

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2023

Voor goed onderwijs heb je meerdere ingrediënten nodig: een leraar die zijn vak verstaat, een stevig curriculum en een goed gebouw. Deze combinatie zorgt voor de beste leerresultaten en dat jij als leerling ook later goed kunt meedraaien in de maatschappij. Dat je jezelf leert kennen, je burgerschapsvaardigheden ontwikkelt en weet hoe je de baan kunt vinden die bij jou past. Ik wil dat elk kind het beste uit zichzelf kan halen. Voor zichzelf, én zodat Nederland tegen een stootje kan. Daarom investeert dit kabinet fors in de kwaliteit van onderwijs en het verbeteren van kansengelijkheid. Ik wil dat elke leerling goed leert lezen, schrijven en rekenen, en dat elk kind kansen krijgt om zich te ontwikkelen. Ik wil het beste onderwijs voor alle leerlingen in Nederland en ik wil er daarnaast voor zorgen dat het onderwijs aantrekkelijk is en blijft als sector om in te werken. Ik zet me daarom ook in voor betere schoolgebouwen. Dat doe ik niet alleen maar samen met schoolbesturen en gemeenten. Zij zijn in de eerste plaats verantwoordelijk.

Investeren in schoolgebouwen is investeren in de kwaliteit van onderwijs

Want genoeg frisse lucht in de lokalen, voldoende daglicht, een goede temperatuur en fijne akoestiek dragen bij aan een goed binnenklimaat. Dat zorgt op zijn beurt ervoor dat je als leerling of leraar fijn in een lokaal zit, goed kunt werken en leren en dus beter presteert.¹ Inclusief onderwijs vraagt om een gebouw dat toegankelijk is en samenwerking tussen partners rondom het kind faciliteert. Een goed schoolgebouw faciliteert moderne onderwijsconcepten. Met een modulair schoolgebouw kan ook worden ingespeeld op demografische ontwikkelingen en multifunctioneel gebruik. Kortom: door werk te maken van schoolgebouwen, verbeteren

¹ <https://esb.nu/esb/20072704/betere-ventilatie-helpt-om-leerprestaties-te-bevorderen>.

we de onderwijskwaliteit. In mijn visie heeft het schoolgebouw van de toekomst een prettig binnenklimaat en is het geschikt voor modern en inclusief onderwijs, circulair gebouwd, modulair, adaptief en energieneutraal. Dit verdienen de 2,5 miljoen leerlingen die elke dag les krijgen in de ruim 9000 schoolgebouwen die Nederland rijk is. Dit verdienen ook de 285.000 leraren, conciërges, onderwijsassistenten, schoolleiders en alle andere medewerkers die zich elke dag inzetten voor het beste onderwijs in deze gebouwen.

Beleidsreactie rapport «QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting»

De realiteit is dat een deel van de schoolgebouwen goed is. Het gaat dan om nieuwe gebouwen of gebouwen die nog even meekunnen of met klein onderhoud in een betere staat te krijgen zijn. Tegelijkertijd is er ook een aanzienlijk deel van de schoolgebouwen die nog niet aan alle kwaliteits-eisen en wensen voldoet. Dit beeld wordt bevestigd in het rapport «*QuickScan kwaliteit onderwijshuisvesting*» van Oberon, dat ik eerder met uw Kamer deelde.² Het rapport laat zien dat 35% van de schoolgebouwen die NEN2767 is gekeurd in uitstekende of goede conditie is.³ Tegelijkertijd is 9% van de schoolgebouwen in matige of slechte conditie. Dit soort harde parameters kunnen helpen scholen te selecteren om als eerste aan te pakken. Ik overweeg daarom in het licht hiervan de verplichtstelling van de NEN2767-norm, bijvoorbeeld door deze verplicht onderdeel te laten zijn van het integraal huisvestingsplan van een gemeente. In aanvulling geeft ook de «Frisse Scholen»-classificatie een indicatie van de conditie van een schoolgebouw. Slechts 11% van de schoolgebouwen heeft zo'n classificatie en bijna 20% kent deze classificatie niet. Ik wil er daarom meer richtbaarheid aan geven om scholen bewuster te maken van het belang van een goed binnenklimaat. Alle schoolgebouwen moeten minstens een Frisse Scholen label C hebben om te voldoen aan wet- en regelgeving. Op het gebied van verduurzaming hebben scholen samen met gemeenten en de rijksoverheid nog huiswerk te doen. In de mogelijke revisie van de Europese richtlijn over de energieprestatie van gebouwen (EPBD)⁴, schrijven energieprestatie-eisen voor dat in 2027 alle utiliteitsgebouwen met een G-label (de slechtste 15%) en in 2030 alle gebouwen met een F-label moeten zijn vervangen of gerenoveerd. Uit het rapport blijkt dat slechts 8% van de schoolgebouwen een energielabel heeft.⁵ Dit percentage moet omhoog. Uit eerdere schattingen van het Economisch Instituut voor de Bouw hebben 20% van de schoolgebouwen in het PO en 25% van de schoolgebouwen in het VO een energielabel G.⁶ Gebouwen in het funderend onderwijs zijn daardoor oververtegenwoordigd in de onderste 15% utiliteitsgebouwen. Een groot deel van de schoolgebouwen moet nog verduurzaamd worden voor 2050 om de klimaatdoelstellingen te halen. Verduurzaming van schoolgebouwen heeft daarom ook de speciale aandacht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Scholen kunnen onder andere gebruikmaken van de Subsidie-regeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA) die in begin 2024, en mogelijk al in het najaar van 2023, weer zal worden openge-

² Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 200.

³ De NEN2767 geldt als de standaard voor het meten van de onderhoudsstaat van een schoolgebouw. Een meting volgens de NEN2767 legt de conditie waarin een schoolgebouw verkeert op objectieve, eenduidige en persoonsonafhankelijke wijze vast.

⁴ Richtlijn (EU) 2018/844; Zie artikel 9 in het concept EPBD voorstel <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0802&qid=1641802763889>. De verwachting is dat de revisie van de EPBD in de tweede helft van 2023 definitief wordt.

⁵ Ter vergelijking: in 2020 had 48% van de woningen en 44% van de kantoorgebouwen een energielabel.

⁶ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 210.

steld.⁷ Scholen en gemeenten kunnen ook gebruik maken van de ondersteuningsprogramma's die vanuit het Ministerie van BZK worden aangeboden.⁸ Ik roep scholen en gemeenten op om dat ook te doen.

Stappen vooruit naar de toekomst

Tegelijkertijd is de verduurzamingsopgave ook een kans om schoolgebouwen ook op andere fronten te verbeteren. Denk aan zaken als binnenklimaat, inclusief onderwijs en aanpasbaarheid. Het vernieuwen en verbeteren van schoolgebouwen heeft prioriteit. We zetten daarom nu de eerste stappen met alle verantwoordelijke partijen. Er zijn op dit moment geen aanvullende middelen beschikbaar om het verbeteren van schoolgebouwen te versnellen, de huidige stappen zijn binnen de begroting gedekt. Ik heb samen met de PO-Raad, VO-raad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een aanvraag ingediend bij het Nationaal Groeifonds voor innovatieve oplossingen voor onderwijshuisvesting. Ik wil daarnaast niet wachten met het op orde brengen van de basis. Samen zetten we de komende tijd de volgende stappen, waarbij we de coördinatie hebben verdeeld:

1. *Beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen in beeld brengen*

Zoals eerder aangegeven in de Kamerbrief van november 2022, ga ik alle eisen en beleidsdoelstellingen overzichtelijk bij elkaar brengen.

Deze eisen aan schoolgebouwen zijn gesteld vanuit meerdere ministeries. Daarbij vragen de eisen die vanuit inclusief onderwijs volgen voor de huisvesting extra aandacht. Hiervoor geldt wel dat de doelstellingen en eisen op dit onderwerp nog verder ontwikkeld moeten worden. Met experts werken we uit hoe het vraagstuk rondom inclusief onderwijs het beste kan worden opgepakt. Dat zal worden gecoördineerd door de PO-Raad en de VO-raad. Het uiteindelijke doel is dat alle eisen en doelstellingen eenduidig zijn en niet met elkaar bijten. Aan uw Kamer is in het commissiedebat van 1 december 2022 in eerste instantie de toezegging gedaan dat u in de eerste helft van 2023 zal worden geïnformeerd over de uitkomsten. Er is een start gemaakt en ik verwacht de eerste resultaten begin 2024.

2. *Het integraal huisvestingsplan gebruiken voor een total-cost-of-ownership benadering*

Ik werk aan een wetsvoorstel waarin Integrale huisvestingsplannen (IHP's), meerjarige onderhoudsplannen (MJOP's) en het overleg hierover tussen gemeenten en schoolbesturen verplicht worden gesteld. Ook wordt daarmee de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen duidelijker, waarbij we uitgaan van een total-cost-of-ownership (TCO-)principe. Dit principe geeft inzicht in de totale kosten tijdens de gebruikstermijn van een gebouw en draagt daarmee bij aan de doelmatigheid. Er worden in het wetsvoorstel prikkels ingebouwd voor het werken volgens het TCO-principe. Dit betekent dat er voor elke school de investeringskosten, de meerjarige onderhoudskosten en de exploitatiekosten moeten worden opgenomen. Daarna moeten gemeenten en schoolbesturen een op overeenstemming gericht overleg voeren zodat er ook daadwerkelijk een gesprek plaatsvindt over het doelmatig inzetten van middelen voor onderwijshuisvesting. Dit wetsvoorstel komt voort uit een wens van de sector. 71% van de gemeenten en bijna alle schoolbesturen hebben al een IHP of MJOP. Met deze wet moeten alle gemeenten en schoolbesturen dit straks op orde hebben. Ik heb uw Kamer eerder op de

⁷ Voor meer informatie: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/dumava>.

⁸ Zoals het Kennis- en Innovatieplatform Verduurzaming Maatschappelijk vastgoed waarin Ruimte OK schoolbesturen helpt of het Ontzorgingsprogramma Maatschappelijk vastgoed, waarbij provincies schoolbesturen met een kleine vastgoedportefeuille helpen.

hoogte gesteld over dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is 3 april 2023 in internetconsultatie gegaan.

3. *Huidige scholenbestand in kaart brengen*

In het Oberonrapport wordt opnieuw onderschreven dat de informatie over schoolgebouwen op dit moment gefragmenteerd is en lastig (snel) bij elkaar te brengen voor een compleet beeld. Ik wil daarom toe naar structurele monitoring van schoolgebouwen. Daarmee kan worden bepaald welk cohort gebouwen als eerste aan de beurt is voor vernieuwing of vervanging. Ik wil dit doen op basis van objectieve parameters zoals een NEN2767-keuring of een energielabel in combinatie met daadwerkelijk verbruik. Deze objectieve parameters moeten worden opgenomen in de IHP's. De VNG coördineert de uitwerking van de vraag welke informatie in het IHP moet worden opgenomen en op welk niveau en in welke vorm deze moet worden aangeleverd en ontsloten. Er wordt gewerkt aan het opzetten van een (open source) database. Hierbij worden alle relevante partijen uit de publieke en private sector betrokken. Daarbij wordt ook bekeken hoe informatie actueel wordt gehouden en hoe de informatie kan worden gebruikt voor monitoring en toezicht. Uitgangspunten zijn subsidiariteit en proportionaliteit; zo min mogelijk administratieve lasten en open standaarden. Het is de bedoeling om de kaders waar IHP's en MJOP's aan moeten voldoen vervolgens vast te leggen in lagere regelgeving bij bovenstaand wetsvoorstel. De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel inclusief lagere regelgeving is op dit moment 1 januari 2025.

Verkennen wenselijkheid programmatische aanpak voor onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting in Nederland wordt op dit moment vaak op individuele projectbasis aangepakt en is daardoor niet doelmatig. Ik onderzoek daarom n.a.v. de motie van de leden Van Meenen en Paul⁹ de wenselijkheid van een programmatische aanpak. Ik heb in het commissiedebat van 1 december 2022 toegezegd daar in het eerste kwartaal van 2023 op terug te komen. Met een programmatische aanpak kan worden ingezet op het bundelen van projecten en dus van kennis en ervaring. Bewezen concepten, werkwijzen en organisatievormen kunnen worden opgeschaald en de professionaliteit wordt vergroot. Hierdoor kan er sneller, beter, duurzamer en adaptiever worden gebouwd. Op basis van objectieve parameters kunnen projecten worden gebundeld. Op basis van vergelijkbare programma's in Vlaanderen, Engeland en Groningen, lijkt er met een programmatische aanpak ook op termijn efficiëntie- en synergie-winsten te halen op de (ver)bouwfase. Door in te zetten op het uitwerken van een programmatische aanpak kunnen we het tekort aan middelen verkleinen in de toekomst en tegelijkertijd betere en duurzamere scholen realiseren. Partijen geloven daarom dat een programmatische aanpak kan bijdragen in deze opgave. Ik wil de programmatische aanpak daarom verder uitdenken als het gaat om inrichting, organisatie, doelstellingen en governance. Ik heb hiervoor alle betrokken partijen nodig. Er zijn op dit moment geen financiële middelen om de programmatische aanpak ook daadwerkelijk uit te voeren.

Beleidsreactie eindrapport Taskforce Financiering Onderwijshuisvesting

Samen met de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heb ik afgelopen najaar een Taskforce Financiering Onderwijshuisvesting opgericht. Het doel van deze taskforce was de mogelijkheden van private

⁹ Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 89.

of institutionele financiering voor onderwijshuisvesting te onderzoeken. De taskforce geeft ook deels invulling aan het tweede deel van de motie van de leden Van Meenen en Paul: het onderzoeken van de wenselijkheid van een revolverend fonds voor onderwijshuisvesting. Het rapport gaat echter nog niet in op de financiële randvoorwaarden, zoals de Comptabiliteitswet. Het eindrapport van de Taskforce Financiering Onderwijshuisvesting zend ik u als bijlage bij deze brief.

Voor mij is de belangrijkste conclusie van de Taskforce Financiering Onderwijshuisvesting dat institutionele financiering van onderwijshuisvesting (bijvoorbeeld door pensioenfondsen of overheidsbanken) een keuze kan zijn om de investeringspiek mee te overbruggen. Deze piek is ontstaan als gevolg van achterstanden in de onderwijshuisvestingsopgave. Institutionele financiering neemt echter niet het probleem qua investeringen en bekostiging zoals geconstateerd in het IBO Onderwijshuisvesting¹⁰ volledig weg.

Pensioenfondsen zijn onder voorwaarden bereid om onderwijshuisvesting (gedeeltelijk) te financieren. Naast voldoende bekostiging is een belangrijke voorwaarde dat onderwijshuisvesting op een andere manier wordt georganiseerd. Zij vragen een professionele (vastgoed)organisatie met een minimale schaalgrootte (minimaal 150 miljoen euro), zodat kennis en ervaring over onderwijshuisvesting vergroot wordt en pensioenfondsen één aanspreekpunt hebben dat als betrouwbare partner kan fungeren. Een scheiding tussen het organiseren van onderwijs en het beheren van vastgoed zou onderdeel kunnen zijn van een programmatische aanpak. Ik werk een programmatische aanpak niet alleen uit om aantrekkelijk zijn voor institutionele financiers. Ik vind het vanwege de eerder genoemde voordelen – los van het financieringsvraagstuk – verstandig om de programmatische aanpak verder te verkennen.

Met de ministeries van BZK, EZK en FIN werk ik de conclusies en aanbevelingen van de Taskforce Financiering Onderwijshuisvesting verder uit. Aangezien mogelijke institutionele financiering moet aansluiten bij de nog verder uit te denken potentiële programmatische aanpak, pak ik deze twee vraagstukken samen op. Ik informeer u in het najaar van 2023 over de eerste conclusies. De PO-Raad, VO-raad en VNG fungeren als klankbord, omdat het voor scholen en gemeenten aantrekkelijk moet zijn om gebruik te maken van een potentiële programmatische aanpak en een eventueel revolverend fonds.

Voortgang ventilatie

Maatwerkregeling Ventilatie in scholen

Op 18 juli jl. heb ik de Maatwerkregeling Ventilatie in scholen (hierna: Maatwerkregeling) opgesteld. Met deze regeling ondersteun ik scholen financieel bij de meest urgente ventilatieproblematiek. De Maatwerkregeling bestaat uit een basisregeling (tot 30% subsidie) en een vangnetregeling (tot 60% subsidie). Ruimte-OK zorgt dat er een hulpteam klaarstaat dat scholen van deskundig advies kan voorzien. Er zijn inmiddels 1345 verzoeken bij Ruimte-OK ingediend voor een bezoek van een expert van het hulpteam. De hulpteams van Ruimte-OK hebben inmiddels al 1071 scholen bezocht en van advies voorzien na een dagbezoek op locatie. Op 31 maart 2023 loopt de vangnetregeling van de maatwerkregeling af. Voor de basisregeling is een tweede tijdvak geopend, dat loopt tot 30 april 2023. Er zijn in totaal 307 aanvragen ingediend voor de meting, die verplicht is voor het toekennen van de vangnetsubsidie. De urgentieverklaringen worden voor 31 maart verstuurd, zodat de scholen een aanvraag kunnen indienen voor 31 maart 2023. De maatwerkregeling is naar

¹⁰ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 213.

verwachting, op basis van de aanvragen tot nu toe, aan het einde van deze tijdvakken zo goed als uitgeput.

CO₂-meter verplichting

In de voortgangsbrief ventilatie van september 2022¹¹ heb ik aangekondigd de CO₂-meterverplichting verder uit te werken. In het Bouwbesluit 2012 is deze verplichting nu al geregeld voor nieuwbouw en gerenoveerde basisschoolgebouwen. In het Bouwbesluit wordt deze verplichting voor alle bestaande schoolgebouwen in het primair onderwijs (inclusief het (voortgezet) speciaal onderwijs) en voortgezet onderwijs opgenomen. De CO₂-meterverplichting wordt gebundeld met andere wijzigingen van het Bouwbesluit. Naar verwachting zal de verplichting per 1 juli 2024 in werking treden.

Pilot mobiele luchtreinigers

In de brief van november 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken omtrent de pilot luchtreinigers.¹² Deze pilot onderzoekt de effectieve bijdrage van luchtreinigingstechnieken bij het reduceren van het risico op (luchtweg)virusbesmettingen in de klas, zoals corona. Inmiddels is fase 1 van het onderzoek van start, waarbij meerdere typen luchtreinigers worden getest in een laboratoriumopstelling. Dat geeft een beeld van de effectiviteit, praktische toepasbaarheid en de veiligheid van deze apparaten in klaslokalen. Gelijktijdig wordt met een selectie van de geteste apparaten metingen gedaan in klaslokalen in de gemeente Staphorst. Aan de hand van de onderzoeksresultaten die uit de eerste fase komen en het beschikbare budget, wordt rond de zomer dit jaar besloten of de pilot landelijk wordt uitgebreid naar de tweede fase. Dan worden ze in klaslokalen getest op scholen in heel Nederland. Onderzoek naar de effectiviteit van luchtreinigers is belangrijk voor een gezond binnenklimaat en het bevorderen van leerprestaties. Door de metingen landelijk uit te voeren zal er voldoende data zijn om een goede wetenschappelijke claim te maken of luchtreinigers wel of niet effectief zijn bij het verkleinen van het risico op (luchtweg)virusbesmettingen in de klas. Een opzet voor dit landelijk onderzoek wordt nog uitgewerkt. Ik houd uw Kamer op de hoogte van deze ontwikkelingen.

Tot slot, onderwijshuisvesting is een complexe opgave die vraagt om een lange adem. Ik doe er alles aan om de kwaliteit van schoolgebouwen te verbeteren. Dat doe ik samen met, maar ben daarin afhankelijk van, alle betrokken partijen. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de laatste ontwikkelingen in dit dossier en dat blijf ik twee keer per jaar doen. Elk kind en elke leraar verdient een schoolgebouw waar jij het beste uit jezelf kunt halen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

¹¹ Kamerstuk 31 293, nr. 647.

¹² Naar aanleiding van de motie van het lid Pouw-Verweij c.s. (JA21) over voortzetten van de pilot in scholen met luchtreinigers die aerosolen uit de lucht filteren, Kamerstuk 25 295, nr. 1687.