

VNG EXPERTISETEAM ONDERWIJSHUISVESTING

03 APRIL 2020



Contactpersoon

HANS VAN VROONHOVEN
Cost Specialist

T +31 (0)6 270 600 32

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 De opgave	8
1.3 Doelstelling van het onderzoek	8
1.4 Leeswijzer	9
2 HISTORIE VAN DE GELDSTROMEN	10
2.1 Het gemeentefonds	10
2.1.1 De zorgplicht	10
2.1.2 De ontwikkeling in de tijd	10
2.1.2.1 Discrepancie en herverdeling	10
2.1.2.2 Kosten en verantwoordelijkheden	11
2.1.2.3 Nieuwe clusterindeling	11
2.1.2.4 Ontwikkeling in de tijd	12
2.1.3 De ontwikkeling in cijfers	12
2.2 Lumpsum	13
2.2.1 De ontwikkeling in de tijd	14
2.3 Conclusie	16
3 DE IMPACT VAN HET BESLUIT BOUWWERKEN LEEFOMGEVING	18
3.1 Het huidige Bouwbesluit	18
3.1.1 Eisen in het Bouwbesluit	18
3.1.2 VNG Normbedragen	18
3.2 De huidige onderhoudstoestand	19
3.2.1 Knelpunten in onderwijshuisvesting	20
3.2.2 Opvatting van gebruikers	20
3.2.3 Onderhoudslasten	20
3.2.4 Kwaliteit van schoolgebouwen	21
3.2.5 De onderhoudstoestand in enkele gemeenten	21
3.3 Het Klimaatakkoord	21
3.3.1 Klimaatakkoord van Parijs	21
3.3.2 De Klimaatwet en het Klimaatakkoord	21
3.3.3 Routekaarten	22

3.3.3.1	Verduurzaming maatschappelijk vastgoed	22
3.3.3.2	Schoolgebouwen in het PO en VO	23
3.4	Ambities voor onderwijshuisvesting	24
3.4.1	Kwaliteitskader Huisvesting	24
3.4.2	Frisse Scholen	24
3.5	Conclusie	25
4	FINANCIËLE PARAGRAAF	27
4.1	De uitgangspunten	27
4.2	Het huidige Bouwbesluit	28
4.3	Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)	29
4.4	ENG + Frisse Scholen B	29
4.5	Kwaliteitskader Huisvesting	30
4.6	Conclusie	31
5	DE OPGAVE VOOR GEMEENTEN	33
5.1	Het niveau van bestaande bouw	33
5.2	Impact van gedane investeringen	33
5.3	Conclusie	34
6	CONCLUSIE	35
7	REFERENTIES	37
7.1	Literatuur	37

SAMENVATTING

In de ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2018 is unaniem een motie aangenomen over de bekostiging van onderwijshuisvesting. Het bestuur van de VNG werd opgedragen om "...in gesprek te gaan met het Rijk en de onderwijsorganisaties over een substantiële verhoging van de bekostiging van onderwijshuisvesting, waarmee het mogelijk wordt om te voorzien in schoolgebouwen die voldoen aan de huidige kwaliteitseisen en aan de komende eisen op het gebied van duurzaamheid...". De VNG stelde daarop een Expertiseteam Onderwijshuisvesting in om het bestuur van de VNG te adviseren om aan deze opdracht te voldoen.

Het Expertiseteam Onderwijshuisvesting heeft vervolgens opdracht gegeven aan Arcadis om onderzoek te doen naar de huidige en toekomstige bekostiging van onderwijshuisvesting, inclusief de financiële haalbaarheid van het verduurzamen en verbeteren van de kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Aan de hand van de specifiek onderzoeksvragen wordt hier een samenvatting gegeven van de resultaten van dit onderzoek.

“Een reconstructie van de ontwikkeling van de geldstroom die gemeenten beschikbaar hebben voor onderwijshuisvesting in de afgelopen 10 jaar, inclusief een beschrijving van het ambitieniveau dat vanuit het verleden is nagestreefd voor de materiële instandhouding van onderwijshuisvesting als sober en doelmatig (de zogenaamde Londo-norm).”

Het gemeentefonds vormt voor de gemeenten in Nederland de voornaamste inkomensbron. In het afgelopen decennium is het bedrag dat is berekend voor onderwijshuisvesting gedaald van bijna € 1,8 miljard naar ruim € 1,3 miljard. Een aanzienlijke verlaging, die 3 oorzaken kent in 2015:

1. De overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen, waarmee een bedrag van € 158,8 miljoen was gemoeid. Tegenover deze verlaging stond een taakvermindering.
2. Een andere verdeling van de uitkering in het gemeentefonds, waarbij voor het subcluster onderwijshuisvesting € 260,3 miljoen is verschoven naar andere

clusters in verband met vermeende onderuitputting van het budget door gemeenten.

3. En de zogenoemde “Buma-uitname” van € 256 miljoen over het gehele gemeentefonds waarbij het geld is verplaatst naar de schoolbesturen. Dit is ook naar aanleiding van de vermeende onderuitputting. Tegenover deze verlaging stond geen taakvermindering. Op het onderzoek van het rijk dat ten grondslag lag aan deze verlaging van de uitkering is veel kritiek geweest vanuit de gemeentelijke hoek.

Het ambitieniveau dat vanuit het verleden is aangehouden voor onderwijshuisvesting komt uit het Londo-rapport en wordt wel omschreven als ‘sober en doelmatig’. Dit rapport is als uitgangspunt gebruikt voor de bekostiging van gemeenten voor onderwijshuisvesting bij de decentralisatie in 1997 en voor het normbedrag dat de VNG in de modelverordening hanteert voor uitbreiding en nieuwbouw van schoolgebouwen. Dit zou voldoende moeten zijn voor een schoolgebouw dat voldoet aan de minimale eisen uit het Bouwbesluit, mits het een efficiënt en compact gebouw met circa 30% gevelopeningen in meerdere bouwlagen met een sober en doelmatig afwerkingsniveau betreft.

Vanaf 1997 zijn er echter meerdere wijzigingen in het Bouwbesluit geweest, die kostenverhogend hebben gewerkt en is het maatschappelijk ambitieniveau voor onderwijshuisvesting aanzienlijk gestegen. De bekostiging, die nog steeds gebaseerd is op het niveau ‘sober en doelmatig’, gaat daarmee steeds meer knellen ten opzichte van de hedendaagse eisen en verwachtingen ten aanzien van onderwijshuisvesting. De genoemde verschuiving van € 260,3 miljoen uit het subcluster onderwijshuisvesting en de genoemde uitname van € 256 miljoen hebben dat effect vanzelfsprekend versterkt. Een analyse laat zien dat vanaf 2008 de kosten van scholenbouw alleen als gevolg van bouwkostenontwikkeling en aanpassingen in het Bouwbesluit (dus zonder maatschappelijke ambitie) al met 35% zijn gestegen, terwijl de bekostiging van gemeenten, rekening houdend met het effect van de taakverlichting in 2015, met 7% is gedaald.

“Een analyse van de ontwikkeling van de door gemeenten gemaakte kosten voor onderwijshuisvesting op basis van hun zorgplicht en als gevolg van de veranderende duurzaamheidsvereisten voor de afgelopen 10 jaar, inclusief een beschrijving van de ontwikkelingen, haalbaarheid, kosteneffectiviteit en consequenties van de veranderde duurzaamheidsvereisten.”

Een analyse van de bijdrage ten behoeve van onderwijshuisvesting in het gemeentefonds en de gedane uitgaven door gemeenten voor onderwijshuisvesting geeft geen eenduidig beeld. Ze lijken de afgelopen 10 jaar om elkaar heen te schommelen. Niet te achterhalen valt of alle kosten, dus ook bijvoorbeeld de kosten voor gymnastiekaccommodaties, in de databank van het ministerie van BZK zijn meegenomen.

Uit de gegevens is verder niet op te maken welk aandeel in de uitgaven betrekking heeft op duurzaamheid. Wel is bekend dat diverse gemeenten investeren in verduurzaming en verbetering van de kwaliteit van het onderwijsvastgoed. De financiële middelen voor gemeenten en schoolbesturen zijn, zoals eerder aangegeven, echter niet berekend op deze ambities. Indien meer wordt geïnvesteerd in duurzaamheid en in andere kwaliteitsverhoging zal bij een gelijkblijvend budget er in een kleiner aantal gebouwen kunnen worden geïnvesteerd. Dat wordt onderbouwd door het berekend cijfer voor de vervanging van de bestaande voorraad schoolgebouwen van 2% per jaar. Bij een vervanging eens in de 30 jaar zou dat 3,33% per jaar moeten zijn.

Met de komende veranderende duurzaamheidsvereisten, die in het Besluit bouwwerken leefomgeving zullen worden opgenomen, neemt de investeringsbehoefte verder toe. De investeringskosten om de onderwijshuisvesting op het niveau van het Besluit bouwwerken leefomgeving te brengen bedragen bijna € 48 miljard over een periode van 30 jaar. Indien de onderwijshuisvesting op het niveau wordt gebracht, waarbij de doelstellingen uit het Klimaatakkoord worden behaald is zelfs € 52 miljard nodig over een periode van 30 jaar. Dit is fors meer dan wanneer er bij een ongewijzigd beleid wordt geïnvesteerd op het huidige niveau. Dit komt namelijk neer op € 29 miljard over een periode van 30 jaar.

“Een beeld van de (onderhouds)toestand van schoolgebouwen en de huidige opgave met aanvullend voorbeelden uit verschillende regio's.”

Uit onderzoek naar de onderhoudstoestand van schoolgebouwen blijkt dat deze technisch voldoen aan de gestelde eisen. Aanvullend bleek uit onderzoek dat naar de mening van gebruikers een verbeterslag van de kwaliteit van schoolgebouwen noodzakelijk is en dat schoolgebouwen onvoldoende duurzaam zijn uitgerust.

Uit contact met voorbeeldgemeenten bleek dat niet iedere gemeente inzicht heeft in de onderhoudstoestand van de onderwijshuisvesting, omdat het onder beheer valt van de schoolbesturen of omdat er geen onderzoek naar wordt gedaan. Uit de reacties van de grotere gemeenten bleek dat de huisvesting gemiddeld genomen van voldoende kwaliteit is, maar ook een gemiddeld hoge leeftijd heeft en er veel spreiding is in de daadwerkelijke toestand van de verschillende gebouwen.

“Een analyse van de verdeling van de kosten voor onderwijshuisvesting over de verschillende betrokken partijen.”

Gemeenten ontvangen middelen voor (onder andere) nieuwbouw en uitbreiding, schoolbesturen voor de exploitatie van de gebouwen. Ook deze exploitatievergoeding aan schoolbesturen is gebaseerd op het Londo-niveau sober en doelmatig.

De opgave om de onderwijshuisvesting te verduurzamen en te brengen op het niveau van het Besluit bouwwerken leefomgeving of zelfs te laten voldoen aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord komen voornamelijk voor rekening van gemeenten, omdat nieuwbouw en renovatie voor ieder niveau ongeveer 95% van de kosten uitmaken. Het overige aandeel is voor het zogenaamde duurzaam onderhoud. Dit is het extra onderhoud op de helft van de levensduur van een gebouw zodat het gebouw het niveau van duurzaamheid heeft dat op dat moment is vereist. Dit bedrag dient te worden betaald door schoolbesturen uit de lumpsum naast de jaarlijkse onderhoudskosten en andere reguliere huisvestingslasten. Voor gemeenten dient beseft te worden dat uit het beschikbare budget niet alleen de investeringslasten, maar ook overige kosten zoals onder andere de 1e inrichting, verzekeringen en klokurenvergoeding gymnastiek betaald moeten worden. Dat aandeel bedraagt 30 tot 45%.

“Een analyse van het ambitieniveau van gemeenten voor onderwijshuisvesting op het gebied van welzijn, duurzaamheidsniveau en toonaangevendheid.”

Voor gemeenten geldt in het algemeen dat het ambitieniveau hoger ligt dan ‘voldoende technische functionaliteit en bouwkundige conditie’. Daarbij kan het Kwaliteitskader Huisvesting als leidraad worden gebruikt om te komen tot een breed gedragen definitie van ‘basiskwaliteit’. De kwaliteitscriteria hieruit gaan verder dan de eisen uit zowel het huidige Bouwbesluit als het aankomende Besluit bouwwerken leefomgeving. De kwaliteitscriteria zijn gericht op techniek, gebruik en beleving. Veel eisen zijn daarbij verbonden aan de eisen voor Frisse Scholen. De kwaliteitscriteria op het gebied van techniek hebben de grootste financiële invloed boven op de eisen uit wet- en regelgeving.

De huidige onderhoudstoestand van schoolgebouwen lijkt gemiddeld genomen technisch voldoende voor het niveau sober en doelmatig, maar niet voor het ambitieniveau van het Kwaliteitskader Huisvesting. Daarnaast blijkt uit onderzoek naar de meningen van gebruikers het niveau van gebruik en beleving van schoolgebouwen onvoldoende, dus ook in dit opzicht zijn grote stappen te zetten om het ambitieniveau te realiseren.

“Een analyse van de gevolgen van reeds door gemeenten genomen besluiten rondom onderwijshuisvesting.”

Het is positief dat er bij gemeenten aandacht is voor verdergaande ambities voor onderwijshuisvesting en dat daar in menige gemeenten ook financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Zoals aangegeven is de Rijksbijdrage hierop echter niet berekend. Dat betekent dat deze middelen uit andere posten komen dan uit het subcluster onderwijshuisvesting of dat er in minder gebouwen wordt geïnvesteerd. Het risico is daarmee dat er op andere beleidsterreinen moet worden gekort of dat in een te klein aantal gebouwen wordt geïnvesteerd.

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Gemeenten krijgen voor onderwijshuisvesting een bekostiging op een niveau sober en doelmatig, terwijl de hedendaagse eisen op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving en de ambities van gemeenten veel verder gaan.
2. Hierdoor is een gat ontstaan tussen bekostiging van en reële eisen voor onderwijshuisvesting, dat nog groter is geworden door de verschuiving van € 260,3 miljoen uit het subcluster onderwijshuisvesting en de uitname van € 256 miljoen over het gehele gemeentefonds.
3. Om te voldoen aan de eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving of aan de doelstellingen van het Klimaatakkoord is een investering nodig van € 48 tot € 52 miljard over een periode van 30 jaar.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Medebepalend voor goed onderwijs is de kwaliteit van onderwijshuisvesting. De maatschappelijke ambities liggen hoog met wensen voor duurzame, energieneutrale schoolgebouwen met voldoende natuurlijke verlichting, ruimte en frisse lucht. Schoolgebouwen die voldoen aan deze ambities ondersteunen de gezondheid en leerprestaties van leerlingen en leerkrachten. Fijne schoolgebouwen waarin kinderen goed kunnen leren zouden eigenlijk nooit te duur moeten zijn.

1.2 De opgave

De leden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vroegen in 2018 aandacht voor de ontwikkelingen op het gebied van onderwijshuisvesting, zoals het thema verduurzaming. Hierbij werd vooral aandacht gevraagd voor de financiële gevolgen van deze ontwikkelingen.

Er werd een motie ingebracht over de bekostiging van onderwijshuisvesting, waarmee het bestuur van de VNG werd opgedragen om “in gesprek te gaan met het Rijk en de onderwijsorganisaties over een substantiële verhoging van de bekostiging voor onderwijshuisvesting, waarmee het mogelijk wordt om te voorzien in schoolgebouwen die voldoen aan de huidige kwaliteitseisen en aan de komende eisen op het gebied van duurzaamheid” (Heerhugowaard, 2018).

De VNG heeft naar aanleiding van de ingebrachte motie het VNG Expertiseteam Onderwijshuisvesting ingesteld. De opdracht voor dit team bestaat uit het volgende:

- Een reconstructie van de ontwikkeling van de geldstroom die gemeenten beschikbaar hebben voor onderwijshuisvesting in de afgelopen 10 jaar;
- Een analyse van de ontwikkeling van de door gemeenten gemaakte kosten voor onderwijshuisvesting op basis van hun zorgplicht en als gevolg van de veranderende duurzaamheidsvereisten voor de afgelopen 10 jaar;
- Een beeld van de (onderhouds)toestand van schoolgebouwen en de huidige opgave;
- Een analyse van de verdeling van de kosten voor onderwijshuisvesting over de verschillende betrokken partijen.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Het VNG Expertiseteam Onderwijshuisvesting heeft op haar beurt Arcadis gevraagd een feitenonderzoek uit te voeren, op basis waarvan analyses kunnen worden uitgevoerd. Het huidige document is de rapportage van dit feitenonderzoek.

In overleg heeft het VNG Expertiseteam Onderwijshuisvesting besloten de doelen voor het onderzoek uit te breiden. De doelen zijn aangepast om meer aandacht te besteden aan de ambities die ten grondslag liggen aan de uitkering uit het gemeentefonds, om een doorkijk naar de toekomst te geven in het kader van veranderende eisen, om een idee te geven van de onderhoudstoestand van schoolgebouwen, om een idee te geven van ambities van gemeenten en om inzicht te geven in reeds door gemeenten genomen besluiten. Dit heeft geleid tot de volgende overeengekomen doelen:

1. Een reconstructie van de ontwikkeling van de geldstroom die gemeenten beschikbaar hebben voor onderwijshuisvesting in de afgelopen 10 jaar, inclusief een beschrijving van het ambitieniveau dat vanuit het verleden is nagestreefd voor de materiële instandhouding van onderwijshuisvesting als sober en doelmatig (de zogenaamde Londenorm);
2. Een analyse van de ontwikkeling van de door gemeenten gemaakte kosten voor onderwijshuisvesting op basis van hun zorgplicht en als gevolg van de veranderende duurzaamheidsvereisten voor de afgelopen 10 jaar, inclusief een beschrijving van de ontwikkelingen, haalbaarheid, kosteneffectiviteit en consequenties van de veranderde duurzaamheidsvereisten;
3. Een beeld van de (onderhouds)toestand van schoolgebouwen en de huidige opgave met aanvullend voorbeelden uit verschillende regio's;
4. Een analyse van de verdeling van de kosten voor onderwijshuisvesting over de verschillende betrokken partijen;
5. Een analyse van het ambitieniveau van gemeenten voor onderwijshuisvesting op het gebied van welzijn, duurzaamheidsniveau en toonaangevendheid;
6. Een analyse van de gevolgen van reeds door gemeenten genomen besluiten rondom onderwijshuisvesting.

Om doelen te kunnen beantwoorden is een bronnenonderzoek uitgevoerd en zijn ter illustratie en verduidelijking situaties van zogenoemde voorbeeldgemeenten opgenomen. De keuze voor de in dit onderzoek gebruikte voorbeeldgemeenten is gebaseerd op de uitgangspunten gemeentegrootte en geografische verdeling over Nederland.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport worden bovenstaande doelen behandeld. Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkeling van de geldstromen voor de realisatie en exploitatie van onderwijshuisvesting voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs. De nadruk ligt daarbij op de gemeentelijke geldstroom, maar ook worden kort de lumpsumfinanciering en lasten voor schoolbesturen aangestipt. In dit hoofdstuk komen onderbouwingen voor de doelen 1, 2 en 4 voor met een beschrijving van de ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar en het onderscheid in de verantwoordelijkheden van de gemeente en schoolbesturen.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wettelijke eisen voor onderwijshuisvesting en ambities voor de verduurzaming en kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting, evenals onderzoek naar de onderhoudstoestand van schoolgebouwen. Voor doel 1 wordt in dit hoofdstuk een beschrijving

gegeven van het in het verleden nagestreefde ambitieniveau. Voor doel 2 wordt in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen volgend op duurzaamheidsvereisten. De huidige onderhoudstoestand van schoolgebouwen voor doel 3 wordt ook in dit hoofdstuk behandeld. Evenals het ambitieniveau van gemeenten voor doel 5.

Hoofdstuk 4 geeft een financieel overzicht van de huidige kosten voor onderwijshuisvesting en de kosten voor verduurzaming en kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting. In dit hoofdstuk wordt voor doel 2 een inschatting gemaakt van de kosten ten gevolgen van de veranderende duurzaamheidsvereisten. Voor doel 4 wordt in dit hoofdstuk een verdeling gemaakt voor de investeringskosten. En voor doel 5 wordt hier een inschatting gemaakt voor de kosten voor een hogere kwaliteitsambitie.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de impact van reeds door gemeenten en schoolbesturen genomen besluiten in het kader van verduurzaming en kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting. Dit hoofdstuk correspondeert met doel 6.

Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusie van het feitenonderzoek.

2 HISTORIE VAN DE GELDSTROMEN

Voor het realiseren en onderhouden van onderwijshuisvesting voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs ontvangen gemeenten en schoolbesturen geld vanuit het Rijk. In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van de ontwikkeling van deze geldstromen in het afgelopen decennium. Dit geldt voor zowel het gemeentefonds voor gemeenten als de lumpsumvergoeding voor schoolbesturen. Met de analyse van de ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar wordt hier antwoord gegeven op doelen 1 en 2 uit paragraaf 1.3. En het onderscheid tussen de gemeenten en schoolbesturen draagt bij aan doel 4.

2.1 Het gemeentefonds

Sinds 1997 hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het primair, voortgezet en speciaal onderwijs¹ na territoriale decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar gemeenten. Gemeenten ontvangen voor het voldoen aan de zorgplicht geld in het gemeentefonds dat wordt gevuld en beheerd door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën.

Het gemeentefonds is een begrotingsfonds waarin het Rijk geld stort voor gemeenten. Het fonds is opgedeeld in clusters, maar gemeenten zijn vrij te bepalen waar ze het ontvangen geld aan uitgeven en leggen hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De uitkering die een gemeente ontvangt is afhankelijk van een aantal gewogen maatstaven. Sinds 2015 zijn er 15 maatstaven (Rijksoverheid, z.d.a) voor het cluster Educatie waar ook het subcluster Onderwijshuisvesting onder valt. Maatstaven voor het cluster Educatie zijn bijvoorbeeld het aantal inwoners, het aantal jongeren en het aantal leerlingen.

De ontwikkeling van de totale omvang van het algemene uitkeringsdeel van het gemeentefonds wordt bepaald door de normeringssystematiek, naast eventuele aanpassingen van de taken (Rijksoverheid, 2019a). De normeringssystematiek koppelt de groei van het gemeentefonds aan de ontwikkeling van de accres-relevante uitgaven van het Rijk, afgekort ARU, onder het motto “Samen de trap op, samen

de trap af”. Hiermee gaat de groei of krimp van het gemeentefonds gelijk op met de groei of krimp van de netto Rijksuitgaven. Wijzigingen in de rijksuitgaven hebben daardoor een directe invloed op de omvang van het gemeentefonds.

2.1.1 De zorgplicht

De wettelijke zorgplicht voor gemeenten houdt tegenwoordig in dat zij verantwoordelijk zijn voor de nieuwbouw en uitbreiding van scholen, waarbij schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en de exploitatie met middelen ontvangen van het Rijk in de vorm van een reguliere lumpsum bekostiging. Sinds 1997 geldt deze verdeling voor het binnenonderhoud. VO-schoolbesturen zijn sinds 2005 en PO-schoolbesturen sinds 2015 verantwoordelijk voor het buitenonderhoud en aanpassingen, zoals aan de hand van nieuwe functionele eisen of veranderingen in de regelgeving.

De verantwoordelijkheid voor renovatie van schoolgebouwen is niet duidelijk belegd. De onderhoudscomponent van renovatie ligt bij de schoolbesturen. Al dan niet ‘grootschalige’ vernieuwing wordt niet gedekt door het huidige stelsel. Een wetsvoorstel is ingediend om dit te verbeteren. In dit voorstel wordt renovatie beschouwd als “een volwaardig alternatief voor nieuwbouw, in te zetten als mogelijke maatregel (voorziening) aan het einde van de levensduur van een schoolgebouw” (HEVO, 2018). Renovatie is hiermee een alternatief voor (vervangende) nieuwbouw die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Echter eerst, nadat “vervangende” nieuwbouw noodzakelijk blijkt.

2.1.2 De ontwikkeling in de tijd

Het gemeentefonds vormt voor de gemeenten in Nederland de voornaamste inkomensbron. Ruim een decennium geleden, in 2008, was het bedrag dat de gemeenten verdeelden om hun taken te bekostigen ruim € 16 miljard. Dit bedrag is inmiddels gegroeid tot ruim € 30 miljard in 2019. Voor een groot deel is dit gepaard gegaan met een uitbreiding van de taken van gemeenten.

2.1.2.1 Discrepantie en herverdeling

In 2012 is geconstateerd dat er indertijd een discrepantie bestond tussen de feitelijke uitgaven

¹ In het vervolg van dit rapport wordt het speciaal onderwijs niet apart benoemd, aangezien deze in grote lijnen overeenkomt met het primair en voortgezet onderwijs.

door gemeenten en het bedrag waarmee in het gemeentefonds werd gerekend (Minister van OCW, 2012). In 2012 bedroeg de omvang van het gemeentefonds € 18,4 miljard, waarvan € 2,5 miljard was bestemd voor het cluster Educatie. Gemeenten bleken een deel van dit ontvangen geld niet uit te geven. Voor het totale cluster Educatie bedroeg het verschil € 323 miljoen, waarvan voor het subcluster Onderwijshuisvesting € 256 miljoen (Minister van BZK, 2012).

In 2015 is een nieuwe verdeling voor de omvang van clusters in het gemeentefonds vastgesteld. Vanwege de lagere feitelijke uitgaven door gemeenten aan onderwijshuisvesting, zoals bleek uit de resultaten van het groot onderhoud van het gemeentefonds in 2014 is € 260,3 miljoen anders gealloceerd dan onderwijshuisvesting, waarbij het totaal in het gemeentefonds niet is veranderd. Gemeenten zijn echter vrij om hun uitkering uit het gemeentefonds te besteden, en dus betreft dit niet per se minder geld voor onderwijshuisvesting.

Ook is een bedrag van € 158,8 miljoen bestemd voor buitenonderhoud en aanpassingen overgeheveld van het gemeentefonds naar de lumpsum aan schoolbesturen vanwege de overheveling van de verantwoordelijkheid van gemeenten naar schoolbesturen.

Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aangenomen motie van kamerlid Van Haersma-Buma is geld verplaatst van het gemeentefonds naar de lumpsum voor schoolbesturen. Deze "Buma-uitname" van € 256 miljoen is een uitname over het gehele fonds. Aanleiding hiervoor was dat gemeenten een deel van het uit het gemeentefonds ontvangen geld berekend voor onderwijshuisvesting niet uitgaven. In het onderzoek zijn de verplichting voor het bewegingsonderwijs (investering +onderhoud gymzalen en klokuren bewegingsonderwijs) buiten beeld gehouden. Daarmee biedt het onderzoek een onvolledig beeld met betrekking tot de gemeentelijke verplichtingen in het kader van de onderwijshuisvesting. Er is hierdoor voor gemeenten minder geld beschikbaar voor nieuwbouw en uitbreiding van onderwijs-huisvesting.

Door de uitname is meer geld ter beschikking gekomen voor schoolbesturen om te besteden aan personele kosten en de materiële instandhouding, namelijk een verhoging van het lumpsumbudget voor het primair onderwijs met €147 miljoen en voor voortgezet onderwijs met €109 miljoen (Ruimte-OK, z.d.).

De Algemene Rekenkamer merkte in 2016 hierover op dat gemeenten het "principeel onjuist" vinden te worden gestraft voor onderbesteding

van huisvestingsgeld. Het gemeentefonds is ongeoormerkt, evenals de lumpsum, en de gemeenteraad maakt slechts gebruik van zijn budgetrecht als het minder geld ter beschikking stelt voor onderwijshuisvesting.

2.1.2.2 Kosten en verantwoordelijkheden

De Algemene Rekenkamer heeft in 2016 ook vastgesteld dat de prikkel ontbreekt om de kosten en baten over de gehele levensduur in ogenschouw te nemen, omdat de verantwoordelijkheden voor nieuwbouw en onderhoud niet bij dezelfde partijen zijn belegd. Het laag houden van eigen kosten heeft gevolgen voor de kosten van de ander. Een gemeente investeert bijvoorbeeld in een nieuw, duurzaam schoolgebouw met lage exploitatiekosten, maar het is dan het schoolbestuur dat profiteert van deze lagere exploitatiekosten.

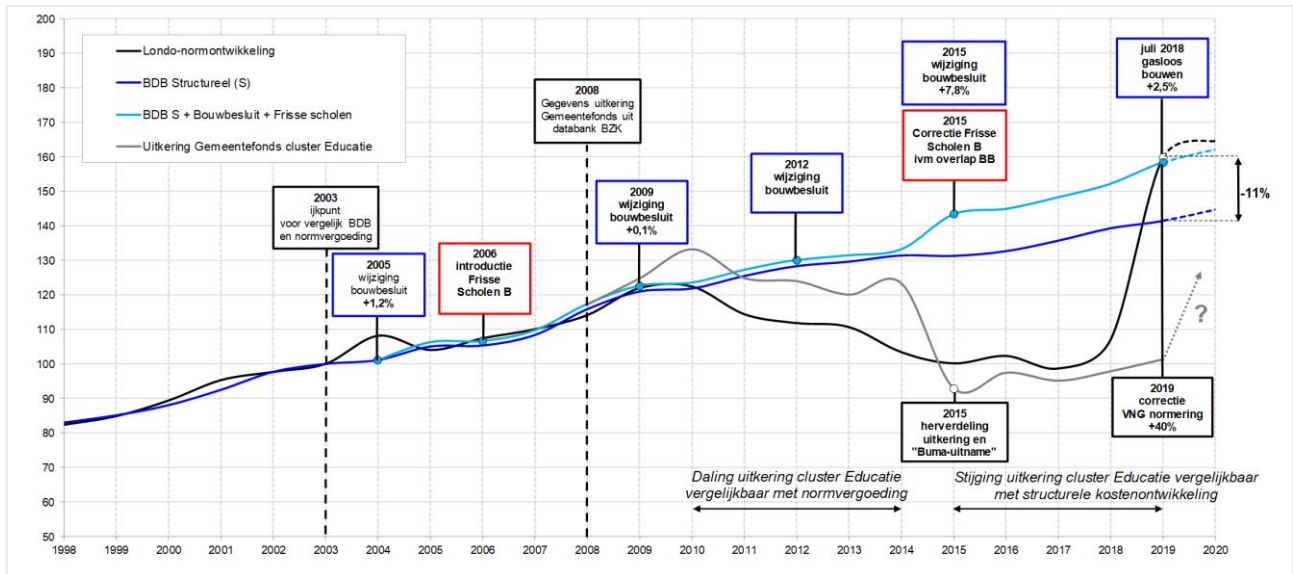
Zoekend naar meer duidelijkheid en efficiëntie in de verdeling van verantwoordelijkheden wordt de uitvoering van de zorgplicht van de gemeente soms doorgedecentraliseerd naar schoolbesturen. De doorgedecentraliseerde uitvoering voor nieuwbouw en uitbreiding stelt een schoolbestuur in staat zelf regie te voeren over de eigen huisvesting. Daarnaast kan het de efficiëntie en effectiviteit van de financiële middelen verhogen omdat ze kunnen worden ingezet voor de realisatie van optimaal resultaat onder regie van één partij. Volgens de Algemene Rekenkamer is sprake van doordecentralisatie bij ongeveer 10% van de gemeenten. Doordecentralisatie wordt daarbij op verschillende manieren toegepast, waarbij de samenwerkingsvormen tussen gemeenten en schoolbesturen steeds verschillen. De gemeente blijft wel altijd verantwoordelijk in het kader van de zorgplicht.

2.1.2.3 Nieuwe clusterindeling

In 2017 is een nieuwe clusterindeling van het gemeentefonds vastgesteld, waarbij de clusters gebaseerd zijn op lv3-taakgebieden, waar de clusters voorheen waren gebaseerd op lv3-functies. Voor PO- en VO-onderwijs(huisvesting) is niets gewijzigd (Rijksoverheid, 2017).

Op dit moment wordt gewerkt aan een onderzoek voor een herziening van de financiële verhoudingen en daarmee een herijking van het gemeentefonds (Rijksoverheid, z.d.b). Dit moet leiden tot een betere verdeling van de gelden in het gemeentefonds en een eenvoudiger verdeling.

In januari 2020 moet dit onderzoek zijn afgerond, waarna in het voorjaar van datzelfde jaar voorstellen voor de nieuwe verdeling worden gepresenteerd aan de Tweede Kamer door het



Figuur 1 Ontwikkeling uitkering cluster Educatie in het gemeentefonds t.o.v. BDB en normvergoeding (Arcadis, 2020)

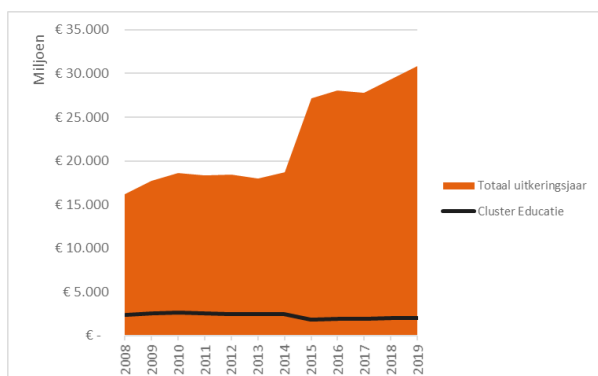
ministerie van BZK. Vanaf 2021 zal de nieuwe verdeling worden doorgevoerd.

2.1.2.4 Ontwikkeling in de tijd

In Figuur 1 is de ontwikkeling van de uitkering ten behoeve van het cluster Educatie in het Gemeentefonds zichtbaar. In de figuur is deze afgezet tegen de Londo-norm en de kostenontwikkelingen op basis van gegevens van BDB voor zowel de structurele ontwikkelingen als invloeden van wijzigingen. Hier is te zien dat vanaf 2008 de kosten van scholenbouw alleen als gevolg van bouwkostenontwikkeling en aanpassingen in het Bouwbesluit (dus zonder maatschappelijke ambitie) al met 35% zijn gestegen, terwijl de bekostiging van gemeenten, rekening houdend met het effect van de taakverlichting in 2015, met 7% is gedaald. Meer aandacht hiervoor in hoofdstuk 3.

2.1.3 De ontwikkeling in cijfers

In de afgelopen tien jaar is de totale uitkering van het gemeentefonds met twee-derde toegenomen (zie ook Figuur 2). Een aanzienlijke verhoging trad op in 2015 vanwege decentralisatie van overheidstaken in het sociaal domein. In 2015



Figuur 2 Totalen uitkering gemeentefonds per uitkeringsjaar (Arcadis, 2020)

gingen de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning in (Centraal Planbureau, 2015).

Figuur 2 toont ook dat het bedrag dat is berekend voor het cluster Educatie niet in dezelfde groei is meegegaan, maar een daling kent door onder andere de overheveling van gelden naar de lumpsum met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar schoolbesturen.

Voor deze paragraaf moet worden opgemerkt dat de uitkering van het gemeentefonds ongeoormerkt is en dat gemeenten dus vrij zijn om te bepalen waar het ontvangen geld aan uitgegeven wordt. De verdeling naar clusters en subclusters is hier gebruikt als indicatie en om als vergelijking te kunnen fungeren.

De totale uitkering voor het cluster Educatie van 2019 is volgens de toolbox (update 1 oktober 2019) van de PO-Raad € 1,99 miljard. Hiervan is € 1,31 miljard toebedeeld aan het subcluster Onderwijshuisvesting (PO-Raad, 2019b). De VNG geeft aan dat de uitkomst van deze toolbox fictief, maar een redelijke benadering van de werkelijkheid is.

De online databank van het Ministerie van BZK geeft het totale bedrag voor het cluster Educatie over het afgelopen decennium (Ministerie van BZK, 2019). Hieruit is echter niet op te maken wat het aandeel voor het subcluster onderwijshuisvesting is. Door de verhouding tussen het cluster Educatie en het subcluster Onderwijshuisvesting uit de toolbox van de PO-Raad voor het jaar 2019 aan te houden, kan de ontwikkeling van de omvang van het subcluster

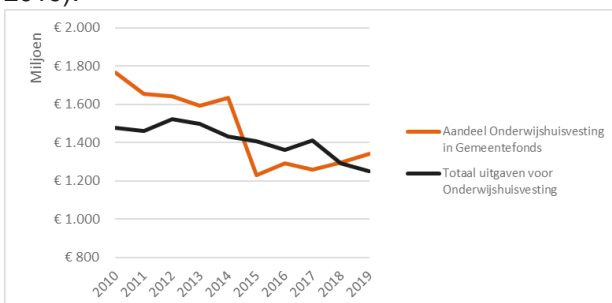
Onderwijshuisvesting over het afgelopen decennium worden bepaald.

Volgens de online databank van het Ministerie van BZK bedraagt het totale bedrag voor het cluster Educatie in 2019 ongeveer € 2,04 miljard. Door de genoemde verhouding te gebruiken op de totale bijdrage voor het cluster Educatie in, kan worden afgeleid dat ongeveer € 1,34 miljard is toebedeeld aan onderwijshuisvesting.

Dit bedrag is bestemd voor zowel investeringen in onderwijshuisvesting als overige kosten die ten lasten zijn aan onderwijshuisvesting. Deze overige kosten bestaan uit verzekeringen, vandalismeschade, onroerende zaakbelastingen, huur onderwijslokalen, huurvergoeding tijdelijke huisvesting en de 1^e inrichting meubilair, voor gymzalen uit investeringen en onderhoud en verder uit de klokuren bewegingsonderwijs. Hoe groot het aandeel is dat is bestemd voor investeringen in onderwijsgebouwen is hieruit niet op te maken.

Een beperkt onderzoek van het Expertiseteam Onderwijshuisvesting onder 8 gemeenten biedt wel zicht op een bandbreedte welke tussen de 30% en 45% van de inkomst in het gemeentefonds ligt. Landelijk zou dit betekenen dat gemeenten aan overige verplichtingen binnen onderwijshuisvesting een bedrag tussen de € 400 en € 600 miljoen uitgeven.

Voor het subcluster Onderwijshuisvesting is de daling in 2015 aan de hand van de overheveling ook zichtbaar. Dit is te zien in Figuur 3, waarin het aandeel dat is berekend voor onderwijs-huisvesting in het gemeentefonds is weergegeven samen met de totale uitgaven voor onderwijs-huisvesting, komend uit de online databank van het Ministerie van BZK (Ministerie van BZK, 2019).



Figuur 3 Totalen van baten en uitgaven voor onderwijshuisvesting (Arcadis, 2020)

In deze figuur is zichtbaar dat de uitgaven voor onderwijshuisvesting vóór 2015 inderdaad lager lagen dan het bedrag dat is berekend voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. Door de nieuwe verdeling van de gelden voor de

clusters en de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud naar de schoolbesturen in 2015, zijn de uitgaven voor onderwijshuisvesting hoger komen te liggen dan het aandeel in het gemeentefonds.

Vanaf 2018 zijn de uitgaven weer lager dan het aandeel in het gemeentefonds. Dit kan mogelijk worden verklaard door:

1. De hogere bouwkosten zijn aanleiding geweest voor bijstelling van eerder toegekende budgetten in de perspectiefnota's van gemeenten met als gevolg vertraging in start en bouwplanrealisatie;
2. De herijking van het Besluit Begroting en Verantwoording leidt ertoe dat de toerekenbare rentelasten op een andere wijze binnen de gemeentebegroting wordt gepositioneerd worden, welke daarnaast lager liggen en daarmee derhalve zijn gedaald.
3. De doordecentralisatie van de jeugdzorg in het Sociale Domein zorgt daarnaast voor grote tekorten op de begroting van gemeenten. Het oplossen van deze tekorten leidt derhalve tot andere keuze die uiteindelijk ten laste gaan van investeringen in de onderwijshuisvesting

Hierbij moet aanvullend worden opgemerkt dat de uitgaven zijn bepaald als zijnde de gedane uitgaven die onder de post onderwijshuisvesting in de gemeentelijke jaarrekeningen zijn opgenomen. Dit geeft daarmee geen uitsluitsel over of de uitgaven gelieerd zijn aan uitgaven die noodzakelijk zijn om de kwaliteit van schoolgebouwen te handhaven.

2.2 Lumpsum

De lumpsum is de financiering van onderwijsinstellingen door het Rijk voor het leveren van onderwijs en aanvullende niet-onderwijskundige diensten (Rijksoverheid, z.d.c). Schoolbesturen ontvangen de financiering als één geheel (lumpsum) zonder bestedingsvoorwaarden of oormerk. Schoolbesturen zijn daarmee vrij om zelf te bepalen waaraan zij het geld besteden.

De lumpsum bestaat uit diverse onderdelen, afhankelijk van de schoolsoort, namelijk een materiële bekostiging, personele bekostiging, groeibekostiging en een prestatiebox. De materiële bekostiging, of 'mi-bekostiging', is bedoeld voor het voldoen van de lasten voor materiële instandhouding. De mi-bekostiging is leerling afhankelijk en groepsafhankelijk en kent daarnaast een eventuele groeibekostiging en een

eventuele aanvullende bekostiging voor het aantal NOAT²-leerlingen.

De investeringen in onderwijs, cultuur en wetenschap (OCW) vanuit de Rijksoverheid zijn van 2018 op 2019 gestegen. De stijging in de investeringen is € 3,1 miljard, waarvan € 2,5 miljard gaat naar onderwijs. De totale investering voor onderwijs in 2019 is hiermee € 38,6 miljard. €11,3 Miljard hiervan is bestemd voor schoolbesturen in het primair onderwijs en € 8,6 miljard voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Dit is zichtbaar in Tabel 1.

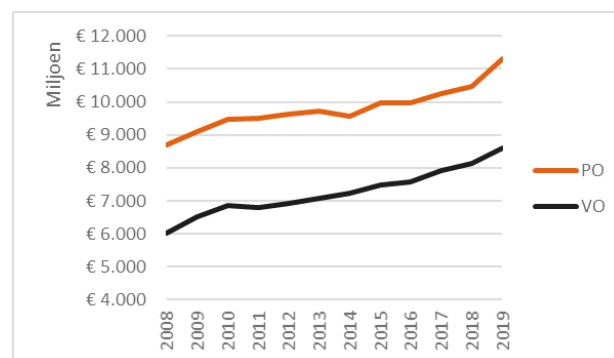
De investeringen in het onderwijs zijn gericht op het terugdringen van de werkdruk, het verhogen van salarissen en het tegengaan van onderwijsachterstanden (Rijksoverheid, 2018). Onderwijshuisvesting wordt hierbij niet genoemd, maar de lumpsum is niet geormerkt. Het is daarom mogelijk dat meer geld besteed zal worden aan huisvesting en minder druk op de uitgaven ten behoeve van exploitatie. De verdeling van de investeringen door de Rijksoverheid ten behoeve van OCW is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1 Verdeling investeringen door de Rijksoverheid in OCW 2018 en 2019 (Arcadis, 2020)

Investering (€ x miljard)	2018	2019
OCW	€ 38,9	€ 42
Onderwijs	€ 36,1	€ 38,6
Primair onderwijs	€ 10,5	€ 11,3
Voortgezet onderwijs	€ 8,1	€ 8,6
MBO & Volwassen educatie	€ 4,3	€ 4,6
HBO	€ 3	€ 3,3
WO	€ 4,5	€ 4,9
Studiefinanciering	€ 5,5	€ 5,7
Onderwijs overig	€ 0,2	€ 0,2
Onderzoek en wetenschapsbeleid	€ 1,009	€ 1,228
Cultuur & Erfgoed	€ 0,778	€ 0,968
Media	€ 0,989	€ 0,961
Internationale samenwerking en uitwisseling	€ 0,012	€ 0,013
Emancipatie	€ 0,012	€ 0,013
Uitgaven OCW	€ 0,250	€ 0,260

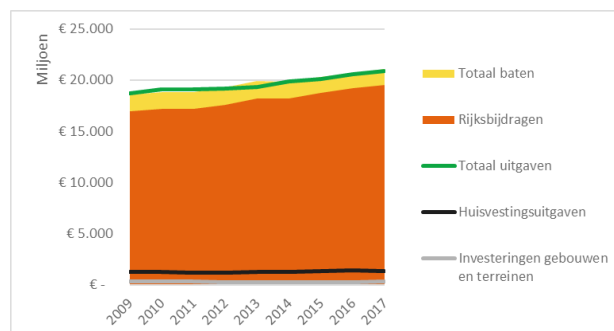
2.2.1 De ontwikkeling in de tijd

De begrote Rijksbijdragen door het Ministerie van OCW aan het primair en voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren gegroeid van bijna € 15 miljard naar bijna € 20 miljard. In Figuur 4 is weergegeven hoe de onderverdeling van deze begrote bedragen is voor de twee onderwijssoorten.



Figuur 4 Begroting van de bekostiging vanuit het Rijk voor PO en VO (Arcadis, 2020)

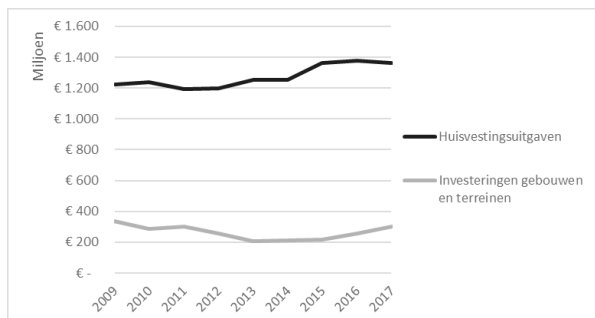
Uit de openbare data van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) blijkt dat de Rijksbijdrage aan de Nederlandse schoolbesturen in het afgelopen decennium gestaag is gegroeid van € 17 miljard naar bijna € 20 miljard. De Rijksbijdrage bedroeg ruim 90% van de totale baten van schoolbesturen. Dit is zichtbaar in Figuur 5.



Figuur 5 Baten en uitgaven van schoolbesturen PO en VO (Arcadis, 2020)

Voor het totaal van schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs geldt dat de totale uitgaven redelijk gelijklopen met de totale baten. Ook hier dient aanvullend te worden opgemerkt dat de uitgaven zijn bepaald als zijnde de gedane uitgaven voor onderwijshuisvesting. Dit geeft daarmee geen uitsluitel over of de uitgaven gelieerd zijn aan de noodzakelijke uitgaven.

² Nederlands onderwijs aan anderstaligen



Figuur 6 Huisvestingsuitgaven en investeringen gebouwen en terreinen door schoolbesturen PO en VO (Arcadis, 2020)

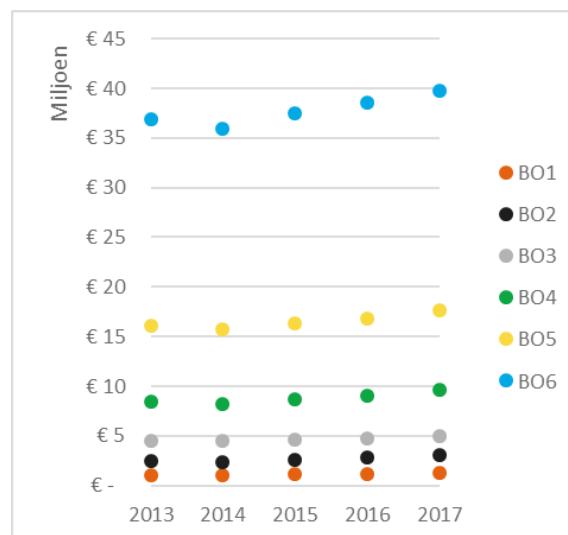
Daarnaast geldt dat tussen 2009 en 2017 jaarlijks zo'n 6% à 7% van de totale lasten is besteed aan huisvestingsuitgaven (ofwel exploitatiekosten die verband houden met huisvesting) en ongeveer 0,5% aan investeringen in gebouwen, terreinen en overige materiële vaste activa. Dit komt neer op gemiddeld respectievelijk € 1,3 miljard en € 264 miljoen op € 19,6 miljard per jaar. Figuur 6 zoomt in op de huisvestingsuitgaven en investeringen over de afgelopen jaren.

De totale uitgaven aan huisvestingsuitgaven over de afgelopen jaren zijn over de periode 2009 tot 2017 procentueel gelijkwaardig gestegen aan de totale baten en uitgaven. Daarnaast is zichtbaar dat in 2015 de huisvestingsuitgaven met 8,5% zijn gestegen en dat vanaf 2015 een stijgende lijn zichtbaar is in de investeringen in gebouwen en terreinen. Daarmee lijkt het er op dat met het extra geld dat beschikbaar is gekomen voor het buitenonderhoud voor schoolbesturen deze ook daadwerkelijk aan onderwijshuisvesting is besteed.

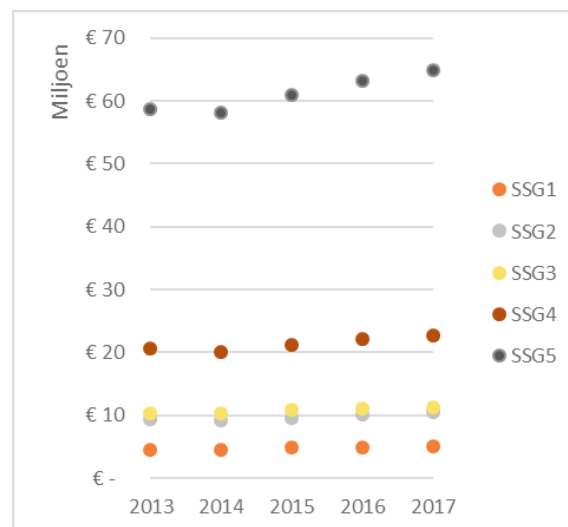
De Rijksbijdrage aan schoolbesturen is ook afhankelijk van het aantal scholen dat valt onder de verantwoordelijkheid van een schoolbestuur. De coderingen BO1 tot en met BO6³ voor primair onderwijs hebben betrekking op schoolbesturen met een enkele school tot schoolbesturen met meer dan 20 scholen onder hun verantwoordelijkheid. De schoolbesturen van het voortgezet onderwijs worden verdeeld in vijf categorieën, van SSG1 tot en met SSG5. SSG1-besturen zijn het kleinst en SSG5-besturen het grootst. Schoolbesturen voor speciaal onderwijs zijn hierin niet meegenomen.

Tussen 2013 en 2017 is de Rijksbijdrage voor schoolbesturen met enkele basisscholen met zo'n 20% toegenomen en voor schoolbesturen met

meerdere basisscholen met zo'n 10%. Deze toename van 10% geldt ook voor scholen in het voortgezet onderwijs. De grootste schoolbesturen krijgen daarbij een aanzienlijk grotere bijdrage dan de kleinste schoolbesturen, namelijk ruim 30 keer groter in het geval van basisscholen en ruim 12 keer groter voor scholen in het voortgezet onderwijs.



Figuur 7 Rijksbijdragen per school(bestuur)grootte PO (Arcadis, 2020)



Figuur 8 Rijksbijdragen per school(bestuur)grootte VO (Arcadis, 2020)

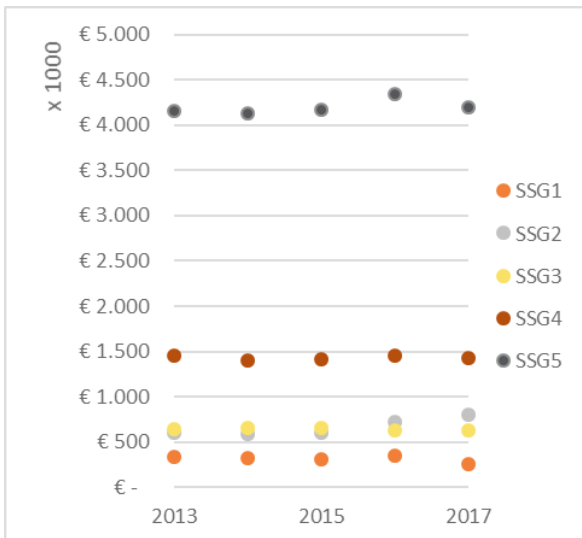
Tussen 2013 en 2017 zijn de uitgaven aan huisvesting voor schoolbesturen in het primair onderwijs tussen 20% en 34% toegenomen. Voor grotere schoolbesturen in het voortgezet onderwijs bleven de huisvestingslasten ongeveer gelijk, terwijl de lasten voor SSG1 in 2017 slechts

³ De coderingen BO1, BO6, SSG1 en SSG5 hebben betrekking op de omvang van de schoolbesturen in aantal scholen. Voor een beschrijving van de verschillende coderingen, zie

https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2018/12/03/de-financiele-staat-van-het-onderwijs-2017/Financiele_Staat_van+het+onderwijs.pdf

77% betroffen ten opzichte van 2013, maar voor SSG2 132%.

Het percentage huisvestingslasten ten opzichte van de totale Rijksbijdrage voor schoolbesturen in het primair onderwijs groeide van 7% naar 8% tussen 2013 en 2017. Voor het voortgezet onderwijs schommelt dit percentage tussen 6% en 7%. Er is hierbij geen verschil zichtbaar tussen kleinere en grotere schoolbesturen.



Figuur 9 Huisvestingsuitgaven per school(bestuur)grootte PO (Arcadis, 2020)



Figuur 10 Huisvestingsuitgaven per school(bestuur)grootte VO (Arcadis, 2020)

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van de geldstroom vanuit het Rijk die beschikbaar wordt gesteld voor onderwijs-huisvesting voor zowel gemeenten als schoolbesturen. Hiermee is een reactie gegeven op de volgende doelen van het Expertiseteam: “een reconstructie van de ontwikkeling van de geldstroom die gemeenten beschikbaar hebben voor onderwijshuisvesting in de afgelopen 10 jaar” en “een analyse van de verdeling van de kosten voor onderwijshuisvesting over de verschillende betrokken partijen”.

Sinds 1997 hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs na territoriale decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting van het Rijk naar gemeenten. De wettelijke zorgplicht voor gemeenten houdt tegenwoordig in dat zij verantwoordelijk zijn voor de nieuwbouw en uitbreiding van scholen, waarbij schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor onderhoud, exploitatie en aanpassingen. Gemeenten ontvangen hiervoor vanuit het Rijk geld in het gemeentefonds en schoolbesturen in de lumpsum. Beide Rijksbijdragen zijn ongeoormerkt en dus zijn zowel gemeenten als schoolbesturen vrij om het geld uit het gemeentefonds en de lumpsum naar eigen inzicht te besteden.

Tussen 2009 en 2019 is het aandeel dat is berekend voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds gedaald van bijna € 1,8 miljard naar ongeveer € 1,34 miljard. Een aanzienlijke verlaging van het bedrag vond plaats in 2015 met de overheveling van verantwoordelijkheden voor onderhoud en aanpassing. De Rijksbijdrage aan de Nederlandse schoolbesturen is in het afgelopen decennium gestaag gegroeid van ruim € 16 miljard naar bijna € 20 miljard.

De kosten die door gemeenten zijn gemaakt voor onderwijshuisvesting zijn gedaald van bijna € 1,5 miljard in 2010 naar ruim € 1,2 miljard in 2019. De kosten die schoolbesturen hebben gemaakt voor huisvestingslasten en investeringen in gebouwen en terreinen is gestegen van bijna € 1,6 miljard in 2009 naar bijna € 1,7 miljard in 2017 na in 2012 te zijn gedaald naar minder dan € 1,5 miljard. De kosten die door gemeenten en schoolbesturen werden gemaakt voor onderwijshuisvesting liepen tot 2015 ongeveer gelijk op. Na de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud zijn de door gemeenten gemaakte kosten gedaald en door schoolbesturen gemaakte kosten gestegen, zoals mag worden

verwacht na herverdeling van
verantwoordelijkheden.

Omdat de lasten zijn gebaseerd op de door
gemeenten opgegeven uitgaven is niet vast te
stellen of de gedane uitgaven overeenkomen met

de noodzakelijke uitgaven voor schoolgebouwen
en of daarmee de Rijksbijdrage in het
gemeentefonds voor onderwijshuisvesting
voldoende is. Ditzelfde geldt ook voor de uitgaven
van schoolbesturen en de bijdrage in de
lumpsumvergoeding.

3 DE IMPACT VAN HET BESLUIT BOUWWERKEN LEEFOMGEVING

In de afgelopen jaren is gebouwd volgens het momenteel geldende Bouwbesluit en met inachtneming van de Londo-norm als sober en doelmatig, maar de eisen worden strenger voor met name energieverbruik en duurzaamheid. In dit hoofdstuk worden het huidige Bouwbesluit besproken en de huidige onderhoudstoestand van schoolgebouwen. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de veranderingen in de eisen ten gevolge van het Klimaatakkoord en wordt ook ingegaan op de gemeentelijke ambities op het gebied van kwaliteit.

In relatie tot het Bouwbesluit komt het kwaliteitsniveau dat is beschreven in het Londo-rapport aan bod, dat een beschrijving geeft voor doel 1 uit paragraaf 1.3. Voor doel 2 wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen volgend op het Klimaatakkoord. De huidige onderhoudstoestand wordt hier beschreven voor doel 3. En voor doel 5 het ambitieniveau van gemeenten.

3.1 Het huidige Bouwbesluit

Sinds 1997 hebben gemeenten de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs. Dit betekent dat ze de plicht hebben om te zorgen voor een voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van redelijk niveau waarin kan worden voldaan aan de eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen stelt. De redelijke eisen waar in ieder geval aan moeten worden voldaan zijn de eisen die worden beschreven in de Arbowet en het Bouwbesluit. De Arbowet stelt vooral eisen aan een verantwoorde inrichting van het schoolgebouw en is daarmee niet van grote invloed op het gemeentefonds. Van groter belang in dit rapport zijn de eisen uit het Bouwbesluit.

3.1.1 Eisen in het Bouwbesluit

Het Bouwbesluit is er om te garanderen dat een bouwwerk geen gevaar oplevert voor bewoners, gebruikers en omgeving. Het bevat de minimale eisen voor bestaande bouw en nieuwbouw op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Sinds de eerste inwerkingtreding in 1992 zijn er verschillende wijzigingen geweest in het Bouwbesluit. Op dit moment wordt het bouwbesluit 2012 aangehouden, met de daarbij behorende wijzigingen van de afgelopen jaren.

Vanaf 1 juli 2020 wordt dit verder aangescherpt, waarna nieuwe gebouwen zullen moeten voldoen aan strengere eisen voor energieverbruik. Het gaat hierbij over de Bijna Energieneutrale Gebouw Eisen (BENG-eisen).

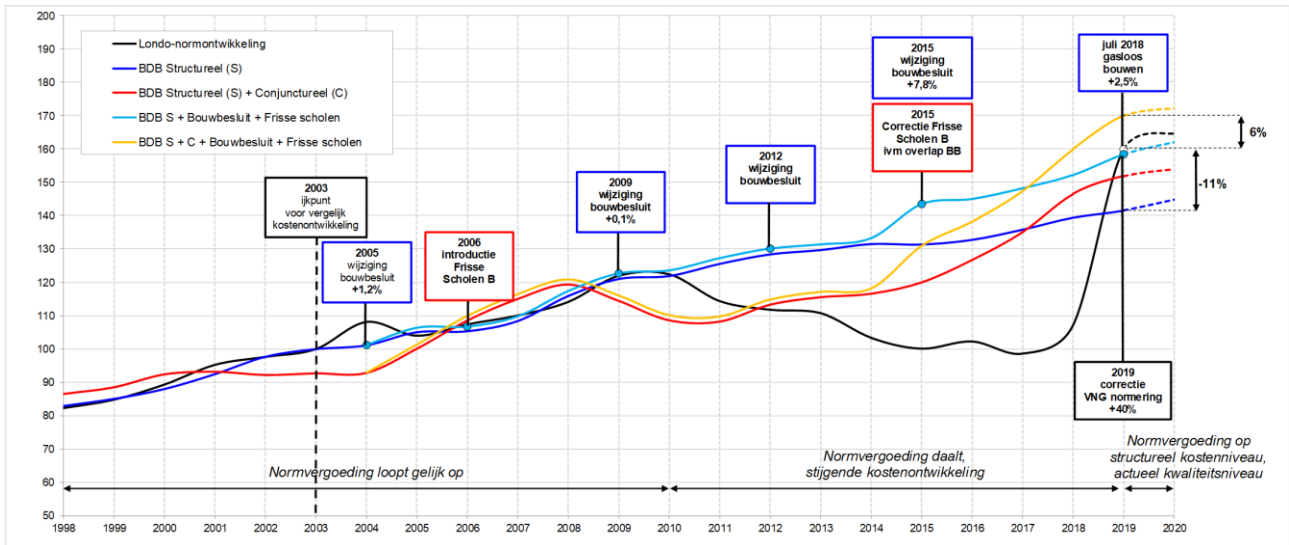
Schoolgebouwen moeten ook voldoen aan de in het Bouwbesluit gestelde eisen. Dat geldt zowel voor nieuwbouw, wat valt onder de zorgplicht van de gemeente, als voor bestaande schoolgebouwen, die door de gemeente moeten worden gecontroleerd op naleving van het Bouwbesluit. De RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014) geeft echter aan dat gemeenten niet of nauwelijks handhavend optreden als schoolgebouwen niet voldoen aan eisen uit het Bouwbesluit.

Met enige regelmaat vindt er een wijziging plaats van de eisen in het Bouwbesluit. Deze kunnen ook van belang zijn voor bestaande schoolgebouwen. Om te blijven voldoen aan de gestelde eisen zijn soms extra investeringen nodig. Het is niet geheel duidelijk waar deze extra investeringen vandaan moeten komen en welke partij hier verantwoordelijk voor is. Dit omdat niet voor elke maatregel om tot het huidige Bouwbesluit te komen duidelijk is of deze bij onderhoud of renovatie hoort. De PO-Raad geeft aan dat de gemeente de zorgplicht heeft *“om bij nieuwbouw of renovatie te financieren tot aan het niveau van het huidige Bouwbesluit”* (PO-Raad, 2019a). Echter is er nog geen definitieve uitspraak gedaan over bij welke partij de verantwoordelijkheid voor renovatie ligt.

3.1.2 VNG Normbedragen

Voor de decentralisatie van onderwijshuisvesting vanuit het Rijk naar gemeenten werd gebruik gemaakt van Rijksnormbedragen voor het bepalen van het budget waarmee werd geacht dat marktconform kon worden voldaan aan de minimale eisen die werden gesteld in het Bouwbesluit. De VNG heeft de normbedragen voor de modelverordening voor het nieuw bouwen van schoolgebouwen destijds gebaseerd op deze Rijksnormbedragen.

Het uitgangspunt van de normbedragen is een ‘sober en doelmatig’ kwaliteitsniveau, een term die voortkomt uit het Londo-rapport. Dit rapport is als uitgangspunt gebruikt voor de normvergoeding sinds 1985. Het gebouw dat hiervoor kan worden



Figuur 11 Verloop VNG normbedrag ten opzichte van bouwkosten 1998 – 2020 (BDB, 2019)

gerealiseerd kan worden omschreven als een efficiënt en compact gebouw met ca. 30% gevelopeningen in meerdere bouwlagen. Daaraan is een sober en doelmatig afwerkingsniveau gekoppeld (HEVO, 2012). Dit houdt in dat deze normbedragen niet voorzien in aanvullende eisen vanuit de gemeente, zoals stedenbouwkundige-, architectonische- of welstandseisen.

In de loop der jaren zijn de normbedragen slechts geïndexeerd zonder dat er rekening is gehouden met veranderingen in wettelijke eisen in het Bouwbesluit. Hierdoor is er een discrepantie ontstaan tussen de normbedragen en de investeringen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen. De VNG heeft besloten om de normbedragen voor onderwijshuisvesting voor 2019 eenmalig met 40% te verhogen naast een bijstelling van 6,63% volgens de reguliere prijsbijstellingssystematiek. Dit om ervoor te zorgen dat de normbedragen weer op het kostenniveau liggen voor het bouwen volgens Bouwbesluit. Het verloop van het normbedrag ten opzichte van de marktwerking en de gevolgen van verschillende wijzigingen in eisen is gevisualiseerd door BDB en te zien in Figuur 11.

Gemeenten zijn vrij om af te wijken van de normbedragen van de VNG. In de praktijk blijkt dat een groot deel van de gemeenten deze normen aanhouden voor de bekostiging van nieuwbouw en uitbreidingen van onderwijshuisvesting, waarbij verschillende gemeenten aangeven dat het normbudget veelal niet toereikend is.

Om goed gebruik te kunnen maken van de normbedragen is het van belang dat de gemeenten zich er van bewust zijn dat in de normbedragen geen rekening is gehouden met locatieafhankelijke invloeden, marktwerking of

andere bijkomende kosten. Daarnaast moet er bij nieuwbouw en uitbreiding nadrukkelijk worden gestuurd op de kaders die het sober en doelmatig kwaliteitsniveau stelt, omdat het anders welhaast onmogelijk is binnen het normbedrag te blijven.

3.2 De huidige onderhoudstoestand

In 2011 is door PRC onderzoek gedaan naar de onderhoudstoestand van schoolgebouwen in opdracht van het Ministerie van OCW. Van 12 door het Ministerie van OCW geselecteerde gemeenten is de omvang van de besteding aan onderwijshuisvesting onderzocht, evenals de omvang van hun meerjarenonderhoudsplan als basis voor investeringsbeslissingen. De gemeenten omvatten 342 schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs.

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat de kwaliteit van de onderzochte voorraad van schoolgebouwen over het algemeen goed is, en dat de technische kwaliteit voornamelijk afhankelijk is van de leeftijd van de gebouwen. Hierbij geldt dat de leeftijd van de schoolgebouwen een goede indicatie biedt voor de kwaliteit. De kwaliteit hing daarnaast samen met de bouwperiode, waarbij schoolgebouwen die toen 30 tot 50 jaar oud waren een slechtere conditiescore kregen. Gebouwen in die leeftijd hebben vaak een grotere onderhoudsinvestering nodig, terwijl bij gebouwen ouder dan 50 jaar groot onderhoud veelal reeds is uitgevoerd.

Daarnaast bleek dat de technische kwaliteit van de schoolgebouwen bij gemeenten zonder achterstallig onderhoud gemiddeld iets beter was dan bij gemeenten met achterstallig onderhoud, maar dat dit verschil slechts relatief gering was. Daarnaast was voor verschillende schoolgebouwen onbekend of er sprake was van

achterstallig onderhoud, maar ook daar liet de kwaliteit van de gebouwen geen afwijkingen zien.

De auteurs vermoedden dat het geld uit het gemeentefonds dat aan onderhoud wordt besteed gerelateerd is aan de leeftijd van een schoolgebouw en daarmee aan de mate van onderhoud die nodig is. Onderbesteding van het geld uit het gemeentefonds treedt in dat geval op bij relatief jonge schoolgebouwen, terwijl er sprake is van overbesteding bij oudere schoolgebouwen. Gemeenten met overbesteding leken relatief meer gebouwen met een lagere conditie ("redelijk") te hebben, wat samenhang met relatief meer gebouwen van voor 2000 en hogere onderhoudskosten.

3.2.1 Knelpunten in onderwijshuisvesting

In 2012 heeft de toenmalige minister van OCW de Tweede Kamer een brief gestuurd over knelpunten in onderwijshuisvesting en de verantwoordelijkheidsverdeling. De overheveling van de verantwoordelijkheid voor buitenonderhoud en aanpassingen voor PO-schoolbesturen is inmiddels geschied, maar stond in 2012 nog als uit te voeren plan in de brief beschreven.

Verder stond op de agenda van de minister dat een kwaliteitsslag noodzakelijk was vanwege de oplopende leeftijd van schoolgebouwen en de afname van nieuwbouw van schoolgebouwen. Daarnaast waren er zorgen over het binnenklimaat van scholen en de toekomstbestendigheid van scholen in het kader van krimp in leerlingaantallen en ontwikkeling van andere onderwijsvormen. Ook bleek indertijd dat schoolbesturen investeerden in eigen huisvesting omdat gemeenten er om vroegen of omdat gemeenten niet alle wensen van schoolbesturen honoreerden.

Dit laatste was tegenstrijdig met de constatering dat gemeenten minder uitgaven aan onderwijshuisvesting dan waarmee in de verdeling van het Gemeentefonds rekening werd gehouden, gezien onderzoek van het ministerie van BZK. In een latere kamerbrief van het ministerie van BZK werden gecorrigeerde cijfers genoemd, namelijk een verschil van € 256 miljoen voor het subcluster Onderwijshuisvesting, zoals hier eerder vermeld in hoofdstuk 2.

3.2.2 Opvatting van gebruikers

In 2013 is door Oberon, Stichting Brede School Nederland en Winket onderzoek gedaan naar de opvattingen van schoolleiders en -bestuurders, docenten en leerlingen over de kwaliteit van hun

schoolgebouwen. Zo'n 70% van de schoolleiders van zowel PO als VO was van mening dat hun schoolgebouw aanpassingen behoefde, met de nadruk op aanpassingen ten behoeve van verbetering van het binnenklimaat en de energiehuishouding, zoals verbeterde klimaatinstallaties, buitendeuren en ramen en warmte-isolatie. Jonge schoolgebouwen van na 2006 werden aanzienlijk positiever beoordeeld dan oudere schoolgebouwen.

Een doorrekening van de totale investering voor maatregelen die de schoolleider "absoluut noodzakelijk" acht komen per PO-school neer op € 0,5 miljoen en per VO-school € 2,8 miljoen. Hierop volgt een totaalinschatting van bijna € 7 miljard voor PO- en VO-scholen samen. Dit bedrag wordt veelal genoemd om aan te tonen dat meer geld nodig is. De totaalinschatting voor noodzakelijke plus absoluut noodzakelijke maatregelen komt neer op een kleine € 12 miljard.

3.2.3 Onderhoudslasten

In 2014 is door Kenniscentrum ICSAdviseurs een rapport uitgebracht over de onderhoudslasten in het primair onderwijs. Dit rapport is dus uitgebracht voor de verantwoordelijkheidswijziging voor buitenonderhoud en aanpassingen van PO-scholen. In het onderzoek is gekeken naar de lasten van zowel binnen- als buitenonderhoud en aanpassingen voor de (toen) komende 10 jaar.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de hoogte van de onderhoudslasten sterk werden beïnvloed door het bouwjaar en de omvang van het schoolgebouw. Schoolgebouwen uit de naoorlogse periode tot midden jaren '80 (in het onderzoek verdeeld in twee perioden) waren twee keer zo duur als schoolgebouwen van na 2000, waarbij het verschil voor buitenonderhoud het grootst was. Daarnaast kwam naar voren dat onderhoud van een klein schoolgebouw van minder dan 1.000 m² twee keer zo duur was als onderhoud van een groot schoolgebouw van meer dan 2.000 m².

De auteurs spraken de verwachting uit dat een gemiddelde school uit de benchmark ook na de stelselwijziging structureel onvoldoende vergoeding zou krijgen om de verwachte onderhoudskosten mee te kunnen dekken. Jaarlijks zou dit bedrag voor een gemiddelde school € 10.000 bedragen. Dit bedrag was exclusief bekostiging van eventuele functionele aanpassingen of kosten voor renovatie. Daarnaast was het slechts een gemiddelde en gold slechts voor jonge, grote schoolgebouwen dat de vergoeding voldoende zou zijn om de verwachte onderhoudskosten mee te dekken.

Inmiddels is er vanuit het gemeentefonds niet langer geld beschikbaar voor het onderhoud van scholen. Sinds 2015 is de geldstroom voor het voldoen aan de onderhoudsplicht ook voor primair onderwijs volledig verschoven van gemeenten naar schoolbesturen, waarmee schoolbesturen de totale onderhoudsplicht van de onderwijshuisvesting hebben. Het budget dat hiervoor beschikbaar was is in haar totaliteit overgeheveld van het gemeentefonds naar de lumpsum voor schoolbesturen. Eventueel door gemeenten voor onderhoud opgespaard geld is hierbij niet meegenomen.

3.2.4 Kwaliteit van schoolgebouwen

In februari 2016 is door de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de kwaliteit van schoolgebouwen gepresenteerd. Uit dit onderzoek bleek dat de eisen voor onderwijshuisvesting gericht zijn op een redelijk voorzieningenniveau, wat overeenkwam met de meningen van gebruikers over schoolgebouwen. De gebruikers waren in het onderzoek het minst tevreden over schoolgebouwen die zijn gebouwd tussen 1966 en 1975. Uit het onderzoek bleek ook dat ouderdom en functionele en technische kwaliteit van schoolgebouwen uiteenliepen. Daarnaast bleken er aanzienlijke regionale en lokale verschillen in de besteding van gelden aan onderwijshuisvesting.

In het rapport uit 2017 over de monitoring van onderwijshuisvesting door Regioplan en Inspectrum in opdracht van het ministerie van OCW, de PO-raad en de VO-raad is het onderzoek beschreven dat aan de hand van inspectiebeoordelingen en een tevredenheidsonderzoek inzicht geeft in de gebouwensituatie van scholen en de staat van die gebouwen. De inspecties wezen uit dat het onderhoud aan schoolgebouwen in grote mate binnen de norm voor vastgoedonderhoud valt. Daarnaast werd er slechts sporadisch achterstallig onderhoud geconstateerd. Wat ook werd geconstateerd is dat een grote verduurzamingsslag nog is te maken.

3.2.5 De onderhoudstoestand in enkele gemeenten

Ter illustratie en verduidelijking zijn situaties van zogenoemde voorbeeldgemeenten hier opgenomen voor informatie over de onderhoudstoestand van de schoolgebouwen in de gemeente. In deze paragraaf worden vier van de zes aangeschreven gemeenten geanonimiseerd gerepresenteerd. Deze vier gemeenten hebben een reactie gestuurd over de onderhoudstoestand van de schoolgebouwen in

hun gemeente. Eventuele gemeentekennmerkende bevindingen zijn buiten beschouwing gelaten.

Niet iedere gemeente bleek inzicht te hebben in de onderhoudstoestand van schoolgebouwen. De kleinste gemeente hiervan gaf aan geen inzicht te hebben in de conditie van schoolgebouwen, omdat de gebouwen eigendom zijn van schoolbesturen. De grootste gemeente maakt geen melding van rapporten van eventueel uitgevoerde inspecties, maar geeft aan dat de onderhoudstoestand over de gehele gemeente gemiddeld is. Omdat dit een grote gemeente is met als gevolg veel schoolgebouwen is er mogelijk grote variatie in de onderhoudstoestand.

Een andere grote gemeente laat geregeld inspecties uitvoeren. Uit de laatste inspectie van enkele jaren geleden blijkt de onderwijshuisvesting in de gemeente in gemiddeld goede conditie, maar zijn veel schoolgebouwen voorbij de afschrijvingstermijn. Ook in een andere grotere gemeente zijn de schoolgebouwen gemiddeld van hoge leeftijd en is er sprake van voldoende functionaliteit en bouwkundige conditie. Aanzienlijk lager werd gescoord op exploitatiekosten en er is een grote spreiding in energielabels.

3.3 Het Klimaatakkoord

Met ingang van januari 2021 wordt het huidige Bouwbesluit vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De belangrijkste verandering hierin wordt het toevoegen van de BENG-eisen, voortkomend uit de nationaal en in EU-verband gestelde klimaatdoelen.

3.3.1 Klimaatakkoord van Parijs

In 2015 is in het Klimaatakkoord van Parijs afgesproken dat de opwarming van de aarde wordt beperkt tot minder dan 2° Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Het centrale doel hierin is het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. De EU-lidstaten hebben afgesproken in 2030 de uitstoot te verminderen met 40% ten opzichte van 1990.

Mogelijk wordt de Europese doelstelling verhoogd naar het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 55% ten opzichte van 1990. De uitspraak hierover wordt in 2020 verwacht.

3.3.2 De Klimaatwet en het Klimaatakkoord

In de Klimaatwet zijn de nationale klimaatdoelen vastgelegd. Deze zijn een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 van 49% en een

reductie in 2050 van 95% ten opzichte van 1990 (Den Haag, 2019). Deze doelen zijn vastgesteld voor bijna iedere maatschappelijke sector en gelden ook voor onderwijshuisvesting.

De maatregelen voor het behalen van deze doelen zijn vastgelegd in het nationale Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord spreekt hierin over een CO₂-arme utiliteitsbouw en een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050.

Het kunnen voldoen aan de doelstellingen in het Klimaatakkoord heeft veel implicaties voor onderwijshuisvesting, zowel voor nieuwbouw als voor bestaande schoolgebouwen. Er zullen wijzigingen van wet- en regelgeving volgen, naast richtlijnen om er voor te zorgen dat de doelstellingen worden behaald, zoals de wijzigingen in het Bbl, die op 1 januari 2021 in zullen gaan.

De voornaamste wijzigingen in het Bbl zijn:

- De wijziging naar de NTA 8800 rekenmethode voor de bepaling van de energieprestatie van gebouwen;
- De vervanging van de epc-eisen naar de BENG-eisen;
- Wijzigingen in de minimale isolatiewaarden.

Deze en andere wijzigingen en richtlijnen zullen financiële gevolgen hebben. Om het betaalbaar te maken wordt er in het Klimaatakkoord gesproken over opschaling via aanbod- en vraagbundeling, digitalisering en innovatie. Als er een zekere standaardisering is op het gebied van nieuwbouw kunnen projecten van elkaar profiteren en daarmee de kosten drukken. Voor bestaande bouw geldt dat samenwerking gezocht kan worden voor het realiseren van verduurzaming, waarbij aanpassingen voor soortgelijke gebouwen gezamenlijk toegepast kunnen worden.

Er wordt daarnaast gesproken over de verplichting om maatregelen te treffen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Deze energiebesparingsplicht bestaat al (RVO, z.d.), maar wordt mogelijk aangepast. Vooral voor bestaande schoolgebouwen zijn dit maatregelen die op korte termijn uitgevoerd kunnen worden zonder dat het grote gevolgen heeft.

Voor verdere maatregelen worden er gunstige financieringsmogelijkheden en subsidies

genoemd. Voor het treffen van verduurzamingsmaatregelen wordt geadviseerd om aan te sluiten op natuurlijke vervangingsmomenten. Natuurlijke vervangingsmomenten zijn bij een (duurzaam) onderhoudsmoment halverwege de levensduur van een gebouw en renovatie of (vervangende) nieuwbouw aan het eind van de levensduur.

Het Klimaatakkoord besteedt ook specifiek aandacht aan primair en voortgezet onderwijs. Gemeenten en schoolbesturen dienen gezamenlijk een meerjarig Integraal Huisvestingsplan (IHP) opstellen met een concrete doorkijk voor de komende 16 jaar, zoals ook is opgenomen in het voorstel tot wetwijziging door de VNG, PO-raad en VO-raad.

Daarnaast wordt gesteld dat schoolbesturen een meerjarenonderhoudsplan (MJOP) moeten opstellen. Het IHP en het MJOP worden verankerd in relevante wetgeving. Deze plannen zullen meer overzicht geven van de benodigheden rondom onderwijs-huisvesting.

Ook zal het begrip 'renovatie' in de wet worden opgenomen en zal het investeringsverbod voor het primair onderwijs worden versoepeld. In het Klimaatakkoord wordt niet beschreven hoe deze wijzigingen er inhoudelijk uit zullen gaan zien.

3.3.3 Routekaarten⁴

Voor het ondersteunen van het realiseren van de doelstellingen in het Klimaatakkoord zijn door verschillende sectoren in het maatschappelijk vastgoed routekaarten ontwikkeld. Deze routekaarten geven richting aan het CO₂-arm maken van het vastgoed door het vertrekpunt en de planning van de betreffende sector te beschrijven.

Voor onderwijshuisvesting zijn de routekaart voor Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed van Republiq in opdracht van de VNG en de routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs van HEVO in opdracht van de PO- en VO-Raden relevant (Republiq, 2019; HEVO, 2019).

3.3.3.1 Verduurzaming maatschappelijk vastgoed

De routekaart Verduurzaming maatschappelijk vastgoed van Republiq is het resultaat van onderzoek naar de verduurzamingsbijdrage van maatschappelijk vastgoed. Het onderzoek geeft inzicht in de omvang, energieverbruik en CO₂-

⁴ De routekaarten door Republiq en HEVO zijn opgesteld en meegenomen in dit rapport, maar zijn nog niet officieel gepubliceerd. De verwachting is dat de publicatie van het

huidige rapport tegelijkertijd zal plaatsvinden met de publicatie van de routekaarten.

uitstoot van maatschappelijk vastgoed, waaronder onderwijshuisvesting. Het resultaat heeft de vorm van een bondig rapport en een instrumentarium dat gemeenten kunnen raadplegen voor meer inzicht in de verduurzaming van de vastgoedportefeuille in de gemeente.

Het rapport stelt een daling van de CO₂-uitstoot van 3% per jaar voor als haalbaar door middel van maatregelen die energieverbruik verminderen en energiegebruik efficiënter maken. De maatregelen die worden voorgesteld zijn gericht op onderwerpen als isolatie, efficiëntere verwarming, koeling en verlichting, het lokaal opwekken van energie en het besparen van energie door slimmer verbruik en energiezuiniger gedrag. Daarnaast wordt gepleit voor het kiezen van logische momenten om de maatregelen in te zetten, zoals onderhoudsmomenten en nieuwbouw. Daarbij kan worden gestuurd op eenvoud, gasloos en circulariteit.

3.3.3.2 Schoolgebouwen in het PO en VO

In de routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs heeft HEVO in opdracht van de PO- en VO-Raden een analyse van de kosteneffectiviteit van een overgang naar een CO₂-arme gebouwvoorraad, inclusief financiële doorrekening uitgevoerd. Daarnaast is onderzocht welke concrete doelstellingen haalbaar zijn en wordt ingegaan op welke strategie het meest haalbaar en kosteneffectief is.

Het huidige aanbod voor onderwijshuisvesting is in het primair onderwijs 11,67 miljoen m² BVO verspreid over circa 7900 verschillende locaties. Voor het voortgezet onderwijs is dit 9,59 miljoen m² BVO verspreid over circa 1420 locaties. Deze schoolgebouwen zijn grofweg te verdelen in vier bouwperiodes. Vooroorlogse voorraad (tot 1946), Wederopbouw voorraad (1946-1978), Londo-voorraad (1978-1992), Bouwbesluit Voorraad (1992-2015). Dit is te zien in figuur 12 met daarbij de uitgangspunten voor de aanpak van deze gebouwen. Op dit moment stoten alle bestaande schoolgebouwen samen 635.000 ton CO₂ per jaar uit en zo'n 31 kg CO₂ per m² BVO.



Figuur 12 Indeling schoolgebouwen naar bouwperiode (HEVO, 2019)

De analyse van de kosteneffectiviteit en financiële doorrekening is uitgevoerd op basis van scenario's. In slechts één van deze scenario's worden de doelstellingen van het Klimaatakkoord behaald. In dit scenario wordt een investeringscyclus van 30 jaar aangehouden, waarbij halverwege een duurzaam onderhoudsmoment wordt uitgevoerd. De schoolgebouwen moeten daarbij voldoen aan de eisen voor een energieneutraal gebouw (ENG) en Frisse Scholen klasse B, wat ambitieuzer is dan de wet- en regelgeving inclusief de komende wijzigingen in het Bbl.

Een groot deel van de bestaande schoolgebouwen zijn al meer dan 30 jaar oud en zouden in dit scenario dus al gerenoveerd of vervangen moeten zijn. Deze achterstand zal versneld moeten worden aangepakt met als gevolg dat een groot aantal schoolgebouwen in een kort tijdsbestek zal moeten worden aangepakt. In het rapport wordt beschreven dat dit tijdens de piek circa 500 scholen per jaar zullen zijn. Het is hierbij van belang om na te denken hoe deze grote opgave kan worden uitgevoerd, aangezien dit veel invloed zal hebben op de bouwsector. De totale kosten voor dit

scenario zijn berekend op € 49,8 miljard (prijsspeel januari 2019).

In de verschillende scenario's zijn maatregelen die zich snel terugverdienen en die schoolbesturen direct kunnen nemen niet meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn het inregelen van installaties en warmteterugwinning. Het terugdringen van leegstand wordt ook niet meegenomen.

3.4 Ambities voor onderwijshuisvesting

Verschillende bewindslieden hebben zich uitgesproken over hogere ambities voor onderwijshuisvesting. De toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap sprak in 2015 de ambitie uit dat schoolgebouwen moeten voldoen aan een gezond binnenklimaat, een duurzame exploitatie en dat ze aan moeten sluiten bij de eisen van die tijd. Dit ambitieniveau is niet terug te zien in de eisen in wet- en regelgeving, noch in de onderwijsregelgeving, noch in de bekostiging richting gemeenten en schoolbesturen. Er zijn wel enkele richtlijnen die aansluiten op het hogere ambitieniveau die wellicht wat houvast kunnen bieden.

3.4.1 Kwaliteitskader Huisvesting

Het Kwaliteitskader Huisvesting (Ruimte-OK, 2016a en 2016b) is opgesteld voor zowel primair als voortgezet onderwijs. Ze zijn opgesteld door Ruimte-OK in opdracht van de PO-Raad, de VO-Raad, VOION en de VNG. Het Kwaliteitskader heeft als doel om tot een landelijk, breed gedragen definitie van 'basiskwaliteit' te komen. Huisvesting is één van de middelen die scholen tot hun beschikking hebben om nu en in de toekomst goed onderwijs te kunnen verzorgen, waarbij rekening wordt gehouden met het welzijn van de gebruikers van de scholen. Goed onderwijs vraagt om kwalitatief goede gebouwen.

Het Kwaliteitskader fungeert niet als nieuwe norm, maar als basis voor de dialoog om afspraken ten aanzien van het gewenste kwaliteitsniveau te maken. Voor deze dialoog zijn verschillende eenduidige, herkenbare en praktisch toepasbare kwaliteitscriteria opgesteld. Deze zijn te gebruiken voor het beoordelen van de bestaande bouw, het doorvoeren van levensduur verlengende maatregelen (renovatie) of bij een resultaatgerichte uitvraag voor de te realiseren nieuwbouw.

De kwaliteitscriteria vragen aandacht voor zaken die niet door wetgeving worden ondervangen,

maar die wel mede de kwaliteit en instandhouding van de huisvesting gedurende de gehele levensduur bepalen. Er wordt dus verder gekeken dan de minimumeisen uit het Bouwbesluit die in 2016 geldig waren. De kwaliteitscriteria richten zich op de gebieden beleving, gebruik en techniek. Met de komende wijzigingen ten opzichte van het huidige Bouwbesluit in januari 2021 komen de eisen dichter bij de kwaliteitscriteria op het gebied van techniek, maar deze zullen nog niet worden geëvenaard.

De criteria voor beleving zijn architectonische kwaliteitscriteria en richten zich op het gevoel dat het gebouw brengt naar de gebruikers. Enkele criteria die hierin naar voren komen zijn de bijdrage aan de uitstraling van de wijk, de hoeveelheid daglicht in het gebouw en het hebben van duidelijke looproutes. De criteria die zich richten op zichtlijnen, uitzicht, kleur- en materiaalgebruik hebben de grootste financiële invloed hierin.

De criteria voor gebruik zijn functionele kwaliteitscriteria en richten zich op de prestatie en de bruikbaarheid van het gebouw. Enkele criteria die hierin naar voren komen zijn de netto breedte van verkeersruimte van tenminste 1,80 m, een compartimentering die multifunctioneel gebruik mogelijk maakt en het beschikken over een teamruimte als pauze- en werkruimte. Enkele criteria die financieel invloed hebben zijn gericht op de buitenruimte, toegankelijkheid en pauzeren.

De technische kwaliteitscriteria richten zich op de technische kwaliteiten ten aanzien van gezondheid, duurzaamheid en onderhoud. Hierin zijn veel criteria verbonden aan de eisen voor Frisse Scholen met een variatie in de aan te houden klasse. Enkele criteria die daarnaast nog naar voren komen zijn daglichttoetreding van links vanuit kind-perspectief, entrees voorzien van tochtsluizen en scholen met meer dan 150 leerlingen worden zoveel mogelijk gebouwd in twee bouwlagen. De criteria op het gebied van techniek hebben de grootste financiële invloed boven op de eisen uit wet- en regelgeving.

3.4.2 Frisse Scholen

Het programma van eisen voor frisse scholen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015) dient als leidraad voor het realiseren van een schoolgebouw dat niet alleen aan de minimale wettelijke eisen voldoet, maar ook een optimaal binnenmilieu kent. Een optimaal binnenmilieu heeft een positief effect op de gebruikers en ondersteunt goede leerprestaties van leerlingen en goed functioneren van onderwijzers.

Het programma maakt onderscheid tussen de eisen voor nieuwbouw en bestaande bouw, waarbij de eisen tussen beide kunnen verschillen voor dezelfde aspecten. Verder gaat het in op de thema's energie, lucht, temperatuur, licht en geluid.

Voor ieder thema zijn drie ambitieniveaus vastgesteld: klasse A, B en C. Aan ieder ambitieniveau zijn prestatie-eisen gekoppeld. Klasse C is het laagste niveau en is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving zoals beschreven in het huidige Bouwbesluit. Frisse Scholen C is daarmee het minimale niveau, behalve voor luchtverversing waarbij de eis in het Bouwbesluit overeenkomt met klasse B.

Aan klassen B en A zijn aanvullende eisen gekoppeld. Frisse Scholen klasse B wordt daarmee beschreven als goed, en Frisse Scholen klasse A als uitmuntend. Het programma schrijft voor het thema energie bijvoorbeeld energielabels voor, de warmteweerstand van de gebouwschil en het rendement van de warmtedistributie. Waar voor bestaande bouw volgens Frisse Scholen klasse C een energielabel C voldoende is, is dit label B en label A voor respectievelijk klasse B en klasse A. Voor nieuwbouw klasse B is dit zelfs energielabel A+++ en voor klasse A label A++++.

Waar in het Kwaliteitskader Huisvesting PO wordt gerefereerd naar het programma van eisen voor Frisse Scholen wordt er in het thema techniek tussen klassen C, B en A gewisseld. Klasse A wordt aangehouden voor het ruimtevolumen en tabaksrook. De verdeling van de overige technische kwaliteitscriteria is evenwichtig tussen klassen B en C. Voor het Kwaliteitskader Huisvesting VO geldt dezelfde verdeling, behalve voor het kwaliteitscriterium Lokaal thermisch discomfort, dat het ambitieniveau klasse C heeft voor praktijkruimten.

3.5 Conclusie

Het huidige Bouwbesluit uit 2012 met wijzigingen in 2015 en 2018 wordt vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) met ingang van januari 2021. Daarmee worden de eisen strenger voor met name energieverbruik en duurzaamheid. In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de huidige Bouwbesluiteisen en de nieuwe Bbl-eisen, er is ingegaan op de huidige onderhoudstoestand en gemeentelijke ambities zijn besproken. Hiermee wordt een reactie gegeven op de volgende doelen voor het VNG Expertiseteam Onderwijshuisvesting: *een beschrijving van het ambitieniveau dat vanuit het verleden is nagestreefd voor de materiële*

instandhouding van onderwijshuisvesting als sober en doelmatig (de zogenaamde Londo-norm); een beschrijving van de ontwikkelingen en consequenties van de veranderde duurzaamheidsvereisten; een beeld van de (onderhouds)toestand van schoolgebouwen en de huidige opgave met aanvullend voorbeelden uit verschillende regio's; en een analyse van het ambitieniveau van gemeenten voor onderwijshuisvesting op het gebied van welzijn, duurzaamheidsniveau en toonaangevendheid.

Schoolgebouwen moeten voldoen aan de in het Bouwbesluit gestelde eisen. Het Bouwbesluit is er om te garanderen dat een bouwwerk geen gevaar oplevert voor bewoners, gebruikers en omgeving. Het bevat de minimale eisen voor bestaande bouw en nieuwbouw op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Door de VNG-normbedragen aan te houden wordt geacht dat marktconform kan worden voldaan aan de minimale eisen die zijn gesteld in het Bouwbesluit. Het uitgangspunt hiervoor is een 'sober en doelmatig' kwaliteitsniveau dat voortkomt uit het Londo-rapport die als uitgangspunt is gebruikt voor de normvergoeding sinds 1985. Het gebouw dat hiervoor kan worden gerealiseerd kan worden omschreven als een efficiënt en compact gebouw met ca. 30% gevelopeningen in meerdere bouwlagen met een sober en doelmatig afwerkingsniveau.

Uit onderzoek naar de onderhoudstoestand van schoolgebouwen blijkt dat deze technisch voldoen aan de gestelde eisen. Wel is geconstateerd dat een grote verduurzamingslag nog is te maken. Aanvullend bleek uit onderzoek dat naar de mening van gebruikers een verbeterslag van de kwaliteit van schoolgebouwen noodzakelijk is en dat deze onvoldoende duurzaam zijn uitgerust. Uit contact met voorbeeldgemeenten bleek dat niet iedere gemeente inzicht heeft in de onderhoudstoestand van de onderwijshuisvesting, omdat het beheer valt van de schoolbesturen of omdat er geen onderzoek naar wordt gedaan. Uit de reacties van de grotere gemeenten bleek dat de huisvesting gemiddeld genomen van voldoende kwaliteit is, maar ook een gemiddeld hoge leeftijd heeft en er veel spreiding mogelijk is in de daadwerkelijke toestand van de verschillende gebouwen.

De doelstellingen in het Klimaatakkoord van Parijs van 2015 heeft onder andere geleid tot wijziging van het Bouwbesluit 2012 naar het Bbl, waarin de zogenaamde BENG-eisen worden opgenomen.

Deze energieprestatie-eisen moeten leiden tot bijna energieneutrale gebouwen.

HEVO heeft voor de Routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs de analyse van de kosteneffectiviteit en financiële doorrekening uitgevoerd op basis van scenario's. In slechts één van deze scenario's worden de doelstellingen van het Klimaatakkoord behaald. In dit scenario wordt een investeringscyclus van 30 jaar aangehouden, waarbij halverwege een duurzaam onderhoudsmoment wordt uitgevoerd. De schoolgebouwen moeten daarbij voldoen aan de eisen voor een energieneutraal gebouw (ENG) en Frisse Scholen klasse B, wat verder gaat dan de wet- en regelgeving inclusief de komende wijzigingen in het Bbl. Met alléén de nieuwe eisen

in het Bbl worden de klimaatdoelstellingen dus niet gehaald.

Naast verduurzaming hebben gemeenten de ambitie om kwalitatief goede schoolgebouwen te bieden. Het Kwaliteitskader Huisvesting biedt hiervoor eenduidige, herkenbare en praktisch toepasbare kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria vragen aandacht voor zaken die niet door wetgeving worden ondervangen, maar die wel mede de kwaliteit en instandhouding van de huisvesting gedurende de gehele levensduur bepalen. De kwaliteitscriteria richten zich op de gebieden beleving, gebruik en techniek. Daarnaast biedt het programma van eisen voor frisse scholen een leidraad voor het realiseren van een optimaal binnenmilieu.

4 FINANCIËLE PARAGRAAF

De Rijksbijdragen aan gemeenten en schoolbesturen voor nieuwbouw, uitbreiding en materiële instandhouding van onderwijshuisvesting zijn vooralsnog gebaseerd op sober en doelmatig onderwijsvastgoed. De verandering van duurzaamheidseisen en kwaliteitsambities voor onderwijshuisvesting hebben een financiële impact. In dit hoofdstuk wordt een inschatting gegeven van de investeringskosten die nodig zijn om de verschillende duurzaamheids- en kwaliteitsambities te kunnen realiseren, zodat inzicht verkregen wordt in de financiële consequenties van een wijziging van de eisen voor schoolgebouwen.

Eerst zullen de uitgangspunten worden uiteengezet waarmee een vergelijking tussen de verschillende ambities kunnen worden gemaakt. Vervolgens wordt er op het niveau van het huidige Bouwbesluit een inschatting gemaakt van de stichtingskosten. Daarna wordt er ingegaan op de financiële invloed van de veranderingen in het Bbl. In de volgende paragraaf wordt er een inschatting gemaakt op het niveau waarin kan worden voldaan aan het Klimaatakkoord. En daarna een inschatting van de stichtingskosten op basis van het Kwaliteitskader Huisvesting.

Ten behoeve van doel 2 uit paragraaf 1.3 wordt de inschatting gemaakt ten gevolge van de veranderende duurzaamheidsvereisten. Voor doel 4 wordt er een verdeling gemaakt van de investeringskosten voor gemeenten en schoolbesturen. En voor doel 5 wordt hier een inschatting gemaakt voor de kosten voor een hoger kwaliteitsniveau.

4.1 De uitgangspunten

Voor de m² BVO (bruto vloeroppervlak) zijn uitgangspunten aangehouden op basis van wat HEVO heeft opgesteld in de routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs. Hierin staat dat het huidige aanbod voor onderwijshuisvesting in het primair onderwijs 11,67 miljoen m² BVO is, verspreid over circa 7900 verschillende locaties. Voor het voortgezet onderwijs is dit 9,59 miljoen m² BVO, verspreid over circa 1420 locaties. Dit betekent dat de gemiddelde grootte van een school in het primair onderwijs 1.476 m² is en voor een school in het voortgezet onderwijs 6.746 m².

Daarnaast is rekening gehouden met de bouwperiodes van de schoolvoorraad die worden onderscheiden in de routekaart voor

schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs, waarbij ook is aangegeven hoeveel vierkante meters er aanwezig is per bouwperiode.

Wat betreft de opgave die er ligt voor de periode 2020 tot en met 2050 wordt er voor het niveau van het huidige Bouwbesluit vanuit gegaan dat er op het huidige niveau verder wordt geïnvesteerd in onderwijshuisvesting. Hiervoor is een investeringscyclus van 50 jaar aangehouden voor scholen, wat neerkomt op een vervangingsgraad van 2% per jaar.

Voor de overige ambities zijn de uitgangspunten gevolgd die in de routekaart voor schoolgebouwen zijn aangehouden in het scenario waarmee de eisen uit het Klimaatakkoord volgens de berekening kunnen worden behaald. In dit scenario wordt een investeringscyclus van 30 jaar (vervangingsgraad van 3,33% per jaar) aangehouden, waarbij halverwege een duurzaam onderhoudsmoment wordt uitgevoerd en de achterstand versneld zal moeten worden aangepakt. Het duurzaam onderhoud bestaat uit het uitvoeren van maatregelen met een terugverdientijd van 10 jaar of minder om zo het gebouw weer op niveau te krijgen halverwege de investeringscyclus. Dit komt dus boven op de kosten van regulier onderhoud.

Op basis van deze gegevens is een raming gemaakt om een financiële vergelijking te kunnen maken tussen de verschillende eisen en ambities. Hierin is een verdeling gemaakt van het aantal vierkante meters dat in de periode 2020 tot 2050 vervangen, gerenoveerd en duurzaam onderhouden zal worden. Dit verschilt met de uitgangspunten in de routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs. Daar wordt uitgegaan van alleen nieuwbouw, terwijl in dit rapport ook renovatie wordt meegenomen. Met renovatie wordt hier levensduur verlengende renovatie als alternatief voor vervangen bedoeld, waarbij de levensduur met 25 jaar wordt verlengd.

De uitgangspunten die zijn aangehouden zijn gebaseerd op de bouwperiodes. Voor het huidige Bouwbesluit geldt dat gebouwen in de periode 1946-1978 zullen worden vervangen. Voor de overige bouwperiodes wordt uitgegaan dat een groot deel zal worden gerenoveerd. Verder wordt er vanuit gegaan dat er geen aanvullend duurzaam onderhoud zal plaatsvinden.

Voor de overige ambities geldt dat gebouwen gebouwd voor 1946 worden gerenoveerd, gebouwen gebouwd in de periode 1946-1992 worden allen vervangen en de gebouwen gebouwd na 1992 worden voor een deel vervangen en een ander deel gerenoveerd, afhankelijk van de prestatie in duurzaamheid. De gebouwen die in het begin van de periode 2020 tot 2050 worden gerenoveerd, komen aan het eind van deze periode in aanmerking voor nieuwbouw, vandaar dat het berekende aantal m² BVO hoger is dan het huidige aanbod voor onderwijshuisvesting. Voor duurzaam onderhoud is ervan uit gegaan dat alle m² BVO zullen worden onderhouden in deze periode. Wat daadwerkelijk het aandeel nieuwbouw, renovatie en onderhoud is, is afhankelijk van de uiteindelijke ambities, eisen en financiële middelen.

Voor de totale ingeschatte kosten die hieronder genoemd staan geldt dat hierin de indexering over de periode van 2020 tot en met 2050 niet is meegenomen. Genoemde investeringskosten hebben prijspeil januari 2019 en de marktwerking is hierin niet meegenomen aangezien de berekening een periode van 30 jaar betreft. Conjuncturele schommelingen beïnvloeden de benodigde investeringen en dus zijn de daadwerkelijke kosten afhankelijk van de conjunctuur op dat moment.

De ingeschatte kosten bedragen slechts de investeringskosten voor nieuwbouw, renovatie en duurzaam onderhoud. Kosten van gemeenten die ook ten lasten zijn van onderwijshuisvesting zijn hier dus niet in meegenomen.

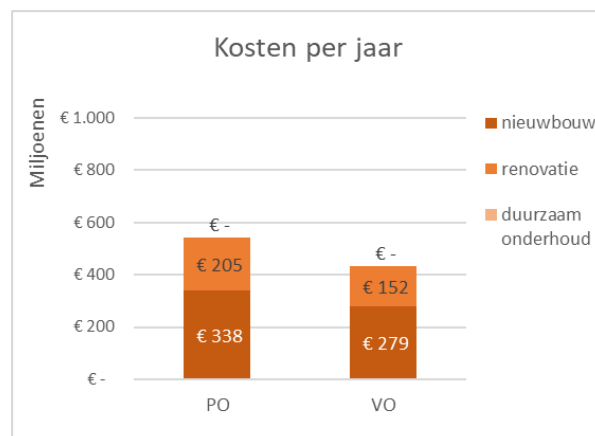
4.2 Het huidige Bouwbesluit

De uitkeringen in de vorm van het gemeentefonds aan gemeenten en de lumpsum aan schoolbesturen zijn bedoeld voor het realiseren en exploiteren van sober en doelmatig onderwijsvastgoed dat voldoet aan het huidige Bouwbesluit voor nieuwbouw en bestaande bouw. Deze paragraaf geeft een indicatie hoe hoog de kosten zijn als er op het huidige niveau verder wordt geïnvesteerd volgens het huidige Bouwbesluit. Dit is aan de hand van voornoemde uitgangspunten.

De totale kosten voor nieuwbouw, renovatie en onderhoud voor primair en voortgezet onderwijs voor de periode 2020 tot 2050 voor vastgoed op huidig Bouwbesluitniveau komen uit op € 29,22 miljard. Dit is te zien in Tabel 2 en Tabel 3. Bij een gelijkmatige verdeling over deze periode, betekent dit per jaar een investering van € 974 miljoen voor

nieuwbouw en renovatie. De verdere verdeling hiervoor is te zien in Figuur 13.

De daadwerkelijke werkzaamheden zullen naar alle waarschijnlijkheid niet gelijkmatig worden verdeeld over de periode 2020 tot 2050 en dus zullen de investeringsbedragen zeer waarschijnlijk fluctueren van jaar tot jaar. Aandacht zal moeten worden besteed aan hoe deze fluctuaties kunnen worden ondervangen.



Figuur 13 Kosten verdeling huidig Bouwbesluit (Arcadis, 2020)

Tabel 2 Investeringskosten PO-scholen (Arcadis, 2020)

PO kwaliteitsniveau huidig Bouwbesluit, periode 2020-2050

	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	4.667.908	€ 10,1	€ 2.170
Renovatie	5.169.708	€ 6,1	€ 1.190
Onderhoud	11.669.770	€ -	€ -

Tabel 3 Investeringskosten VO-scholen (Arcadis, 2020)

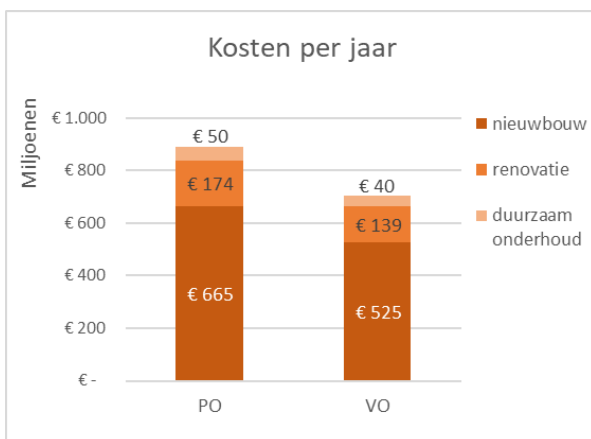
VO kwaliteitsniveau huidig Bouwbesluit, periode 2020-2050

	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	3.933.301	€ 8,4	€ 2.130
Renovatie	3.954.407	€ 4,6	€ 1.155
Onderhoud	9.593.418	€ -	€ -

4.3 Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Voor de berekening van de kostenconsequenties van het Bbl wordt hier uitgegaan van de wijzigingen die zullen volgen uit het Klimaatakkoord. Vanuit financieel oogpunt betreft dat voornamelijk de BENG-eisen die onderdeel zullen uitmaken van het Bbl. De raming is op deze basis uitgevoerd.

De raming van de kostenconsequenties toont een totaalbedrag van € 47,82 miljard (zie Tabel 4 en Tabel 5). Per jaar over de periode van 2020 tot 2050, op basis van een gelijke verdeling over de jaren, betekent dit een investering van € 1,50 miljard voor nieuwbouw en renovatie en € 90 miljoen voor duurzaam onderhoud. De verdeling van de kosten is te zien in Figuur 14.



Figuur 14 Kosten verdeling Bbl (Arcadis, 2020)

Het huidige VNG-normbedrag voor nieuwbouw scholen voor primair onderwijs is momenteel circa € 1.975,- per m² BVO. Op basis van de wijzigingen in het Bbl, waarin ook de BENG-eisen worden opgenomen, wordt verwacht dat de investeringskosten voor een nieuwbouw PO-school zullen stijgen tot € 2.375,- per m² BVO. Dat is een verschil van ongeveer € 400,- per m² BVO. Dit is opgenomen in Tabel 4.

Tabel 4 Investeringskosten PO-scholen (Arcadis, 2020)

PO kwaliteitsniveau Bbl, periode 2020-2050			
	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	8.402.234	€ 20,0	€ 2.375
Renovatie	3.640.968	€ 5,2	€ 1.435
Onderhoud	11.669.770	€ 1,5	€ 129

Voor VO-scholen is op basis van de HEVO kostenconfigurator het huidige normbedrag per m² BVO inschat op € 1.850,-. Op basis van de wijzigingen in het Bbl, waarin de eisen voor BENG zijn opgenomen, wordt verwacht dat de investeringskosten gemiddeld ongeveer € 2.305,- per m² BVO zullen zijn (zie Tabel 5). Dit is een verschil van ongeveer € 450,- per m² BVO.

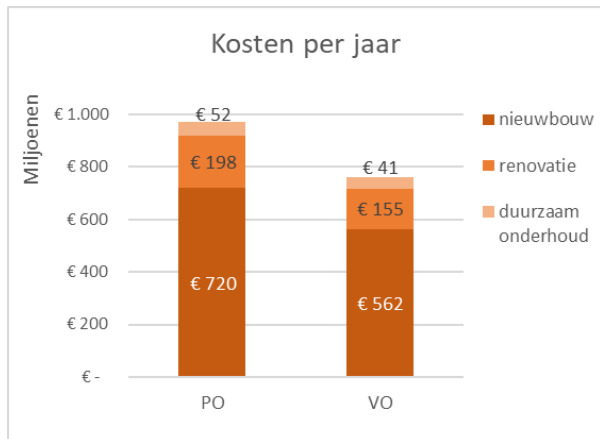
Tabel 5 Investeringskosten VO-scholen (Arcadis, 2020)

VO kwaliteitsniveau Bbl, periode 2020-2050			
	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	6.830.514	€ 15,8	€ 2.305
Renovatie	3.067.975	€ 4,2	€ 1.360
Onderhoud	9.593.418	€ 1,2	€ 125

4.4 ENG + Frisse Scholen B

Volgens de routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs zijn de BENG-eisen, die op worden genomen in het Bbl, niet voldoende om de doelstellingen van het Klimaatakkoord te bereiken. Voor een reductie van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 van 49% en een reductie in 2050 van 95% ten opzichte van 1990 moet er worden voldaan aan ENG-eisen en eisen voor Frisse Scholen klasse B. De kostenconsequenties voor het realiseren van onderwijshuisvesting op dit kwaliteitsniveau in de periode 2020 tot 2050 komen op een totaalbedrag van € 51,85 miljard. Bij een gelijke verdeling over de periode van 2020 tot en met 2050 betekent dit per jaar een investering van € 1,64 miljard voor nieuwbouw en renovatie en € 93 miljoen voor duurzaam onderhoud. In figuur 15 is te zien hoe de kosten zijn verdeeld.

Op basis van het kwaliteitsniveau Bbl, ENG en Frisse Scholen B wordt verwacht dat de investeringskosten voor een nieuwbouw PO-school ongeveer € 2.570,- per m² BVO zullen zijn. Vergeleken met het huidige normbedrag van circa € 1.975,- per m² BVO is het verschil bijna € 600 (zie Tabel 6). Voor VO-scholen is dit verschil ruim € 600,- (€ 1.850,- versus € 2.470,-, zie Tabel 7).



Figuur 15 Kosten verdeling Bbl + ENG + Frisse Scholen B (Arcadis, 2020)

Tabel 6 Investeringskosten PO-scholen (Arcadis, 2020)

PO kwaliteitsniveau Bbl + ENG + Frisse Scholen B, periode 2020-2050			
	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	8.402.234	€ 21,6	€ 2.570
Renovatie	3.640.968	€ 5,9	€ 1.630
Onderhoud	11.669.770	€ 1,6	€ 136

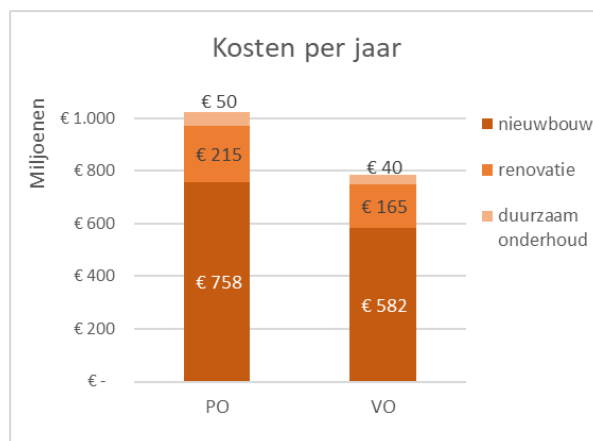
Tabel 7 Investeringskosten VO-scholen (Arcadis, 2020)

VO kwaliteitsniveau Bbl + ENG + Frisse Scholen B, periode 2020-2050			
	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	6.830.514	€ 16,9	€ 2.470
Renovatie	3.067.975	€ 4,7	€ 1.520
Onderhoud	9.593.418	€ 1,2	€ 129

4.5 Kwaliteitskader Huisvesting

Als er wordt gekeken naar de ambities die gemeenten en schoolbesturen hebben voor onderwijshuisvesting, dan willen zij graag verder kijken dan het niveau sober en doelmatig. Het streven is om kwalitatief goede schoolgebouwen te bouwen waarbij er aandacht is voor de welzijn van de gebruikers van de gebouwen. Een belangrijke richtlijn hiervoor is het Kwaliteitskader Huisvesting voor primair en voortgezet onderwijs, zoals beschreven in paragraaf 3.4.1. Voor een berekening van de kosten wordt als basis het Bbl aangehouden, met als aanvulling de eisen uit het kwaliteitskader.

Tabel 8 en Tabel 9 tonen de kosten om hieraan te voldoen. De totale kosten komen hier op € 54,30 miljard. Bij een gelijke verdeling over de periode van 2020 tot en met 2050 betekent dit per jaar een investering van € 1,72 miljard voor nieuwbouw en renovatie en € 90 miljoen voor duurzaam onderhoud. In figuur 16 is de verdeling in kosten te zien.



Figuur 16 Kosten verdeling Bbl + Kwaliteitskader Huisvesting (Arcadis, 2020)

Op basis van het Bbl en het Kwaliteitskader Huisvesting wordt verwacht dat de investeringskosten voor een nieuwbouw PO-school ongeveer € 2.705,- per m² BVO zullen zijn. Vergeleken met het huidige normbedrag van circa € 1.975,- per m² BVO is het verschil ruim € 700,- (zie Tabel 8). Voor VO-scholen is dit verschil ook ruim € 700,- (€ 1.850,- versus € 2.560,-, zie Tabel 9).

Tabel 8 Investeringskosten PO-scholen (Arcadis, 2020)

PO Bbl + Kwaliteitskader Huisvesting, periode 2020-2050

	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	8.402.234	€ 22,7	€ 2.705
Renovatie	3.640.968	€ 6,4	€ 1.770
Onderhoud	11.669.770	€ 1,5	€ 129

Tabel 9 Investeringskosten VO-scholen (Arcadis, 2020)

VO Bbl + Kwaliteitskader Huisvesting, periode 2020-2050

	Oppervlakte (m ²)	Totaal Investeringskosten (x miljard)	Investeringskosten per m ² BVO
Nieuwbouw	6.830.514	€ 17,5	€ 2.560
Renovatie	3.067.975	€ 4,9	€ 1.610
Onderhoud	9.593.418	€ 1,2	€ 125

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een inschatting gegeven van de investeringskosten die nodig zijn om de verschillende duurzaamheids- en kwaliteitsambities te kunnen realiseren, zodat inzicht wordt verkregen in de financiële consequenties van een wijziging van de eisen en kwalitatieve ambities voor schoolgebouwen. Voor de analyse zijn de kosten geraamd voor nieuwbouw, renovatie en duurzaam onderhoud van het Nederlandse onderwijsvastgoed voor verschillende kwaliteitsniveaus.

Hiermee wordt een financiële invulling gegeven aan de volgende doelen van het Expertiseteam: *“Een analyse van de ontwikkeling van de door gemeenten gemaakte kosten voor onderwijshuisvesting op basis van hun zorgplicht en als gevolg van de veranderende duurzaamheidsvereisten voor de afgelopen 10 jaar, inclusief een beschrijving van de ontwikkelingen, haalbaarheid, kosteneffectiviteit en consequenties van de veranderde duurzaamheidsvereisten.”*
“Een analyse van de verdeling van de kosten voor onderwijshuisvesting over de verschillende betrokken partijen.”
“Een analyse van het ambitieniveau van

gemeenten voor onderwijshuisvesting op het gebied van welzijn, duurzaamheidsniveau en toonaangevendheid.”

Voor vier verschillende niveaus zijn in dit hoofdstuk indicaties gegeven van de investeringskosten voor het voldoen aan de gestelde eisen en ambities. Allereerst voor als er op het huidige niveau verder wordt geïnvesteerd volgens het huidige Bouwbesluit. Het tweede niveau zijn de investeringen volgens de wijzigende eisen in het Bbl. Het volgende niveau kijkt naar de investeringen voor de eisen en ambities die nodig zijn om te kunnen voldoen aan het Klimaatakkoord door het Bbl, ENG-eisen en eisen voor Frisse Scholen klasse B te volgen. Als laatste is er gekeken naar de benodigde investering voor de ambitie om kwalitatief goede scholen te bouwen volgens het Kwaliteitskader Huisvesting en het Bbl. De benodigde kosten voor deze verschillende niveaus over een periode van 30 jaar en teruggerekend per jaar zijn weergegeven in Tabel 10. Deze kosten zijn exclusief overige kosten van gemeenten die ook ten last zijn van onderwijshuisvesting.

Tabel 10 Overzicht van de analyse van de investeringen voor onderwijshuisvesting PO + VO (Arcadis, 2020)

Overzicht van de kostenanalyse onderwijshuisvesting (€ x miljard)

	Totaal inclusief onderhoud (2020-2050)	Totaal nieuwbouw en renovatie (2020-2050)	Kosten per jaar
Huidig Bouwbesluit	€ 29,22	€ 29,22	€ 0,97
Bbl	€ 47,82	€ 45,12	€ 1,50
Bbl + ENG + Frisse Scholen B	€ 51,85	€ 49,05	€ 1,64
Bbl + Kwaliteitskader Huisvesting	€ 54,30	€ 51,59	€ 1,72

Van de kosten, die hier als indicatie zijn gegeven voor het investeren in onderwijshuisvesting komen bij elk niveau, is ongeveer 95% van het totaal voor gemeenten. Dit vanuit de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw en de voorziene verantwoordelijkheid voor renovatie. De resterende kosten betreffen duurzaam onderhoud. Dit is het extra onderhoud op de helft van de levensduur van een gebouw zodat het gebouw

het niveau van duurzaamheid heeft dat op dat moment is vereist. Dit bedrag dient in het huidige stelsel te worden betaald door schoolbesturen uit

de lumpsum naast de jaarlijkse onderhoudskosten en andere reguliere huisvestingslasten.

5 DE OPGAVE VOOR GEMEENTEN

De aanstaande ontwikkelingen in wet- en regelgeving hebben een financiële impact voor gemeenten en schoolbesturen. In het vorige hoofdstuk is deze financiële impact beschreven. In de analyse van de financiële impact is geen rekening gehouden met de mate waarin gemeenten en schoolbesturen reeds besluiten hebben genomen over, en investeringen hebben gedaan voor, de verduurzaming en de verbetering van de kwaliteit van schoolgebouwen.

Dergelijke besluiten en investeringen hebben impact op het startpunt voor verduurzaming en kwaliteitsverbetering van een gemeente, maar betekent in veel gevallen ook dat geld door een gemeente is uitgegeven dat niet door het Rijk was berekend voor onderwijshuisvesting, waardoor op andere posten mogelijk tekorten zijn ontstaan. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in. Dit valt samen met doel 6 uit paragraaf 1.3.

5.1 Het niveau van bestaande bouw

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 lijkt de onderwijshuisvestingsvoorraad in het algemeen te voldoen aan het momenteel geldende Bouwbesluit 2012. De meningen van gebruikers zijn over het algemeen minder positief en volgens hen kan de kwaliteit, de functionaliteit en het duurzaamheidsniveau beter. Omdat een (recent) volledig overzicht van het niveau van de bestaande voorraad beperkt is, kan de onderhoudstoestand niet met zekerheid worden vastgesteld. Wel wordt de indruk gewekt dat met de wijziging naar het Bbl een verbetering voor de huidige onderwijshuisvestingsvoorraad noodzakelijk is.

In het huidige Bouwbesluit zijn de eisen voor bestaande bouw lager dan voor nieuwbouw. Bijvoorbeeld de eisen voor luchtverversing in verblijfsruimten met een onderwijsfunctie stellen de grenswaarde voor nieuwbouw op 8,5 dm³/s per persoon (Frisse Scholen Klasse B voor nieuwbouw). Voor bestaande bouw is de grenswaarde 3,44 dm³/s per persoon (dit ligt lager dan Frisse Scholen Klasse C voor bestaande bouw). Tussen de eisen voor nieuwbouw en bestaande bouw kan dus zelfs een groot verschil bestaan.

Bestaande schoolgebouwen blijven over het algemeen ver achter bij de ambities voor onderwijshuisvesting op het gebied van duurzaamheid en kwaliteit. Het is onrealistisch het gehele bestaande onderwijsvastgoed naar dit ambitieniveau te brengen, zonder daarbij versneld

nieuw te bouwen. Als onderwijshuisvesting wil bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen in het Klimaatakkoord zal extra aandacht voor bestaande schoolgebouwen hard nodig zijn.

5.2 Impact van gedane investeringen

Naast voldoende aandacht voor bestaande gebouwen moet extra aandacht worden besteed aan de besluiten voor verduurzaming en kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting die reeds zijn genomen door gemeenten en schoolbesturen. De bedragen in het gemeentefonds en de lumpsum berekend voor onderwijshuisvesting zijn berekend voor sober en doelmatige bouw om te voldoen aan de huidige eisen uit het Bouwbesluit 2012, zonder hoge duurzaamheids- en kwaliteitseisen.

De maatschappelijke ambitie voor energieneutraliteit en CO₂-reductie in het kader van klimaatverbetering wordt almaar groter en bepaalt steeds nadrukkelijker het maatschappelijke debat. Er wordt veelal gesproken over de voorbeeldfunctie van de overheid en onderwijshuisvesting kan daarin niet achterblijven. Door diverse gemeenten en schoolbesturen is dit al enige tijd geleden onderkend en zijn stappen gezet voor de realisatie van (meer) klimaatvriendelijke schoolgebouwen.

Investeringen die gemeenten en schoolbesturen gedaan hebben voor hogere duurzaamheids- en kwaliteitseisen komen logischerwijs niet voort uit financiële middelen voor onderwijshuisvesting vanuit het Rijk, aangezien deze middelen slechts voorzien in het niveau sober en doelmatig. De investeringen nu komen uit bijvoorbeeld financiële meevallers of door te schuiven binnen andere domeinen van het gemeentefonds of de lumpsum, wat mogelijk is gemaakt doordat deze ongeoormerkt zijn.

Gekeken naar de ambities die de voorbeeldgemeenten op dit moment hebben, laten deze zien dat ze verder gaan dan het niveau sober en doelmatig. Deze tonen de wens om leerlingen toekomstbestendige onderwijshuisvesting te bieden. Daarbij wordt veelal gerefereerd aan de BENG-eisen en op termijn ENG-eisen, maar ook voor scholen van betere kwaliteit op het niveau van het Kwaliteitskader Huisvesting. Wat betreft de bekostiging hiervoor in de afgelopen jaren geeft de grootste gemeente aan dit te bekostigen door

structureel extra middelen beschikbaar te stellen die niet voor onderwijshuisvesting zijn gereserveerd.

Bij een aanvullend bedrag, dat eventueel ter beschikking wordt gesteld voor het behalen van de klimaatdoelen, wordt geadviseerd om rekening te houden met reeds gedane investeringen. Als investeringen zijn gedaan door te schuiven met de bedragen uit het gemeentefonds en de lumpsum kunnen gemeenten en schoolbesturen vrij worden gelaten om hier zelf naar eigen inzicht mee om te gaan. Immers, een gemeente of schoolbestuur die al extra heeft geïnvesteerd in duurzaamheid zal minder hoeven investeren na de invoering van het Bbl. Het geld kan dan weer worden besteed aan eerder gekorte doelen. Eigen investeringen van scholen of de markt zullen mogelijk moeten worden gecompenseerd. Om te kunnen constateren hoe de financiering van extra investeringen in verduurzaming en kwaliteitsverbetering van onderwijshuisvesting zijn gedaan en hoe hiermee moet worden omgegaan is aanvullend onderzoek nodig.

Ook is het mogelijk dat gemeenten die nu al investeren in duurzaamheid en kwaliteit in hun schoolgebouwen dit doen volgens aannames die niet aansluiten bij de wet- en regelgeving die zal volgen uit het Klimaatakkoord en bij de richtlijnen van de verschillende ambities. Dit zou kunnen

betekenen dat de recent gebouwde projecten niet voldoen aan de eisen en dus extra aandacht nodig hebben om ze op het juiste niveau te brengen. Tijdigheid en duidelijkheid qua eisen, normering en budgettering zijn daarom noodzakelijk

5.3 Conclusie

Dit hoofdstuk gaat kort in op de gemeentelijke opgave voor het toekomstbestendig maken van onderwijshuisvesting. Hiermee wordt invulling gegeven aan het volgende doel van het Expertiseteam Onderwijshuisvesting: *“een analyse van de gevolgen van reeds door gemeenten genomen besluiten rondom onderwijshuisvesting”*.

Het valt buiten de scope van dit rapport om een overzicht op te stellen van de door gemeenten en schoolbesturen gedane investeringen en de aard van de financiële middelen die hiertoe zijn aangewend. Zaak is wel dat aandacht uitgaat naar gemeenten en schoolbesturen die prioriteit hebben gegeven aan verduurzaming en kwaliteitsverbetering van de onderwijshuisvesting. Hierbij moet men ervan bewust zijn dat niet voor alle gemeenten te duiden is wat deze prioritering dan precies inhoudt en hoe deze eventueel kan worden gecompenseerd.

6 CONCLUSIE

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Dit houdt in dat zij verantwoordelijk zijn voor de nieuwbouw en uitbreiding van scholen. Schoolbesturen zijn voor onderwijshuisvesting verantwoordelijk voor het onderhoud, de exploitatie en aanpassingen van het gebouw. Op dit moment is renovatie nog niet bij een van beide partijen belegd. Hiervoor is een wetsvoorstel ingediend om dit te beschouwen als alternatief voor (vervangende) nieuwbouw, waardoor het onder de verantwoordelijkheid van de gemeente komt te liggen.

Om aan de zorgplicht te kunnen voldoen, ontvangen gemeenten financiële middelen uit het gemeentefonds. Schoolbesturen ontvangen financiële middelen voor onderwijshuisvesting als onderdeel van een lumpsum. Beide zijn bijdragen vanuit het Rijk. Beide geldstromen zijn over het afgelopen decennium gestaag gegroeid met uitzondering van een overheveling in 2015 van financiële middelen uit het Gemeentefonds naar de lumpsum. Deze overheveling was voor de bekostiging van de overheveling van verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud in het primair onderwijs en als uitname na de motie van kamerlid Van Haersma-Buma.

Uit de analyse blijkt dat voor zowel gemeenten als schoolbesturen de lasten de lijn van de baten volgen. Dit kan er op wijzen dat de baten uit beide geldstromen voldoende zijn voor het realiseren en exploiteren van onderwijshuisvesting. Echter kan dit er ook op wijzen dat de lasten de baten volgen, waardoor een gewenste kwaliteit mogelijk niet wordt behaald.

Uit onderzoek naar de onderhoudstoestand van schoolgebouwen blijkt dat deze technisch voldoen aan de gestelde eisen. Deze technische eisen zijn gericht op de materiële instandhouding van onderwijshuisvesting op het niveau sober en doelmatig, volgens het kwaliteitsniveau dat voortkomt uit het Londo-rapport. Oftewel een efficiënt en compact gebouw met circa 30% gevelopeningen in meerdere bouwlagen met een sober en doelmatig afwerkingsniveau.

Aanvullend bleek uit onderzoek dat naar de mening van gebruikers een verbeterslag van de kwaliteit van schoolgebouwen noodzakelijk is en dat deze onvoldoende duurzaam zijn uitgerust. Het duurzaam uitrusten zal vooruitgang boeken met de wijzigende eisen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De doelstellingen uit het Klimaatakkoord van Parijs

van 2015 hebben er onder andere toe geleid dat er met ingang van januari 2021 zogenaamde BENG-eisen in het Bbl zullen worden opgenomen. Deze energieprestatie-eisen moeten leiden tot bijna energieneutrale gebouwen.

In de Routekaart voor schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs is geconstateerd dat het Bbl niet voldoende zal zijn om daadwerkelijk de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te kunnen behalen voor schoolgebouwen. Om de doelstelling te kunnen behalen is in de routekaart een scenario doorgerekend waarbij de schoolgebouwen moeten voldoen aan de eisen voor een energieneutraal gebouw (ENG) en Frisse Scholen klasse B.

Naast verduurzaming hebben gemeenten de ambitie om kwalitatief goede schoolgebouwen te bieden. Het Kwaliteitskader Huisvesting biedt hiervoor eenduidige, herkenbare en praktisch toepasbare kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria gaan verder dan de eisen uit het aankomende Bbl en vragen aandacht voor zaken die mede de kwaliteit en instandhouding van de huisvesting gedurende de gehele levensduur bepalen.

Voor de vier niveaus van het huidige Bouwbesluit, het Bbl, de ENG en Frisse Scholen klasse B eisen en het Kwaliteitskader Huisvesting zijn in dit rapport indicaties gegeven van de investeringskosten voor het voldoen aan de gestelde eisen en ambities. Dit is zichtbaar in Tabel 11. Deze kosten zijn exclusief overige kosten van gemeenten die ook ten lasten zijn van onderwijshuisvesting. Hieruit kan worden opgemaakt dat een grote investering voor onderwijshuisvesting noodzakelijk is als men aan de wens voor klimaatneutrale en kwalitatief goede scholen wil voldoen.

Tabel 11 Overzicht van de analyse van de investeringen voor onderwijshuisvesting PO + VO (Arcadis, 2020)

Overzicht van de kostenanalyse onderwijshuisvesting (€ x miljard)			
	Totaal inclusief onderhoud (2020-2050)	Totaal nieuwbouw en renovatie (2020-2050)	Kosten per jaar
Huidig Bouwbesluit	€ 29,22	€ 29,22	€ 0,97
Bbl	€ 47,82	€ 45,12	€ 1,50
Bbl + ENG + Frisse Scholen B	€ 51,85	€ 49,05	€ 1,64
Bbl + Kwaliteitskader Huisvesting	€ 54,30	€ 51,59	€ 1,72

7 REFERENTIES

7.1 Literatuur

- Algemene Rekenkamer, 2014. Bekostiging voortgezet onderwijs
- Algemene Rekenkamer, 2016. Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt
- BDB, 2019. Verhoging VNG normvergoeding zorgt voor meer budget voor onderwijsprojecten
- Cebeon, 2015. Onderzoek groot onderhoud onderwijshuisvesting
- Centraal Planbureau, 2015. De indexeringsystematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen
- Den Haag, 2019. Klimaatakkoord.
- Heerhugowaard, 2018. Motie bekostiging onderwijshuisvesting
- HEVO, 2012. Realistische normbedragen onderwijshuisvesting PO – SO-VSO – VO
- HEVO, 2018. Concretisering Huisvestingsvoorstel PO-Raad, VO-Raad en VNG
- HEVO, 2019. Sectorale routekaart voor verduurzaming van schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs (groeidocument)
- ICSAdviseurs, 2014. Onderhoudslasten in het primair onderwijs
- Minister van BZK, 2012. Brief regering; Correctie van de cijfers van het POR onderzoek gemeentefonds en Educatie binnen het subcluster onderwijshuisvesting
- Minister van OCW, 2012. Dossier- en ordernummer 31289 nr. 118
- Ministerie van BZK, 2019. Databank financiegemeenten.nl. Geraadpleegd op 01-11-2019
- Oberon, Stichting Brede School Nederland & Winket, 2013. Monitor kwaliteit onderwijshuisvesting po en vo
- PO-Raad, 2019a. Investeren in het schoolgebouw: wat mag wel en wat mag niet?
- PO-Raad, 2019b. Toolbox: gemeentefonds uitkering onderwijshuisvesting 2010. Geraadpleegd op 01-11-2019
- PRC, 2011. Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten
- Regioplan & Inspectrum, 2017. Monitor onderwijshuisvesting po-vo
- Republiq, 2019. Routekaart verduurzaming maatschappelijk vastgoed
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, z.d. Energiebesparingsplicht. Geraadpleegd op 11-12-2019
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014. Krachtenveldanalyse verduurzamen schoolgebouwen PO en VO
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015. Programma van Eisen Frisse Scholen 2015
- Rijksoverheid, 2014. Notitie groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016
- Rijksoverheid, 2017. Schema nieuwe clusterindeling gemeentefonds
- Rijksoverheid, 2018. Investerings in onderwijs worden zichtbaar in 2019
- Rijksoverheid, 2019a. Rijksbegroting
- Rijksoverheid, z.d.a. Gemeentefonds
- Rijksoverheid, z.d.b. Herziening financiële verhoudingen
- Rijksoverheid, z.d.c. Hoe betaalt de Rijksoverheid het onderwijs?
- Ruimte-OK, 2016a. Kwaliteitskader Huisvesting – Primair Onderwijs
- Ruimte-OK, 2016b. Kwaliteitskader Huisvesting – Voortgezet Onderwijs
- Ruimte-OK, z.d. Wijzigingen uitkering gemeentefonds cluster educatie

COLOFON

VNG EXPERTISETEAM ONDERWIJSHUISVESTING

AUTEURS

Hans van Vroonhoven
Manon Jurgens

ONZE REFERENTIE

DATUM

03 april 2020

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland
+31 (0)88 4261261

www.arcadis.com