. Praktisch kan het bijvoorbeeld knellen als in een vastgesteld gemeentelijk IHP wordt uitgegaan van een bepaald ambitieniveau en bijbehorende investeringen. Als dit ambitieniveau telkens door het Rijk wordt verhoogd, moet opnieuw gezocht worden naar dekking. Als die dekking niet wordt gevonden, moeten andere investeringen worden geschrapt of moet de investering worden uitgesteld.

Het resultaat is veel complexiteit, discussies en knellende budgetten om het maatschappelijk gewenste niveau te realiseren. Dat geldt in het bijzonder bij nog niet afgeschreven gebouwen. Het resultaat van bovenstaande is dat complexe dicussies ontstaan tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen over de hoogte en de toereikendheid van de budgetten. Van Harten (2020) noemt onder andere de verdeling van de middelen over gemeente en schoolbestuur, het OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg) en de gemeentelijke politiek als veroorzakers van vertraging, gespannen overleg en bureaucratie. Om de discussie en besluitvorming objectiever te maken, worden in de praktijk allerlei ‘normen’ ontwikkeld. In hoofdstuk 2 is uitgelegd welke verdeelsleutels en normen er zijn en wat de status van deze normen is. Deze normen zijn niet bindend, maar worden wel veel door gemeenten overgenomen in lokale verordeningen en daar wordt vrij rigide mee omgegaan. Dat kan leiden tot oneigenlijke discussies en scheve gezichten over en weer, die niet bijdragen aan de primaire doelen van onderwijshuisvesting. De VNG-norm (VNG, 2020a) van ‘euro per vierkante meter’ nieuwbouw is bijvoorbeeld veelbesproken in de dagelijkse praktijk. Bij het gebruik van deze norm doet zich een aantal problemen voor:

1. De bouwkosten zijn enorm gestegen de afgelopen jaren. De norm wordt daar wel op aangepast, maar loopt blijvend ‘achter de feiten’ aan omdat de norm pas bijgesteld kan worden als een grote stijging is vastgesteld.
2. De norm houdt geen rekening met veranderende maatschappelijke ambitieniveaus, waardoor bijvoorbeeld het (vooruitlopend op wetgeving) bovenwettelijk duurzaam bouwen of inspelen op de onderwijsbehoefte niet wordt gestimuleerd.
3. De norm houdt geen rekening met het bouwen op verschillende locaties. Binnenstedelijk grootschalig renoveren van een monumentaal pand is

bijvoorbeeld in de regel duurder dan nieuwbouw buiten de stadskern. Ook de prijs van grond verschilt sterk per locatie.

De norm kan de relatie tussen gemeente en schoolbestuur op scherp zetten en werkt dan eerder contraproductief dan dat het bijdraagt aan een goede discussie over ambities ten aanzien van onderwijshuisvesting.

De financiering vanuit de algemene uitkering van het gemeentefonds kent als nadeel dat lange termijn huisvesting in de verdringing komt door focus op de op korte termijn urgente uitgaven. Onderwijshuisvesting gaat over investeren op de lange termijn, terwijl de focus van de politiek (zowel landelijk als gemeentelijk) en bestuurders vaak meer gericht is op de korte termijn. Die toekomst is echter onzeker. Die onzekerheid speelt op meerdere vlakken, zoals in de eisen en verwachtingen die de maatschappij stelt aan een goed schoolgebouw. Een andere onzekerheid is dat de basis van de financiering via het gemeentefonds voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van factoren die slechts ten dele goed voorspelbaar zijn, zoals verwachte leerlingaantallen.

Voordat een nieuw schoolgebouw is gebouwd, moeten veel fases worden doorlopen. De nulfase heeft betrekking op het nemen van het besluit dat een voorziening nodig is. De eerste fase heeft betrekking op het aanvragen van de voorziening, waarin onder andere – op basis van een prognose – wordt bepaald welke voorziening noodzakelijk is. De tweede fase omvat de feitelijke bouwvoorbereiding. In die periode wordt het programma van eisen opgesteld en vinden selectie en contractering van partijen plaats. De derde fase betreft de feitelijke bouw van de school. Het proces om tot nieuwbouw te komen duurt gemiddeld 8 jaar (PO-Raad et. al., 2020). Eind 2017 was een wethouder gemiddeld 4 jaar en 8,5 maand in functie (Martijn, 2017). Het is de vraag of een college van B&W kan en wil investeren in de lange en onzekere trajecten die vaak inherent zijn aan (binnenstedelijk) bouwen. Bouwprojecten brengen hoge politieke afbeukrisico's met zich mee, gezien de inherente risico's die bij bouwen horen en de zichtbaarheid voor burgers, gemeenteraad en media. Deze risico's gelden echter op de langere termijn ook in het geval er keer op keer besloten wordt niets te doen. Het probleem van politiek korte termijn denken wordt deels weggenomen door een meerjarig gemeentelijk IHP vast te stellen, waarin voor een langere periode de vervangingsbehoefte en planning wordt vastgesteld.

De verschillen tussen gemeenten zijn groot; voor een kleine gemeente kan een grote investering in huisvesting extra knellen. Gemeenten kennen anders dan het Rijk een baten-lastenstelsel. Dat betekent dat voor nieuwbouw of uitbreiding in de regel eenmalig geld wordt geleend. De exploitatie van deze investering drukt jaarlijks op de begroting in de vorm van rente en afschrijvingen. Gezamenlijk worden rente en afschrijvingen kapitaallasten genoemd.[42] Bij grote gemeenten met veel schoolgebouwen is het eenvoudig om vanuit de begroting te redeneren: er is een bepaalde structurele ruimte om kapitaallasten op te nemen. Vanuit dat bedrag kan betrekkelijk eenvoudig worden teruggerekend hoeveel jaarlijks kan worden geïnvesteerd in onderwijshuisvesting. Als één of meerdere gebouwen volledig zijn afgeschreven en de lening is afbetaald, 'ontstaat' immers ruimte voor 'nieuwe' kapitaallasten. Plannen maken vanuit die ruimte creëert een bepaalde rust in de begroting. Een probleem ontstaat echter bij kleinere gemeenten die een beperkt aantal (verouderde) schoolgebouwen hebben 'geërfd' bij de decentralisatie in 1997 en daarmee al jaren gewend zijn aan lage kapitaallasten op de begroting. Als een nieuw schoolgebouw er één keer in de 20 jaar bij komt, voelt het voor een kleine gemeente als iets structureel

[42] De meest gangbaar afschrijvingstermijn is 40 tot 60 jaar en afschrijven naar nul.

nieuws op de begroting. Dan moet het gemeentebestuur onderwijshuisvesting ook echt afwegen ten opzichte van bijvoorbeeld het zwembad, de bibliotheek, een nieuwe rotonde of wellicht een ander schoolgebouw in de gemeente dat ook aan vervanging toe is.

Kleinere gemeenten die 'gewend' zijn aan structureel lage kapitaallasten komen daarom in de knel als nieuwbouw of uitbreiding nodig is. Het is dan voor kleinere gemeenten een hele opgave om deze 'nieuwe' kapitaallasten structureel in te passen in de begroting. Dit kan worden opgelost door als kleinere gemeente vooruit te gaan 'sparen' in een bestemmingsreserve, maar dit wordt lang niet altijd (voldoende) gedaan. Over het algemeen zijn gemeenten ook terughoudend in het instellen van reserves voor structurele taken, omdat dit de begroting ondoorzichtiger maakt en het voor de gemeenteraad ingewikkelder wordt om haar budgetrecht uit te voeren.

Voor Caribisch Nederland geldt een grote afhankelijkheid van fluctuerende inkomstenbronnen zoals toerisme, waardoor de match tussen inkomsten en uitgaven op de lange termijn moeilijker te maken is. In de expertmeetings is naar voren gekomen dat grote schommelingen, zoals gederfde inkomsten vanwege corona, directe gevolgen hebben voor de exploitatie van de onderwijshuisvesting. De eilanden ontvangen wel steun van diverse ministeries om deze gederfde inkomsten vanwege corona op te vangen.

3.2.5 Gebrek aan expertise met betrekking tot ontwikkeling, realisatie en beheer van onderwijshuisvesting bij schoolbesturen en gemeenten

Kritische massa ontbreekt. Doordat bouw en renovatie van schoolgebouwen niet op grote schaal plaatsvinden en de organisatie decentraal is georganiseerd, is er geen kritische massa. Het ontbreken van een kritische massa houdt in dat zowel aan de vraagzijde als aanbodzijde onvoldoende aanbod is, waardoor een repeterend proces en professionalisering niet tot stand komen (EIB, 2020). Er is een minimaal benodigde deskundigheid voor de uitvoering van onderwijshuisvestingstaken en de continuïteit daarvan te waarborgen. De deelknelpunten die hieronder worden beschreven, vloeien min of meer voort uit het ontbreken van een kritische massa.

Gemeenten en schoolbesturen beschikken niet allemaal over de benodigde schaal en uitvoeringskracht. Zowel gemeenten als schoolbesturen variëren onderling in het vermogen om hun wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan (Van Dam & Castenmiller, 2008). In de bestuurskunde wordt dit vermogen ook wel 'bestuurskracht' genoemd. Een andere term die geregeld wordt gebruikt is 'uitvoeringskracht'.[43]

Of onderwijshuisvesting in een specifiek geval goed tot stand komt, is afhankelijk van de uitvoeringskracht van zowel de gemeente als het schoolbestuur. Zijn beide partijen daartoe goed toegerust, dan blijkt dat onderwijshuisvesting in het samenspel tussen beide partijen goed tot stand komt. Als één van de twee daartoe niet goed in staat is, kan de ander mogelijk 'overcompenseren' en meer doen dan wettelijk is voorgeschreven. Een schoolbestuur kan bijvoorbeeld besluiten om binnen de kaders van de wet 'mee te investeren' in nieuwbouw, grootschalige verbouw of duurzaamheidsmaatregelen.

[43] De Studiegroep IFV (2020) definieert uitvoeringskracht als het geheel van factoren die ervoor zorgen dat de overheid besluiten kan uitvoeren en intenties kan realiseren en zo resultaten kan boeken voor de samenleving. Dan gaat het bijvoorbeeld om personele capaciteit, kennis en competenties, (toegang tot) hulpbronnen en randvoorwaarden zoals juridische kaders, verantwoordelijkheidsverdeling en democratisch mandaat.

Andersom kan een gemeente inspringen als onderhoud niet goed tot stand komt, bijvoorbeeld in het geval van een rijksmonument. Zo kan onderwijshuisvesting in de praktijk nog steeds goed tot stand komen. Echte knelpunten ontstaan als zowel de gemeente als het schoolbestuur niet goed toegerust is op haar taak of de bereidheid tot overcompensatie ontbreekt. Dit kan zowel komen door een gebrek aan slagvaardigheid, capaciteit, kennis en competenties als een tekort aan budget. Hoe vaak dit in de praktijk voorkomt is op basis van de huidige informatie niet te zeggen.

Ook in Caribisch Nederland speelt dit knelpunt. De openbare lichamen hebben niet de uitvoeringskracht om alle taken op te pakken. Maar ook voor schoolbesturen is het soms lastig om bijvoorbeeld mensen te vinden voor het onderhoud van de gebouwen. Dergelijke import van diensten en goederen is bovendien relatief duur. De kleinschaligheid van de eilanden maakt dat er minder flexibiliteit is om in te spelen op veel verschillende behoeften. Daarnaast is de ervaring dat er nog weinig tussen schoolbesturen onderling wordt samengewerkt.

Gebrek aan kennis en routine bij de bouwheer en gemeenten. Met het schoolbestuur als bouwheer kan goed worden ingespeeld op de onderwijswensen. Het nadeel voor het schoolbestuur als bouwheer is dat het meer verantwoordelijkheden draagt en daardoor meer risico's loopt. Dan komen bijvoorbeeld budgetoverschrijdingen voor rekening en risico van het schoolbestuur (Boels Zanders advocaten, z.d.).

Een ander belangrijk nadeel is dat schoolbesturen zichzelf primair verantwoordelijk achten voor kwalitatief goed onderwijs. Ze zijn dus lang niet altijd professionele bouwheren met ervaring en routine, anders dan bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie voor het bouwen van huizen. Vastgoedontwikkeling en -beheer behoort logischerwijs veelal niet tot de kerncompetenties van schoolbesturen. Grote projecten komen voor de meeste schoolbesturen maar eens in de tientallen jaren voor. Daarom doet de situatie van telkens 'het wiel opnieuw uitvinden' zich voor. In de praktijk huren schoolbesturen daarom vaak projectleiders of -begeleiders extern in. Dat zorgt voor hoge proceskosten. Anderzijds kan het 'zelf doen' met beperkte ervaring ook voor hoge leerkosten zorgen. Daarbij komt dat bij de bouw al rekening gehouden moet worden met de beheerfase. Dat vraagt om ervaring met bouw en beheer van gebouwen, maar ook met het goed inrichten van het aanbestedingstraject. Ook in Caribisch Nederland blijkt de aanwezige kennis en expertise beperkt te zijn en soms moeilijk naar de eilanden te krijgen.

Gebrek aan kennis en routine in de bouwwereld. Een gebrek aan kennis en routine bij het bouwen van schoolgebouwen doet zich niet alleen voor bij gemeenten en schoolbesturen, maar ook bij martktpartijen zoals architecten, aannemers en bouwbedrijven. Er is immers maar een beperkt aantal projecten per jaar en de bouw- en aannemerswereld kent een redelijk lokaal karakter. Een groot bouwbedrijf heeft grote opdrachten nodig om overheadkosten te kunnen dekken. Voor deze partijen zijn onderwijshuisvestingsopdrachten vaak te klein en de risico's worden bovendien groot genoemd. Dit kan ervoor zorgen dat partijen voorzichtig zijn om in te schrijven op aanbestedingen. Het kan ook zorgen voor hogere prijzen, omdat risico's door aannemers en bouwers worden verwerkt in de aanneemsom. De markt wordt door bouwbedrijven dan ook relatief onaantrekkelijk genoemd (EIB, 2020).

4 Conclusies en beleidspakketten

4.1 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het Rijk, schoolbesturen en gemeenten in samenspel met elkaar de kaders stellen en invulling geven aan de onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe het stelsel in elkaar steekt en welke beleidsdoelen en opgaven een rol spelen. In hoofdstuk 3 is beschreven wat de rationale achter dit stelsel is en welke knelpunten zich voordoen.

De wijze waarop het huidige stelsel werkt, leidt niet in alle situaties tot het gewenste resultaat. Namelijk een veilige, gezonde en inspirerende leer- en werkomgeving voor alle leerlingen en het (onderwijs)personeel. De knelpunten zorgen ervoor dat de resultaten te weinig voorspelbaar zijn. De resultaten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van binnen welke gemeente de school staat, of een gemeenteraadslid of wethouder zich hard maakt voor onderwijshuisvesting, of er een bevlogen onderwijsbestuurder is met affiniteit met vastgoed of de aanwezigheid van actieve en mondige ouders is bepalend. In de huidige situatie is de kwaliteit van de onderwijshuisvesting te afhankelijk van dit soort toevalligheden. Het huidige stelsel heeft niet kunnen voorkomen dat er landelijk gezien sprake is van een verouderde voorraad die goed onderwijs in de weg staat, leerprestaties negatief beïnvloedt en lang niet altijd aan de wettelijke eisen voldoet. Daar komen de opgaven, zoals beschreven in hoofdstuk 2, nog bij. Deze kunnen met de verouderde voorraad en de huidige stelselwerking onvoldoende opgevangen worden.

Door de knelpunten aan te pakken kan tot een betere werking van het stelsel worden gekomen, met betere resultaten. Het is van belang de voorspelbaarheid, eenduidigheid en helderheid van het proces en de kwaliteit van de uitkomsten van onderwijshuisvestingsstelsel te vergroten. Ten aanzien van de verouderde voorraad ontbreekt het precieze inzicht in de omvang en aard van de achterstand en de regionale verschillen. Daarom worden hieronder maatregelen aanbevolen die de toekomstbestendigheid van het stelsel in opzet beter waarborgen. Daarnaast is het van belang het inzicht in de verouderde voorraad te vergroten en dit inzicht ook in de toekomst beter te onderhouden.

Een drietal maatregelen, mede geïnitieerd door de VNG, PO-Raad en VO-raad (HEVO, 2020), was al voor de start van dit onderzoek in voorbereiding (zie paragraaf 2.3.1). Het gaat om het wettelijk verplichten van een gemeentelijk integraal huisvestingsplan (IHP), het verduidelijken van verantwoordelijkheden ten aanzien van renovatie en het beperken van het investeringsverbod voor schoolbesturen in het po. De werkgroep stelt dat deze voorgenomen maatregelen naar verwachting bijdragen aan verbetering van het stelsel. Tegelijkertijd verwacht de werkgroep dat deze maatregelen niet voldoende zijn om het stelsel duurzaam beter te laten functioneren. Daar is meer voor nodig.

Hieronder is geschetst wat volgens de werkgroep van dit IBO het ideaalbeeld is ten aanzien van het stelsel en daarmee de gewenste resultaten. Daarna wordt ingegaan op beleidspakketten die ingrijpen op de centrale knelpunten.

4.1.1 Ideaalbeeld werking van het stelsel

Het doel van onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs is voorzien in een onderkomen voor alle leerlingen dat bijdraagt aan hun leerprestaties, onder andere door een gezonde en duurzame leer- en werkomgeving. Gemeente en schoolbestuur voelen

zich verantwoordelijk voor deze plek. Zij zetten het schoolgebouw bewust en duurzaam in voor hun onderwijsconcept en de maatschappelijke functie van de school in de omgeving. Onderwijs is voor gemeenten niet alleen het schoolgebouw. De aandacht voor het onderwijs is één van de belangrijkste factoren in het lokaal beleid gericht op leefbaarheid, veiligheid en het bevorderen van gelijke kansen. Het schoolbestuur en de gemeente kijken en plannen daarbij langjarig vooruit en verbinden zich met partners in de omgeving. De bekostiging voor de bouw en het onderhoud van het schoolgebouw is voorspelbaar, zodat deze doelmatig en effectief ingezet kan worden.

Het ideaalbeeld beoogt een stelsel waarin iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt met *checks en balances* om dit ook duurzaam te garanderen. Het ideaalbeeld vraagt een stelsel met sturing op de beoogde resultaten vanuit het Rijk. Ook stelt het stelsel gemeenten en schoolbesturen in staat om het landelijk beleid, vanuit een gezamenlijk gedragen visie op goed onderwijs, door te vertalen naar de onderwijshuisvesting op lokaal niveau.

Aan de basis van het stelsel liggen heldere en actuele kwaliteitscriteria die door de relevante partijen worden onderschreven. Gecombineerd geven deze sturing aan de eisen voor kwalitatief goede onderwijshuisvesting. Het stelsel biedt op die manier richting én voldoende professionele handelingsruimte voor gemeenten en schoolbesturen.

Het stelsel omvat een plan-do-check-act-cyclus, dat wil zeggen een sluitende beleidscyclus inclusief monitoring en toezicht. Dit betekent dat bij de uitvoering van de taken de gemeente en het schoolbestuur processen inrichten waarin alle betrokkenen een rol hebben. Op de juiste momenten vindt bijsturing plaats. In deze processen heeft zowel visie, planvorming als uitvoering een plek. Dat betekent ook dat voor gemeenten en schoolbesturen (aanvullende) kennis over onderwijshuisvesting makkelijk vindbaar en beschikbaar is.

Tot slot leidt het samenspel tussen gemeente, schoolbestuur en Rijk tot een integrale blik op kwalitatief goed onderwijs. Alle belangrijke perspectieven worden meegewogen. Hierbij gaat het om de kwaliteit van het gebouw, maar ook om de leefomgeving en kansengelijkheid.

4.1.2 Van conclusies en ideaalbeeld naar beleidspakketten

Om het hierboven beschreven ideaal dichterbij te brengen, is een aantal beleidspakketten uitgewerkt die de centrale knelpunten aanpakken. De centrale knelputen zijn:

1. Het huidige stelsel stimuleert een total-cost-of-ownership-benadering onvoldoende
2. Geen eenduidige integrale eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen
3. De beleidscyclus is niet gesloten: rijksambities, monitoring en toezicht zijn onvoldoende ingeregeld
4. Gebrek aan goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten
5. Gebrek aan expertise met betrekking tot ontwikkeling, realisatie en beheer van onderwijshuisvesting bij schoolbesturen en gemeenten

In paragraaf 4.2 volgt de beschrijving van vier beleidspakketten. Deze beleidspakketten omvatten een set aan maatregelen. Vooraf is het goed op te merken dat de vier

beleidspakketten elkaar niet uitsluiten en afzonderlijk kunnen worden gekozen of (op elementen) onderling kunnen worden gecombineerd. De volgorde van de beleidspakketten is wel van belang. Bij de beleidspakketten zal in meer of mindere mate sprake zijn van uitvoeringskosten. De precieze omvang van deze kosten dient bij de verdere uitwerking te worden vastgesteld. Paragraaf 4.2.6 geeft weer in hoeverre de beleidspakketten ook voor de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland worden aanbevolen.

Ten eerste is er een basispakket van maatregelen die helpen om, ongeacht specifieke inrichting, het stelsel beter te laten functioneren in de praktijk. Dit basispakket is een startpunt voor het aanpakken van de knelpunten, maar lost deze niet allemaal volledig op. Implementatie van het basispakket is een voorwaarde voor implementatie van de andere beschreven pakketten.
Ten tweede is er een pakket om de verouderde voorraad van gebouwen versneld aan te pakken. Dit is onder andere nodig om de klimaatdoelstelling voor 2050 te kunnen halen. Dit pakket is ook noodzakelijk om de voorgestelde wijzigingen in de laatste twee pakketten te laten functioneren. Het probleem van de verouderde voorraad is namelijk niet direct opgelost als andere knelpunten worden aangepakt. Een verbetering of herziening van het stelsel krijgt een valse start en zal de verwachtingen niet waar kunnen maken als er geen *reset* plaatsvindt.
Ten derde is er een beleidspakket dat zorgt voor het oormerken van de budgetten en verder verhelderen van de verantwoordelijkheden. Dit pakket gaat verder in op het verzekeren van de bekostiging voor onderwijshuisvesting en het (meer) stimuleren van een total-cost-of-ownership-benadering.
Ten slotte is er een vierde pakket voor het verstevigen van de kwaliteitsborging en versnellen van de bouw. Dit pakket pakt met name het knelpunt van gebrek aan ervaring en expertise aan, door processen en gebouwen te versimpelen. Het pakket beoogt ook de benodigde versnelling van (ver)bouw te stimuleren.

4.2 Beleidspakketten

4.2.1 Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen

Om in te grijpen op de vijf centrale knelpunten is het nodig in ieder geval de volgende maatregelen te treffen.

A. <u>Breng de beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen eenduidig en integraal in beeld</u>
   Het Rijk legt in een integraal en adaptief kader de eisen ten aanzien van schoolgebouwen en onderwijshuisvesting eenduidig vast. Dit kader geeft het minimum weer, op lokaal niveau is er ruimte om nog aanvullende eisen of beleidsdoelen te stellen. In dit kader worden vastgelegd; a) wettelijke eisen (Arbo, Bouwbesluit, gezondheid, inclusiviteit), b) bekende toekomstige wettelijke eisen (duurzaamheidseisen), c) beleidsdoelen vanuit het bredere perspectief (IKC, multifunctionaliteit en passend onderwijs), d) doelen voor afweging op het niveau van de lokale onderwijsvisie (combineren (wijk)voorzieningen, integrale aanpak leefbaarheid en veiligheid). Hierbij wordt aandacht gegeven aan wet- en regelgeving die multifunctioneel gebruik of IKC-vorming belemmert en aan het gelijkwaardiger maken van de relatie tussen school en samenwerkingspartner. Dat kan onder andere door het beschikbaar stellen van een praktische handreiking met goede praktijkvoorbeelden. Tevens bevat het kader afspraken over; 1) wie het kader in beheer heeft, 2) de wijze waarop het kader wordt onderhouden en 3) criteria voor het toevoegen of schrappen van eisen of beleidsdoelen. Dit betekent ook dat bij totstandkoming van (onderwijs)beleid

rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor de onderwijshuisvesting. Deze maatregel grijpt in op de centrale knelpunten 2, 3, 4 en 5.

B. Breng het huidige schoolgebouwenbestand in kaart
Schoolbesturen, gemeenten en het Rijk doen een centrale bestandsopname van de gebouwenvoorraad op grond van de geactualiseerde wettelijke eisen voor onderwijshuivesting. Omdat het van belang is dat ook schoolbesturen en gemeenten weten wat er in hun portefeuille speelt, kan deze bestandsopname via schoolbesturen naar gemeenten en dan naar het Rijk lopen. Bovendien sluit deze werkwijze aan bij het wettelijk verplichte integraal huisvestingsplan (IHP). Zowel de eisen als de wijze van meten ervan dient vooraf te worden beschreven. Deze maatregel grijpt in op de centrale knelpunten 3, 4 en 5.

C. Gebruik het IHP voor een meer total-cost-of-ownership-benadering en leg daar een minimumvariant en –proces in vast
Schoolbesturen en gemeenten maken samen in een wettelijk verplicht IHP afspraken over nieuwbouw, verbouw en onderhoud van de schoolgebouwen. Als onderdeel daarvan maken gemeenten en schoolbesturen ook afspraken hoe invulling wordt gegeven aan lokale normen, die uit stedelijk beleid ten aanzien van leefbaarheid en kansengelijkheid voortvloeien. Uitgangspunt is dat in het IHP zicht is op de *total cost of ownership*. Daarnaast zou het helpen bij de financiële voorspelbaarheid om een bouwcyclus (van bijvoorbeeld 40 jaar) aan te houden en ook een inventarisatie te maken van de gebouwenvoorraad waar het IHP betrekking op heeft. Met het aangekondige wetsvoorstel[44] wordt de wettelijke opdracht tot het opstellen van een IHP met een aantal verplichte onderdelen geregeld. Aanvullend is de aanbeveling om ook in het wetsvoorstel het minimale proces (overlegcyclus over uitgangspunten, programmering, voortgang, evaluatie en afspraken over escalatie) waarin het IHP tot stand komt te regelen en om in ieder geval de volgende onderdelen vast te leggen; samenwerking, programmatische uitgangspunten, analyse behoefte en kwaliteit gebouwareaal, normen voor bouwkosten, meerjarenbudget, programmering, planning en monitoring. Deze minimumvereisten dienen in redelijke verhouding te staan tot het integrale adaptieve kader.
Deze maatregel grijpt in op de centrale knelpunten 1, 3 en 5.

D. Monitor en houd toezicht op de gebouwenvoorraad
Schoolbesturen en gemeenten monitoren de kwaliteit van de huisvesting in de eigen portefeuille en het Rijk kan op basis van die monitor – wanneer nodig – een overzicht krijgen van het geheel. Daarnaast versterkt en verduidelijkt het Rijk de opdracht voor het gemeentelijk toezicht op de onderwijshuisvesting. Deze opdracht omvat zowel toezicht op het proces tussen schoolbesturen en gemeenten (IHP) als toezicht op de kwaliteit van schoolgebouwen (bouwkundig, binnenklimaat). Deze monitoring wordt decentraal geborgd met een steekproefsgewijze monitoring van de schoolgebouwen op het landelijk niveau door bijvoorbeeld de IvhO.
Deze maatregel grijpt in op de centrale knelpunten 3 en 5.

E. Versterk de kennisfunctie en bied mogelijkheid tot verregaande ondersteuning
Het Rijk zorgt voor versterking van de kennisfunctie met een (semi-)permanent

[44] Zie paragraaf 2.3.1

programma onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs. Dit programma biedt diensten aan ter ondersteuning van zowel gemeenten als schoolbesturen. Het programma richt zich op het verstrekken van (basis)informatie, adviezen en, indien gewenst, volledige ondersteuning bij bouw- of grote onderhoudsprojecten. Ook draagt het programma bij aan de versterking van de inkoopmacht van schoolbesturen en gemeenten door standaardisering van producten en aanbestedings-, bouw en onderhoudsproces. Het ligt voor de hand om met Ruimte-OK in gesprek te gaan over het organiseren van het programma. Deze maatregel grijpt in op de centrale knelpunten 3 en 5.

F. Laat het budget meebewegen met nieuwe eisen aan schoolgebouwen
Het Rijk bepaalt op basis van de eisen, normen en beleidsdoelen uit het integrale, adapatieve kader wat passende budgetten voor onderwijshuivesting zijn. Iedere eis of set eisen vormt een bouwsteen voor vaststelling van het budget. Bij toevoegen of schrappen van eisen uit het integrale, adaptieve kader dient het bijbehorende budget ook toegevoegd of geschrapt te worden. Deze maatregel grijpt in op de centrale knelpunten 2 en 4.

Financieel arrangement gemeenten
De maatregelen A en F zien er op toe de eisen en beleidsdoelen voor onderwijshuisvesting op landelijk niveau beter in beeld te brengen. Om vervolgens een betere aansluiting te realiseren van deze eisen en doelen met de financiële middelen beschikbaar voor gemeenten en schoolbesturen. De uitgangspunten bij het bepalen van de bekostigingswijze is: a) dat deze passend is bij de (maatschappelijke) opgave van onderwijshuisvesting (lokaal en landelijk) en b) dat gemeenten en schoolbesturen toegerust zijn deze maatschappelijke opgave binnen het financiële kader uit te voeren. Dat betekent ook dat er voldoende beleidsruimte voor gemeenten en schoolbesturen is voor de uitvoering van lokale normen en maatwerk. Deze normen komen bijvoorbeeld voort uit het stedelijk beleid gericht op leefbaarheid, veiligheid en het bevorderen van gelijke kansen.

Voor gemeenten geldt in beginsel dat bij beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van gemeentelijke taken, er onderzoek wordt gedaan naar de financiële gevolgen, conform de Financiële verhoudingswet (Fvw). Dit betekent in het geval van de voorgestelde maatregel F dat bij elke wijziging van eisen of normen op landelijk niveau – die leiden tot een wijziging van de taakuitoefening door gemeenten - moet worden vastgesteld wat dat aan financiële gevolgen met zich meebrengt. Als aanvullende eisen of nieuwe opgaven worden vastgelegd in wet- en regelgeving en daarbij geen sprake is van een beperking van de gemeentelijke beleids- en bestedingsruimte, dan ligt de bekostigingswijze via het gemeentefonds het meest voor de hand. De stijging van de kosten door aanvullende of nieuwe eisen kan dan worden gecompenseerd via ophoging van het gemeentefonds. Opgemerkt moet worden dat in de huidige systematiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds het niet mogelijk is om eventuele ‘extra’ budgetten vanuit het Rijk geoormerkt beschikbaar te stellen. Gemeenten kunnen dus nog steeds besluiten deze middelen voor andere beleidsdoelen in te zetten. Indien het Rijk op basis van de eisen, normen en beleidsdoelen bepaalt wat passende minimale budgetten voor onderwijshuisvesting zijn en daarbij dus sprake is van een beperking van de gemeentelijke beleids- en bestedingsruimte, dan is het gemeentefonds als financieel instrument minder passend.

4.2.2 Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls

De grootste opgave waar de onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs in Europees Nederland voor staat is de verouderde voorraad. Maatregelen om het stelsel

beter te laten functioneren resulteren niet direct in een efficiëntere aanpak van deze verouderde voorraad. De verouderde voorraad kan de aanbevolen maatregelen zelfs in de weg zitten. Het aanpakken van de verouderde voorraad betekent dat in één keer verschillende doelen gerealiseerd kunnen worden: verbetering van leerprestaties, verbetering van klimaatprestaties en andere maatschappelijke doelstellingen (zoals kansengelijkheid en inclusiviteit) én het is een economisch duurzame investering. Daarnaast kan uitvoering van dit beleidspakket ook input leveren voor het integrale kader onderwijshuisvesting (maatregel A) en het laten meebewegen van het budget (maatregel F). Een tijdelijke extra inzet gecoördineerd vanuit het Rijk is daarom verstandig en stelt schoolbesturen en gemeenten in staat daarna structureel beter invulling te geven aan hun taken.

Moeilijkheid hierbij is dat door het beperkte integrale inzicht in de huidige stand van de gebouwenvoorraad de opgave niet exact geschetst kan worden. Er zijn wel verschillende deelonderzoeken die gezamenlijk een indicatie bieden dat niet alle gebouwen voldoen aan de wettelijke eisen, zoals weergegeven in paragraaf 2.5.2. Dit beleidspakket begint daarom bij het in beeld brengen van de gebouwenvoorraad (stap 1) en doet suggesties op welke wijze vorm gegeven kan worden aan het vervolg. Dat betekent dat de uitwerking en invulling van de voorgestelde stap 2 en 3 afhankelijk zijn van de bevindingen uit stap 1. Het kan daarbij ook mogelijk zijn dat op basis van de bevindingen een andere vervolgaanpak passender is. Om wel wat handvaten mee te geven voor het vervolg wordt hieronder de aanpak van de verouderde voorraad in drie stappen beschreven.

Stap 1

- Het Rijk vraagt schoolbesturen en gemeenten om inzicht in en een overzicht van de huidige gebouwenvoorraad. De gebouwenvoorraad wordt op verschillende punten in beeld gebracht, onder andere gebouwtechnisch, functioneel, duurzaamheid, beheer en exploitatie, binnenklimaat, energieprestatie en bruto vloeroppervlakte. Een integraal beeld van de huidige schoolgebouwenvoorraad is noodzakelijk om te komen tot een aanpak van de verouderde voorraad.
- Het Rijk zou een expertcommissie, met experts op het gebied van onderwijshuisvesting, kunnen vragen om het opgehaalde beeld te duiden. Deze commissie kan tevens een voorstel uitwerken hoe op een effectieve en efficiënte manier een impuls kan worden gegeven aan het vervangen of verbeteren van de verouderde voorraad. Duidelijk moet worden welke gebouwen (en in welke volgorde) op welke manier kunnen worden aangepakt en welke mogelijkheden daarbij zijn voor standaardisatie van de bouw en het daarop volgende onderhoud.
- Omdat de nieuwe of vernieuwde schoolgebouwen weer jaren mee moeten in het gebruik, is voldoende ruimte voor lokaal maatwerk van belang. De borging hiervan neemt een expertcommissie ook mee in haar voorstel.

Zoals hierboven benoemd, is de uiteindelijke uitwerking van de hieronder geschetste stappen 2 en 3 afhankelijk van de uitkomsten uit stap 1. Deze uitkomsten kunnen ertoe leiden dat niet alle onderdelen van stappen 2 en 3 passend zijn.

Stap 2

- Op basis van het integrale beeld van de gebouwenvoorraad en het voorstel van een eventueel ingestelde expertcommissie stelt het Rijk een passend budget en een passend financiëel instrumentarium vast.
- Er kan bij de verdere aanpak onderscheid gemaakt worden tussen gebouwen die in aanmerking komen voor vervangende nieuwbouw en gebouwen die in

aanmerking komen voor renovatie of grootschalig onderhoud. De investeringsbehoefte hangt af van een aantal factoren, waaronder de beoogde vervangingsgraad. De weging van deze factoren past niet binnen dit IBO.

- Om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen, dient volgens de routekaart van HEVO (2020) het vervangingstempo opgeschroefd te worden van 1,55% naar 3,33% per jaar.[45] Een financiële impuls kan er de komende jaren aan bijdragen dit vervangingstempo te realiseren en daarnaast een fors deel van de verouderde voorraad te vernieuwen. Op basis van de vierkante meterprijs waarmee volgens HEVO[46] een schoolgebouw op het niveau van de klimaatdoelstellingen kan worden gebouwd, is jaarlijks circa € 730 mln. extra nodig. Wanneer een dergelijke impuls voor een periode van vier jaar beschikbaar wordt gesteld, kan voor een bedrag van circa € 2,9 mld. een totaal van circa 7% van het gebouwenbestand worden vervangen of gerenoveerd.
- Het kabinet heeft eerder besloten € 360 mln. beschikbaar te stellen voor ventilatie.[47] Van dit bedrag komt € 260 mln. beschikbaar na dit IBO, zodat de uitkomsten bij de inzet hiervan betrokken kunnen worden. Op basis van dit IBO is het advies om te bezien hoe deze middelen ingezet kunnen worden om de aanpak van dit beleidspakket versneld in gang te zetten. Dat zou betekenen dat deze middelen breder dan alleen voor ventilatie worden gebruikt. Daardoor zullen mogelijk minder gebouwen aangepast kunnen worden, maar dit heeft als voordeel dat een bredere en meer integrale aanpak wordt gestart en verder uitgewerkt. Binnen die aanpak kunnen de middelen aan die gebouwen besteed worden die niet aan de huidige regelgeving voldoen. Het versneld in gang zetten van de aanpak kan ook lessen bieden voor de nadere vormgeving van de verdere aanpak van de verouderde voorraad.
- De invulling van de benodigde financiële impuls kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Zo kan bijvoorbeeld de mogelijkheid van cofinanciering door de gemeenten worden verkend. Omdat gemeenten vermoedelijk niet allemaal met hetzelfde budget of dezelfde aanpak geholpen zijn, doet het IBO hierover geen uitspraken en raadt het aan ook deze verkenning onderdeel te laten zijn van stap 1.

Stap 3

- Dit beleidspakket is van tijdelijke aard, waarbij de looptijd afhangt van de precieze opgave en de aanpak daarvan. Ongeacht de onzekerheid van de looptijd biedt een mogelijke uitvoering van dit beleidspakket lessen die ingezet kunnen worden voor structureel beter functionerend onderwijshuisvestingsbeleid.
- Zoals weergegeven in paragraaf 3.2.4 geven HEVO (2020) en Arcadis (2020) aan dat er op de lange termijn meer middelen nodig zijn dan er op dit moment aan onderwijshuisvesting worden uitgegeven. Zo concludeert HEVO dat er de komende 30 jaar € 21 mld. extra nodig is (exclusief rentelasten) om aan de klimaatdoelstellingen te kunnen voldoen.
- Tegelijkertijd kunnen standaarden, als deze zijn opgesteld door een expertcommisie, zich bij de aanpak van de verouderde voorraad in de praktijk bewijzen. Met de aanpak van de verouderde voorraad kan dus ervaring worden op gedaan met effectieve en kwaliteitsverbeterende vormen van bouw die, wanneer succesvol, landelijk uitgerold kunnen worden (bijvoorbeeld in

[45] HEVO neemt daarbij aan dat jaarlijk 2,5% van de gebouwen vervangen wordt en 0,83% gerenoveerd.
[46] HEVO brengt jaarlijks een kostenconfigurator uit waar gemeenten of schoolbesturen een schatting van de uitgaven op kunnen baseren. De kostenconfigurator 2021 gaat uit van een bedrag van respectievelijk € 2.376 per vierkante meter in het po en € 2.246 per vierkante meter in het vo
[47] Kamerstukken II, 2020/21, 31 293, nr. 555

combinatie met het beleidspakket Centrale bouwcatalogus). Daar kunnen passende meerjarige onderhoudsplannen op worden aangesloten. Met gebruik van standaarden kan mogelijk de kortetermijninvestering op de lange termijn worden terugverdiend door de verwachte daling van de vierkantemeterprijs of het materialiseren van hogere kwaliteit.
- Na afloop van deze aanpak kan met het dan beschikbare integrale inzicht in de gebouwenvoorraad, in combinatie met de geleerde lessen gedurende de aanpak en politiek gewogen kwaliteitsnormen, een basis voor het bepalen van een passend budget voor de bouw en het onderhoud van het schoolgebouw worden bezien.

Financieel arrangement gemeenten
Het aanpakken van de verouderde voorraad schoolgebouwen is een (maatschappelijke) opgave waarop meer (centrale) sturing en regie vanuit de rijksoverheid nodig lijkt en waarvan het wenselijk is deze onder een aparte aanpak vorm te geven. Het financieel arrangement van de voorgestelde impuls vanuit het Rijk kan op verschillende manieren worden ingericht, met meer of minder beleids- en bestedingsvrijheid voor gemeenten en schoolbesturen. Bekostiging via het gemeentefonds is, naarmate de sturing vanuit rijkszijde toeneemt en de problematiek ongelijk is verdeeld over gemeenten, echter minder passend. Omdat het gemeentefonds binnen het kader van de wettelijke taken vrije besteedbaarheid beoogt en er dus geen aanvullende voorwaarden vanuit het Rijk kunnen worden gesteld bij de besteding. Een specifieke uitkering of subsidieregeling lijkt beter aan te sluiten op hetgeen wordt beoogd onder deze variant en zou separaat als financiële impuls naast de bekostiging voor onderwijshuisvesting via de algemene uitkering van het gemeentefonds kunnen worden vormgegeven. Risico is wel dat er weer meer schotten komen in de integrale afweging op lokaal niveau.

Verwachte effecten en aandachtspunten
Dit beleidspakket kent een aantal verwachte effecten:
- Het in een hoger vervangingstempo weg werken van de verouderde voorraad. Dit schept veel kansen, onder andere voor een beter werk- en leerklimaat voor (onderwijs)personeel en leerlingen.
- Het verbeteren van de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen door het gezamenlijk aanpakken van de verouderde voorraad, omdat de verouderde voorraad niet boven de markt blijft hangen.

Dit beleidspakket kent een aantal aandachtspunten:
- Het vooruitzicht van een (meerjarige) financiële impuls kan als gevolg hebben dat gemeenten geplande investeringen op pauze zetten in afwachting van of zij wel of geen aanspraak kunnen maken op die subsidie. Mogelijk kan de impuls zo vormgegeven worden dat dit risico (deels) wordt gemitigeerd.
- Aanvullende kosten zijn moeilijk op voorhand in te schatten. De gemeente heeft naast bouwkosten ook andere kosten zoals verzekeringen, beheer en onderhoud sportvoorzieningen en schooltuinen. Deze moeten ook een plek krijgen.
- Zoals weergegeven in paragraaf 3.2.4 is het gebruikelijk dat gemeenten (nieuw gebouwde) schoolgebouwen op de gemeentelijke balans activeren en daarmee jaarlijks kapitaallasten in de vorm van afschrijving en rentebetaling op de gemeentelijke begroting dragen. Bij een financiële impuls vanuit het Rijk draagt de gemeente geen of bij cofinanciering minder kapitaallasten. Het gebouw is immers al (deels) afbetaald door het Rijk. Het gebouw zal in de toekomst echter weer vervangen of gerenoveerd moeten worden en op dat moment moet een gemeente voldoende ruimte op de eigen begroting hebben om dit te kunnen

realiseren. Omdat de gemeente tot die tijd geen of minder kapitaallasten op het schoolgebouw heeft gedragen, kan dit in de toekomst een opgave zijn. Dit risico kan mogelijk door afspraken met de gemeente, bijvoorbeeld binnen het IHP of met behulp van cofinanciering, worden gemitigeerd.

4.2.3 Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden

Het basispakket grijpt nog niet in op het grootste knelpunt, namelijk knelpunt 1 (het ontbreken van een total-cost-of-ownership-benadering). Voor het aanpakken van dit knelpunt zijn verdergaande wijzigingen van het onderwijshuisvestingsbeleid in het funderend onderwijs nodig. De kern is dat de verantwoordelijkheden over en weer klip en klaar zijn, dat de bekostiging geoormerkt wordt en dat er meerjarige afspraken gemaakt worden tussen schoolbesturen en gemeenten. Er zijn verschillende mogelijkheden om dat vorm te geven. Het ligt voor de hand hier geen blauwdruk op te leggen, maar de mogelijkheden naast elkaar in het land te laten bestaan. Het is aan gemeenten en schoolbesturen om een keuze te maken, passend bij de lokale situatie. Lokale overwegingen kunnen daarmee dus leidend zijn voor de uiteindelijk gekozen vormgeving. Dit beleidspakket kan gecombineerd worden met het beleidspakket Centrale bouwcatalogus.

In beginsel krijgt de gemeente de verantwoordelijkheden en budgetten voor onderwijshuisvesting toegewezen. De gemeente en een schoolbestuur of een collectief van schoolbesturen van voldoende omvang kunnen dus zelf kiezen voor (gedeeltelijke) doordecentralisatie, als de verwachting is dat dat betere resultaten oplevert.

- De gemeenten krijgen de budgetten en de verantwoordelijkheden voor de bouw, verbouw, uitbreiding en het onderhoud van schoolgebouwen. De zorgplicht voor onderwijshuisvesting van de gemeenten wordt hiermee versterkt.
- De budgetten worden uit het gemeentefonds en de lumpsumbekostiging (MI) gehaald en geoormerkt beschikbaar gesteld aan gemeenten. Hieraan worden heldere eisen gekoppeld over de kwaliteit van onderwijshuisvesting die verwacht wordt. Dit budget wordt naar analogie van de rijksgebouwenportefeuille op basis van geografische locatie met drie verschillende normbedragen per vierkante meter vastgesteld door het Rijk.
- Gemeenten en schoolbesturen maken in het IHP samen afspraken over realisatie en onderhoud van de schoolgebouwen. Ze richten zich in het IHP op een levensduur van 40 jaar voor een schoolgebouw.
- Op basis van deze afspraken kan de gemeente middelen beschikbaar stellen aan het schoolbestuur voor de uitvoering van deze afspraken. Dit gaat bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen van een jaarlijks budget aan het schoolbestuur voor (klein) onderhoud, zodat niet voor iedere lekkende kraan een gesprek met de gemeente nodig is.
- Afspraken over kindvoorzieningen zijn onderdeel van het IHP.
- Het IHP kent een wettelijke status en verplicht de gemeente om de afspraken uit te voeren. Schoolbesturen zijn aanspreekbaar voor de uitvoering van de afspraken uit het IHP, waar zij budget en verantwoordelijkheid voor hebben gekregen van de gemeente.
- Gelet op de afhankelijkheid van het schoolbestuur ten opzichte van de gemeente is het van belang dat het schoolbestuur en gemeente ergens terecht kunnen om een mogelijk geschil neer te leggen of in appèl te gaan. Hiervoor kan een geschillencommissie, vergelijkbaar met de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS, worden ingericht.

- De gemeentelijke toezichthouder houdt toezicht op de totstandkoming van het IHP en de kwaliteit van de huisvesting. Deze inspectiedienst neemt klachten in behandeling als de huisvesting niet voldoet aan de wettelijke normen.

Recht op doordecentralisatie onder voorwaarden

- In het IHP leggen schoolbesturen en gemeenten gezamenlijk besluiten vast wat betreft de verdeling van de middelen en verantwoordelijkheden. Een optie hierbij is om te kiezen voor volledige doordecentralisatie van middelen en verantwoordelijkheden aan schoolbesturen. Dit kunnen ook collectieven van schoolbesturen zijn.
- In het geval van doordecentralisatie aan collectieven nemen deze dan gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting van de schoolbesturen in het collectief in de betreffende gemeente op zich. Hierbij is het wel van belang dat er goede afspraken worden gemaakt, zowel binnen het collectief als met de gemeente (bijvoorbeeld over de toetreding van nieuwe scholen). Ook blijft de verplichting voor een IHP staan, maar deze verplichting komt bij het collectief van schoolbesturen te liggen.
- Ter versteviging van de positie van schoolbesturen wordt voor hen in de wet het recht op doordecentralisatie van budget en verantwoordelijkheid verankerd. Aan dit recht worden enkele nader uit te werken voorwaarden verbonden, met betrekking tot bijvoorbeeld financiële omvang, regionale inpassing en het inpassen van de bredere gemeentelijke agenda (wijkaanpak) in het IHP.

Financieel arrangement gemeenten

Wanneer alle middelen voor onderwijshuisvesting geoormerkt beschikbaar worden gesteld aan gemeenten, is bekostiging via het gemeentefonds uitgesloten. Het gemeentefonds beoogt immers vrije besteedbaarheid. Bekostiging via een specifieke uitkering (SPUK) is in dat geval de enige uitkomst. De gemeente wordt hierdoor immers een uitvoerder. Het integreren en oormerken van alle ter beschikking staande financiële middelen voor onderwijshuisvesting aan gemeenten houdt, zoals beschreven, een fundamentele stelselwijziging in. Ook wijzigt de relatie tussen het Rijk en gemeenten. Zowel het bepalen van een normatieve maatstaf (voor de hoogte per individuele gemeente) als de verhouding van de looptijd van een SPUK tot meerjarige en integrale planning voor onderwijshuisvesting op basis van IHP en MJOP kunnen eventuele belemmeringen zijn. Gemeenten kunnen in dat geval uit de aan hen beschikbaar gestelde middelen voor onderwijshuisvesting geen budget meer op de begroting wegzetten om een investeringsreserve op te bouwen. Bij deze wijze van financiering zitten de prikkels voor een doelmatige uitvoering in de gezamenlijke afspraken gemaakt in het IHP. Verwacht wordt dat een dergelijke keuze precedentwerking op andere taakgebieden zal hebben.

Verwachte effecten en aandachtspunten

Bij dit beleidspakket worden de volgende effecten verwacht:

- Verhoogde efficiëntie, omdat het een total-cost-of-ownership-benadering eenvoudiger maakt.
- Bewustere afweging over het aanpakken van de verschillende schoolgebouwen in de gemeente en een borging van het samenspel tussen gemeenten en schoolbesturen door het opstellen van een IHP.
- Duidelijker aanspreekpunt voor problemen rondom de kwaliteit van de onderwijshuisvesting.
- Helderheid over de inkomsten en daarmee wat er verdeeld kan worden, doordat de budgetten direct verbonden zijn aan onderwijshuisvesting.
- Gemeenten kunnen de onderwijshuisvesting vanuit een breder en integraler perspectief bezien en verbindingen leggen met opgaven als kansengelijkheid,

leefbaarheid en gebiedsontwikkeling. Dit verwachte effect maakt dat de aanbevolen route via de gemeente loopt in plaats van een model waarin onderwijshuisvesting de verantwoordelijkheid is van (collectieven van) schoolbesturen, die in overleg met de gemeente verantwoordelijkheden kunnen overdragen aan de gemeente.
- De mogelijkheid van een geschillencommissie en appèl biedt een mogelijkheid om uit een conflict te komen, zonder direct gebruik te maken van het recht op doordecentralisatie.

Aandachtspunten bij dit beleidspakket zijn:
- Het mogelijk vergroten van verschillen tussen gemeenten onderling en daarmee tussen scholen in verschillende gemeenten, door verschillen in kwaliteit van de schoolgebouwen en de verschillende mogelijkheden van gemeenten om te investeren daarin.
- Het mogelijk vergroten van de afstand tussen de rechtstreekse gebruikers (onderwijspersoneel en leerlingen) van het schoolgebouw en de degene die eindverantwoordelijkheid draagt voor het gebouw. Het schoolbestuur blijft als werkgever verantwoordelijk voor een werkplek, conform arbo wet- en regelgeving, terwijl de eigen mogelijkheden om zelf in te grijpen in het gebouw mogelijk verkleind worden. De mogelijkheid om zelf in te grijpen is in deze variant afhankelijk van de afspraken in het IHP. Het schoolbestuur is afhankelijk van de gemeente als het wil afwijken van de gemaakte afspraken om aan gewijzigde arbo wet- en regelgeving te voldoen.
- (Het recht op) doordecentralisatie. Schoolbesturen hebben mogelijk nog onvoldoende kennis en kunde en moeten investeren in deze deskundigheid. Voor de gemeente wordt het bij doordecentralisatie moeilijker om te sturen op de inzet van schoolgebouwen voor bredere sociaal-culturele doelstellingen. Geoormerkte middelen in combinatie met een recht op doordecentralisatie kunnen ertoe leiden dat de budgetten mogelijk niet meer toereikend zijn voor de gebouwen die het het hardst nodig hebben.
- Oormerken van middelen leidt mogelijk tot grote herverdeeleffecten voor gemeenten, dat kan een verstorende werking hebben op de gemeentelijke begrotingen.

4.2.4 Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw

Bovenstaand beleidspakket betreft een verschuiving van de verantwoordelijkheden en budgetten naar één hand. Naast het bundelen van budgetten lijkt het mogelijk om snelheid en efficiëntie te verhogen door een hogere mate van standaardisatie van onderwijshuisvesting, zowel in het proces als voor de gebouwen zelf. Deze variant is te combineren met het beleidspakket Budgetten stroomlijnen, maar kan ook los daarvan worden ingezet. Dit beleidspakket ziet er als volgt uit:
- Het Rijk geeft een commissie van experts vanuit de bouwwereld, schoolbesturen en gemeenten de opdracht om een catalogus tot stand te brengen. De experts komen op basis van verschillende archetypes van schoolgebouwen tot standaarden voor het bouwproces en technische aspecten van de gebouwen. Schoolgebouwen kunnen vervolgens ontworpen worden op basis van deze catalogus. Het betreft zowel nieuwbouw als levensduur verlengende renovatie.
- Bouwen of renoveren op basis van deze catalogus levert gebouwen op die voldoen aan de wettelijke eisen, waaronder de klimaatdoelstellingen.
- Wat betreft proces moet gedacht worden aan de aanbesteding van nieuwbouw, renovatie en groot onderhoud en standaarden voor passende contractvormen.

- Wat betreft de technische aspecten moet de commissie waarborgen dat de catalogus aansluit bij de nieuwste technieken, eisen en (maatschappelijke) ontwikkelingen.
- De catalogus bevat verschillende met elkaar te combineren elementen en richt zich met name op de technische elementen van de binnenkant van de gebouwen. De catalogus biedt voldoende vrijheid aan schoolbesturen en gemeenten om lokaal maatwerk te realiseren op basis van de lokale onderwijsvisie, met name wat betreft de buitenschil van het gebouw. Ook bevat de catalogus een sectie gericht op de verbouw van (de binnenkant van) bestaande bouw. Tegelijkertijd is de catalogus voldoende ingekaderd, zodat niet bij ieder nieuw project het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden.
- De gestandaardiseerde processen en contractvormen worden centraal beschikbaar gesteld. Zo kunnen zowel marktpartijen als gemeenten en schoolbesturen hiervan gebruikmaken en neemt de expertise op schoolgebouwen toe.
- De catalogus wordt getest in een aantal pilotprojecten (eventueel gecombineerd met de aanpak van de verouderde gebouwenvoorraad) en op basis daarvan aangescherpt. In deze pilots kunnen ook de snelheid, kwaliteit en kostenefficiëntie in kaart gebracht worden. Aan de hand daarvan kan worden onderzocht of de standaardisatie verder kan worden uitgerold. Hierbij valt te denken aan een comply-or-explain-principe voor gebruik van de catalogus bij de (ver)bouw van alle schoolgebouwen in Nederland. Dit moet echter op basis van de ervaringen bij de pilots verder worden bezien.
- Met deze maatregel kan mogelijk gebruik worden gemaakt van een initiatief op dit gebied van een aantal grote schoolbesturen. Zij werken samen met Ruimte-OK en een samenstelling van gemeenten en betrokkenen uit de bouwwereld (een zogenaamde kopgroep) aan vormen van standaardisatie en modulair bouwen. De kopgroep verwacht met deze manier van bouwen de kwaliteit van het gebouw te vergroten, het bouwproces te versnellen en de bouwkosten te laten dalen.

Financieel arrangement gemeenten
In dit beleidspakket wordt de standaardisatie van onderwijshuisvesting voorgesteld. Dit betekent dat er ook meer regie vanuit het Rijk zal zijn. In de uitwerking van dit beleidspakket dient ook aandacht besteed te worden aan de bekostiging ervan. Afhankelijk van het verplichtende karakter van de catalogus is deze mogelijk niet verenigbaar met de beleids- en bestedingsvrijheid van bekostiging via het gemeentefonds. Indien sprake wordt van een landelijke normering en tarieven via modellen van standaardisatie, dan is de gemeentelijke ruimte voor eigen beleidsafwegingen minimaal of afwezig. Een SPUK zou daarbij beter passend zijn, zie ook het financieel arrangement van beleidsvariant Budgetten stroomlijnen.

Verwachte effecten en aandachtspunten
Bij dit beleidspakket worden de volgende effecten verwacht:
- Schoolbesturen, gemeenten en marktpartijen kunnen zich makkelijk bekend maken met en bekwamen in de catalogus.
- Het wiel hoeft niet elke keer opnieuw te worden uitgevonden, in de markt kan specialisatie plaatsvinden en processen kunnen worden versimpeld en daarmee versneld. Logischerwijs zou dit ook moeten resulteren in kostenefficiënter bouwen.
- Standaardiseren van contractvormen en aanbestedingsprocesssen brengt ook in die fase de frictiekosten omlaag.
- Voorafgaand aan de bouw en instandhouding is al beter zicht op de kosten van het schoolgebouw en de mogelijkheid om het gebouw te laten aansluiten bij het budget, zonder aan kwaliteit in te boeten.

Aandachtspunten bij dit beleidspakket zijn:

- Inrichting en instandhouding van een commissie en de bijbehorende kosten.
- Catalogus laat mogelijk onvoldoende ruimte voor lokaal maatwerk en de eventuele specifieke behoeften van gemeente danwel schoolbestuur.
- Na opstellen van de initiële catalogus moet genoeg ruimte zijn voor innovatie.
- Het draagvlak onder schoolbesturen en gemeenten om te bouwen op basis van de catalogus.
- De toepasbaarheid van de catalogus op verbouw, renovatie of aanpassing van de bestaande gebouwenvoorraad.
- Pilotprojecten moeten laten zien of er voldoende voordeel te halen is ten opzichte van de huidige wijze van bouw of renovatie.

4.2.5 *Besparingsvariant*

Dit IBO heeft, conform de algemeen geldende richtlijnen voor een IBO, ook de opdracht gekregen een besparingsvariant van 20% uit te werken. Zoals in dit rapport meermaals naar voren komt, kent het onderwijshuisvestingsbeleid formeel geen geoormerkt budget. Desalniettemin is in de financiële paragraaf wel een budgettaire grondslag opgenomen. Dit komt neer op een budget van ca. € 2,5 mld. Een besparing van 20% op basis van die grondslag houdt daarmee een korting in van respectievelijk € 240 mln. op het gemeentefonds en € 260 mln. op de onderwijsbekostiging (po en vo samen). De uitkomsten van dit IBO geven geen aanleiding om aan te nemen dat een besparing op dit totaalbudget op korte termijn mogelijk is gegeven de huidige staat van en het (maatschappelijke) ambitieniveau voor de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Er resteren twee mogelijke sporen voor invulling van deze 20%:

1. Verlagen van het ambitieniveau en de eisen met betrekking tot de onderwijshuisvesting. Met een korting van 20% verspreid over het subcluster onderwijshuisvesting in het gemeentefonds en de materiële instandhouding in de lumpsumbekostiging, in combinatie met verlaagde eisen aan de kwaliteit van onderwijshuisvesting, zullen de klimaatdoelstellingen niet worden behaald en zal de verouderde voorraad langer blijven bestaan. Wanneer ambitieniveau en eisen niet verder (kunnen) worden verlaagd, dan zal een besparing in de praktijk vermoedelijk inhouden dat het vervangingstempo nog verder afneemt, waardoor schoolgebouwen langer moeten blijven staan. Op basis van het door de Algemene Rekenkamer (2016) genoemde jaarlijkse vervangingstempo van ca. 1,4% zal het vervangingstempo mogelijk verschuiven naar ca. 1,2% per jaar. Dit betekent in de praktijk dat de levensduur toeneemt naar gemiddeld 80 jaar.
2. Doelmatigheidswinst door verbeterd functioneren van het huisvestingsbeleid. Naar verwachting zullen de geadviseerde beleidspakketten (inclusief het basispakket) een doelmatigere inzet van het budget mogelijk maken. Onder andere door een total-cost-of-ownership-benadering en het verlagen van de kosten per vierkante meter van bouwen op het gewenste ambitieniveau door middel van het uitrollen van standaardisatie op proces en binnenkant van gebouwen, zoals beschreven in het beleidspakket Centrale bouwcatalogus. Op basis van pilots kan worden bezien of 20% besparing daarmee haalbaar is.

4.2.6 Caribisch Nederland

De vijf centrale knelpunten uit hoofdstuk 3 spelen ook bij de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland (CN). Dat betekent dat het ook daar verstandig is om in te grijpen op deze centrale knelpunten. Hieronder worden de aandachtspunten voor het basispakket en de drie beleidspakketten weergegeven, die specifiek voor Caribisch Nederland van belang zijn. Wanneer gekozen wordt voor het basispakket of een of

meerdere beleidspakketten, dient in de nadere uitwerking aandacht te zijn voor de specifieke situatie op de eilanden.

Basis op orde: optimalisatie huidig stelsel met zes maatregelen
Dit basispakket is in zijn geheel ook voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland aan te bevelen. Voor zowel de huidige situatie, waarin de onderwijshuisvesting nog via de convenanten gerealiseerd wordt, als de toekomstige situatie, waarin de verantwoordelijkheden weer zijn overgedragen aan de openbare lichamen en de schoolbesturen. Ook hier moet de beleidscyclus sluitend gemaakt worden en duidelijk zijn wie waarvoor op welk moment verantwoordelijk is.

Aanpak verouderde voorraad: stappenplan voor financiële impuls
Dit beleidspakket is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Feitelijk wordt hier al uitvoering aan gegeven via de convenanten en het realiseren van nieuwe schoolgebouwen. Enkel de laatste gebouwen hoeven nog opgeleverd te worden, waarna de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting kan worden overgedragen.

Budgetten stroomlijnen: oormerken en eenduidige verantwoordelijkheden
Het uitgangspunt is dat de stelsels in Caribisch en Europees Nederland hetzelfde zijn, tenzij er vanwege unieke omstandigheden in CN noodzaak is om af te wijken. Wanneer gekozen wordt om het onderwijshuisvestingsbeleid vorm te geven zoals beschreven in dit beleidspakket, verdient het de aanbeveling om dit voor zowel Caribisch als Europees Nederland te doen. Er is geen aanleiding om op de geschetste hoofdlijnen voor CN een uitzondering te maken. Ook het gezamenlijk oppakken van huisvestingsvraagstukken door schoolbesturen gebeurt bijvoorbeeld op Bonaire al in de stichting Fundashon Propiedat Inmobil Boneiru. Wel moet bij de uitwerking gekeken worden of er maatwerk nodig is, bijvoorbeeld ten aanzien van de verplichtingen.

Centrale bouwcatalogus: verstevigen kwaliteitsborging en versnellen bouw
Voor Caribisch Nederland kan het standaardiseren van (elementen in) het gebouw behulpzaam zijn bij het efficiënter organiseren van onderhoud en realisatie. Daarom is er, wanneer voor dit beleidspakket gekozen wordt, geen aanleiding om voor Caribisch Nederland af te wijken. Wel zal er een eigenstandige catalogus voor CN tot stand dienen te komen. Aandachtspunt daarbij is dat bij het opstellen van deze catalogus rekening wordt gehouden met de toegankelijkheid van diensten en goederen. Daarbij is het aan te bevelen om diensten en goederen in de catalogus op te nemen die reeds beschikbaar zijn in de regio. Als meer zaken dichter bij huis gevonden kunnen worden, zullen het onderhoud en de realisatie van gebouwen eenvoudiger en kostenefficiënter worden. Dit betekent ook dat bij het vormgeven van processtandaardisatie, met name met betrekking tot de aanbestedingsregels, hier aandacht voor moet zijn. Op Bonaire is inmiddels ook gestart met het eenvoudiger ontwerpen en het zoveel mogelijk eender krijgen qua verlichting, installaties, etc. Daarnaast dient de catalogus standaarden te bevatten die toegespitst zijn op de situatie in Caribisch Nederland, zoals de weersomstandigheden en het aardbevingsbestendig bouwen. Het vereenvoudigen van het onderhoud door middel van standaardisatie vraagt ook onderlinge samenwerking van de schoolbesturen op en tussen de drie eilanden.

Bijlage 1: Taakopdracht

Taakopdracht IBO Onderwijshuisvesting Funderend Onderwijs

Inleiding
Onderwijshuisvesting is erg belangrijk. Kinderen moeten les krijgen in gebouwen die geschikt zijn voor het moderne onderwijs, die veilig zijn en waar het binnenklimaat goed is. Het huisvestingsbeleid voor het funderend onderwijs levert een aantal ongewenste resultaten op.[48] Zo toont de Algemene Rekenkamer aan dat de bouwkundige eigenschappen van schoolgebouwen achterblijven bij de maatschappelijke verwachting van een 'goed' gebouw, dit betekent dat adequate huisvesting, een van de randvoorwaarden voor goed onderwijs, in gevaar is.[49] Verder bleek op 8 van de 10 scholen in 2009 het binnenklimaat ondermaats waardoor de gezondheid en de onderwijsprestaties onder druk staan. Ook aanvullend onderzoek toont aan dat slechte luchtkwaliteit een negatieve invloed heeft op de gezondheid en prestaties van leerlingen.[50] [51] Het onderwijshuisvestingsvraagstuk speelt zich af tegen de achtergrond van een veranderde demografie en de eisen uit het Klimaatakkoord voor maatschappelijk vastgoed. De demografie laat zien dat vanaf 2025 de leerlingaantallen op lange termijn stijgen.[52] Daarnaast heeft het kabinet aangegeven dat er een verduurzaming moet plaatsvinden voor schoolgebouwen, de eisen voor schoolgebouwen zijn nog niet gericht op de duurzaamheidsdoelen van het Klimaatakkoord.[53]

Verder valt op dat schoolgebouwen gemiddeld 69 jaar staan voordat ze worden vervangen, daarmee is het vervangingstempo laag met als gevolg een risico op (verdere) achteruitgang van de kwaliteit van huisvesting.[54] Dit heeft verschillende oorzaken, onder andere de stijgende bouwkosten, de financiële crisis, de inrichting van het stelsel en de prioritering van partijen binnen dit stelsel. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer duidt als belangrijkste oorzaken in het stelsel aan; (1) niet goed afgestemde (financiële) prikkels voor gemeenten en schoolbesturen in het onderwijshuisvestingsstelsel om gezamenlijk zo doelmatig mogelijk te opereren en kwaliteit te waarborgen. Het stelsel biedt beide partijen gelegenheid de eigen uitgaven laag te houden ten koste van hogere uitgaven voor de ander. Gemeenten kunnen dat doen door minder te investeren in nieuwbouw ten koste van hoge exploitatielasten en hebben daarnaast ook andere concurrerende gemeentelijke taken. Omgekeerd hebben de schoolbesturen weinig prikkels om bij een aanvraag rekening te houden met goedkopere panden. Het (2) ontbreken van de juiste *checks and balances*, (3) het ontbreken van gezamenlijke normen (4) de beperkte informatievoorziening over de staat van de schoolgebouwen. Uit de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat het voor sommige gemeenteraden lastig is om hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen door onvoldoende informatie(voorziening) over de financiële en inhoudelijke kant van

[48] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt
[49] Idem
[50] Idem, https://www.co2indicator.nl/documentatie/frissescholen.pdf
[51] https://www.voion.nl/veilig-en-vitaal-werken/fysieke-veiligheid/binnenklimaat/effect-van-ventilatie-op-leerprestaties/
[52] Catshuisessie Demografie 2020
[53] HEVO (10 januari 2020), Herijking Sectorale Routekaart. Primair, Speciaal & Voortgezet Onderwijs
[54] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt

onderwijshuisvesting. Het wetsvoorstel[55] onderwijshuisvesting beoogt deze problematiek te verminderen, het IBO neemt deze beoogde effecten mee en kijkt of er daarnaast nog verbeteringen mogelijk zijn. De winst van dit IBO zit hem, onder andere, in het inzichtelijk maken van hoe het huisvestingsbeleid (en daarmee in ieder geval het stelsel) dient te worden ingericht om de kwaliteit van huisvesting in het funderend onderwijs te verbeteren.

IBO
In dit IBO ligt de focus op huisvestingsbeleid voor het funderend onderwijs, met daarbij in ieder geval aandacht voor het huisvestingsstelsel, omdat het huidige stelsel en/of beleid tot ongewenste resultaten leidt en de kwaliteit van schoolgebouwen achterblijft. Het IBO houdt daarbij ook rekening met op huisvestingsbeleid van invloed zijnde (recente) trends in het primair-en voortgezet onderwijs, waaronder:

- De functionele kwaliteit van de schoolgebouwen. Dit is een vraagstuk van toenemend belang met de introductie van passend onderwijs, behoefte aan meer onderwijsinnovatie, digitalisering van het onderwijs en de ontwikkeling van integrale kindcentra.
- Per 2015 is het fictieve budget dat de rijksoverheid aan gemeenten ter beschikking stelt voor onderwijshuisvesting verlaagd en gedeeltelijk overgeheveld naar de lumpsum, met name door aanpassingen in het gemeentefonds.[56]
- De aantallen leerlingen fluctueren in de tijd. Op korte termijn daalt het aantal leerlingen in zowel het primair als voortgezet onderwijs. Op langere termijn zal echter het aantal leerlingen weer stijgen. Deze fluctuerende leerlingenaantallen verschillen per regio en per wijk wat een extra uitdaging vormt.

Opdracht aan de werkgroep en centrale vraagstelling
De opdracht aan de werkgroep: onderzoek de werking van het stelsel, beleid en/of wetgeving van onderwijshuisvesting voor het funderend onderwijs en bezie of de werking van het stelsel toekomstbestendig is. Met als uitgangspunt bevordering van de kwaliteit van schoolgebouwen en doelmatige inzet van actoren op de lange termijn. Overige instrumenten (bijvoorbeeld het gemeentefonds en de lumpsumfinanciering voor scholen) staan qua inrichting niet ter discussie. Wel kunnen zij als middel voor beleid(opties) als geschikt of ongeschikt worden beoordeeld. De werkgroep wordt tot slot gevraagd om bij beantwoording van onderstaande vragen rekening te houden met de beschreven (en andere) van invloed zijnde recente ontwikkelingen op het huisvestingsbeleid en stelsel. De concrete vragen zijn:

<u>Vraagstelling 1</u>: Welke opgaves liggen er op het gebied van onderwijshuisvesting?

- Bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, binnenklimaat en multifunctionele mogelijkheden[57], eenduidige kwaliteitsnormen, inclusiever onderwijs en het bevorderen van kansengelijkheid door het type gebouw.

[55] Hierin is o.a. een verplichting voor gemeenten opgenomen om meerjarig integraal huisvestingsplan op te stellen met nader vast te stellen voorwaarden. Het wetsvoorstel stimuleert de beheersbaarheid van planning, bouw en onderhoud van schoolgebouwen. Daarnaast wordt het investeringsverbod voor po schoolbesturen genuanceerd en zijn schoolbesturen verplicht om een meerjarigonderhoudsplan (MJOP) op te stellen op basis van een bouwkundinge inspectie
[56] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/02/04/schoolgebouwen-primair-en-voortgezet-onderwijs-de-praktijk-gecheckt
[57] Het verduurzamen van oudere schoolgebouwen (zoals uit de jaren ’70) brengt uitdagingen met zich mee gezien de beperkte verduurzaming -en ventilatiemogelijkheden van deze panden. Hierom dient ook geanalyseerd te worden in hoeverre nieuwbouw noodzakelijk is om aan de eisen van het Klimaatakkoord en luchtkwaliteit te voldoen en welke extra financiële gevolgen dit met zich meebrengt.

Vraagstelling 2: Is het mogelijk om aan de opgaven te voldoen binnen het huidige beleid en stelsel?

- Er dient ook te worden belicht in hoeverre het huidige beleid, stelsel en de geldende kwaliteitseisen hieraan bijdragen, voor nu en voor in de toekomst

Vraagstelling 3: Indien dit niet mogelijk is, welke oplossingsrichtingen zijn dan denkbaar?

- Bij de beantwoording van deze vraagstelling dient er breed gekeken te worden naar mogelijke oplossingen, maar in ieder geval dient het sturingsvraagstuk en hoe de verschillende risico's hierin belegd dienen te worden, te worden opgenomen. In deze vraagstelling dient (1) expliciet de verdeling van verantwoordelijkheid in het stelsel tussen actoren te worden uitgewerkt (2) in hoeverre deze actoren op deze verantwoordelijkheden zijn toegerust en (3) in hoeverre kwaliteitseisen zouden kunnen bijdragen. Bij de mogelijke oplossingen dient, voor zover mogelijk, ook rekening gehouden te worden met de verschillende demografische ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau.

Te ontwikkelen beleidsvarianten
Het onderzoek rapporteert middels beleidsvarianten voor het stelsel, beleid en/of wetgeving die bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van schoolgebouwen. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor de prikkels voor doelmatige samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen, het budgettaire beslag en in hoeverre de kwaliteit van schoolgebouwen wordt bevorderd. De varianten bevatten ten minste 1 budget neutrale variant en ten minste 1 variant met een extensivering van 20%. Bij het opstellen van de beleidsvarianten dient ervanuit te worden gegaan dat het wetsvoorstel het beoogde resultaat bewerkstelligt en daar dus op aanvullen, tenzij het IBO aanleiding geeft om aan te nemen dat dit niet het geval is. Verder dient er bij de beleidsvarianten rekening gehouden te worden met de alternatieve maatregelen die OCW eerder al verkend heeft en die in de praktijk niet bleken te werken.

Grondslag:

- 2,1 mld. materiële instandhouding (exploitatie); 432 mln. gebouwonderhoud; 1,3 mld. nieuwbouw (naar gemeente via GF; bestedingsvrij)

Organisatie van het onderzoek
Leden van de werkgroep: OCW, FIN, BZK, AZ en SZW. Verder hebben decentrale overheden en onderwijskoepels, een belangrijke rol bij dit onderwerp, zij zullen dus op een gepaste manier worden betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter die wordt ondersteund door 1 secretariaat met 4 secretarissen. FIN en OCW leveren ieder twee secretarissen. Het onderzoek start in september 2020 en het eindrapport wordt 1 maart 2021 afgerond. De periode tot september kan gebruikt worden om voorbereidingen te treffen en o.a. benodigde data te verzamelen, bijvoorbeeld bij het CBS (uitgaven gemeenten aan onderwijshuisvesting), SCP en VNG. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter
Katja Mur

Werkgroepleden

FIN:	Jeroen Huisman
	Sylvia Teunissen (plv.)
OCW:	Ria Westendorp
	Barbara Goezinne (plv.)
BZK:	Jan Vermeer
	Remko ter Weijden (plv.)
SZW:	Joost Baeten
	Elise Splint (plv.)
AZ:	Ben Geurts

Secretariaat

FIN:	Sander van Meurs
	Stijn Overkamp
OCW:	Danielle van Eijk
	Carlijn Aalders

Bijlage 3: Deelnemers presentaties, interviews en expertmeetings

Afgelopen maanden hebben we veel experts gesproken tijdens presentaties, interviews en expertmeetings. We danken hen voor alle waardevolle bijdragen aan het IBO. De deskundigheid van deze experts heeft de werkgroepleden enorm geholpen in het denken over de onderwijshuisvesting en de zoektocht naar oplossingen.

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de deelnemers. Deze experts zijn door de werkgroep geraadpleegd, maar dragen geenszins verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport.

Presentatiebijeenkomst

1 G.J.Q.C. van Etten, beleidsmedewerker Onderwijshuisvesting / Vastgoed, gemeente Meierijstad, Veghel
2 ir. H.G. de Haan PDEng, projectleider nieuwbouw, Lucas Onderwijs, Den Haag
3 ir. C.J.T. Hoogers, directeur bedrijfsvoering, SAAM*, Oss
4 drs. G.J. Ten Hoor, huisvestingsmanager, stichting Brigantijn, en directeur, CNB Climate Neutral Building, Borne
5 S.H.C.J. Rutten, directeur SORSadviesgroep, Schaijk
6 C. Volker, beleidsmedewerker Accommodaties, gemeente Hof van Twente, Goor
7 F.A.P.H. van Wetten, stafmedewerker Huisvesting, stichting SAAM*, Oss

Expertmeeting 1 Wet- en regelgeving en aanvullende eisen

8 Expert adviseur
9 drs. D. Breedveld, senior beleidsmedewerker, directie Bouwen en Energie | Bouwregelgeving en –kwaliteit, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
10 P. van Corler, beleidsmedewerker Onderwijs & Jeugd, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag
11 T.M. van Nes MA, beleidsadviseur School en Omgeving, PO-Raad, Utrecht
12 ir. R. van Schie, sr. adviseur Bouwfysica, gemeente Den Haag, Den Haag
13 dr. ir. R. van Strien, adviseur milieu en gezondheid Leefomgeving, GGD Amsterdam, Amsterdam
14 drs. M.M.L.E. Tabben, programmamanager Toekomststrategie Energietransitie Utiliteitsbouw, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
15 ing. M.C. van Zandwijk, expert onderwijshuisvesting, Kenniscentrum Ruimte-OK, Utrecht
16 drs. N. van Zuylen, senior beleidsadviseur, VO-raad, Utrecht

Expertmeeting 2 Samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten

17 Expert adviseur
18 ing. L. van Benthem, adviseur Huisvesting, stichting Carmelcollege, Hengelo
19 S. de Best, programmamanager Onderwijshuisvesting, gemeente Leiden, Leiden

20 mr. drs. A. Bloem, strategisch adviseur MO, gemeente Noordoostpolder, Emmeloord
21 ing. M.C.L. Geerts, beleidsmedewerker huisvesting, Unicoz onderwijsgroep, Zoetermeer
22 drs. M.C. Groenen, huisvestingsadviseur, ICSadviseurs, Rotterdam
23 W. Lengkeek, expert huisvesting, Kenniscentrum Ruimte-OK & Waarborgfonds Kinderopvang, Utrecht
24 H.C.P. Lommen, bestuurder Stichting voortgezet Onderwijs Lelystad, Lelystad
25 P. Meijboom, adviseur huisvesting-ict, Innoord, Amsterdam
26 Expert onderwijs
27 M.H. Paters, wethouder gemeente Twenterand, Lid VNG Commissie ZJO, Vriezenveen
28 F.H. Paulides bc, teamcoördinator facilitair en ict infra, stichting Quadraten, Grootegast
29 P.J.M. Putman, voorzitter College van Bestuur, AccentScholengroep, Aalten
30 R. Smelt, adviseur Beleidsontwikkeling, gemeente Nijmegen, Nijmegen
31 M.T. Verdam, beleidsmedewerker huisvesting, Katholiek Primair Onderwijs Amersfoort eo, Amersfoort
32 W. Vervaart, sr. Accounthouder Onderwijshuisvesting, gemeente Amsterdam, Amsterdam
33 drs. T.R.A. van der Weide, programmamanager IHP, gemeente Haarlemmermeer, Hoofddorp
34 R.J. van der Westen, beleidsadviseur Huisvesting, Stichting openbaar Primair Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht), Utrecht
35 E.B. Wieland, programmamanager initiatieven huisvesting, stichting BOOR, Rotterdam
36 L.M. van Wijchen MSRE, lid MT / teamleider Huisvesting & Facilities, stichting Carmelcollege, Hengelo

Expertmeeting 3 Opgaven

37 J.L. Aalberts, directeur bedrijfsvoering-plv. bestuurder, stichting Spaarnesant, Haarlem
38 ing. J.C. Broekhuis, wethouder gemeente Utrechtse Heuvelrug, Doorn
39 prof. dr. P.M.A. Eichholtz, professor of real estate finance, Universiteit Maastricht, Maastricht
40 W. Eikelenboom, oud-bestuurder, bouwmanager st. Voila, Leusden
41 drs. A.M.R. van Gastel, directeur Ontwikkeling Talentencampus Venlo, Venlo
42 Expert gemeente
43 R.L. Hilbrandie, directeur basisonderwijs, stichting Quadraten, Grootegast
44 ir. G.P. Jacobs, partner HEVO BV, 's-Hertogenbosch
45 S.W.M. Janssen, programmaleider Onderwijshuisvesting, gemeente Eindhoven, Eindhoven
46 prof. dr. N. Kok, professor Real Estate Finance, Maastricht University, Maastricht
47 J. Paas, kennismanager en expert verduurzaming bij Kenniscentrum Ruimte-OK, Utrecht

48 drs. E.M. Schins-Derksen, sectorleider onderwijs, Arcadis Nederland B.V., Amersfoort
49 mr. J.W. Schraven, zelfstandig adviseur onderwijsrecht, Gouda
50 drs. J.C. Siebring-Maatman, projectleider Duurzame Scholen, provincie Overijssel, Zwolle
51 drs. H. van Tongerloo, college van bestuur StOVOG/rector de gsg leo vroman, Gouda
52 R. van Vliet, adviseur, stichting W/E adviseurs, Utrecht
53 M. Vreeburg, interim voorzitter, Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang, Utrecht
54 drs. F.J.T. Vullings, algemeen directeur, Talentencampus Venlo, Venlo

Expertmeeting 4 Goed vastgoedbeheer

55 ing. R. Berghuis, projectmanager, gemeente Rotterdam, Rotterdam
56 drs. R.A.P. Brull, beleidsadviseur onderwijshuisvesting, gemeente Ede, tevens vz Landelijke vereniging onderwijs (huisvesting), Nijkerk
57 Expert gemeente
58 ing. J.J.L.F. Geurts, expert Maatschappelijk Vastgoed, Vaessen, Raamsdonksveer
59 G.H. Hospers, directeur, Jansman Bouw BV, Luttenberg-Raalte
60 W. Lengkeek, expert huisvesting, Kenniscentrum Ruimte-OK & Waarborgfonds Kinderopvang, Utrecht
61 D.M. van den Noort, projectleider, Jansman Bouw BV, Luttenberg-Raalte
62 D. Speelman, bestuurder a.i., Het Assink Lyceum, Haaksbergen

Expertmeeting Caribisch Nederland

63 F. Blom, projectcoördinator, Fundashon Propiedat Inmobil Boneiru, Bonaire
64 ir. S. Dijkshoorn, coördinator onderwijshuisvesting bij het Openbaar Lichaam Sint Eustatius
65 A. Francis, plaatsvervangend regeringscommissaris, Sint Eustatius
66 J. Meulman, liaison onderwijshuisvesting namens OCW op de BES, Bonaire
67 E.M.M. Pronk M.Sc., project manager bij het Planning Bureau van het Openbaar Lichaam Saba in The Bottom
68 R.W. Zagers B.Sc., hoofd Planning Bureau bij het Openbaar Lichaam Saba in The Bottom

Interviews

69 K. van Harten, directeur, HB-netwerk, Nunspeet
70 A. de Jong, consultant ABDTOPConsult en oud-onderwijsbestuurder, Den Haag
71 M.H.B.M. Koenders, sociaalverpleegkundige, team gezondheid en milieu, GGD Gelderland-Zuid, Nijmegen
72 B. Schollema, wethouder gemeente Loppersum, Loppersum
73 drs. R.M.J. van Vugt RA, accountant lokaal- en midden-bestuur, partner Deloitte Accountants, Rotterdam

Bijlage 4: Demografische ontwikkeling leerlingenaantallen vo en po

Onderstaande tabellen zijn gebaseerd op de gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) met peildatum 1 oktober 2019.

Prognose leerlingenaantallen voortgezet onderwijs
In onderstaande tabel wordt weergegeven dat in 2021 ongeveer tweederde van de schoolbesturen in het voorgezet onderwijs (vo) te maken heeft of krijgt met leerlingendaling. Dit aandeel neemt toe tot bijna 78% tot 2030.
Het totaal aantal vo-leerlingen daalt tot 2030 met ruim 8%, waarbij duidelijke verschillen te zien zijn tussen de verschillende niveaus. De grootste daling wordt verwacht bij vmbo-leerlingen, en de kleinste daling bij vwo-leerlingen.

Prognose ontwikkelingen leerlingenaantallen vo	**Percentage**
Schoolbesturen met leerlingendaling tot 2021	66.36%
Schoolbesturen met leerlingendaling tot 2030	77.68%
Daling totaal aantal vo-leerlingen tot 2030	8.43%
w.v. daling aantal vmbo-leerlingen tot 2030	*14.78%*
w.v. daling aantal havo-leerlingen tot 2030	*8.80%*
w.v. daling aantal vwo-leerlingen tot 2030	*6.48%*

Prognose leerlingenaantallen primair onderwijs
In het primair onderwijs vlakt de daling van de leerlingenaantallen de laatste jaren af en wordt een voorzichtige groei voor de komende jaren zichtbaar.

Schoolsoort	**Telling 2019**	**Prognose 2024**	**Prognose 2029**	**Prognose 2034**	**% groei 2019-34**
Basisonderwijs	1.396.520	1.355.915	1.402.072	1.517.103	8,6%
Speciaal basisonderwijs	35.731	37.100	37.706	40.843	14,3%
TOTAAL	1.432.251	1.393.015	1.439.778	1.557.947	8,8%

Bijlage 5: Onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland

Achtergrond
In 2010 zijn Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbaar lichaam (bijzondere gemeente) onderdeel geworden van het land Nederland. De schoolgebouwen op de eilanden bleken op dat moment van onvoldoende kwaliteit te zijn en er was sprake van groot achterstallig onderhoud. De openbare lichamen[58] en OCW werken gezamenlijk aan het renoveren en nieuw bouwen van schoolgebouwen op basis van afspraken die zijn vastgelegd in convenanten.

Er staan op dit moment 16 schoolgebouwen op de drie eilanden.
- Bonaire kent 1 vo-vestiging, 1 vo-vestiging met mbo en 7 po-vestigingen.
- Sint Eustatius kent 1 vo-vestiging met mbo en 4 po-vestigingen.
- Saba kent 1 vo-vestiging met mbo en 1 po-vestiging.

Het funderend onderwijs bestaat in Caribisch Nederland uit primair onderwijs, geregeld in de Wet op het primair onderwijs BES (WPO BES), en voortgezet onderwijs, geregeld in de Wet op het voortgezet onderwijs BES (WVO BES). In deze wetten zijn tevens de verantwoordelijkheden rondom de onderwijshuisvesting vastgelegd.

Stelsel en bekostiging
Het stelsel van onderwijshuisvesting ziet er in Caribisch Nederland grotendeels hetzelfde uit als in Europees Nederland. Het openbaar lichaam is verantwoordelijk voor het voorzien in de onderwijshuisvesting. Het schoolbestuur van de school is op haar beurt verantwoordelijk voor de exploitatiekosten. De verantwoordelijkheidsverdeling voor het onderhoud aan de vo-scholen is op de BES formeel gelijk aan die in Europees Nederland. Zowel het groot als het klein onderhoud ligt dus bij de schoolbesturen. De verantwoordelijkheidsverdeling voor het onderhoud aan po-scholen op de BES is (nog) niet gelijk aan die in Europees Nederland. Het klein onderhoud is formeel de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, terwijl het groot onderhoud de verantwoordelijkheid is van de openbare lichamen. In de praktijk blijkt op Saba echter het openbaar lichaam verantwoordelijk te zijn voor al het onderhoud, zowel voor het po als voor het vo.
Ook de wijze van bekostiging loopt grotendeels vergelijkbaar en sluit aan op bovengenoemde verantwoordelijkheidsverdeling. Het openbaar lichaam ontvangt middelen voor onderwijshuisvesting in de vrije uitkering. Schoolbesturen met vo ontvangen middelen in de lumpsum voor onderhoud (voor zover zij verantwoordelijk hiervoor zijn) en exploitatie. Voor het po zijn de middelen voor onderhoud nog niet (geheel) ingedaald in de lumpsum, omdat de besturen hiervoor nog geen verantwoordelijkheid dragen.

Convenanten
Het hierboven beschreven stelsel is sinds 2011 tijdelijk buiten werking gesteld.[59] De minister van OCW en het openbaar lichaam van ieder eiland zijn op dit moment gezamenlijk verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting en de financiering ervan. De invulling van deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in convenanten en blijft tot een nader te bepalen tijdstip van kracht. Dit zal in ieder geval zo zijn totdat alle afgesproken projecten zijn afgerond. De conventanten zijn in 2019 en 2020 vernieuwd. Deze

[58] Hiermee worden de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba bedoeld.
[59] Artikel 167a, WPO BES; artikel 208, WVO BES.

vernieuwing omvat de financiering van de resterende projecten en goedkeuring van de plannen van aanpak voor deze projecten door OCW. De uitvoering van de projecten en plannen van aanpak ligt bij de openbare lichamen.

Eisen kwaliteit schoolgebouw
In de convenanten en plannen van aanpak wordt de zogeheten BES-bouwcode toegepast. Dit zijn voorschriften voor de bouw die door het minsterie van IenW ontwikkeld zijn, maar nog niet bindend zijn. De BES-bouwcode wordt door de Rijksoverheld wel gehanteerd als norm. De voorschriften in deze bouwcode zijn anders dan in Europees Nederland, onder andere vanwege de lokale weersomstandigheden (denk aan zoute zeewind en orkanen) en de benodigde aardbevingsbestendigheid. Voor het gebruik van de schoolgebouwen worden in principe onder andere de normen voor de vloeroppervlakte gehanteerd, zoals die in Europees Nederland gelden.

Stichting op Bonaire (Fundashon Propiedat Inmobil Boneiru)
Op Bonaire is een stichting opgericht, waarin onder andere schooldirecteuren en bouw- en inkoopexpertise vertegenwoordigd zijn. Een van de leden van de Raad van Toezicht met specifiek financiële kennis is vanuit Curaçao aangesloten. De stichting is in eerste instantie opgericht voor nieuwbouwprojecten, maar het plan is om ook langetermijnafspraken en onderhoud toe te voegen. Het openbaar lichaam geeft de opdracht tot bouw aan de stichting, inclusief de middelen.

Op Bonaire wordt ook gewerkt aan standaardisatie. In de gebouwen zitten grote klimaatinstallaties. Maar als een schroefje aangedraaid moet worden, dan moet er iemand vanuit Nederland ingevlogen worden. Daarom wordt nu geprobeerd alles eenvoudiger te ontwerpen - "geen grote installaties meer" - en probeert men alles zoveel mogelijk eender te krijgen qua verlichting, installaties, etc. In het verleden was dat niet mogelijk, onder andere vanwege de aanbestedingsregels van het Rijksvastgoedbedrijf. Dan moest de ene lamp uit Noord-Amerika komen en de ander uit Europa.

Bijlage 6: Afkortingenlijst

Arbo	Arbeidsomstandigheden
AEF	Andersson Elffers Felix
ARK	Algemene Rekenkamer
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFP	Corporate Facility Partners
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CN	Caribisch Nederland
Co_2	Koolstofdioxide
College van B&W	College van burgemeester en wethouders
DNB	De Nederlandsche Bank
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
EED	Europese Energie-Efficiency Richtlijn
EIB	Economisch Instituut voor de Bouw
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FIN	Ministerie van Financiën
Fvw	Financiële verhoudingswet
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
Havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IHP	Integraal huisvestingsplan
IHPO	Integraal huisvestingsplan onderwijs
IKC, IKC's	Integraal kindcentrum integrale kindcentra
ILT	Inspectie voor Leefomgeving en Transport
ISZW	Inspectie SZW
IvhO	Inspectie van het Onderwijs
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LCI	Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding
LCVS	Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MFA	Multifunctionele accommodatie
MI	Materiële instandhouding
Mld.	Miljard
Mln.	Miljoen
MPG	MilieuPrestatie gebouwen
MJOP	Meerjarenonderhoudsplan
NEN	NEderlandse Norm
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
Po	Primair onderwijs
Ppm	Parts per million
Pve	Programma van eisen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Ruimte-OK	Stichting Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang

RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
So	Speciaal onderwijs
SUVIS	Specifieke uitkering ventilatie in scholen
SPUK	Specifieke uitkering
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Vmbo	Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VN-verdrag handicap	VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
Vo	Voortgezet onderwijs
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vso	Voortgezet speciaal onderwijs
Vwo	Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet gelijke behandeling HCZ	Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte
WEC	Wet op de expertisecentra
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WPO	Wet op het primair onderwijs
WPO BES	Wet op het primair onderwijs BES
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
WVO BES	Wet op het voortgezet onderwijs BES

Bijlage 7: Overzicht onderzoeken kwaliteit van de gebouwenvoorraad

Toelichting:

- Onderstaand overzicht bevat *nationale* onderzoeken met data-analyses ten aanzien van de huidige gebouwenvoorraad en opgave(n). Lokale (gemeentelijke) of regionale onderzoeken zijn uitgesloten.
- Rapporten die alleen verwijzen naar data-analyses uit onderstaande onderzoeken zijn uitgesloten. Deze zijn wel opgenomen in de volledige bibliografie.
- In de kolom 'Bevat unieke data(analyses) over is een oordeel gegeven of het onderzoek *unieke* data-analyses bevat over de verschillende aspecten van de gebouwenvoorraad. Als in het onderzoek alleen wordt verwezen naar data uit andere onderzoeken zonder nieuwe inzichten, dan wordt deze beoordeeld met 'nee'.
- Onderzoeken ouder dan 15 jaar zijn uitgesloten

Onderzoek	Jaartal	Methode	Bevat unieke data(analyses) over…				
			Functionele behoefte	Bouwkunde staat/ onderhoud	Binnenklimaat	Duurzaamheid	Feitelijke uitgaven gemeenten en/of scholen
Algemene Rekenkamer - schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs	2019	Gebruikersonderzoek + data DUO, BAG, RVO,	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Berenschot & ICSadviseurs - Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014	2017	Analyses data DUO, CBS	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Economisch Instituut voor de Bouw - Verkenning Onderwijsvastgoed	2020	Data DUO, BAG, RVO, CFP	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Green deal scholen - Analyse kengetallen 15 praktijkervaringen	2018	Steekproef onder 80 cases	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
IPSE studies - Doelmatig huisvesten	2017	Data CBS, DNB	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
HEVO - Herijking Sectorale Routekaart Primair, Speciaal & Voortgezet Onderwijs	2020	Data BAG, EIB, DUO, RVO, ARK, CBS, ECN, Ruimte-OK, eigen data	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
HEVO - Doorrekening Sectorale Routekaart Primair, Speciaal & Voortgezet Onderwijs	2019	Data BAG, EIB, DUO, RVO, ARK, CBS, ECN, Ruimte-OK, eigen data	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
McKinsey & Company - Een verstevigd fundament voor iedereen	2020	Data BAG aantal bouwvergunningen	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
PO-Raad, VO-raad - Sectorale routekaart voor verduurzaming van schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs	2020	M.n. data HEVO (doorrekening routekaart)	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Regioplan en Inspectrum – Monitor onderwijshuisvesting po-vo	2017	140 schoolinspecties + enquêtes + interviews	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
VNG Expertiseteam Onderwijshuisvesting (uitgevoegd door Arcadis) – Feitenonderzoek	2020	Analyses data BZK, OCW, CBS	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
Versteeg, H. (in opdracht van ministerie van VROM) - Onderzoek naar de kwaliteit van het binnenmilieu in basisscholen	2007	Steekproef metingen + enquêtes	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee

Bibliografie

Literatuur

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

Andersson Elffers Felix (AEF). (2020). *Stelsel in groei; een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg.* Utrecht: Andersson Elffers Felix.

Andersson Elffers Felix (AEF). (2021). *Rode draden casestudy voor IBO Onderwijshuisvesting.* Publicatie als bijlage van IBO onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs. (2021). Een vak apart; een toekomstbestending onderwijshuisvestingsstelsel. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Arcadis. (2020). *VNG expertiseteam onderwijshuisvesting* [feitenonderzoek ten behoeve van advies expertiseteam onderwijshuisvesting (red.)]. Amersfoort: Arcadis Nederland B.V.

BDO accountants & adviseurs. (2021, 14 januari). *BDO-benchmark Nederlandse gemeenten 2021; financiële situatie onhoudbaar.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2021/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2021-financiele-situatie-onhoudbaar-ps-dzb-bmz-gem-lo-21.

Berenschot & ICSadviseurs. (2017). *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.* Utrecht: Berenschot.

Boels Zanders advocaten. (z.d.). *Bouwheerschap schoolbestuur en alternatieven.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.boelszanders.nl/publicatie/bouwheerschap-schoolbestuur-en-alternatieven.

Boers, D. & Mikkers, J. (2015). Onderzoek van mechanische ventilatiesystemen op basisscholen in de regio Haaglanden 2014. *GGD Haaglanden*, *aug. 2015*.

Centraal Planbureau (CPB). (2017). *Gunstig voor gezin met opvang; risico op segregatie.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Dam, M. van & Castenmiller, P. (2008). *Variatie in bestuurskracht; een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Doorn, W. van. & Mikkers, J. (2019). Binnenmilieu op scholen; een frisse school vraagt om een lange adem. *Epidemiologisch Bulletin, 54*(1&2), pp. 27-28

Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). (2020). *Verkenning onderwijsvastgoed; praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave.* Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.

Europese Commissie. (2020, 17 september). *State of the Union; Commission raises climate ambition and proposes 55% cut in emissions by 2030.* Geraadpleegd op 17 februari 2021 van https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1599.

GGD GHOR. (z.d.). *Gezonde School*. Geraadpleegd op 17 februari 2021 van https://ggdghor.nl/thema/gezonde-school/.

Gilsing, R. & Tierolf, B. (2010). *Ouders nemen de wijk; in eigen wijk naar school in gemengde wijken in Utrecht.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Harten, K. van. (2020). *Onderwijshuisvesting PO/VO; van ervaringen uit het verleden naar een efficiënte aanpak voor de toekomst.* Z.p.: z.u.

Haverinen-Shaughessy, 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.

HEVO. (2018). *Concretisering huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-raad en VNG.* 's-Hertogenbosch: HEVO.

HEVO. (2020). *Herijking Sectorale Routekaart; primair, speciaal & voortgezet onderwijs.* 's-Hertogenbosch: HEVO.

Inspectie van het Onderwijs (IvhO). (2020, 1 augustus). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs.* Geraadpleegd op 26 februari 2021 van https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2020/06/22/onderzoekskader-2017-po-en-vve

Jacobs, P. & Borsboom, W. (2019.) *Meta-onderzoek voor coalitie gezonde binnenlucht.* TNO 2019 R10969. Delft: TNO.

Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen (LCVS). (2020). *Eindrapportage; beeld van ventilatie op scholen in het funderend onderwijs in Nederland.* Den Haag: LCVS

Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs; eindrapport.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Martijn. (2017, 29 december). *Top 5 langstzittende wethouders van Nederland.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://toponderzoek.nl/2017/12/29/top-5-langstzittende-wethouders-nederland/.

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.

Onderwijsincijfers.nl. (2019, 1 oktober). *Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 11 maart 2021 van https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen.

Onderwijsincijfers.nl. (2019, 1 oktober). *Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 11 maart 2021 van https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/aantallen-leerlingen-in-het-vo.

Onderwijsincijfers.nl. (2019, 1 oktober). *Personeelssterkte primair onderwijs*. Geraadpleegd op 11 maart 2021 van https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/personeel-po/aantallen-personeelssterkte-po.

Onderwijsincijfers.nl. (2019, 1 oktober). *Personeelssterkte voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 11 maart 2021 van https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/personeel-vo/aantallen-personeelssterkte-vo.

Onderwijsraad. (2020). *Steeds inclusiever.* Den Haag: Onderwijsraad.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2020). *Klimaat- en energieverkenning 2020.* Den Haag: PBL.

PO-Raad. (2020, 24 november). *CAO PO 2019-2020; collectieve arbeidsvoorwaarden voor het primair onderwijs.* Utrecht: PO-Raad.

PO-Raad. (z.d.). *Is het voor schoolbesturen mogelijk om te investeren in het eigen schoolgebouw of geldt hiervoor een investeringsverbod?.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.poraad.nl/veelgestelde-vragen/is-voor-schoolbesturen-mogelijk-om-te-investeren-in-het-eigen-schoolgebouw-of

PO-Raad, VO-raad en VNG. (2020, 12 oktober). *Sectorale routekaart duurzame schoolgebouwen.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.poraad.nl/system/files/themas/huisvesting/sectorale_routekaart_po-raad_vo-raad_vng.pdf

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2021). *Van Parijs naar praktijk; bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). (2021a, 8 februari). *Specifieke uitkering ventilatie in scholen (SUVIS)*. Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/suvis.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). (2021b, 22 januari). *Frisse scholen.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/technieken-beheer-en-innovatie/frisse-scholen.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). (2021c, 21 januari). *Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed.* Geraadpleegd op 26 februari 2021 van https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/verduurzaming-utiliteitsbouw/maatschappelijk-vastgoed/kennis-en-innovatieplatform-verduurzaming

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (2020, 2 juni). *Hygiënerichtlijn voor basisscholen.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.rivm.nl/hygienerichtlijnen/basisscholen.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). (z.d.). *LCI-Richtlijnen.* Geraadpleegd op 26 februari 2021 van https://lci.rivm.nl/richtlijnen

Rijksoverheid. (z.d.a). *Gemeentefonds.* Geraadpleegd op 26 februari 2021 van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds

Rijksoverheid. (z.d.b). *Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-voortgezet-onderwijs/vereenvoudiging-bekostiging-vo.

Rijksoverheid. (z.d.c). *Plannen kabinet vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs.* Geraadpleegd op 15 februari 2021 van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-primair-onderwijs/vereenvoudiging-bekostiging-primair-onderwijs.

Rijksoverheid. (z.d.d). *Programma Onbeperkt meedoen!.* Geraadpleegd op 16 februari 2021 van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechten-van-mensen-met-een-handicap/programma-onbeperkt-meedoen

Ruimte-OK. (2016a). *Kwaliteitskader huisvesting; het kind centraal; kwaliteitscriteria voor onderwijsvoorzieningen in het primair onderwijs.* Eindhoven: Waarborgfonds & Kenniscentrum Ruimte-OK.

Ruimte-OK. (2016b). *Kwaliteitskader huisvesting; de toekomst centraal; kwaliteitscriteria voor onderwijsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs.* Eindhoven: Waarborgfonds & Kenniscentrum Ruimte-OK.

Shendell, D., Prill, R., Fisk, W., Apte, M., Blake, D., Faulkner, D. (2004). Associations between classroom CO_2 concentrations and student attendance in Washington and Idaho. *Indoor Air, 14,* pp. 333-341. in Jacobs, P. & Borsboom, W. (2019.) *Meta-onderzoek voor coalitie gezonde binnenlucht.* TNO 2019 R10969. Delft: TNO.

Studiegroep Interbestuurlijk en Financiële Verhoudingen (IFV). (2020). *Als één overheid; slagvaardig de toekomst tegemoet!.* Den Haag: Ministerie van BZK.

Studiegroep Invulling klimaatopgave Green Deal (Studiegroep Green Deal). (2021). *Bestemming Parijs; wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050.* Z.p.: z.u.

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13 december 2006, geldend vanaf 14 juli 2016. Geraadpleegd op 15 februari 2021 via https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14#Verdrag_2

Verening Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020a, 3 november). *Ontwikkelingen onderwijshuisvesting en wijziging VNG Model Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs*. Geraadpleegd op 16 februari 2021 van https://vng.nl/brieven/ontwikkelingen-onderwijshuisvesting-en-wijziging-vng-model-verordening-voorzieningen-huisvesting-onderwijs.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (2020b). *Sectorale routekaart gemeentelijk maatschappelijk vastgoed; routekaart gemeenten.* Den Haag: Vereniging Nederlandse gemeenten.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). (z.d.). *Normbedragen*. Geraadpleegd op 26 februari 2021 van https://vng.nl/artikelen/normbedragen

Versteeg, H. (2007). *Onderzoek naar de kwaliteit van het binnenmilieu in basisscholen.* Den Haag: Ministerie van VROM. in Jacobs, P. & Borsboom, W. (2019.) *Meta-onderzoek voor coalitie gezonde binnenlucht.* TNO 2019 R10969. Delft: TNO.

Vervangingsfonds Participatiefonds (VfPf). (z.d.). *Arbocatalogus PO; veiligheid en gezondheid (V&G) schoolgebouwen*. Geraadpleegd op 17 februari 2021 van https://www.arbocataloguspo.nl/WebCatalog/Catalog.aspx?type=Theme&Id=7&th=7.

VOION. (z.d.). *Arbocatalogus-VO; schoolgebouw*. Geraadpleegd op 17 februari 2021 van https://www.arbocatalogus-vo.nl/schoolgebouw/.

VO-raad. (2020, 12 mei). *CAO VO 2020; collectieve arbeidsovereenkomst voor het voortgezet onderwijs*. Utrecht: VO-raad.

Wargocki, P. & Wyon, D. (2016). Ten questions concering 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.

Webredactie TU-Delft. (2019, 18 november). *Scholen kunnen helpen bij energietransitie in wijken.* Geraadpleegd op 17 februari 2021 van https://www.tudelft.nl/2019/tbm/scholen-kunnen-helpen-bij-energietransitie-in-wijken.

Wienke, D. (2014). *School en wijk verbonden; aansluiting van het onderwijs op een wijk-, gebieds- of stedelijke aanpak voor opvoeden en opgroeien. Wetenschappelijke reflectie op do's en dont's in vernieuwen, verbinden en implementeren.* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Kamerstukken

Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs: Kamerstukken II, 2020/21, 31 293, nr. 571

Kamerbrief Aankondiging wetsvoorstel onderwijshuisvesting: Kamerstukken II, 2019/20, 35 300-VIII, nr. 210

Kamerbrief Ontwikkelingen verduurzaming bestaande utiliteitsbouw: Kamerstukken II, 2019/20, 30 196, nr. 716

Kamerbrief Rapportage Coördinatieteam Ventilatie op Scholen: Kamerstukken II, 2020/21, 31 293, nr. 555

Kamerbrief Totaalpakket vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs: Kamerstukken II, 2019/20, 31 289, nr. 409

Kamerbrief Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs: Kamerstukken II, 2020/21, 31 497, nr. 371

Klimaatakkoord: Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 342

Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst': Kamerstukken II, 2017/18, 34 700, nr. 34

Taakopdracht IBO: Kamerstukken II, 2020/21, 35 570, nr. 2