

Onderwijs- huisvesting

Samen investeren in
moderne, toekomst
bestendige school-
gebouwen

Position Paper



De waarde van onderwijshuisvesting

De waarde van goed onderwijs staat buiten kijf: het is een investering in de toekomst van onze kinderen en de toekomst van Nederland. In de schoolgaande levensfase is het belangrijk dat kinderen zich veilig kunnen ontwikkelen. Ze doen kennis en vaardigheden op waar ze – en daarmee de Nederlandse samenleving – de rest van hun leven profijt van hebben. Daarin maakt het schoolgebouw het verschil: nodigt het uit om elkaar te ontmoeten? Voel je je welkom als je een fysieke beperking hebt? Is er een rustige plek om je te concentreren, wanneer dyslexie je in de weg zit? Kan je doorstromen vanuit een dichtbij gehuisveste kinderopvang of naar leuke buitenschoolse activiteiten? Het schoolgebouw is dus een essentiële randvoorwaarde voor inclusiviteit en kwaliteit van de hele onderwijsomgeving, én voor goed werkgeverschap naar de leraar. Door achterblijvende bekostiging vanuit het rijk staat deze basisvoorziening onder druk. Schoolgebouwen in Nederland verouderen en blijven steeds langer in gebruik, zelfs als het gebouw eigenlijk 'op' is. **Er is tot 2050 jaarlijks zeker 1,2 miljard euro extra bekostiging vanuit de rijksoverheid nodig om de kwaliteit van de onderwijshuisvesting op peil te krijgen.** Later in dit stuk wordt toegelicht wat dit betekent.

Positie van gemeenten

Gemeenten zitten als lokale overheid in de haarvaten van buurten en wijken en hebben vanuit die positie goed in beeld wat er nodig is. Gemeenten vervullen namelijk ook een belangrijke rol bij andere voorzieningen voor kinderen: kinderopvang en voorschoolse educatie, jeugdhulp, sportverenigingen en culturele instellingen. Gemeenten gebruiken die kennis van de lokale context om integrale huisvestingsplannen te maken en de verbinding te leggen met een stevige pedagogische basis. Schoolbesturen en gemeenten werken samen in integrale kindcentra met kinderopvang, jeugdzorg-aanbieders en andere maatschappelijke partners om een fijne plek te maken voor jong en oud. Dat is elke keer maatwerk: wat zijn de wensen van de school en wat heeft een wijk of dorp nodig? Ook zijn alle gemeenten bezig met het realiseren van verduurzaming van hun vastgoed, inclusief dus nieuwe schoolgebouwen met een goed binnenklimaat.

De VNG ziet dat niet al onze leden voor dezelfde opgave staan. Sommige gemeenten zijn al heel vergevorderd in het duurzaam en inclusief maken van hun gebouwenvoorraad. In de zogenaamde 'new towns' moet er juist in één keer heel veel

gebeuren. Daar zijn de schoolgebouwen (vaak uit de jaren 70 en 80) gelijktijdig aan vervanging toe. Weer andere gemeenten staan voor de uitdaging om in hun kleine dorpen de leefbaarheid te borgen, en daar kan een gebouw dat meerdere functies huisvest bij helpen. Zo kan de opgave en investeringsbehoefte per gemeente flink verschillen.

VNG blij met voorgestelde wetswijzigingen

De staatssecretaris Funderend Onderwijs initieert momenteel een initieert momenteel een aantal wetswijzigingen. Er wordt een verplichting voor gemeenten geïntroduceerd tot het opstellen van een integraal huisvestingsplan (IHP). Ook wordt bestaande onduidelijkheid over renovatie als alternatief voor nieuwbouw weggenomen. En tenslotte mogen het primair en speciaal onderwijs voortaan wél investeren in de kwaliteit van het gebouw. De VNG is voorstander van dit pakket aan wijzigingen en is blij met de constructieve uitwisseling tussen de sectorraden, gemeenten en het rijk die aanleiding heeft gegeven tot het initiëren van deze wetgeving.

Over het Programma Onderwijshuisvesting voert de VNG goed overleg met de sectorraden en het rijk¹. De minister heeft structureel 10,2 miljoen euro vrijgemaakt om in dit programma landelijke ondersteuning te bieden aan schoolbesturen en gemeenten. Dit programma gaat zonder geld (i.e. investeringsmiddelen) helaas niet resulteren in de noodzakelijke versnelling van het vervangingstempo. Dit geld is namelijk alleen bedoeld om een landelijke hulpstructuur te creëren, dus er wordt geen steen extra mee betaald. Daarvoor is structurele, passende bekostiging nodig, en daar hameren de sectorraden en de VNG voortdurend op.

In het Innovatieprogramma Scholenbouw wordt wél co-financiering voor de bouw van scholen beschikbaar gesteld voor een bedrag van in elk geval 483,7 miljoen euro². Dit stemt de VNG enigszins optimistisch, maar er is enige voorzichtigheid geboden omdat het om incidenteel geld gaat. Toch zijn gemeenten in principe blij met de bottom-up benadering van het Innovatieprogramma. Bouwende partijen, gemeenten en schoolbesturen krijgen zo de ruimte aan te dragen waar zij tegenaan lopen en welke oplossingen en innovaties daarvoor beschikbaar zijn of ontwikkeld kunnen worden. Zo werken alle partijen gezamenlijk aan het verhogen

van de kwaliteit, doelmatigheid en efficiëntie van de scholenbouw.

Basisvoorziening onderwijs in gevaar

Namens haar 342 leden vraagt de VNG bij de Tweede Kamer en het ministerie van OCW dringend aandacht voor de bekostiging van onderwijshuisvesting. Als gevolg van de tekortschietende bekostiging voor onderwijshuisvesting en het weinig rooskleuring financieel perspectief vanaf 2026 voor gemeenten wordt het de lokale overheid onmogelijk gemaakt om goede, duurzame huisvesting te bieden voor het primair en voortgezet onderwijs. Terwijl dit een onmisbare randvoorwaarde vormt voor kwaliteit en inclusiviteit van onderwijs en kwaliteit van de lokale samenleving.

Onze oproep aan het kabinet luidt: **stel jaarlijks 1,2 miljard euro extra beschikbaar voor de enorme vervangingsopgave van schoolgebouwen tot 2050**. Deze oproep wordt al langer ondersteund door een brede coalitie aan maatschappelijke partijen, zoals in het [Manifest goede schoolgebouwen](#).

Eén van de adviezen uit het [IBO onderwijshuisvesting](#) is het goed in beeld brengen van alle beleidsdoelen en eisen waar schoolgebouwen aan moeten voldoen. De VNG, de PO-Raad en de VO-raad roepen de minister van OCW op om niet alleen in kaart te brengen wat de beleidsdoelen en vereisten in de wet zijn, maar ook oog te hebben voor de structurele bekostiging daarvan.

Waarom nu?

Gemeenten staan voor onmogelijke keuzes met het beperkte budget dat ze tot hun beschikking hebben: het neerzetten van een select aantal kwalitatief hoogwaardige gebouwen tegen hoge kosten waardoor andere leerlingen en docenten nog langer op de spreekwoordelijke wachtlijst blijven staan, of het sturen op de laagst mogelijke kosten om zo het beschikbare budget over iets meer scholen te kunnen verdelen.

Waarom voldoen de huidige schoolgebouwen niet meer?

De bekostiging die gemeenten ontvangen vanuit de rijksoverheid is op dit moment losgezongen van de

1 [Structureel 10,2 miljoen voor programmatische aanpak onderwijshuisvesting | PO-Raad](#).

2 [Groeifonds | Ruimte-OK](#).

steeds hogere eisen aan gebouwen in het algemeen, en schoolgebouwen in het bijzonder. Hierdoor gaat de vervanging van slechte schoolgebouwen steeds trager en ontstaat er een groeiend cohort dat niet aan moderne eisen voldoet.

Duurzame schoolgebouwen ontstaan niet vanzelf

Momenteel is het verplicht om een gebouw bijna energieneutraal te maken. Met een binnenklimaatregeling die past bij goed geïsoleerde gebouwen. De materialen van een gebouw moeten duurzaam geproduceerd zijn en herbruikbaar. Daarnaast moet het gebouw gasvrij zijn en het liefst energie produceren. In de toekomst dienen gebouwen zelfs volledig energieneutraal te zijn. Deze eisen hebben een prijskaartje. De Europese klimaatdoelstellingen worden bij lange na niet gehaald als gevolg van het lage tempo waarin schoolgebouwen vernieuwd kunnen worden³. Als het huidige vervangingstempo van circa 1 procent per jaar wordt volgehouden, dan worden de klimaatdoelstellingen voor 2050 pas in de 22ste eeuw behaald.

Binnenklimaat onder de maat

In oude, slecht geventileerde klaslokalen slaan de CO²-meters regelmatig rood uit. Alleen door de ramen open te zetten, lukt het om te luchten. Dit leidt in de winter tot ijskoude lokalen, die vervolgens weer warm moeten worden gestookt. De zomer maakt het juist broeierig warm in verouderde, slecht geïsoleerde gebouwen. Deze zaken hebben een aantoonbaar negatief effect op het ziekteverzuim. Leerlingen kunnen zich in een slecht binnenklimaat ook moeilijk concentreren. Dit verslechtert aantoonbaar hun leerresultaten. Leerkrachten en docenten werken ten slotte te vaak in een omgeving die niet aan arbo-normen voldoet.

Inclusief onderwijs vraagt om inclusieve schoolgebouwen

Steeds meer is er het besef dat inclusief onderwijs essentieel is voor kansengelijkheid voor alle kinderen, ongeacht in welke wijk je opgroeit. Leerlingen met een extra ondersteunings- of zorg-behoefte worden vanwege gebrek aan passende huisvesting nu op verschillende plekken onnodig uitgesloten. Daardoor maken zij soms lange reizen naar een school voor speciaal onderwijs.

De gedachte van inclusief onderwijs is dat ieder kind welkom is op een school in de buurt. De brede ontwikkeling van kinderen staat centraal. Dat vraagt een thuisnabij en dekkend netwerk van scholen waar

kinderen met een ondersteuningsbehoefte les kunnen krijgen, zodat die kinderen niet onnodig hoeven te reizen en thuisnabij en inclusief onderwijs krijgen. De gebouwen moeten dienend zijn aan dit doel en de bouwopgave is een kans om scholen te bouwen die ruimte bieden aan alle kinderen, flexibel te gebruiken zijn en de leefbaarheid in het dorp of de buurt vergroten. In het kader van het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting wordt voor een inclusief schoolgebouw rekening gehouden met een ruimtebehoefte die hetzelfde is als in het speciaal onderwijs. Dat extra ruimtegebruik is betrekkelijk kostbaar.

Een klassieke gangenstructuur van een schoolgebouw maakt het daarnaast erg lastig om aan de behoeftes van modern onderwijs te voldoen. Het wordt scholen bemoeilijkt om andere onderwijsvormen te bieden dan klassikaal lesgeven. Adaptieve, moderne gebouwen geven veel meer mogelijkheden voor allerlei soorten onderwijs, maar staan het ook eerder toe om ruimte anders te gebruiken wanneer ontwikkelingen daarom vragen. Denk aan krimp of juist groei, of de combinatie met andere functies in het gebouw.

Onaantrekkelijke werkomgeving

De slechte staat van veel schoolgebouwen maakt het onderwijs een minder aantrekkelijke werkgever. Dit komt het bestaande lerarentekort niet ten goede. Het schoolgebouw is niet alleen een belangrijke factor in het mogelijk maken van een onderwijsvorm, maar ook bij het invullen van goed werkgeverschap door het schoolbestuur en het versterken van het aanzien van het vak.

De VNG roept het rijk daarom op: stel gemeenten en scholen in staat om deze belangrijke ontwikkelingen mogelijk te maken en investeer in onderwijshuisvesting.

Meerdere beren op de weg

Gemeenten zien dat de onderwijshuisvestingsopgave ingewikkelder is geworden de afgelopen jaren.

- De toestroom van migranten in het nieuwkomersonderwijs leidt tot extra vraag naar ruimtecapaciteit.
- De wet *Meer ruimte voor nieuwe scholen* legt eveneens meer beslag op de capaciteit voor onderwijshuisvesting, doordat het makkelijker wordt om een nieuwe school te stichten.
- Tegen de achtergrond van de problemen rondom stikstof en netcongestie, doemen er nog meer

³ [“Fit for 55”: Raad akkoord over strengere regels voor energieprestaties gebouwen - Consilium.](#)

- potentiële beren op die in de weg staan van een hoger bouwtempo van nieuwe schoolgebouwen.
- Gemeenten en de VNG willen een goede samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs stimuleren, waarbij zij werken vanuit een gezamenlijke pedagogische visie en mede op basis daarvan logische partnerschappen vormen. Als gevolg van het Didam-arrest worstelen gemeenten en schoolbesturen met de spagaat tussen enerzijds het aan aanbieders van kinderopvang geven van een gelijke kans tot toetreding in nieuw te vormen IKC's, en anderzijds het vlot kunnen kiezen van geschikte samenwerkingspartners van hun voorkeur (die bijvoorbeeld al werken vanuit een gezamenlijke pedagogische visie).
 - Ook hebben gemeenten, schoolbesturen en kinderopvangpartijen last van de bestaande wetgeving in de Wet op het primair onderwijs, die het ingewikkeld maakt om langjarige relaties aan te gaan in huurovereenkomsten die worden afgesloten bij de vorming van IKC's.
 - Maar: het meest knellende probleem is en blijft de tekortschietende bekostiging.

Waarom jaarlijks 1,2 miljard?

Schoolgebouwen in Nederland worden steeds ouder. Ter illustratie: bijna de helft van de totale voorraad aan schoolgebouwen komt nu nog uit de tijd van de wederopbouw. De hiervoor beschreven problemen spelen vaker in dit soort oudere schoolgebouwen. De gebruikelijke vernieuwingstermijn van 40 tot 50 jaar is bij een groot deel van de schoolgebouwen (ruim) overschreden. Dat betekent concreet dat meer dan 4.000 gebouwen dringend aan vernieuwing of vervanging toe zijn. Dit is duidelijk aangetoond in onder anderen het Interdepartementaal Beleids-onderzoek Onderwijshuisvesting uit 2021, waarin is becijferd dat een investering in verduurzaming van de gebouwen en verbetering van het binnenklimaat (op basis van het prijspeil 2019) 730 miljoen euro per jaar zou kosten tot aan 2050. Indexering naar prijspeil 2023 leidt tot de genoemde 1,2 miljard. Let wel: dit is exclusief ambities op het gebied van inclusie en bijvoorbeeld circulariteit. De VNG pleit er dan ook voor om deze ambities ook precies te maken, inclusief een prijskaartje.

Compensatie stijgende bouwkosten

Het financiële tekort is zo hard opgelopen omdat de stijging van de gemeentebudgetten niet in verhouding stond tot de taken. Alhoewel het

Gemeentefonds is meegegroeid met het Bruto Binnenlands Product (BBP), is dit ontoereikend omdat de bouwkosten óók zijn gestegen⁴. Daar komt bij dat de wettelijke eisen aan nieuwe schoolgebouwen flink zijn toegenomen. Over het geheel genomen kun je stellen dat het effect van de toegenomen Algemene Uitkering voor de bekostiging van de onderwijshuisvesting in feite tenietgedaan wordt; de gemeentebudgetten voor onderwijshuisvesting zijn er per saldo juist op achteruit gegaan.

Een investering die rendeert in vele opzichten

De VNG onderkent dat het om veel geld gaat. Het bijzondere van deze investering is dat het mes aan meerdere kanten snijdt. Het geld komt ten goede aan duurzaamheid, onderwijs, economie én welzijn en de aantrekkelijkheid van de onderwijssector. Een fijn schoolgebouw nodigt meer uit tot ontmoetingen en creativiteit. Wat uiteindelijk bijdraagt aan kinderen die lekkerder in hun vel zitten. Een prettig binnenklimaat leidt tot betere leerprestaties van kinderen, die later op de arbeidsmarkt hun steentje kunnen bijdragen aan onze economie⁵.

Conclusie

De VNG waardeert de open houding van de ministeries waarmee zij onze kennis van en inzichten uit de praktijk in ontvangst nemen. Wij vertrouwen er daarom op dat het rijk ook deze dringende oproep ter harte neemt. Aan de integrale huisvestingsplannen is te zien dat de kwaliteit van gemeentelijke plannen hoog is. Gemeenten zijn in staat om aan slimme oplossingen te bouwen. Maar dan moeten zij daar wel de middelen voor krijgen. Er is een grote noodzaak om de verouderde voorraad te vervangen door schoolgebouwen die aan de hedendaagse kwaliteitseisen voldoen op het gebied van duurzaamheid, binnenklimaat, adaptiviteit en inclusie en daarmee toekomstbestendig zijn. Daarvoor is jaarlijks zeker 1,2 miljard euro éxtra nodig om in de enorme vervangingsopgave van schoolgebouwen tot 2050 te kunnen voorzien.

⁴ CBS.

⁵ SEO analyse Groeifondsleerlabs.