

Het is tijd

Na grondig onderzoek moet **NU** de uitvoering starten van de kwaliteitsslag in de onderwijshuisvesting

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de opgave om de huisvesting van ons Primair (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) toekomstbestendig te maken. De opgave is urgent, omvangrijk en complex. De gebouwen voldoen niet meer aan de hedendaagse gebruikswaarden voor kwalitatief goed onderwijs en de verduurzamingsambities. Onderwerpen die in de huidige Corona-crisis actueler dan ooit.



Namens: Dutch Green Building Council – Onderwijshuisvesting (namen organisaties toevoegen)

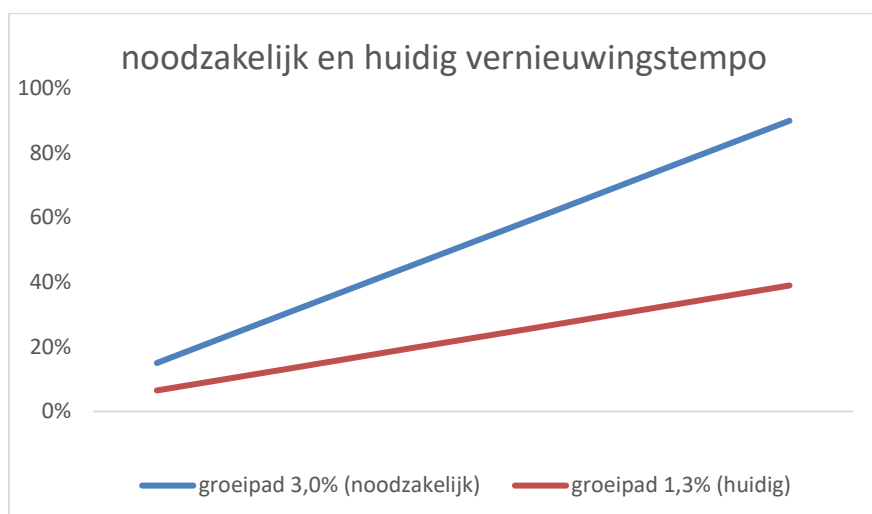
Aan: De vaste kamer commissies Onderwijs, BZK & Financiën (naam van de commissies checken)

Geachte leden van de Kamercommissies,

1,3% van de voorraad wordt nu per jaar vernieuwd; veel minder dan nodig is

Het Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) bestaan uit in totaal 21,3 miljoen m2 bruto vloeroppervlakte (BVO) in ca 9.300 locaties (VNG, 2020). Ruim 40% van deze voorraad is gebouwd in de naoorlogse periode tot aan de oliecrisis, waardoor onder andere ventilatie en isolatie niet voldoen aan de huidige standaard. Doordat de onderwijsgebouwen gemiddeld ca 40 jaar oud zijn, is een structurele vernieuwing noodzakelijk om hedendaags onderwijs te kunnen bieden. De verbetering van de onderwijskwaliteit, verhogen van de inclusiviteit, verbeteren van de toegankelijkheid en het binnenklimaat verlangt een aanpak die de incidentbestrijding overstijgt.

De Routekaart van de VNG, PO-Raad en VO-Raad onderschrijft dat om de duurzaamheidsambities te verwezenlijken, een structurele vernieuwing van het vastgoed noodzakelijk is. De beperkte ventilatiecapaciteit en de hoge exploitatielasten zijn een klein deel van het probleem. Structureel financieel commitment is vereist. Per jaar wordt ca 1,3% van de voorraad vernieuwd, terwijl de ambitie vanuit Europa 3,0% is (EU Green Deal / Fit for 55, 2021). De opgave is de afgelopen periode inzichtelijk gemaakt, maar dit heeft nog niet geleid tot de vernieuwingsoperatie.



Complexiteit organisatiewijze en bekostiging belemmeren structurele aanpak

Onderwijshuisvesting is complex georganiseerd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de vervangingsopgave vanuit de bijdrage uit het Gemeentefonds. Onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de exploitatie (o.a. onderhoud en energie) vanuit de materiele instandhouding vergoeding van het Rijk. Doordat de huidige voorraad financieel is afgeschreven, is er onvoldoende investerend vermogen voor de structurele vernieuwing voor het onderwijsvastgoed. Daarnaast zijn er incidentele subsidies vanuit het Rijk. Een voorbeeld daarvan is de huidige SUVIS-regeling om het binnenklimaat van scholen te verbeteren. De incidentele bekostiging van deeloplossingen compliceert echter de structurele opgave.

Hollen en stilstaan

De laatste jaren ligt het accent op incidentele bijdragen vanuit het Rijk. Via subsidieregelingen worden gemeenten en onderwijs besturen verleid extra aandacht te besteden aan landelijk urgente thema's. Voorbeelden zijn de SDE+ voor zonnepanelen en SUVIS voor binnenklimaat. Deze goed bedoelde regelingen mobiliseren extra budgetten, maar zijn incidentbestrijdingen. De eenzijdige focus op verduurzaming vertraagt de vernieuwing om eigentijdse en veilige leeromgevingen te creëren. Het dieselmotorblok wordt als het ware vervangen voor een elektrische aandrijving, zonder het besef dat de auto moet worden vervangen om te voldoen aan comfort en veiligheidseisen.

Onvoldoende dekking voor vervanging

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) heeft tot doel meer eenduidigheid in de begroting van gemeenten te bereiken. Het BBV schrijft voor dat investeringen in maatschappelijk vastgoed, waaronder de scholen, worden geactiveerd. Door de investeringen af te schrijven over een periode die recht doet aan de gebruiksduur, is er theoretisch afdoende dekking om de gebouwen na einde levensduur te vervangen. Dit creëert rust op de Rijks- en gemeentelijke begroting en doet recht aan de vervangingsnoodzaak die inherent aan bezit kleeft. Doordat de huidige voorraad financieel is afgeschreven, is er onvoldoende dekking voor de vervanging.

Ter illustratie uit Rotterdam:

Gemiddelde jaarlijkse kapitaallast van het Rotterdamse scholenbestand	€30,-/m ²
Jaarlijkse kapitaallast Bijna Energie Neutrale (BENG) nieuwbouw*	€100,-/m ² - €145,-/m ²

* Eisen conform huidige bouwbesluit, klimaatdoelstellingen is ENG ipv BENG.

Bron: (Investeringsbeleid Gemeente Rotterdam).

Wensbeeld is een geleidelijke groei van investerend vermogen

De onderzoeken naar de opgave voor de noodzakelijke vernieuwing (vervanging of renovatie) van onderwijshuisvesting richten zich op de noodzakelijke investeringen om de maatschappelijke en fysieke ambities te realiseren. In plaats hiervan zou de discussie zich moeten richten op de structurele stabiele financiële last, de kapitaallast, voor het op niveau brengen en houden van de voorraad. Er is in veel gemeenten een vervijfvoudiging van de stabiele last nodig om structurele vernieuwing van gebouwen te realiseren. Acute vraagstukken in het sociale domein van gemeenten nopen echter vaak tot verder uitstel. De discussie over de financiële opgave voor fitte onderwijshuisvesting zal zich hierdoor moeten richten op de geleidelijke groei van het investerend vermogen in de aankomende 30 jaar, in plaats van de incidentele opgave/bekostiging.

Opgaven in fysieke domein vragen om integraliteit en realisatiekracht

De opgaven in het fysieke domein zijn te groot om sectoraal te benaderen. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) stelt prioriteit in de energietransitie, klimaatadaptatie en verdichting. Er is een forse woningbouwbehoefte naar 2030, 900 duizend extra woningen is het meest recente richtpunt. De centrale ligging van de maatschappelijke voorzieningen in de wijken en lage dichtheid van de bebouwing maakt verdichting op deze locaties mogelijk. Een herontwikkeling van een school of welzijnsplek kan een aanleiding zijn voor een gebiedsontwikkeling met voorzieningen op de begane grond (plint), woningen op de verdiepingen en energieopwekking voor de buurt in de bodem. De voormalig Rijksbouwmeester Floris Alkemade schetst dit toekomstbeeld in zijn Panorama Nederland. Om dit te realiseren zullen schoolbesturen, gemeenten en de ministeries de incidentele

aanpak moeten omzetten in een gecombineerde aanpak voor de opgaven binnen het fysiek domein. Langdurig financieel commitment van het Rijk is hiervoor een randvoorwaarde.

Overspannen arbeids- en aanbestedingsmarkt maken probleem nijpend

De huidige overspannen arbeidsmarkt en aanbestedingsmarkt versterken de behoefte naar een structurele aanpak van de vernieuwing van het maatschappelijke vastgoed. De ontwikkeling van scholen wordt nog beperkt gestandaardiseerd, waardoor de uitwerking van de ontwikkeling veel inspanning vergt van schoolbesturen. Daarnaast zijn de schoolgebouwen door de geringe omvang van de gebouwen, complexe aansturing van schoolbesturen en gemeenten, in combinatie met de aanbestedingseisen, niet in trek bij aannemers. Structureel financieel commitment van het Rijk aan een vervangingsprogramma van het maatschappelijk vastgoed maakt het mogelijk om verder te gaan in de standaardisering. Daarnaast kunnen bij een structurele aanpak opgaven gecombineerd worden aanbesteed, waardoor deze attractiever zijn voor marktpartijen.

Huidige methodiek werkt onvoldoende

De beschikbare normbekostiging voor renovatie en vervanging van schoolgebouwen is onvoldoende om Bijna Energie Neutrale Scholen (laat staan energieneutraal) te bouwen. Via rijkssubsidies en eenmalige gemeentelijke bijdragen vanuit algemene middelen schrapen onderwijsbestuurders op dit moment budgetten bijeen om in elk geval 1,3% van de schoolgebouwen goed aan te pakken. Stel dat een gemeente op basis van een normbudget middelen beschikbaar stelt. Dan zal de gemeente de kapitaallasten baseren op deze normkosten, om de komende 40 jaar deze investering te kunnen veroorloven. Als gevolg van deze relatief lage last is er in de toekomst onvoldoende investerend vermogen voor de vervanging. Het huidige pad van incidentele bekostiging staat lijnrecht tegenover de intenties van de BBV. Het is aan het Rijk om te kiezen voor of de bekostiging van een opeenvolging van incidentele arbeidsintensieve deeloplossingen of te kiezen voor een structurele programmatische aanpak in samenwerking met gemeenten en schoolbesturen.

Voorbeeld eenmalige investering per m2 voor een school en vertaling in jaarlijkse begrotingslast.

	investering	kapitaallast
Normbudget onderwijshuisvesting per m2	€ 2.735*/m2	€ 96/m2
Benchmark BENG-niveau (=wettelijk minimum)	€ 2.990**/m2 (min) € 4.270**/m2 (min)	€ 100/m2 (min) € 145/m2 (max)

*Op basis van een voorbeeld voor een PO-school van ca 3.000m2 exclusief grond, sloop, asbest

** Benchmarkstudie van basaal en normatief niveau van de gemeente Rotterdam, incl. grondkosten, incl BTW prijspeil 2021

Vernieuwingsopgave biedt grote meerwaarde

Het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Onderwijshuisvesting funderend onderwijs van maart 2021 onderkent de omvangrijke vernieuwingsopgave. Het onderzoek onderschrijft de economische en maatschappelijke meerwaarde van fitte onderwijsgebouwen doordat deze bijdragen aan de verhoging van de onderwijskwaliteit, vergroten van de kansengelijkheid en inclusiviteit, verbeteren van de attractiviteit van het vak van de leerkracht door verbetering van de arbeidsomstandigheden, verhogen van de toegankelijkheid, verkleinen van de klassen en ten slotte het bouwen aan een duurzame toekomst door de verduurzaming van het vastgoed.

Geen onderzoek of shocktherapie maar lange termijn denken

In plaats van het doen van een verder onderzoek naar de kwaliteit van de huisvesting en noodzakelijke investering, pleiten wij voor structureel investerend vermogen om richting 2050 efficiënt en effectief de vernieuwing te gaan doen.

Om de ambities in het sociale en fysieke domein om te zetten in uitvoering, is het noodzakelijk dat het Rijk, gemeenten en schoolbesturen overgaan tot een structurele aanpak. Incidentele, sectorale regelingen werken als een shocktherapie, vragen veel plancapaciteit van het Rijk, gemeenten en schoolbesturen en leiden niet tot de verwezenlijking van de gezamenlijke ambities voor kwalitatieve schoolgebouwen. Structureel commitment in de

vervanging van het maatschappelijke vastgoed, waaronder scholen, is een omvangrijke opgave, maar ook een kans.

Decentrale focus op efficiency

Gemeenten en schoolbesturen moeten, om de kwaliteit van de huisvesting te verhogen, efficiënter en effectiever met de onderwijsmiddelen omgaan door bij de vernieuwing van het scholenbestand:

- Standaardisatie te implementeren in de uitwerking van de scholen zodat de plancapaciteit van schoolbesturen en gemeenten efficiënter ingezet wordt en scholen slimmer, gecombineerd aanbesteed kunnen worden;
- Fysieke opgaven zoals de Energietransitie, klimaatadaptatie en verdichting te combineren;
- De 'whole school approach' – die ook Nederland heeft onderschreven – omarmen opdat curriculum, didactiek, bedrijfsvoering, gebouw en omgeving in samenhang worden verbeterd.

Focus rijk op structurele gefaseerd wegwerken van het structurele tekort

De randvoorwaarde om dit mogelijk te maken, is de erkenning van het structurele tekort aan investerend vermogen in het maatschappelijke vastgoed, waaronder de 21,3 miljoen m2 vloeroppervlakte aan scholen. De oplossing is het geleidelijke verhogen van de investeringsruimte voor de scholenbouw zodat richting 2050 een fitte gebouwen voorraad kan ontstaan, die recht doet aan onze ambities ten aanzien van het klimaat en de kenniseconomie.

Onze vraag aan u is aan u om te zorgen voor afdoende investerend vermogen

(kapitaallasten) op lokaal niveau zodat met langdurig commitment de Integrale Huisvestingsplannen door schoolbesturen en gemeenten, passend bij de gezamenlijke onderwijs en klimaatambities, kunnen worden uitgevoerd