

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020

Nr. 210

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het onderzoek naar de kwaliteit van onderwijshuisvesting in het po en vo, dat het Economisch Instituut voor de Bouw recentelijk in opdracht van het Ministerie van OCV heeft uitgevoerd. Daarnaast informeer ik u over de voortgang van het voorgenomen verhuistraject voor de Europese School Bergen.

De uitkomsten van het onderzoek worden gepresenteerd in het rapport «Verkenning Onderwijsvastgoed: Praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave». Hierbij bied ik dit rapport met een beleidsreactie aan uw Kamer aan¹.

De centrale vraagstelling van de opdracht is: welke bestuurlijke keuzes en omstandigheden liggen ten grondslag aan de kwalitatieve onderwijshuisvesting? De *governance* rondom onderwijshuisvesting is een ingewikkeld vraagstuk. De wettelijke verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen gemeente en schoolbestuur: gemeenten zijn verplicht te voorzien in huisvesting van scholen voor het po, vo en (v)so, en schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de gebruikskosten van de schoolgebouwen.

In 2016 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de geldende wetgeving op het gebied van huisvesting geen prikkels bevat die doelmatig opereren op lange termijn bevorderen.² Hierdoor komt de gezamenlijke besluitvorming door schoolbesturen en gemeenten, die is gericht op duurzaamheid en kwaliteit van schoolgebouwen, onvoldoende van de grond. Dit komt mede doordat investeringen in duurzaamheid van een nieuw schoolgebouw voor rekening van de gemeente komen en de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Algemene Rekenkamer, Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, 2016.

opbrengsten van die investeringen, de lagere energiekosten, toevallen aan het schoolbestuur. Daarbij zorgt onder meer het in 2019 gepresenteerde nationale Klimaatakkoord ervoor dat aanpassingen aan schoolgebouwen nodig zijn. Kortom, het onderwijsvastgoed in Nederland staat voor een grote opgave.

Leeswijzer

In deze brief zal ik eerst de resultaten van en aanbevelingen uit het onderzoek kort samenvatten. Vervolgens wil ik een aantal noodzakelijke maatregelen en acties voor onderwijshuisvesting aankondigen.

Onderzoek en resultaten

De onderzoekers geven aan de hand van *best practices* en valkuilen aan op welke wijze verduurzaming en verbetering van het binnenklimaat van schoolgebouwen in de praktijk kunnen worden gerealiseerd, waarbij de kwaliteit van onderwijshuisvesting centraal staat. Onder deze «kwaliteit» kunnen de energetische staat van het schoolgebouw, de gebouwleeftijd en het binnenklimaat worden gerekend.

De onderzoekers signaleren de volgende drie knelpunten:

1. Bekostiging. Bij de meeste praktijkvoorbeelden is sprake van een grote spanning tussen ambities en beschikbare middelen. De sterke stijging van de bouwkosten in de afgelopen jaren heeft deze spanning verhoogd. De analyse laat zien dat bij alle stappen tussen gebouwlabels richting energieneutraliteit de jaarlijkse kosten de jaarlijkse baten overstijgen. Investeringen in het binnenklimaat komen vaak moeilijk tot stand, omdat deze vooral niet-financiële baten hebben in de vorm van betere leerprestaties en minder ziekte bij kinderen. De onderzoekers geven aan dat inzicht in deze baten van een verbeterd binnenklimaat nog vaak ontbreekt. Het gevolg van de spanning tussen ambities en middelen is dat ambities worden verlaagd en relatief vaak aanvullende financiële middelen moeten worden gezocht.
2. Financiële structuur. De budgetten voor nieuwbouw, renovatie en onderhoud komen gescheiden tot stand. Dit leidt ertoe dat bij investeringen in nieuwbouw of ingrijpende verbetering van schoolgebouwen energiebesparende maatregelen moeilijk tot stand komen, want de voordelen worden pas in de beheerfase gerealiseerd. Deze split incentives leiden tot suboptimale investerings- en onderhoudsbeslissingen.
3. Institutionele organisatie. Een groot aantal partijen speelt een rol bij de onderwijshuisvesting, wat het speelveld complex en gefragmenteerd maakt. Een aanzienlijk deel van de schoolbesturen beheert één schoolgebouw en samenwerking komt beperkt tot stand door individuele wensen van de verschillende besturen. Hierdoor zijn maatwerkopdrachten veelal eenmalig en minder aantrekkelijk voor marktpartijen. Ook aan de aanbodzijde (van adviseurs, bouwbedrijven en installateurs) is sprake van fragmentatie.

Om de kwaliteit van onderwijshuisvesting te verhogen, onderscheiden de onderzoekers drie typen aanpak:

1. Programmatische aanpak. Binnen deze aanpak vinden de ontwikkeling, planning en uitvoering van projecten plaats op grotere schaal. Schoolbesturen kunnen in tranches meedoen met gemeentelijke programma's.
2. Regionaal maatwerk. Bij deze aanpak werken schoolbesturen en/of gemeenten regionaal samen, bijvoorbeeld vanwege leerlingendaling.

Ook kunnen functies als opvang en zorg met onderwijs worden gebundeld.

3. Solitaire oplossing. Er zijn ook schoolbesturen (met name éénpitters) die specifieke oplossingen zoeken voor de kwaliteitsopgaven, zoals losse maatregelen of meer integrale oplossingen.

Beleidsreactie

Bekostiging

Het genoemde knelpunt rondom bekostiging is mij bekend en heeft deels betrekking op de verduurzamingsopgave voor het maatschappelijk vastgoed. Op dit moment zijn twaalf sectoren in het maatschappelijk vastgoed bezig met sectorale routekaarten, zo ook het funderend onderwijs. Aangezien deze grote opgave vele sectoren beslaat, zal ik daar in deze brief niet verder op ingaan.

Zoals aangegeven kan het binnenklimaat ook onder «kwaliteit» van onderwijshuisvesting worden gerekend. Het rapport van McKinsey & Company naar doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging in het po en vo³ adresseert onderinvestering in onderwijshuisvesting, mede als gevolg van stijgende bouwkosten en aangescherpte eisen aan schoolgebouwen. Na het zomerreces zal een integrale kabinetsreactie op het rapport van McKinsey aan uw Kamer worden aangeboden.

Financiële structuur

Het knelpunt rondom financiële structuur verwijst naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en schoolbestuur voor de onderwijshuisvesting. In de volgende paragraaf zal ik ingaan op versterking van de samenwerking tussen deze partijen, waardoor nieuwbouw-, renovatie en onderhoudsopgaven beter kunnen worden gecoördineerd.

Institutionele organisatie

Het knelpunt rondom institutionele organisatie verwijst naar de complexe en gefragmenteerde context waarin de partijen die zich met onderwijshuisvesting bezighouden zich bevinden. Het feit dat er bij (ver)bouwprojecten vele actoren betrokken zijn, is voor de onderwijssector specifiek niet op te lossen. Wel zijn er op het gebied van onderwijshuisvesting netwerkplatformen die zich bezighouden met het samenbrengen van partijen, zoals Ruimte-OK, Platform31 en Bouwstenen voor Sociaal.

Versterking samenwerking onderwijshuisvesting

Om de kwaliteitsopgave in onderwijshuisvesting meer structuur te geven, in de vorm van een integrale aanpak, is het noodzakelijk te kijken naar de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. Ik ben voornemens een wetsvoorstel aan uw Kamer voor te leggen. Het doel van de wetswijziging is de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeenten en schoolbesturen te verhelderen en de samenwerking te verbeteren.

In 2016 hebben de PO-Raad, VO-raad en VNG gezamenlijk een voorstel⁴ gedaan om de onderwijswetten ten aanzien van huisvesting op verschillende punten te wijzigen. Dit voorstel is in 2018 nader geconcretiseerd.⁵

³ McKinsey & Company, Een verstevigd fundament voor iedereen: Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet), 2020.

⁴ PO-Raad, VO-raad en VNG, Huisvestingsvoorstel VNG, PO-raad, VO-raad, 2020.

⁵ HEVO B.V., Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-raad en VNG, 2020.

Zoals voormalig Staatssecretaris Dekker aan uw Kamer heeft toegezegd, is dit voorstel met de sectorraden, VNG en OCW afgestemd.⁶ In het wetsvoorstel wordt dit voorstel uit 2018 verwerkt. Dit richt zich op:

1. Planvorming. Gemeenten krijgen de wettelijke opdracht tot het vaststellen van een meerjarig Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHPO). In het IHPO worden het huisvestingsbeleid en het investeringsprogramma voor een periode van vier jaar vastgelegd, met een doorkijk van ten minste twaalf jaar na deze periode. Het IHPO komt tot stand na overleg tussen gemeente en schoolbesturen, waarbij beide partijen zich inspannen om tot een gezamenlijk gedragen besluit te komen. Er is ruimte om afspraken te maken over lokaal gerichte prioritering in de huisvestingsvoorzieningen. Schoolbesturen worden verplicht een meerjarig onderhoudsplan (MJOP) op te stellen op basis van een bouwkundige inspectie. Dit MJOP wordt ingebracht in het overleg tussen gemeente en schoolbestuur.⁷
2. Een definitie van renovatie. Renovatie wordt als huisvestingsvoorziening in de wet opgenomen. Het uitgangspunt is dat renovatie wordt beschouwd als volwaardig alternatief voor nieuwbouw, dat ingezet kan worden als mogelijke maatregel om de levensduur van een schoolgebouw met ten minste 25 jaar te verlengen.
3. Nuanceren van het investeringsverbod. Deze wetswijziging creëert de mogelijkheid voor schoolbesturen in het po om in huisvesting te investeren. Deze versoepeling kan leiden tot gezamenlijke financiering die de kwaliteit van onderwijshuisvesting kan vergroten dan wel het moment van investeren kan vervroegen.

Door de beoogde verheldering van de verhoudingen en verbetering van de samenwerking, wordt een meer planmatige en toekomstgerichte aanpak van de onderwijshuisvesting mogelijk. Dat kan leiden tot meer effectiviteit en dus betere onderwijshuisvesting.

In overleg met de PO-Raad, VO-raad en VNG zal worden gekeken welke resultaten en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport kunnen worden verwerkt in het wetsvoorstel. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het najaar van 2021 aan uw Kamer worden aangeboden.

Voortgang verhuistraject Europese School Bergen

Uw Kamer heeft eerder gevraagd naar de voortgang van het voorgenomen verhuistraject van de Europese School Bergen. De eerstvolgende stap in dit traject omvat de uitnodiging aan een drietal gemeenten (Alkmaar, Zaanstad en Castricum) om mogelijke locaties voor te dragen voor de school. De uitnodiging aan de gemeenten zal deze week worden verstuurd.

De brief aan de gemeenten heeft langer op zich laten wachten dan vooraf gedacht. Een zorgvuldige voorbereiding met onder meer twee Europese instellingen en de afstemming met het RVB, dat de ontwikkeling van het gebouw op zich zal nemen, heeft voorrang gekregen boven de snelheid.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 352.

⁷ Er zijn veel gemeenten en schoolbesturen waar het IHPO, MJOP en een jaarlijks overleg al hun intrede hebben gemaakt.