



## Position paper

# IBO onderwijshuisvesting

Goed onderwijs kan niet zonder goede schoolgebouwen. Door de jaren heen zijn de verwachtingen ten aanzien van het onderwijs vanuit de maatschappij en politiek flink toegenomen. Scholen moet een plek zijn voor iedereen, ongeacht handicaps of beperkingen. Kinderen moeten gezond kunnen opgroeien, met voldoende beweging en in een gezonde leeromgeving. Kinderen moeten zo veel mogelijk samen op de school in de buurt les kunnen krijgen, ook als dat betekent dat er meer ondersteuning nodig is in de vorm van passend onderwijs. Met het klimaatakkoord willen werk maken van een duurzame toekomst, zeker ook bij scholen. Al deze wensen en eisen komen samen in onze schoolgebouwen. De VNG maakt zich in samenwerking met de PO-Raad en de VO-raad al lange tijd sterk voor goede schoolgebouwen. Forse extra investeringen in de schoolgebouwen zijn noodzakelijk om alle kinderen in een goed gebouw naar school te laten gaan.

Het rapport over het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) *“Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingstelsel”* geeft een goede schets van de zorgwekkende staat van veel schoolgebouwen waarin onze leerlingen les krijgen en veel tijd doorbrengen. In het IBO wordt de noodzaak om een forse inhaalslag te maken en te investeren in de schoolgebouwen erkend. Deze erkenning lezen we ook terug in de beleidsreactie. Het rapport beschrijft goed dat het gaat om een brede, integrale opgave: goede schoolgebouwen staan ten dienste van goed onderwijs, hebben een goed en gezond binnenklimaat, zijn toegankelijk en geschikt voor inclusief onderwijs en zijn duurzaam. Veel schoolgebouwen voldoen hier niet aan. De VNG ziet in deze erkenning een belangrijke stap naar een gezonde, passende en duurzame leer- en werkomgeving voor alle leerlingen en leraren. De knelpunten die in het IBO-rapport geconstateerd worden, zijn herkenbaar.

### Erkenning van de noodzakelijke inhaalslag

De afgelopen jaren hebben de nodige onderzoeken<sup>1</sup> aangetoond dat veel schoolgebouwen in Nederland aan vernieuwing toe zijn. Het IBO-rapport onderstreept deze noodzaak. De VNG ondersteunt de aanbevelingen om de basis op orde te brengen en de verouderde voorraad aan te pakken met een financiële impuls. Aan deze aanbevelingen zit wel een aantal uitwerkingsvragen die we graag snel met het Rijk beantwoorden.

<sup>1</sup> Niet uitputtend overzicht: Algemene Rekenkamer (ARK). (2016). Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt. Den Haag: Algemene Rekenkamer. 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 HEVO. (2018). Concretisering huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-raad en VNG. 's-Hertogenbosch: HEVO McKinsey & Company. (2020). Een versterkt fundament voor iedereen; een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet). Amsterdam: McKinsey & Company, Inc. ....

De belangrijkste uitwerkingsvraag is wat we verstaan onder de verouderde voorraad. Voor ons vallen alle schoolgebouwen hier onder waar volgens de huidige én voorzienbare standaarden<sup>2</sup> nu geen functionele, gezonde, duurzame en passende leer- en werkomgeving zijn. De verouderde voorraad gaat dus niet (alleen) over de leeftijd van de gebouwen, maar over de gebouwen die het minst geschikt zijn voor het geven van goed onderwijs. De beleidsreactie onderschrijft dit. De VNG wil bovendien voorkomen dat tijdens de aanpak van deze slechte gebouwen, andere schoolgebouwen verouderen. Daarom is het noodzakelijk dat schoolbesturen en gemeenten op lokaal niveau<sup>3</sup> kunnen bepalen welke schoolgebouwen de impuls het hardste nodig hebben, aan de hand van bredere kwaliteitscriteria dan enkel de technische staat van het gebouw<sup>4</sup>. Het Integraal HuisvestingsPlan (IHP) is hiervoor het geschikte instrument.

In zowel het IBO als in de beleidsreactie wordt voorgesteld om te starten met het in kaart brengen van de huidige gebouwvoorraad. Veel gemeenten en schoolbesturen hebben al goed zicht op de staat van de schoolgebouwen en de urgentie van nieuwbouw of renovatie. Om geen tijd te verliezen met eerst een uitgebreide inventarisatie, stellen wij voor om te starten met aanpakken van extra schoolgebouwen op basis van deze bestaande overzichten en geen tijd te verliezen met eerst een uitgebreide inventarisatie.

In de aanbeveling om de verouderde voorraad aan te pakken staat dat een financiële impuls nodig is voor het op orde brengen van deze voorraad, o.a. voor het voldoen aan klimaateisen. In de [Sectorale routekaart voor verduurzaming van schoolgebouwen po/vo](#) van PO-Raad, VO-raad en de VNG staat welke extra investeringen daarvoor nodig zijn in de komende 30 jaar. Het IBO onderschrijft dat hier 730 miljoen euro per jaar extra voor nodig is. Dit betreft het prijspeil 2019, intussen zijn de bouwkosten flink toegenomen. In de beleidsreactie staat dat er voor een periode van vier jaar 2,9 miljard benodigd is, waarmee circa 7% van het gebouwenbestand kan worden aangepakt. Het is van belang dat er ook aandacht is voor het perspectief na deze vier jaar, zodat de noodzakelijke verhoging van het vernieuwingstempo gehaald kan worden. Het ter beschikking stellen van extra budget door het Rijk voor deze versnelling van de vernieuwing van de schoolgebouwen is cruciaal.

In de beleidsreactie wordt gesproken over het verkennen van cofinanciering door de gemeenten. Gemeenten investeren nu al flink in onderwijshuisvesting. Cofinanciering is alleen haalbaar als dit betrekking heeft op de budgetten die nu al voor onderwijshuisvesting worden ingezet.

### Voorwaardelijkheid bij de keuze in de aanbevelingen

In het IBO-rapport adviseert de werkgroep als fundament voor een verbeterd stelsel het beleidspakket Basis op orde uit te voeren en stelt tevens dat het aanpakken van de verouderde voorraad noodzakelijk is. De constatering in de beleidsreactie dat het aanpakken van de verouderde voorraad van schoolgebouwen een noodzakelijke eerste stap is, onderschrijven we van harte. Zo staat het ook in het IBO verwoord: "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."<sup>5</sup> Het op orde brengen van de basis én de aanpak van de verouderde voorraad zijn dus voorwaarden voor mogelijke stappen in de twee laatste, verdergaande beleidspakketten. Er kan pas sprake zijn van forse ingrepen in het stelsel als er voldoende bekostiging is om de schoolgebouwen op orde te brengen en te houden.

### Lokaal doen wat lokaal kan

In het IBO-rapport wordt op een aantal onderdelen een centrale aanpak vanuit de rijksoverheid bepleit, zoals bij het in kaart brengen van het huidige schoolgebouwenbestand en de centrale bouwcatalogus. Wij begrijpen de wens om op rijksniveau op onderdelen te willen sturen en om een goed totaalbeeld te hebben. Het is echter cruciaal dat er op lokaal niveau draagvlak is en goede aansluiting gevonden wordt met de lokale of regionale situatie. Het is goed mogelijk met heldere afspraken tussen gemeenten, schoolbesturen én rijk te komen tot

- 2 Bijvoorbeeld: het bouwbesluit vereist nu dat schoolgebouwen voldoen aan de eisen voor Bijna Energie Neutrale gebouwen (BENG), terwijl te voorzien is dat over niet al te lange tijd deze eisen verhoogd worden naar Energie Neutrale Gebouwen (ENG).
- 3 Of regionaal niveau als de opgave zich daartoe leent, bijvoorbeeld in gevallen van krimp, of het voorzien in (voortgezet) speciaal onderwijs of residentieel onderwijs.
- 4 Bijvoorbeeld ontleend uit het Kwaliteitskader onderwijshuisvesting po/vo
- 5 Pagina 44 van het IBO-rapport

een werkwijze waarbij meer centrale informatie ontleend kan worden uit de lokale IHP's.

### **Oormerken budgetten**

De belangrijkste stap die het Rijk moet zetten voordat we verder kunnen spreken over wenselijkheid, mogelijkheden en fasering van het oormerken van budgetten, is het voorzien in voldoende extra bekostiging voor onderwijshuisvesting om te kunnen voldoen aan de opgave zoals beschreven in de sectorale routekaart. De wijze waarop het geld beschikbaar wordt gesteld hangt sterk samen met de mogelijke verdeling van de verantwoordelijkheden. Idealiter worden over verantwoordelijkheden en besteding van middelen in een IHP, opgesteld vanuit gelijkwaardigheid tussen gemeente en schoolbesturen, afspraken gemaakt. Hierbij wordt uitgegaan van de integrale kosten van de levenscyclus van een schoolgebouw. Aan het oormerken van de budgetten kleven veel vragen, zoals hoe er omgegaan wordt met kleine onderhoudszaken als het budget in het geheel lokaal wordt belegd en hoe er omgegaan wordt met lopende kapitaallasten. Bovendien raakt een uitname uit het gemeentefonds de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten. Deze gevolgen moeten eerst goed in beeld gebracht worden.

### **Standaardisatie vanuit de praktijk**

Wij zijn voor standaardisatie waarbij er voldoende eigenheid bij individuele schoolgebouwen blijft. Standaardisatie in processen en bouwmethoden kan zorgen voor sneller en goedkoper bouwen van schoolgebouwen die voldoen aan de eisen van deze tijd. Er moet wel gewaakt worden voor te optimistische inschattingen van de besparingen door standaardisatie. Het is verder vooral de vraag op welke wijze en wanneer er gestandaardiseerd gaat worden. De VNG is er op tegen dat standaardisatie van bovenaf opgelegd wordt. Standaardisatie vanuit de sector zelf zorgt voor meer en snellere acceptatie en standaarden die goed aansluiten bij de praktijk. Het is daarom beter dat standaardisatie vanuit de sector zelf opkomt dan dat deze centraal wordt geregisseerd. Het is wenselijk als het Rijk dit proces faciliteert. Ook hier onderstreept de VNG wat in het IBO staat: eerst de basis op orde en de verouderde voorraad aanpakken, met extra middelen. Hier dient tempo op gemaakt te worden.

### **Tot slot**

In de taakopdracht van de IBO-werkgroep werd gevraagd om een besparingsvariant en een budgetneutrale variant. Bij de start van het IBO-onderzoek constateerde de VNG dat dit een onmogelijke opgave is, gezien de huidige staat van veel schoolgebouwen. Het is dan ook goed om in het IBO-rapport vooral de noodzaak om te investeren in onderwijshuisvesting terug te lezen. Met de middelen die gemeenten en schoolbesturen nu beschikbaar hebben, kunnen zij onvoldoende tempo maken. Hiervoor is extra bekostiging vanuit het Rijk noodzakelijk. Alleen daarmee kunnen de gemeenten en schoolbesturen de noodzakelijke inhaalslag maken.