

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 AE DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw

Onze referentie
374182

Datum 16 maart 2012
Betreft Onderwijshuisvesting en gemeentefonds

1. Inleiding

In de regeling van werkzaamheden van 24 januari 2012 heeft uw Kamer een plenair debat aangevraagd over de onderwijshuisvesting in het PO, VO en mbo. Zoals door u verzocht, ontvangt u hierbij een brief over onderwijshuisvesting voorafgaande aan dit debat. Deze brief heeft ook raakvlakken met het algemeen overleg over onderwijshuisvesting en educatiemiddelen dat gepland staat op 21 maart.

Leeswijzer

Deze brief begint met het belang van onderwijshuisvesting voor de onderwijskwaliteit. Daarna zal ik ingaan op de verantwoordelijkheidsverdeling in de drie onderwijssectoren en de vraag waarom de stelsels op onderdelen van elkaar verschillen. Vervolgens wordt ingegaan op enkele (overkoepelende) knelpunten. Daarna geef ik aan welke maatregelen ik neem om deze knelpunten te verminderen. In de bijlage ga ik tot slot in op de uitkomsten van vier onderzoeken naar onderwijshuisvesting, reageer ik op de moties Beertema en Jadnanansing en kom ik, zoals toegezegd tijdens het notaoverleg investeringsfonds, terug op het onderwerp inflation linked bonds.

2. Onderwijshuisvesting belangrijk voor onderwijskwaliteit

Goede onderwijshuisvesting is een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Een betere kwaliteit van het binnenmilieu van scholen leidt tot betere leerprestaties.¹² Dit is onlangs bevestigd in de evaluatie van de opbrengsten van de praktijkgerichte leeromgeving in het vmbo.³

¹ TU Delft, Literatuurstudie scholen en kindercentra; Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties, 2007.

² TNO, Effect ventilatie op cognitieve prestaties leerlingen basisschool, januari 2007.

³ Burger Advies EB Management, Rapportages kwantitatieve relaties PGL, Verkenning naar mogelijke kwantitatieve relaties tussen investeringen in de fysieke leeromgeving (PGL) en school prestaties, 2009.

3. Beschrijving stelsel in het PO, VO en mbo

De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting ligt bij gemeenten, scholen en instellingen. De precieze verantwoordelijkheidsverdeling verschilt enigszins per sector.

Datum

Onze referentie
374182

3.1 Funderend onderwijs

In het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs (samen: funderend onderwijs) hebben zowel gemeenten als schoolbesturen een rol in de onderwijshuisvesting. Hierbij is de verantwoordelijkheidsverdeling in het (v)so gelijk aan die in het PO.

Gemeenten

De verantwoordelijkheid voor huisvesting is in 1997 overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Op basis van de WPO, WEC en WVO is elke gemeente verplicht redelijkerwijs te voorzien in huisvesting van scholen. Het gaat dan specifiek om de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en uitbreiding (inclusief de eerste inrichting) en voor herstel van constructiefouten aan het gebouw. In het PO is de gemeente daarnaast ook verantwoordelijk voor het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw en voor aanpassingen aan de binnenzijde. Hiervoor ontvangt de gemeente (niet geormerkte) middelen via het Gemeentefonds.

Schoolbesturen

Ook schoolbesturen hebben verantwoordelijkheden in de huisvesting. Zij ontvangen daarvoor (niet geormerkte) middelen in de lumpsum. In het PO is deze verantwoordelijkheid nog relatief beperkt. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor onderhoud aan de binnenkant van het schoolgebouw. In het VO hebben schoolbesturen sinds 2005 ook de verantwoordelijkheid voor de aanpassingen aan de binnenzijde en voor het onderhoud aan de buitenkant van het gebouw. Ik heb het draagvlak onder gemeenten en schoolbesturen onderzocht om het PO in te richten zoals de huidige situatie in het VO. Hier is draagvlak voor onder beide partijen. Op de overheveling van buitenonderhoud in het PO kom ik later in deze brief terug.

Vrijwillige doordecentralisatie

De onderwijswetten voor het funderend onderwijs bieden ruimte om een andere invulling te geven aan de taakverdeling tussen schoolbesturen en gemeenten, namelijk door (een gedeelte van) de huisvestingstaken door te decentraliseren naar schoolbesturen. Beide partijen moeten het dan eens worden over de invulling van deze vrijwillige doordecentralisatie. In het primair onderwijs gaat het om 1% van de besturen⁴, in het voortgezet onderwijs om ongeveer 10%⁵.

⁴ Regioplan, Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO, januari 2012.

⁵ Regioplan, Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs, januari 2009

3.2 Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn de instellingen – net als in het hoger onderwijs – volledig zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Op 1 januari 1997 is de OKF (omkering kapitaaldienst financiering) in werking getreden. De vergoeding voor de huisvesting van de scholen en instellingen werd via een bedrag in de lumpsum van het Rijk naar de instellingen overgeheveld. Ook het economisch claimrecht van gebouwen die in eigendom waren van het Rijk is overgeheveld naar de scholen en instellingen. Juridisch was het vastgoed al van de scholen.

Na de OKF operatie mochten de instellingen zelf over hun huisvesting beslissen en werden zij verantwoordelijk voor de financiering van de gebouwen. Naast het doelmatiger besteden van huisvestingsmiddelen lag de nadruk op doelstellingen als versterking van de autonomie en de financiële speelruimte van instellingen.

Onderzoek van Ecorys⁶ geeft het volgende beeld van het stelsel in het mbo: “De bevindingen uit de literatuurstudie naar de gevolgen van de decentralisatie van onderwijshuisvesting in de bve-sector en het hoger onderwijs laat een aantal voor het voortgezet onderwijs relevante ontwikkelingen zien. De bevindingen zijn overwegend positief. Voor het hbo en de bve-sector is door decentralisatie een bureaucratisch stelsel verdwenen en is een meer doelmatige inzet van middelen gerealiseerd. Ook is geconstateerd dat de kwaliteit van de gebouwen is verbeterd. Wel zijn instellingen risicodragend geworden in hun huisvesting”.

Soms komt het beeld naar voren dat mbo's (te) veel geld uitgeven aan huisvesting. Dit beeld wordt niet bevestigd door cijfers. De benchmark mbo geeft aan dat – kijkend naar de kostenstructuur van het beroepsonderwijs – in de sector gemiddeld 6,5% van de beschikbare middelen aan huisvesting wordt uitgegeven (peiljaar 2010). Dit is een dalende trend: in 2006 betrof dit 8,2%⁷. Daarentegen wordt bijna 70% uitgegeven aan personeelskosten.

4. Knelpunten in het stelsel

Als minister van OCW ben ik verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel en hecht ik aan goede onderwijshuisvesting, zeker ook gezien het belang van onderwijshuisvesting voor leerprestaties.

Gemeenten en besturen zijn verantwoordelijk voor het bouwen en beheren van schoolgebouwen. In het funderend onderwijs loopt de samenwerking tussen deze partijen over het algemeen naar tevredenheid⁸. Toch zie ik binnen de systematiek voor de onderwijshuisvesting een aantal knelpunten.

4.1 Kwaliteitsslag nodig en besteding door gemeenten

Uit de inzendingen voor de scholenbouwprijs blijkt dat het goed mogelijk is om mooie, duurzame gebouwen passend bij de eisen van modern onderwijs neer te zetten voor een relatief beperkt budget.

Datum

Onze referentie
374182

⁶ Ecorys, Baas in eigen school; Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs.

⁷ zie site mbo raad

⁸ Regioplan, Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO, januari 2012.

Tegelijkertijd geven zowel de sectorraden als de VNG aan dat over de brede linie een kwaliteitsslag in de onderwijshuisvesting wenselijk en in sommige gevallen ook noodzakelijk is.

Datum

Onze referentie
374182

- *Schoolgebouwen worden steeds ouder*

De leeftijd van schoolgebouwen loopt op⁹. Gemiddeld is een schoolgebouw inmiddels 35 jaar oud. Voor scholen in het speciaal onderwijs geldt een gemiddelde leeftijd van 50 jaar. Relatief veel schoolgebouwen zijn de komende jaren aan vernieuwing toe. Uit onderzoek¹⁰ blijkt dat vooral gebouwen die zijn gebouwd tussen 1960 en 1980 veel en kostbaar onderhoud vergen en weinig tot niet ingesteld zijn op de inzichten van modern onderwijs (bijvoorbeeld met ruimten voor verschillende werkvormen), alsook in opzichten van energiezuinigheid en binnenmilieu. Deze gebouwen zitten ook aan het einde van hun natuurlijke levensduur en zullen de komende jaren grootschalig aangepakt moeten worden.

Het ouder wordende scholenbestand blijkt ook uit de forse afname van het aantal aanvragen voor bouwvergunningen voor nieuwbouw van scholen. Dit aantal is de laatste jaren met een derde afgenomen (in 2010 is voor 130 scholen nieuwbouw aangevraagd op een totaal van circa 8200 scholen)¹¹.

- *Binnenklimaat niet op orde*

Een betere kwaliteit van het binnenmilieu van scholen leidt tot betere leerprestaties.¹²¹³ De kwaliteit van het binnenmilieu is echter voor verbetering vatbaar. De Rijksbouwmeester¹⁴ heeft in 2009 aangetoond dat 80% van de schoolgebouwen kwalitatief onder de maat is. Het grootste probleem daarbij is gelegen in de functionaliteit, het binnenklimaat en de slechte energiehuishouding. Uit de ons laatst bekende meting¹⁵ blijkt dat in 88% van de leslokalen de CO₂-concentratie meer dan 1200 ppm bedraagt, en wel gedurende gemiddeld 41% van de lestijd. In het kader van de crisismaatregelen is € 165 miljoen geïnvesteerd in ongeveer 25% van de gebouwen. Deze investeringen hadden betrekking op energiezuinigheid en duurzaamheid, maar niet op functieverbeterende eisen. Later dit jaar vindt een evaluatie plaats en beschik ik over meer gegevens ten aanzien van de huidige stand van zaken.

⁹ PRC, Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten, april 2011.

¹⁰ PRC, Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten, april 2011.

¹¹ CBS, 2011

¹² TU Delft, Literatuurstudie scholen en kindercentra; Binnenmilieu, gezondheid en leerprestaties, 2007.

¹³ TNO, Effect ventilatie op cognitieve prestaties leerlingen basisschool, jan 2007

¹⁴ Rijksbouwmeester, Gezond en Goed – scholenbouw in topconditie, 2009, p. 41. (kamerstuk 28089, nr.25)

¹⁵ Lichtveld Buis & Partners, Onderzoek naar de kwaliteit van het binnenmilieu in basisscholen, 19 juli 2007.

- *Investeren door schoolbesturen*

In de afgelopen jaren is gebleken dat schoolbesturen investeren in de eigen huisvesting. Zowel in het PO¹⁶ (waar het formeel niet mag) als in het VO¹⁷ (waar het onder voorwaarden mag) investeren besturen in bestaande of nieuwe schoolgebouwen. Gemeenten vragen bijvoorbeeld een eigen bijdrage van de school, of de school neemt de kosten van aanvullende wensen (bijvoorbeeld extra isolatie of klimaatbeheersing) voor eigen rekening omdat de gemeente niet alle wensen honoreert.

- *Ontwikkelingen vragen extra inspanningen in de toekomst*

Het aantal leerlingen krimpt al een aantal jaren. Deze trend zet zich voort en zal met name in een aantal regio's vragen om veel inzet om de schoolgebouwen regionaal te reorganiseren. De verdere toename van bijvoorbeeld het aantal brede scholen en de invoering van passend onderwijs maken het noodzakelijk dat de benodigde aanpassingen aan gebouwen plaatsvinden om deze bij de tijd te houden.

Datum

Onze referentie
374182

Gemeenten besteden minder middelen dan waarmee in het Gemeentefonds rekening wordt gehouden

In het licht van het bovenstaande beeld ten aanzien van de onderwijskwaliteit en de ontwikkelingen die nog in aantocht zijn, is het opmerkelijk dat gemeenten minder uitgeven aan onderwijshuisvesting dan waarmee bij de verdeling van het Gemeentefonds rekening wordt gehouden.

In het cluster educatie van het gemeentefonds zit € 2,16 miljard, verdeeld over het subcluster onderwijshuisvesting (€ 1,31 miljard) en het subcluster overige educatie (€ 850 miljoen). Deze bedragen hebben betrekking op het funderend onderwijs. Uit onderzoek van het ministerie van BZK blijkt dat de feitelijke gemeentelijke uitgaven binnen het cluster educatie € 315 miljoen lager zijn dan waarmee in de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Aan onderwijshuisvesting en overige educatie wordt respectievelijk € 150 en € 165 miljoen minder uitgegeven dan er fictief voor beschikbaar is. Uw kamer is door de minister van BZK over deze uitkomsten geïnformeerd¹⁸.

Om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het uitgavniveau van gemeenten acht ik het noodzakelijk dat er nadere gegevens komen over enerzijds de uitgaven in het subcluster overige educatie en anderzijds over de reële omvang van investeringen in onderwijshuisvesting. Daarbij rekening houdend met de toekomstige kapitaallasten van gemeenten en de gewenste (en benodigde) kwaliteitsslag van schoolgebouwen.

¹⁶ Inspectie van het onderwijs, Investeren in huisvesting door besturen primair onderwijs, 9 april 2010, bijlage bij Kamerstuk 31293, nr. 74

¹⁷ Oberon, Stichting Brede School Nederland en Research voor Beleid, Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs, 2011.

¹⁸ Brief van BZK van 29 november 2011, kamerstuk 33000-B, nr.5

4.2 Verbeterpunten binnen het stelsel

Ik constateer een aantal punten in het stelsel dat een nadere overweging verdient.

Datum

Onze referentie
374182

- *Gescheiden geldstromen leiden tot afstemmingsproblemen.*
De splitsing van verantwoordelijkheden en middelen over gemeenten en schoolbesturen in het funderend onderwijs leidt ertoe dat investerings- en exploitatiebeslissingen slechts moeizaam op elkaar afgestemd worden: voor gemeenten staan zo laag mogelijke stichtingskosten voorop, terwijl schoolbesturen gebaat zijn bij zo laag mogelijke kosten voor onderhoud en energieverbruik¹⁹. Scholen hebben daarnaast veel belang bij een gebouw dat aansluit bij het onderwijskundige concept van de school en bij de inhoudelijke eisen voor modern onderwijs.
De gescheiden geldstromen en verantwoordelijkheden leiden ook tot trage procedures en administratieve lasten bij beide partijen. De cyclus van aanvragen, overleggen, beoordelen en beslissen zorgt ervoor dat bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden pas na ruim een jaar kunnen worden uitgevoerd. Daarbij zijn schoolbesturen voor hun gebouwen afhankelijk van de gemeente en daarmee ook van de lokale politiek en (financiële) prioritering.
- *Voor oudere schoolgebouwen gelden lage kwaliteitseisen*
Uit onderzoek²⁰ blijkt dat de kwaliteit van schoolgebouwen in het funderend onderwijs over het algemeen technisch op orde is. De eisen in het Bouwbesluit voor bestaande bouw zijn echter veel lager dan de eisen voor nieuwbouw. Dat betekent dat een gemeente niet in actie hoeft te komen bij gebouwen met bijvoorbeeld enkel glas, slechte isolatie en een indeling die niet past bij modern onderwijs anno 2012.
- *Modelverordening houdt geen rekening met kwaliteit*
Veel gemeenten maken bij de uitvoering van hun taken op het gebied van onderwijshuisvesting gebruik van de modelverordening die de VNG heeft opgesteld. Hierin zijn normbedragen opgenomen voor nieuwbouw van scholen. Het normbedrag houdt weinig rekening met het toepassen van duurzame materialen, energiezuinigheid, (extra) installaties voor het binnenklimaat of een adequate werkomgeving voor docenten. De normbedragen die gemeenten hanteren, blijken in de praktijk regelmatig onvoldoende te zijn om kwalitatief goede scholen te kunnen bouwen²¹.
De VNG heeft hier onderzoek naar gedaan en stelt²² dat er onder school- en gemeentebestuurders overeenstemming bestaat dat de vergoeding aangepast zou moeten worden om het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. Daarvoor zijn volgens de VNG de middelen in het totale Gemeentefonds echter onvoldoende.

¹⁹ Oberon, Research voor Beleid, IOO en Stichting Brede School Nederland Scholen bouwen en beheren, mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting, 2010.

²⁰ PRC, Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten, april 2011.

²¹ TU Delft, Het schoolgebouw centraal; Over normkosten en kwaliteit bij nieuwbouw van scholen voor het primair onderwijs, 26 augustus 2009.

²² VNG, aanbiedingsbrief bij het rapport Wat zijn goede schoolgebouwen waard?, 2001

- *Wensen bij schoolbesturen en sectorraden*

In het funderend onderwijs leeft de wens om het huidige stelsel aan te passen. In het PO is de meerderheid van de schoolbesturen voorstander van overheveling van buitenonderhoud, zodat de verantwoordelijkheidsverdeling gelijk wordt aan die in het VO. In het VO blijkt uit onderzoek²³ dat driekwart van de schoolbesturen volledige overheveling als meest wenselijke scenario ziet voor de toekomst. Ook de VO-Raad is positief over deze mogelijkheid.

Datum

Onze referentie
374182

5. Maatregelen op stelselniveau

Hieronder ga ik in op een aantal mogelijkheden om de gesignaleerde knelpunten te verminderen. Hierbij merk ik op dat een aantal knelpunten niet makkelijk is op te lossen en dat ingrepen in het stelsel ook weer andere risico's en knelpunten met zich meebrengen.

5.1 Stimuleren van gemeenten om meer te investeren

Gemeenten hebben uiteraard de vrijheid om zelf te prioriteren en te beslissen hoe zij de middelen binnen het Gemeentefonds uitgeven. Zoals beschreven geven gemeenten minder uit aan onderwijshuisvesting dan waar in de verdeling van het Gemeentefonds rekening mee gehouden wordt. Gezien de huidige staat van de gebouwen en de toekomstige ontwikkelingen baart mij dit zorgen. Daarom roep ik gemeenten op om meer middelen in te zetten voor educatie dan nu het geval is.

Voor het subcluster *overige educatie* wordt in overleg met de minister van BZK momenteel onderzoek gedaan naar de achterliggende verklaringen van het uitgavenniveau. Dit subcluster bevat uitgaven aan bijvoorbeeld leerplicht, schoolbegeleiding, leerlingenvervoer, schoolzwemmen, achterstandenbeleid en volwasseneneducatie.

Voor het subcluster *onderwijshuisvesting* neem ik onderstaande maatregelen om gemeenten te stimuleren om meer in onderwijshuisvesting te investeren.

- *Transparantie over uitgaven*

De sectorraden onderzoeken de mogelijkheden om transparant te maken welk bedrag een gemeente fictief beschikbaar heeft voor onderwijshuisvesting en wat hieraan daadwerkelijk voor meerdere jaren wordt uitgegeven.

- *Stimuleren vrijwillige doordecentralisatie*

In het VO vinden al succesvolle pilots plaats waarbij gemeenten en schoolbesturen worden ondersteund om tot overeenstemming te komen over vrijwillige doordecentralisatie. Hierbij zijn instrumenten ontwikkeld om goed inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden voor en gevolgen van deze doordecentralisatie. In het VO loopt inmiddels een tweede tranche pilots. Een derde tranche wordt binnenkort opgestart, waarbij ook het PO en het (v)so worden betrokken.

²³ Regioplan, Onderzoek huisvesting voortgezet onderwijs, januari 2009.

- *Kwaliteitseisen in modelverordening VNG*

Op dit moment bevat de modelverordening van de VNG die door veel gemeenten wordt gebruikt normbedragen voor de scholenbouw. Op voorhand ligt vast wat het maximale budget mag zijn waarvoor een school gebouwd mag worden. Deze aanpak kan er, bijvoorbeeld in het geval van tegenvallende aanbestedingen, toe leiden dat er gedurende het bouwproces ingegrepen (bezuinigd) wordt, waardoor de kwaliteit in het geding kan komen.

De gemeente kan ook besluiten om zonder normkostenmodel te werken, maar op basis van kwaliteitseisen. Het benodigde bedrag wordt dan vastgesteld op basis van het resultaat van de aanbesteding.

Ik zal nogmaals met de VNG in gesprek gaan over de mogelijkheden tot aanpassing van de modelverordening voor onderwijshuisvesting binnen financiële kaders, onder meer door het toevoegen van kwaliteitsstandaarden.

- *Verkennen van aanpassen Bouwbesluit en Arbeidsomstandighedenbesluit*

In overleg met de ministeries van BZK en SZW zal ik verkennen welke mogelijkheden er binnen financiële kaders zijn om in het Bouwbesluit en het Arbeidsomstandighedenbesluit de voorschriften en eisen voor bestaande scholen en het gebruik daarvan aan te scherpen. Hierdoor kunnen mogelijk ook de eisen aan bestaande bouw meer in lijn gebracht worden met de gewenste kwaliteit van schoolgebouwen anno nu.

Datum

Onze referentie
374182

5.2 Overhevelen buitenonderhoud in het PO

Anders dan in het VO bestaat in het PO nog een gescheiden verantwoordelijkheid voor het onderhoud van het schoolgebouw en is de gemeente verantwoordelijk voor aanpassingen binnen het gebouw.

Hierdoor zijn PO-schoolbesturen afhankelijk van de gemeente bij onderhoud aan de buitenkant en voor (onderwijskundige) aanpassingen. Schoolbesturen mogen ook niet investeren in bijvoorbeeld energiezuinigheid of binnenklimaat, terwijl deze investering zich op termijn terugverdient door bijvoorbeeld lagere stookkosten.

Aanpak en afspraken

Om de knelpunten in het PO-stelsel te verminderen ben ik een traject gestart naar de mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud over te hevelen van de gemeente naar het schoolbestuur. Hiermee onderzoek ik de mogelijkheden om regelgeving in het PO en VO gelijk te schakelen, administratieve lasten bij gemeenten en besturen te verminderen en de autonomie van de PO scholen te vergroten. Uw Kamer heeft om overheveling van buitenonderhoud verzocht middels de motie Van Haersma Buma²⁴. Een verkenning hiernaar is afgesproken in de Bestuursafspraken met de VNG. In het Bestuursakkoord met de PO-Raad heb ik afspraken gemaakt over een onderzoek naar overheveling van buitenonderhoud om de ruimte van schoolbesturen om integraal beleid te voeren te vergroten.

²⁴ Kamerstuk 33 000, nr. 12

80% voorstander van overhevelen buitenonderhoud

Regioplan²⁵ heeft onder zowel schoolbesturen als gemeenten onderzoek gedaan naar de waardering en belangstelling voor overheveling van het buitenonderhoud én naar de vormgeving van deze maatregel. 83% van de besturen en 73% van de gemeenten vinden het neutraal tot zeer wenselijk om het buitenonderhoud over te hevelen. Uit de uitkomsten blijkt dat grotere besturen positiever staan ten opzichte van overheveling dan kleinere besturen. Kleine besturen zijn vaker onzeker over de vraag in hoeverre zij de grotere verantwoordelijkheden willen of kunnen dragen. Verder valt in het onderzoek op dat scholen veel waarde hechten aan het juist vaststellen van het bedrag dat moet worden overgeheveld van het Gemeentefonds naar de lumpsum, dat zij het belangrijk vinden dat er een overgangsregeling komt en dat zij graag ondersteuning willen hebben bij hun nieuwe taak.

Datum

Onze referentie
374182

Vervolgproces

Uit dit onderzoek trek ik de conclusie dat meer dan voldoende schoolbesturen en gemeenten voor deze maatregel zijn. Het wetgevingstraject om de overheveling vorm te geven is dan ook gestart. Als dit tot een positief kabinetsbesluit leidt, dan is mijn streven om deze maatregel op 1 januari 2014 in werking te laten treden in het PO en het (v)so.

Ook het overleg met BZK, FIN, PO-Raad en VNG is gestart over het bedrag dat uit het Gemeentefonds wordt gehaald en in de lumpsum wordt toegevoegd en over de inrichting van de maatregel.

5.3 Verkenning verdergaande maatregelen

De gescheiden verantwoordelijkheid voor huisvesting in het funderend onderwijs levert een aantal knelpunten op, die eerder in deze brief zijn beschreven. Het volledig in één hand brengen van alle verantwoordelijkheden kan zorgen voor een efficiënter en effectiever stelsel. Volledige overheveling van verantwoordelijkheden naar schoolbesturen acht ik nu om verschillende redenen echter niet opportuun:

- Een overheveling vergt een gedegen voorbereiding, omdat het een complexe operatie betreft met een grote impact op schoolbesturen en gemeenten (financiële risico's kleine besturen en (financiële) deskundigheid besturen).
- Over volledige overheveling zijn geen afspraken gemaakt in de Bestuursafspraken 2011-2015 met de VNG.

Zoals eerder in deze brief aangegeven, zet ik in deze kabinetsperiode in op andere maatregelen om de knelpunten in het stelsel te verminderen. Deze stappen zijn in lijn met het scenario 'Versterken van het huidige stelsel', zoals dat geschetst is in het onderzoek van Oberon c.s.²⁶.

In de aanloop naar een komende kabinetsperiode wil ik in overleg met VNG en BZK en uiteraard met de schoolbesturen en sectororganisaties verdergaande stappen verkennen om de kwaliteitsslag tot stand te brengen die voor het onderwijs hoognodig is.

²⁵ Regioplan, Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO, januari 2012.

²⁶ Oberon, Research voor Beleid, IOO en Stichting Brede School Nederland, Scholen bouwen en beheren, mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting, oktober 2010

6. Tot slot

Goede onderwijshuisvesting is een belangrijke randvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Het gaat daarbij zowel om de technische kwaliteit als om de onderwijskundige kwaliteit van schoolgebouwen. Om goede kwaliteit te realiseren is het van belang dat schoolbesturen en gemeenten elkaar goed weten te vinden en dat de benodigde middelen voor kwaliteit ook worden ingezet. In deze brief heb ik toegelicht welke acties ik in gang zet om bij te dragen aan goede schoolgebouwen. In het belang van goed onderwijs voor leerlingen en een goede en stimulerende werkomgeving voor leraren, schoolleiders en schoolbesturen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Datum

Onze referentie
374182

Bijlage: onderzoeken en toezeggingen

Datum

Onderzoeken

Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van huisvesting heb ik een aantal onderzoeken laten uitvoeren. Het gaat hierbij om vier onderzoeken:

Onze referentie
374182

1. *Regioplan, Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO, januari 2012.*
Uit dit onderzoek blijkt dat er bij schoolbesturen en gemeenten draagvlak is voor overheveling van het buitenonderhoud in het PO.
2. *Oberon, Stichting Brede School Nederland en Research voor Beleid, Onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs, 2011.*
Uit dit onderzoek blijkt dat schoolbesturen in het VO zelf in nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen investeren, terwijl deze verantwoordelijkheid eigenlijk bij gemeenten ligt. Scholen maken deze keuze vaak vanuit overwegingen ten aanzien van de onderwijsinhoud of het onderwijsconcept, maar ook vanwege bouwkundige noodzaak en binnenmilieu.
3. *Oberon, Research voor Beleid, IOO en Stichting Brede School Nederland Scholen bouwen en beheren, mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering onderwijshuisvesting, 2010.*
In dit onderzoek zijn drie scenario's uitgewerkt voor de toekomst van de onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs. Het in één hand leggen van alle verantwoordelijkheden voor onderwijshuisvesting werkt het meest efficiënt, maar stuit op dit moment op te veel bezwaren (o.a. financiële deskundigheid van schoolbesturen en specifiek de draagkracht van kleine schoolbesturen). Het scenario 'versterken van het huidige stelsel' zien de onderzoekers daarom voor dit moment als het meest kansrijk.
4. *Rigo Research B.V., Effecten van investeringen in onderwijshuisvesting, 2011.*
Uit dit onderzoek blijkt dat private partijen, zoals woningbouwcorporaties, voordeel kunnen hebben bij investeren in onderwijshuisvesting. De baten van onderwijshuisvesting blijken zich niet alleen te beperken tot binnen de school. Investerings in onderwijshuisvesting kunnen onder meer ook een positieve invloed hebben op de leefbaarheid van de wijk.

De onderzoeksrapporten worden als bijlage meegezonden.

Moties Beertema en Jadnanansing

*Motie Beertema*²⁷.

Deze motie heeft betrekking op het versterken van het *recht op doordecentralisatie* van alle huisvestingsmiddelen. In de Kamer heb ik reeds aangegeven dat dit gegeven de bestuursafspraken met de VNG voor deze kabinetsperiode geen optie is. Overigens blijft vrijwillige doordecentralisatie (met instemming van beide partijen) altijd mogelijk. In het VO vinden al succesvolle pilots plaats waarbij gemeenten en schoolbesturen worden ondersteund om tot

²⁷ Kamerstuk 32764, nr. 4

overeenstemming komen over vrijwillige doordecentralisatie. Een derde tranche wordt binnenkort opgestart, waarbij ook het PO en het (v)so worden betrokken.

Datum

Motie Jadnanansing²⁸.

Onze referentie
374182

Deze motie verzoekt de regering om - na afronding van de werkzaamheden van de kwartiermakers - geïnteresseerde pensioenfondsen, schoolbesturen en gemeenten bij elkaar te brengen en zo te bevorderen dat zij een investeringsfonds op gaan richten. Conform de motie heb ik het Servicecentrum Scholenbouw en het Kenniscentrum Ruimte voor Onderwijs en Kinderopvang (KROK, in oprichting) verzocht om een bijeenkomst te organiseren waarin ik pensioenfondsen en andere stakeholders met elkaar in contact kan brengen op dit thema en het stokje aan hen kan overdragen. Dit zal naar verwachting voor de zomer plaatsvinden.

Inflation linked bonds (inflatiegerelateerde obligaties)

Op 14 november 2011 is tijdens het notaoverleg investeringsfonds door de heer Klaver gevraagd om schriftelijk terug te komen op de vraag of deelname aan een investeringsfonds tot vergelijkbare risico's leidt als die horen bij 'inflation linked bonds'; oftewel zijn er (extra) risico's aan deelname aan het investeringsfonds verbonden voor de overheid.

Voor de overheid zijn er geen extra risico's verbonden aan een investeringsfonds voor onderwijshuisvesting. De overheid is namelijk geen partij binnen een dergelijk fonds. Het investeringsfonds wordt gevuld door private partijen die bereid zijn te investeren in maatschappelijk vastgoed. Klanten van het fonds zijn de schoolbesturen, die huur betalen aan het fonds. Het fonds zal waarschijnlijk met het schoolbestuur willen afspreken dat deze huur gekoppeld is aan de inflatie. Voor schoolbesturen bestaan juridische geen beperkende voorwaarden op dit terrein. Bovendien is voor het primair onderwijs wettelijk geregeld dat de materiële instandhouding binnen de lumpsum jaarlijks wordt geïndexeerd. Afhankelijk van de afspraken die het fonds en de schoolbesturen maken, hoeven de risico's voor schoolbesturen niet groter te zijn dan in het huidige systeem.

²⁸ Kamerstuk 32764, nr. 5